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

OSZE-Jahrbuch 2002

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







Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISBN 3-7890-8324-0

1. Auflage 2002

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

António Martins da Cruz Zum Geleit	11
Kurt P. Tudyka Vorwort	13
I. Zur Lage	
Entwicklungen und Perspektiven der OSZE	
Mircea Dan Geoană Die OSZE unter dem Amtierenden Vorsitz Rumäniens - Ein Rückblick	21
Kirsten Biering Bemühungen und Möglichkeiten der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus	31
Reinhard Bettzuege Die OSZE des 21. Jahrhunderts - Aufbruch zu neuen Ufern?	41
Interessen und Engagement der OSZE-Staaten	
Eric Mlyn Die USA, Russland und die OSZE - Europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert	51
Ekaterina Stepanova Die OSZE und die amerikanisch-russische Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus	63
Joaquín Pérez Gómez Spanien und die OSZE	77

Anara Tabyschalijewa Der politische Islam in Kirgisistan	89
Irina Swjagelskaja Der islamische Faktor in der Sicherheitspolitik der Russischen Föderation	101
Rawschan M. Alimow Der strategische Ansatz Usbekistans zur Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien	113
II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren	
Konfliktprävention und Streitschlichtung	
Stefano Sannino Die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien	131
Bernhard Knoll/Kara Johnston Molina Ein steiniger Weg: Das Kosovo im Übergang zur vorläufigen Selbstverwaltung	145
Maria Prsa Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina	169
Harald Schenker Die OSZE-Mission in Skopje - Eine sich wandelnde Feldmission in einem sich wandelnden Umfeld	187
Max van der Stoel Die Südosteuropa-Universität in Mazedonien	203
Michael Merlingen/Ženet Mujić Die OSZE-Mission in Kroatien - Die Sicht aus Zagreb	209

Erhard Busek	
Der Stabilitätspakt für Südosteuropa: Erreichtes und künftige Herausforderungen	221
Effectives and kullinge nerausforderungen	221
Sabine Machl	
Die OSZE-Missionen im Baltikum	233
H C W1	
Hans-Georg Wieck Die demokratische Zivilgesellschaft -	
Alternative zum autokratischen	
Lukaschenko-Regime in Belarus	243
Lena Jonson	
Die OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan	263
Roy Reeve	
Seit zwei Jahren im Einsatz:	
Das OSZE-Büro in Eriwan	275
Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung	
Angelika Kartusch	
Menschenhandel - Eine menschenrechtliche	
Herausforderung für die OSZE	289
Aufbau kooperativer Sicherheit	
Funct Otto Czamnial	
Ernst-Otto Czempiel Zehn Jahre Verifikation -	
Entwicklungen und Perspektiven	307
Pál Dunay	
Der Vertrag über den Offenen Himmel	
ist in Kraft - Keine Auswirkungen auf die europäische Sicherheit	321
uic curopaische sichenten	J41

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Heinz Vetschera	
Das Ministerratstreffen von Bukarest	351
Victor-Yves Ghebali	
Der Reformprozess der OSZE	
seit den Beschlüssen des Ministerrats	
von Bukarest im Jahre 2001	367
Jutta Stefan-Bastl	
Die Bedeutung des Ständigen Rates der OSZE	377
P. J. 116 !!	
Richard Müller	
Interpretative Erklärungen im Ständigen Rat -	
Eine quantitative und qualitative Analyse	387
Thomas Kurz	
	401
Das Forum für Sicherheitskooperation	401
Außenbeziehungen und Einflüsse	
Musenvezienungen und Einflusse	
Philip O'Brien	
Im Kreuzfeuer: Kinder und bewaffnete Konflikte in	
Mittel- und Osteuropa und in der Gemeinschaft	
Unabhängiger Staaten. Für eine verstärkte	
Zusammenarbeit von UNICEF und OSZE	415

Anhang

Neuntes Treffen des Ministerrats	
am 3. und 4. Dezember 2001 in Bukarest	435
Euldäming das Ministerrats von Bukerest	436
Erklärung des Ministerrats von BukarestBeschluss über die Bekämpfung des Terrorismus und	430
Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus	438
- Erklärungen des Ministerrats	448
- Beschlüsse des Ministerratstreffens von Bukarest	455
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	467
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen	469
OSZE - Tagungen, Treffen und Termine 2001/2002	485
Literaturauswahl zur OSZE 2001/2002	491
Abkürzungsverzeichnis	505
Autorenverzeichnis	511

Zum Geleit

Der Vorsitz der OSZE ist eine Herausforderung. Er trägt nicht nur die Verantwortung für den reibungslosen Ablauf und die Koordination der Aktivitäten der OSZE, sondern es wird darüber hinaus von ihm erwartet, dass er die Arbeit der OSZE in Absprache mit allen Teilnehmerstaaten politisch lenkt. Die Rolle als politischer Motor ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die kontinuierliches Verhandeln erfordert, wobei stets der Konsens der 55 Teilnehmerstaaten der Organisation im Auge zu behalten ist.

Als Vorsitz lassen wir uns von dem Ziel leiten zu gewährleisten, dass die OSZE die wichtige Funktion behält, die sie international wahrnimmt, sowohl auf dem für sie traditionellen Gebiet der präventiven Diplomatie als auch mit Blick auf neue Aufgaben, die sich aus dem sich wandelnden internationalen Sicherheitskontext ergeben.

Der Kampf gegen den *Terrorismus* ist ein Schwerpunkt unserer Amtszeit. Wir sind davon überzeugt, dass die OSZE einen wesentlichen Beitrag zur Strategie der internationalen Gemeinschaft unter Führung der Vereinten Nationen leisten kann. In diesem Zusammenhang haben wir am 12. Juni 2002 in Lissabon die *erste Konferenz der Generalsekretäre und Hohen Repräsentanten* der wichtigsten internationalen und regionalen Organisationen, die an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligt sind, veranstaltet. Auf der Konferenz konnten konkrete Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Zusammenarbeit intensiviert und Synergien optimiert werden können.

Im Mittelpunkt unserer Bemühungen steht gleichzeitig die Ausarbeitung einer OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus, die auf dem Ministerratstreffen im Dezember verabschiedet werden soll. Es wird sich dabei um ein politisches Dokument handeln, das auf den OSZE-Normen, -Verpflichtungen und -Werten basiert und somit einen konzeptionellen Rahmen für die eher handlungsorientierten Dokumente zur Verfügung stellt, die im Dezember 2001 in Bukarest und Bischkek von der OSZE verabschiedet wurden. Die Charta sieht auch die Vereinbarung neuer Maßnahmen, insbesondere zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, vor.

Die OSZE hat sich im Laufe der Jahre als flexible Organisation erwiesen, der es gelungen ist, sich reibungslos und effizient an das sich weiterentwickelnde internationale Umfeld anzupassen. Sie tut dies auch heute noch und erarbeitet derzeit eine Strategie für die Auseinandersetzung mit den Bedrohungen für Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert.

Wir alle sind uns der neuen Probleme und Gefahren für unsere individuelle und kollektive Sicherheit, die keine Organisation für sich allein bewältigen kann, bewusst. Um Doppelarbeit zu vermeiden und Synergieeffekte zu erzielen, ist es unerlässlich, die Kooperation und die Koordination zwischen der OSZE, der Europäischen Union, der NATO und dem Europarat zu verstärken. Das entspricht auch dem Geist der so genannten Plattform für kooperative Sicherheit, von der wir uns meiner Überzeugung nach bei der Gestaltung der zukünftigen europäischen Sicherheitsarchitektur leiten lassen sollten.

Was die Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur angeht, so sind zwei Bestimmungsfaktoren an erster Stelle zu nennen: die Europäische Union und die NATO. Ihre Erweiterung wird sich entscheidend auf die Gestaltung des zukünftigen regionalen Netzwerks der Organisationen im euroatlantischen Gebiet auswirken.

Das heißt jedoch nicht, dass die OSZE in absehbarer Zeit keine wichtige Rolle mehr spielen wird, schon allein deshalb, weil die Entwicklung von EU und NATO weder über Nacht stattfindet noch ein ganzheitlicher Prozess ist; wir sollten alle Einrichtungen, die bislang zur Festigung der Kooperationsbeziehungen nicht nur zwischen den Europäern, sondern auch zwischen linen und ihren Partnern in benachbarten Regionen beigetragen haben, bewahren.

Die OSZE ist ein leistungsfähiges Forum, ein "gemeinsames Haus" für den Dialog und die Zusammenarbeit in einem Europa ohne Trennlinien, und das sollte sie auch bleiben. Ein Charakteristikum der OSZE, das auch ihren "Mehrwert" ausmacht, ist in der Tat ihr umfassender Teilnehmerkreis, der sie zu einem einzigartigen regionalen, zugleich euro-atlantischen, gesamteuropäischen und eurasischen Forum macht. Die Bedeutung, die die Partnerschaft der OSZE mit anderen Regionen, namentlich mit Asien und dem Mittelmeerraum, erlangt hat, ist offenkundiger Beweis für die Dynamik ihres einzigartigen Sicherheitsmodells.

Wichtige Merkmale der OSZE sind ihr umfassender Sicherheitsansatz, ihre erwiesene Fähigkeit, demokratische Institutionen in Transformationsgesellschaften zu stärken, und ihr Vermögen, schnell auf Krisen zu reagieren. Die Stärke der OSZE liegt aber auch in ihren Institutionen und in ihrer einzigartigen Präsenz vor Ort begründet, die sich derzeit in 18 Missionen in Ost- und Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien manifestiert.

Eine Organisation kann immer nur so erfolgreich sein, wie sie für ihre Bürger von Nutzen ist. Sicherheit ist kein Ziel, das für sich allein steht; sie soll unseren Gesellschaften auch Vertrauen und Zuversicht geben. Die Beteiligung der Bürger ist entscheidend für den Erfolg jeder Organisation. Das ist unser Ziel und das ist unser Auftrag als Vorsitz der OSZE!

Vorwort

Zwei Themen bestimmen seit dem letzten Jahr das OSZE-Geschehen. An erster Stelle stehen die Anschläge in New York und Washington, die auch die Organe der OSZE beansprucht und andere Probleme zurückgedrängt oder untergeordnet haben. Zwar wurde Terrorismus bereits in der Schlussakte von Helsinki von 1975 angesprochen und danach auch auf den Folgekonferenzen der KSZE als Bedrohung von Sicherheit stets genannt. Doch seit dem Herbst 2001 ist er zum beherrschenden Thema geworden. ¹

Der Ständige Rat, das Warschauer Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, der Ministerrat von Bukarest, das Prager Wirtschaftsforum und die Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung in Berlin haben sich nachdrücklich mit der Terrorismusbekämpfung befasst. Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus wurde beschlossen. Es gab eine Reihe von Sondertreffen wie die Konferenz von Bischek "Über die Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien", auf der ein eigenes Aktionsprogramm verabschiedet wurde. Auf Initiative des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE fand in Lissabon ein Treffen der Generalsekretäre der wichtigsten internationalen Organisationen statt, um die Strategien der Antiterrorismus-Programme zu koordinieren. Die OSZE schuf die Funktion des Beauftragten für Angelegenheiten der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und eine Antiterrorismus-Einheit im Sekretariat.

Vor allem Vertreter der USA forderten von den Teilnehmerstaaten der OSZE vehement Maßnahmen gegen mutmaßliche Terroristen oder verdächtige Personengruppen und Strukturen. Zuweilen, so z.B. auf dem Wirtschaftsforum, erreichten dieser Anspruch und die daran geknüpften Erwartungen ein Ausmaß, das Verantwortliche bei anderen Gelegenheiten dazu veranlasste daran zu erinnern, dass die OSZE Sicherheit immer noch untrennbar mit der Bewahrung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbinde. Der Direktor des BDIMR, Gérard Stoudmann, und die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, erklärten vor OSZE-Gremien, dass sie in einigen Teilnehmerstaaten auch bereits Tendenzen und Erscheinungen beobachteten, bislang noch anerkannte Menschenrechtsprinzipien unter Berufung auf Antiterrorismus-Kampagnen zu vernachlässigen oder gar aufzuheben.³

Vgl. auch die Beiträge von Kirsten Biering und Ekaterina Stepanova im vorliegenden Band, S. 31-39 und S. 63-76.

Vgl. Gérard Stoudmann, Striking a fair balance: protecting human rights in the fight against terrorism, in: OSCE Newsletter 4/2002, S. 1-2; Update from the Office of Democratic Institutions and Human Rights, Annual OSCE human rights conference held in Warsaw, in: OSCE Newsletter 9/2001, S. 16-17; Mary Robinson: "War on terror is rolling back human rights", in: OSCE Newsletter 7-8/2002, S. 5-6.

² Vgl. dazu Stepanova, a.a.O. (Anm. 1), S. 64.

Ob und gegebenenfalls wie die neue sicherheitspolitische Strategie der USA auch die OSZE berühren wird, ist noch weniger vorhersehbar als ihre Auswirkungen auf die NATO. Die erklärte Subordination des Multilateralismus unter das amerikanische nationale Interesse könnte eine bisher ohnehin schon auf die menschliche Dimension reduzierte OSZE-Politik der USA weiter relativieren. So z.B. wenn - nicht nur zentralasiatische - Teilnehmerstaaten sich ihr Entgegenkommen gegenüber den geostrategischen Wünschen der USA mit einer großzügigen Bewertung ihrer Art der Terrorismusbekämpfung oder der lässigen Einhaltung von OSZE-Prinzipien vergelten ließen.

Das Verlangen nach einer starken Antiterrorismus-Politik hat - und das ist die zweite herausragende Entwicklung der vergangenen zwölf Monate - die latente, bislang schlummernde oder punktuell einseitige Debatte über eine Reform der OSZE neu und schon mit sichtbaren Folgen belebt. Zunächst habe sich die Terrorismus-Thematik "als integrativer Faktor für die OSZE als Organisation erwiesen",⁴ wird festgestellt. Dann ist offensichtlich, was auch OSZE-Funktionäre bestätigen, dass die Organisation mit Erfolg versucht hat, die dramatisch gewordene Terrorismus-Problematik als eigenes Arbeitsfeld zu besetzen. Es ging auch und wieder einmal darum, einen komparativen Vorteil im Verhältnis zu anderen europäischen Institutionen zu behaupten und auszubauen. Ein solches Streben hat angesichts der besonderen Schwierigkeiten und Bedürfnisse mancher OSZE-Teilnehmerstaaten und der vorhandenen Kompetenz und Legitimation bestimmter Organisationen allerdings seine Grenzen.⁵

Das herkömmliche Verständnis von der OSZE ist fraglich geworden, wie auch das der anderen großen europäischen Organisationen, vor allem der NATO und der Europäischen Union. Letztere stehen vordergründig durch ihre Erweiterung in der Zukunft vor Identitätsproblemen, mit denen auf ihre Weise auch die OSZE konfrontiert ist. In Brüssel macht das denunziatorische Wort von der "OSZE-isierung" der NATO die Runde. In Wien geht es um nicht weniger als die "Revitalisierung der OSZE", eine neue "politische Grundlage" oder die "OSZE des 21. Jahrhunderts", nach denen explizit einer der Beiträge im vorliegenden Band forscht. ⁶ Sein Autor, *Reinhard Bettzuege*, bis Mitte 2002 deutscher Botschafter bei der OSZE, sieht bereits im Auftrag des Bukarester Ministerrats zur Ausarbeitung einer "Strategie (...) zur Abwendung dieser (terroristischen, K.T.) Bedrohungen (...) eine neue Wegbeschreibung, eine neue Positionierung", ja eine "Weichenstellung, die das Gesicht und die Zukunft der OSZE wesentlich verändern könnte". Er stützt seine Interpretation auf das vermutete vorausgegangene Einvernehmen über diesen Auftrag zwischen dem russischen und dem amerikanischen Präsidenten. Zweifellos will der Autor damit nicht ein fernes Echo der KSZE beschwören, als osteuropäische Dissidenten die KSZE auch als amerikanisch-russische Doppel-Hegemonie über den Kontinent sahen. Vielmehr sieht er in der Konvergenz der Interessen die Chance für die Einrichtung eines

4 Biering, a.a.O. (Anm. 1), S. 39

⁵ Vgl. ebenda, S. 38

⁶ Vgl. den Beitrag von Reinhard Bettzuege im vorliegenden Band, S. 41-47, hier: S. 42-43.

"europäischen Sicherheitsforums", das unter den Auspizien der OSZE und unter Einschluss von NATO und EU jährlich in Brüssel tagen soll.

Solche makropolitischen Vorhaben könnten das gesamte europäische Institutionengefüge und die darin wurzelnden vielfachen Interessen in Bewegung bringen. Doch schon jede mikropolitische und organisationsinterne Reform kann die Gewichte der Willensbildung und Entscheidungsfindung zwischen den "Eckpunkten" einer weiteren Stärkung des Konsens erfordernden Ständigen Rates zu Lasten des Amtierenden Vorsitzenden einerseits und der flexiblen Reaktionsfähigkeit der Leitungsfunktionäre andererseits so verschieben, dass manche Teilnehmerstaaten ihre Vorstellung von der OSZE bereits verletzt sehen. *Victor-Yves Ghebali* und *Jutta Stefan-Bastl* weisen auf solche Wirkungen in ihren Beiträgen über die jüngst eingetretenen und versäumten Veränderungen der Struktur und der Politik der Organe hin, ⁷ u.a. des Ständigen Rates, des Ministerrates, des Amtierenden Vorsitzenden, des Sekretariats und der Missionen.

Zwar standen Antiterrorismus-Maßnahmen und OSZE-Reform ganz oben auf den Tagesordnungen und beeinflussten die Behandlung anderer Fragen, die sich deswegen aber dennoch nicht verdrängen ließen und ihre eigene Aufmerksamkeit forderten, wie auch der vorliegende Band des OSZE-Jahrbuchs dokumentiert. Manche der betrachteten Situationen kennzeichnet das Dilemma von brutaler oder unverblümter Herausforderung einerseits und taktischer oder interessengeleiteter Hintansetzung der OSZE-Prinzipien andererseits. Das lassen die Beiträge von Anara Tabyschalijewa, Irina Swjagelskaja, Rawschan M. Alimow und Hans-Georg Wieck erkennen, die sich mit der Wirksamkeit des "islamischen Faktors" in Russland, dem politischen Islam und der Transformationsproblematik in Zentralasien bzw. den Defiziten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Belarus auseinandersetzen.

Südosteuropa erreichte vor allem durch neue Krisen und das Bemühen um politische und wirtschaftliche Stabilität mittels verschiedener Wahlen und des großformatigen Stabilitätspaktes immer wieder die allgemeine Öffentlichkeit. Eine Reihe von Beiträgen widmet sich den hiermit verbundenen besonderen Fragen u.a. im Kosovo, in Mazedonien und in Bosnien und Herzegowina sowie den bisherigen Ergebnissen und Perspektiven des Balkan-Stabilitätspaktes.

Reformbemühungen folgen entweder auf äußere Anstöße, wie gegenwärtig am Fall der OSZE zu beobachten ist, oder entstehen intern durch ein ungeduldiges Unbehagen über den Stillstand, das sich mit der Verwaltung des Erreichten nicht begnügt. Es kann also als Echo der Redaktion des Jahrbuches auf einen beklagten Stillstand der militärisch-politischen kooperativen Sicherheitspolitik verstanden werden, wenn sie zwei Autoren einlud, die Entwicklungen und Ergebnisse der "ersten Dimension", der OSZE-Sicherheitspolitik, einmal zu bilanzieren. Ernst-Otto Czempiel und Pál Dunay kommen dabei für die jeweiligen Felder, Verifikation des KSE-Vertrags und der vertrauens- und sicherheitsbilden-

-

Vgl. die Beiträge von Jutta Stefan-Bastl und Victor-Yves Ghebali im vorliegenden Band, S. 377-386 und S. 367-375.

den Maßnahmen bzw. Vertrag über den Offenen Himmel, zu jeweils unterschiedlichen Bewertungen.

Der Wirkungsbereich der OSZE wird meist emphatisch mit der West-Ost-Ausdehnung von Vancouver bis Wladiwostok umschrieben. Unerwähnt bleibt dabei, dass ihr Bereich im Süden auch an den Irak grenzt, dem in diesen Tagen das mächtigste Mitglied der OSZE einen Krieg ankündigt. Es ist niemals überflüssig, an den "Dekalog" der Helsinki-Schlussakte von 1975 zu erinnern. In deren zweitem Prinzip über die "Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt" haben die Teilnehmerstaaten sogar die "Geltendmachung von Erwägungen" als unzulässig erklärt, die einen Verstoß gegen dieses Prinzip rechtfertigten. Das war vorgestern, noch zu Zeiten der "alten KSZE"; gestern, also im letzten Jahrzehnt, entstand eine "neue OSZE", ausgerüstet mit vielen Mitteln der Konfliktprävention und der Krisenbewältigung. Was die "zukünftige OSZE" werden könnte, reflektieren die Beobachtungen kundiger Autoren der Vorgänge in Wien und an den Regierungssitzen. Zweifellos wird die Relevanz jener neuesten OSZE auch von den Ereignissen an der genannten Südgrenze des OSZE-Gebiets und ihren Folgen abhängen.

Im Auftrag der Redaktion danke ich gern allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge zu diesem Jahrbuch.

I.

Zur Lage



Die OSZE unter dem Amtierenden Vorsitz Rumäniens - Ein Rückblick

Aufgaben und Ziele

Dem Beschluss des Istanbuler OSZE-Gipfeltreffens entsprechend übernahm Rumänien am 1. Januar 2001 den Vorsitz der OSZE. Bei der Erfüllung dieses umfangreichen Auftrags stellten sich vor allem drei Probleme: Es galt, eine interne Krise in der OSZE, die sich mit dem Ergebnis des Wiener Ministerratstreffens abzuzeichnen begann, abzuwenden, die komplizierten Aufgaben, die sich wie die Stabilisierung der Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ohnehin auf der Tagesordnung der OSZE befanden, zu bewältigen und die OSZE an die neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen nach den Terroranschlägen gegen die USA anzupassen.

Für ein Land, dessen Diplomatie nur wenig bekannt ist, stellten die komplexe Lage in Europa, die explosionsartig aufgetretenen Veränderungen auf internationaler Ebene und nicht zuletzt die internen Schwierigkeiten der Organisation einen Test dar, von dessen Bestehen nicht nur seine Glaubwürdigkeit als wichtiger Akteur innerhalb der euro-atlantischen Gemeinschaft abhing. sondern auch die Zukunft der Organisation selbst. Wir waren uns dieser doppelten Verantwortung voll und ganz bewusst und taten unser Bestes, um all unseren Verpflichtungen nachzukommen und dem komplexen und sich wandelnden Sicherheitsumfeld Rechnung zu tragen. Im Jahr 2001 entfalteten alle internationalen Organisationen, die sich mit der Sicherheit im euro-atlantischen Raum befassen, auf der Suche nach Lösungen für die aktuellen Krisen umfangreiche Aktivitäten, teils durch die Teilnahme an Treffen, auf denen die Gestaltung und die Zukunft Europas erörtert wurden, teils in Konsultationen zur besseren Abstimmung zwischen den verschiedenen Strukturen, durch die die gesamteuropäische Sicherheit und Stabilität gestärkt werden sollen. Zu unseren Prioritäten und Zielen gehörten die Einhaltung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen, die Stärkung der OSZE als wirksames Instrument der Konfliktverhütung, der Frühwarnung, des Krisenmana-

mes Instrument der Konfliktverhütung, der Frühwarnung, des Krisenmanagements und der Konfliktnachsorge, die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, die Intensivierung der OSZE-Aktivitäten in der Wirtschafts- und Umweltdimension, ihre Befähigung, sich neuen Herausforderungen für die Sicherheit wie internationalem Terrorismus und Extremismus, organisierter Kriminalität und Korruption zu stellen, die institutionelle Konsolidierung der OSZE und die verstärkte Kooperation mit anderen internationalen Organisationen, die in für die OSZE relevanten Bereichen tätig sind. Insgesamt wollten wir zur Verbesserung der politischen, ökonomischen und

ökologischen Sicherheit der Bürger der OSZE-Teilnehmerstaaten auf der Grundlage der Achtung der Menschenrechte beitragen.

Nach dem Wiener Ministerratstreffen des Jahres 2000 war offenkundig, dass die OSZE auf eine interne Krise zusteuerte. Unter diesen Umständen war unsere Verantwortung umso größer und wir arbeiteten von Anfang an darauf hin, das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der OSZE wiederherzustellen. Wir setzten daher einen Prozess informeller Konsultationen über die Stärkung der Rolle der OSZE in Gang. Die Sitzungen waren offen, was unsere Bereitschaft betonte, die politische Rolle der Organisation, ihre umfassenden Zielsetzungen, Prioritäten und Arbeitsmethoden zu überdenken. Dabei wurden konkrete Vorschläge gemacht. Wir riefen außerdem die Arbeitsgruppe "OSZE-Reform" ins Leben, die Mittel und Wege zur Stärkung der Rolle der OSZE im europäischen und internationalen Sicherheitsrahmen und zu einer verbesserten Kohärenz in den Aktionen der OSZE-Institutionen und -Einsätze vor Ort prüfen sollte.

Kooperation und Synergieeffekte

Wir waren uns darüber im Klaren, dass die OSZE, wollte sie an der Lösung aller genannten Probleme mitwirken, zur Nutzung von Synergieeffekten eng mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten musste, insbesondere mit den Vereinten Nationen, der NATO, der Europäischen Union und dem Europarat sowie Fachorganisationen wie dem Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Internationalen Organisationen für Migration (IOM). Daher traf ich mit den Leitern dieser internationalen Organisationen zusammen, um konkrete Maßnahmen zur Verstärkung der Zusammenarbeit zu erörtern, etwa die Einrichtung kompatibler Strukturen, die Ausarbeitung gemeinsamer Standards für die Einstellung von Personal und für die Mitarbeiterschulung, die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Zentralen und den Außenstellen sowie die Suche nach neuen Kooperationsbereichen und die Schaffung von Mechanismen für eine wirksame Interaktion.

Am 29. Januar 2001 sprach ich vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in New York. Es war das erste Mal, dass ein Amtierender Vorsitzender der OSZE zu einem Treffen mit dem gesamten Sicherheitsrat eingeladen wurde, um das weite Feld der Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen zu erörtern. Bei dieser Gelegenheit traf ich mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan zusammen und bekundete erneut unsere Entschlossenheit, die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den VN nach den Grundsätzen der Komplementarität und der klaren Arbeitsteilung zu vertiefen.

Im Laufe des Jahres 2001 führte ich mehrere Gespräche mit den Außenministern der Präsidentschaft der Europäischen Union (Schweden und Belgien)

und erörterte gemeinsame Tätigkeitsfelder mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen unseren Organisationen zu verstärken, unter anderem auch die Zusammenarbeit vor Ort. Die Kontakte mit und Besuche bei EU-Kommissar Christopher Patten und dem Hohen Repräsentanten Javier Solana waren vom selben Geist der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Unterstützung geprägt.

In dem Bewusstsein, dass NATO und OSZE aufeinander angewiesen sind, dass ihre Vorteile gerade in ihrer Komplementarität liegen und dass sie gemeinsam eher in der Lage sind, die verschiedenen Krisensituationen, mit denen sie konfrontiert sind, zu bewältigen, unternahmen wir energische Schritte zur Intensivierung der Kooperationsbeziehungen zwischen den beiden Organisationen. Bei meinen Treffen mit dem Generalsekretär der Nordatlantikvertrags-Organisation, Lord Robertson, hob ich daher die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit sowohl auf politischer als auch auf Expertenebene hervor. Diesem Zweck dienten insbesondere auch meine Reden bei der Außenministertagung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) am 30. Mai in Budapest und am 27. November in Brüssel beim NATO/EAPR-Treffen.

Ebenso hatten wir uns die engere Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zum Ziel gesetzt, einer Institution, die mit der Ebene der Regierungen eng verbunden ist, dieselbe geographische Ausdehnung und ähnliche Anliegen hat. Die Tatsache, dass mit Adrian Severin ein Rumäne den Vorsitz in der Versammlung führte, war der Annäherung zwischen unseren Institutionen durchaus dienlich. Neben ständigen informellen Konsultationen und Kontakten mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nahm ich an der Sitzung des Ständigen Ausschusses in Wien und an der zehnten Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Paris teil.

Ganz oben auf unserer Agenda stand die Reaktion auf die Krise in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und auf die Terroranschläge vom 11. September gegen die Vereinigten Staaten von Amerika. In beiden Fällen hat die Organisation unter rumänischer Leitung rasch und wirksam reagiert.

Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität

Ein sensibler Bereich in der regionalen und interregionalen Zusammenarbeit, in dem koordinierte Aktionen von Vorteil sein können, ist die Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität.

Die Anschläge vom 11. September gegen die Vereinigten Staaten haben mehr als jedes andere einzelne Ereignis deutlich gemacht, wie gefährlich der internationale Terrorismus für die Freiheit, die Menschlichkeit und die Sicherheit des Einzelnen ist, also für all diejenigen Werte, zu deren Verteidigung und Achtung sich die OSZE verpflichtet hat. Wir haben diese Angriffe auf das Schärfste verurteilt und vorbehaltlos die Schaffung einer breiten internationalen Koalition gegen den Terrorismus unterstützt. Wie andere internationale Organisationen haben wir begonnen zu überlegen, welchen konkreten Beitrag die OSZE zum weltweiten Kampf gegen den Terrorismus leisten kann. In meiner Rede vor dem Ständigen Rat in einer Sondersitzung am 21. September 2001 nannte ich drei wesentliche Punkte:

- ein von politischer Entschlossenheit und Solidarität getragenes Bekenntnis zu gemeinsamem Handeln, einschließlich eines handlungsorientierten Beschlusses über den Kampf gegen den Terrorismus und eines entsprechenden Aktionsplans, die auf dem Ministerratstreffen in Bukarest verabschiedet werden sollten:
- die verstärkte Auseinandersetzung mit den Ursachen wie wirtschaftliche und soziale Isolation, die der Nährboden für extremistische Ideologien sein können, und die Bekämpfung von "Grauzonen" der organisierten Kriminalität, einschließlich Menschen- und illegalen Waffenhandels, sowie
- die Wahrnehmung einer Brückenfunktion zwischen regionalen Initiativen zur Festlegung gemeinsamer Prioritäten.

Zusätzlich zu dem vom Ministerrat im Dezember 2001 verabschiedeten Aktionsplan fand am 13. und 14. Dezember in Bischkek eine internationale Konferenz zum Thema "Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus" statt. Die Teilnehmerstaaten berichteten auf dieser Konferenz über ihre Erfahrungen bei der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und ähnlichen Verbrechen im gesamten OSZE-Gebiet. Nur zehn Tage nach dem Ministerratstreffen gab die Konferenz damit auch bereits Gelegenheit zu ersten Schritten zur Umsetzung der in Bukarest angenommenen Beschlüsse und Dokumente sowie anderer einschlägiger internationaler Vertragswerke. Als Reaktion auf die in den Teilnehmerstaaten Zentralasiens herrschende Besorgnis hinsichtlich des internationalen Terrorismus bot die Konferenz die Gelegenheit zur Verabschiedung eines konkreten Aktionsprogramms und zog damit erste Konsequenzen aus dem Aktionsplan von Bukarest. Das Aktionsprogramm geht insbesondere auf konkrete Herausforderungen und Bedürfnisse in Zentralasien ein und leitet einen langfristigen handlungsorientierten Prozess ein, der die zentralasiatischen Staaten im Kampf gegen die vom Terrorismus ausgehenden Gefahren unterstützt.

Als Mitglied der Troika beteiligen wir uns auch im Jahr 2002 am Kampf gegen den Terrorismus. Wir unterstützen daher die Initiativen des portugiesischen Vorsitzes, zu denen auch die Tätigkeit des Persönlichen Beauftragten für Angelegenheiten der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus gehört. Was heute zählt, ist, unsere Versprechen einzuhalten, unseren Versonder

pflichtungen nachzukommen und die Maßnahmen, die im Bukarester Aktionsplan, einem umfassenden und besonders wertvollen Dokument, enthalten sind, durchzuführen. Wir müssen uns die Mitwirkung der OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Bemühungen aller wichtigen internationalen Akteure insgesamt vorstellen. Keine internationale Organisation wird im Alleingang, ohne ihr Vorgehen mit den anderen Institutionen abzustimmen, erfolgreich sein können. Terrorismus ist ein vielschichtiges Phänomen, das auf mehreren Ebenen in Angriff genommen werden muss, auf militärischer, wirtschaftlicher, politischer und rechtlicher. Die OSZE kann dazu einen konkreten Beitrag leisten, muss aber auch den Vorkehrungen anderer Akteure Rechnung tragen. Ein erster Schritt war die internationale Konferenz im Juni 2002 in Lissabon, auf der die Generalsekretäre bzw. Vorsitzenden der wichtigsten an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligten Organisationen die Modalitäten für eine Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen erörterten.

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität galt unser besonderes Augenmerk dem Menschenhandel. Wir organisierten gemeinsam mit dem Regionalen Zentrum der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative (SECI) am 21. Mai 2001 in Bukarest eine regionale Konferenz gegen den Menschenhandel und illegale Zuwanderung, an der hochrangige Vertreter von Regierungen und Ermittlungsbehörden teilnahmen. Die einvernehmlich verabschiedeten Schlussfolgerungen dieses Treffens enthalten Prioritäten für nationale, regionale und international koordinierte Maßnahmen zur Ausmerzung des Menschenhandels, bei denen die Arbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts eine wichtige Rolle spielen soll.

Regionale Fragen

Regionale Fragen waren ein wichtiger Schwerpunkt in den Aktivitäten des Amtierenden Vorsitzes und der OSZE insgesamt. Im Jahr 2001 kam es in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere in der Bundesrepublik Jugoslawien, zu einigen positiven Entwicklungen. Dennoch gibt es noch immer viel zu viele Orte, an denen Konflikte, wirtschaftliche und soziale Ungerechtigkeit, Mangel an politischer Freiheit und Intoleranz herrschen. Neue Gefahren bedrohen die Gesellschaften der OSZE-Teilnehmerstaaten: Terrorismus, organisierte Kriminalität, Menschen- und Drogenhandel sowie allgegenwärtige Korruption.

"Eingefrorene Konflikte" gaben Anlass zu vermehrter Sorge. Es besteht die reale Gefahr, dass sie ihre eigene Dynamik entwickeln. Was den Abzug ausländischer Truppen, militärischer Ausrüstung und Munition betrifft, wurden bei der Durchführung der Verpflichtungen von Istanbul Fortschritte erzielt, auf denen weiter aufgebaut werden sollte. Weitere Bemühungen und neue Ansätze sollten den politischen Lösungsprozess in diesen Bereichen wieder in Gang bringen.

Ich habe fast alle Spannungsgebiete besucht und bin mit Vertretern von Teilnehmerstaaten sowie von internationalen Organisationen und Institutionen zusammengetroffen. Diese Treffen boten Gelegenheit zur Erörterung von Fragen und Problemen, die für die OSZE von Interesse sind.

Südosteuropa hatte für uns natürlich besonderen Stellenwert. Die OSZE führt in den Ländern Südosteuropas eigene Programme durch, darunter Projekte für verantwortungsbewusste Staatsführung ("good governance") und zur Korruptionsbekämpfung, zur Entwicklung nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) und unabhängiger Medien sowie zur Förderung der ethnischen Vielfalt im Bildungswesen und im öffentlichen Sektor, einschließlich der Polizeikräfte

Ich besuchte mehrmals sämtliche OSZE-Präsenzen in Südosteuropa. Ich eröffnete die OSZE-Mission in Belgrad, nahm am Missionsleitertreffen in Belgrad teil, ernannte einen Persönlichen Vertreter für den Stabilitätspakt, ermutigte zum Dialog, zur Festigung demokratischer Institutionen, zur Rechtsstaatlichkeit, zur Achtung der Menschenrechte und zu regionaler Zusammenarbeit, unterstützte die Vorbereitungen und die Überprüfung der Wahlprozesse in der Region - vor allem im Kosovo -, befasste mich mit dringenden Fragen wie der Lage in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und sorgte dafür, dass Probleme, die die ganze Region betreffen, nicht aus den Augen verloren werden.

Unsere besondere Aufmerksamkeit galt den Entwicklungen im *Kosovo*. Die von der OSZE organisierten Wahlen vom 17. November 2001 waren in jenem Jahr das wichtigste Ereignis in der Provinz. Sie waren von ausschlaggebender Bedeutung für den Aufbau einer multiethnischen Gesellschaft und für das Funktionieren der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen im Einklang mit Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Das Kosovo ist nur ein Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen bei der Vorbereitung von Wahlen, aber auch in anderen Bereichen, etwa bei der Schulung des Kosovo-Polizeidienstes (*Kosovo Police Service*, KPS) und der Richterschaft sowie beim Schutz der Menschenrechte.

Die Krise in der *ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien* stellte eine enorme Herausforderung für uns und für die OSZE dar. Gemeinsam mit der NATO und der Europäischen Union bemühten wir uns um ein dauerhaftes Friedensabkommen. Die Bemühungen der OSZE richteten sich auf die friedliche Stabilisierung der Lage. Nach der Unterzeichnung des Rahmenabkommens am 13. August 2001 konzentrierten wir uns auf die Umsetzung aller darin enthaltenen Bestimmungen.

Größte Aufmerksamkeit widmeten wir der Lage in *Tschetschenien*. Die Rückkehr der Unterstützungsgruppe war einer der größten Erfolge der OSZE im Jahr 2001. Die Maßnahmen der russischen Behörden, durch die die Rück-

kehr ermöglicht wurde, verdienen höchste Anerkennung. Am 15. Juni eröffnete ich das Büro der Unterstützungsgruppe in Snamenskoje im Norden Tschetscheniens; seither arbeiten alle Beteiligten daran, die notwendigen Sicherheitsbedingungen für die Mitarbeiter der Gruppe zu schaffen. Der Rückkehr war ein langwieriger und schwieriger Prozess vorausgegangen, und sie hat einer intensiveren und wirksamen Zusammenarbeit zwischen der russischen Regierung und der OSZE den Weg bereitet.

Die Akte *Moldau* zum Abschluss zu bringen bleibt dem portugiesischen Vorsitz überlassen. Dennoch hat der rumänische Vorsitz die Entwicklungen in dem Land kontinuierlich verfolgt. Die OSZE sah ihre Hauptaufgabe darin, zur Erfüllung der Verpflichtungen von Istanbul in Bezug auf den Abzug ausländischer Truppen, militärischer Ausrüstung und Munition zu ermutigen sowie Verhandlungen über eine politische Lösung der Krise zu fördern.

In Estland und Lettland unterstützte die OSZE-Mission die Regierungen bei der Erfüllung der in den Richtlinien des Vorsitzes aus dem Jahre 2000 enthaltenen Aufgaben. Im Verlaufe des Jahres 2001 haben beide Länder spürbare Fortschritte bei der Demokratisierung und der Einbürgerung von Nichtstaatsbürgern sowie in Bezug auf die Integration und das gegenseitige Verständnis zwischen ethnischen Gemeinschaften gemacht. Im Anschluss an die Präsentation der letzten Tätigkeitsberichte der beiden Missionsleiter am 13. und 18. Dezember vor dem Ständigen Rat, in denen sie die Schließung beider Missionen aufgrund der Erfüllung der vom österreichischen Vorsitz vorgegebenen Richtlinien empfahlen, legten wir keinen Beschluss zur Erneuerung ihres Mandats mehr zur Abstimmung vor. Um die technische Abwicklung der Schließung der beiden Missionen kümmerte sich das OSZE-Sekretariat. Wir haben uns darum bemüht, dass Zentralasien verstärkt internationale Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dabei wiesen wir insbesondere auf die Notwendigkeit hin, laufende OSZE-Aktivitäten zu verstärken und neu auszurichten und dabei pragmatisch die Bedürfnisse und Prioritäten der Länder in der Region zu berücksichtigen. Gleichzeitig wurden die OSZE-Zentren vor Ort dazu ermutigt, aktiver zu werden, für eine bessere geographische Abdeckung der von ihnen betreuten Länder zu sorgen und gemeinsam mit den entsprechenden Partnern in ihren jeweiligen Ländern neue, konkrete Projekte zu entwickeln. Als Vorgaben wurden die Ziele der OSZE in den Bereichen Wahlrecht, Achtung der Menschenrechte, freie Meinungsäußerung und Überzeugungsfreiheit genannt, die parallel zur Umsetzung neuer Initiativen verfolgt werden sollen.

Wirtschafts- und Umweltfragen

Wirtschafts- und Umweltfragen betrachteten wir als Teil des umfassenden Ansatzes der OSZE im Sicherheitsbereich und räumten daher auch der Stärkung der ökonomischen und ökologischen Dimension der OSZE Vorrang ein.

Wir förderten weiterhin die Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten, den OSZE-Institutionen und -Missionen sowie zwischen der OSZE und ihren Partnerorganisationen mit dem Ziel, die geeignetsten Mittel und Wege zu erkunden, wie die Aktivitäten der OSZE im Wirtschafts- und Umweltbereich sowohl am Sitz der Organisation selbst als auch vor Ort durchschlagkräftiger gemacht werden können. Als Mitglied der Troika sind wir entschlossen, unser Engagement zur Stärkung der ökonomischen Dimension fortzusetzen. Dazu gehört auch die Organisation eines Folgeseminars zum letztjährigen Wirtschaftsforum in Bukarest.

Die menschliche Dimension

Im Jahr 2001 haben wir Fragen in Bezug auf die *menschliche Sicherheit*, insbesondere die Sicherheit des Einzelnen, erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt. Dieses Konzept umfasst Demokratie, Achtung der Menschenrechte und kulturelle Vielfalt, den Kampf gegen Gewalt und organisierte Kriminalität sowie die Förderung demokratischer Aktivitäten der Zivilgesellschaft.

Die drei zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension, die gemeinsam mit dem BDIMR veranstaltet wurden, widmeten sich den Themen "freie Meinungsäußerung", "Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung" sowie "Menschenrechte: Befürworter und Aktivisten".

Auf Anregung des rumänischen Vorsitzes veranstaltete die OSZE-Arbeitsgruppe "Chancengleichheit für Mann und Frau" am 8. Juni ein Treffen zum Thema "Gewalt gegen Frauen".

Ebenso haben wir versucht, einen geeigneten Lösungsansatz in der Frage des Schutzes nationaler Minderheiten zu finden. Die Ermächtigung örtlicher Verwaltungsorgane zu eigenverantwortlichem Handeln, die Einbindung ethnischer Minderheiten in Entscheidungsabläufe und ihr freier Zugang zu diesen Prozessen, die Achtung der Grundrechte des Einzelnen und das Wohl der Bürger als zentrales Ziel der staatlichen Politik sind konkrete Schritte in Richtung einer integrierten Gesellschaft.

Wir sind davon überzeugt, dass Rumäniens Behandlung der Frage nationaler Minderheiten, der wir unsere gesamte Aufmerksamkeit geschenkt haben, Modellcharakter hat. Meine Mitarbeiter in Bukarest veranstalteten gemeinsam mit dem BDIMR und der Delegation der Europäischen Kommission in Rumänien vom 10. bis 13. September in Bukarest die "Konferenz zu Fragen der Roma und Sinti". Unter den mehr als 300 Teilnehmern befanden sich Vertreter der Roma-Gemeinde aus ganz Europa. Ziel der Konferenz war die Ausarbeitung von Empfehlungen, die als Grundlage für einen Aktionsplan der OSZE zu Roma und Sinti betreffenden Fragen dienen könnten. Zu den OSZE-spezifischen Empfehlungen gehörten die Unterstützung von Treffen mit Regierungen und NGO-Partnern von außerhalb der OSZE-Region, die vermehrte Aufnahme von Roma als Mitarbeiter in OSZE-Missionen und die

Stärkung der Rolle der Kontaktstelle des BDIMR für Roma und Sinti, die Regierungen und NGOs bei der Kontrolle von Antidiskriminierungsmaßnahmen beistehen soll.

Das jährliche Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension bot Gelegenheit zur Analyse und Beurteilung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, demokratische Institutionen, Toleranz und Nichtdiskriminierung, Flüchtlinge und Binnenvertriebene sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die OSZE-Teilnehmerstaaten. Im Interesse einer größeren Wirksamkeit des Implementierungstreffens im Jahr 2001 wurden die Modalitäten für die Abgabe von Empfehlungen geändert. Das Treffen gilt als Meilenstein für die Vertrauensbildung und als wichtiges Bindeglied zur entsprechenden politischen Agenda der OSZE.

Fazit

All unsere Bemühungen fanden ihren Niederschlag in den Dokumenten des Bukarester Ministerratstreffens vom 3. und 4. Dezember 2001. In der Folge der Ereignisse des 11. September 2001 fand das Treffen in einem neuen Klima statt. Es war geprägt von solidarischem Handeln bei der Bekämpfung neuer Risiken und Herausforderungen, von einem von Offenheit gekennzeichneten Verhältnis zwischen der Russischen Föderation und den Vereinigten Staaten, von Fortschritten in den Beziehungen der NATO und der EU zu Russland sowie von dem aufkeimenden Bewusstsein, dass direkter auf die Sicherheitsbedürfnisse der Staaten in Zentralasien eingegangen werden muss. Das Bukarester Ministerratstreffen erfreute sich der Teilnahme von 64 Länderdelegationen, denen 57 Außenminister von Teilnehmerstaaten, Mittelmeerpartnern und Kooperationspartnern (darunter US-Außenminister Colin Powell, Russlands Außenminister Igor Iwanow und Israels Außenminister Shimon Peres) angehörten, hochrangiger Vertreter der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, von OSZE-Einrichtungen und -Missionen sowie einer großen Zahl (29) internationaler Organisationen und Institutionen. Die rege Teilnahme spiegelt nicht nur das Interesse an den Debatten und Dokumenten wider, die der Ministerrat verabschiedet hat, sondern bedeutet auch eine Anerkennung der Erfolge des rumänischen Vorsitzes. Es war das bislang größte Ministerratstreffen, das je stattgefunden hat.

Das Treffen war zudem eine exzellente Gelegenheit für eine Bestandsaufnahme dessen, was die OSZE 2001 erreicht hat, aber auch ihrer Probleme und Defizite. Sowohl der Inhalt der Debatten als auch die Stimmung, in der sie stattfanden, waren konstruktiv. Es gab keine grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten, lediglich unterschiedliche Positionen und Lösungsansätze. Die Diskussionen waren umfassend und anregend und trugen dazu bei, den zukünftigen Kurs der OSZE abzustecken.

Die Bekämpfung des Terrorismus war das Hauptthema der Diskussion, in der sich die Solidarität aller Teilnehmerstaaten widerspiegelte und die der Organisation großes Ansehen verlieh. Darüber hinaus wurden neue politische Ziele für die Zukunft ins Auge gefasst und besondere Maßnahmen zur Stärkung der Fähigkeiten der Organisation vereinbart.

Es wurden mehrere äußerst wichtige Dokumente verabschiedet, unter denen insbesondere die Erklärung des Ministerrats von Bukarest, der Beschluss zur Bekämpfung des Terrorismus und der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus von herausragender Bedeutung sind. Außerdem wurden mehrere Erklärungen zu regionalen Fragen abgegeben sowie ein Beschluss über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum gefasst. Alle Dokumente wurden im Konsens verabschiedet und geben die gemeinsam beschlossenen zukünftigen Aufgaben vor. Demokratie und Transparenz innerhalb der OSZE - beide gehören zu den großen Pluspunkten der Organi-

innerhalb der OSZE - beide gehören zu den großen Pluspunkten der Organisation - wurden erhöht. Die Dokumente stellen die erhöhte Bedeutung der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung fest und bekräftigen sie. Insgesamt wurden sie als den bestehenden Herausforderungen angemessen beurteilt.

Die Dokumente reflektieren die künftige Vorgehensweise der Organisation. Unseres Erachtens müssen wir das Engagement der OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus und der Beendigung der "eingefrorenen Konflikte" aufrechterhalten und uns fortgesetzt darum bemühen, die Rolle der OSZE als politisches Dialogforum zu fördern, die wirtschaftliche Dimension zu stärken und die Wirksamkeit der Treffen zur menschlichen Dimension zu erhöhen.

Der Ministerrat hat den neuen Geist der Kooperation, der aus den Ereignissen des 11. September 2001 hervorgegangen ist, nicht nur widergespiegelt, sondern auch genutzt. Im Mittelpunkt der Diskussionsbeiträge standen solidarisches Handeln bei der Bekämpfung des Terrorismus und in den gemeinsamen Bemühungen zur Bewältigung neuer Risiken und Herausforderungen.

Das Bukarester Ministerratstreffen ist angesichts der Inhalte und der Bedeutung seiner Dokumente und aufgrund der konstruktiven Haltung zur Funktion der Organisation im euro-atlantischen Raum, die auch die Perspektive einer Stärkung ihrer politischen Rolle eröffnet, eines der wichtigsten Treffen seit Bestehen der Organisation und damit eine Bezugsgröße. Gleichzeitig hat das Treffen zur Vertiefung der internationalen Partnerschaft, die nach den schrecklichen Ereignissen in den Vereinigten Staaten entstanden ist, beigetragen. Es hat deutlich gezeigt, dass die OSZE bereit und in der Lage ist, den Sorgen und Bedürfnissen aller Teilnehmerstaaten Gehör zu schenken und sich mit ihnen auseinander zu setzen, in dem Bestreben, zu verstehen und zu helfen.

Bemühungen und Möglichkeiten der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus

Mit der Feststellung, dass sich die Prioritäten der internationalen Sicherheitsgemeinschaft nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 verändert haben, dürfte kaum ein Preis für besondere analytische Leistungen zu gewinnen sein. Obwohl die OSZE jahrelang gezögert hatte, ihre Fähigkeiten zur Auseinandersetzung mit dem Terrorismus einer gründlichen Analyse zu unterziehen, ist es daher nicht verwunderlich, dass alle Teilnehmerstaaten einstimmige und volle Bereitschaft zeigten, über diese Frage nach den schrecklichen Ereignissen nachzudenken. Nachdem der Ständige Rat die Anschläge unverzüglich in Form eines Beschlusses verurteilt hatte, der die Entschiedenheit der Staaten, "geschlossen vorzugehen und dem Terrorismus ein Ende zu setzen" zum Ausdruck brachte und dabei betonte, dies "gemeinsam mit der gesamten Staatengemeinschaft" tun zu wollen, wurde am 28. September des vergangenen Jahres eine informelle offene OSZE-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Terrorismus eingerichtet. Der damalige rumänische Amtierende Vorsitz erteilte der Arbeitsgruppe den Auftrag, einen Textentwurf zur Terrorismusbekämpfung zu erarbeiten, der vom Ministerrat im Dezember 2001 verabschiedet werden sollte, und Empfehlungen für einen Aktionsplan der OSZE abzugeben. Das Hauptaugenmerk des vorliegenden Beitrags gilt den Ergebnissen dieser Arbeit sowie der Frage, wie diese von den verschiedenen Komponenten der OSZE umgesetzt werden können. Die Aktivitäten, die die einzelnen Teilnehmerstaaten entfalten müssen, stehen hingegen nicht im Mittelpunkt des Interesses, da es hier um die Möglichkeiten und Grenzen der OSZE als Organisation geht.

Bei der Erfüllung ihrer Aufgabe hatte die Arbeitsgruppe wenig und viel zugleich, an das sie sich halten konnte: wenig im Hinblick auf vorhandene Texte, Dokumente und OSZE-Sprachregelungen; viel jedoch in Bezug auf nützliche und einschlägige Aktivitäten, die von der OSZE bereits unternommen wurden, und insbesondere was die Bereitschaft der Delegationen anging, konstruktiv am Zustandekommen des neuen Textes mitzuarbeiten.

Einige Formulierungen gab es natürlich bereits. Schon in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 hatten sich die Teilnehmerstaaten verpflichtet, "sich (…) der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten" zu enthalten. Im Laufe der achtziger Jahre einigte man sich auf umfangreichere Formulierungen zur Verurteilung und Bekämpfung des Terrorismus, häufig auf Initiative direkt betroffener Staaten. 1999 sicherten die Teilneh-

OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 438 des Ständigen Rates zu den Terroranschlägen in New York City und Washington, D.C., PC.DEC/438 vom 13. September 2001.

merstaaten in der Europäischen Sicherheitscharta zu, sich verstärkt darum zu bemühen "zu verhindern, dass (...) terroristische Handlungen vorbereitet und finanziert werden oder Terroristen Zuflucht gewährt wird". Es war jedoch klar, dass eine breitere Palette von Aktivitäten und Verpflichtungen vonnöten war, sollte die OSZE ein eigenes Profil bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus erhalten. Es musste darüber nachgedacht werden, in welcher Form die OSZE sich umfassend an den diesbezüglichen weltweiten Bemühungen beteiligen könnte, wie sie die Vereinten Nationen als Rahmen für internationale Anstrengungen unterstützen und welchen zusätzlichen nützlichen Beitrag sie zu den laufenden oder geplanten Aktivitäten anderer internationaler Foren, die seinerzeit alle ihre eigenen möglichen Beiträge und ihre potentielle Rolle diskutierten, leisten könnte. Die Frage, ob die OSZE über Eigenschaften und Instrumente verfügt, die sie in die Lage versetzen, Aufgaben im Kampf gegen den Terrorismus zu übernehmen, musste gestellt werden. Obwohl die OSZE weder über militärische noch über wirtschaftliche Macht verfügt, lautete die Antwort "ja", und zwar aus vielerlei besonderen Gründen. Im Aktionsplan, der auf dem Ministerratstreffen in Bukarest (3.-4. Dezember 2001) verabschiedet wurde, wurden "ihr umfassendes Sicherheitskonzept, das die politisch-militärische, die menschliche und die wirtschaftliche Dimension miteinander verbindet, ihr breiter Teilnehmerkreis, ihre Erfahrungen in der Arbeit vor Ort, ihr Fachwissen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement, Konfliktnachsorge und Aufbau demokratischer Institutionen"² als Stärken und komparative Vorteile der OSZE identifiziert. Es wurde ebenfalls festgehalten, dass "viele wirksame Maßnahmen gegen den Terrorismus Bereiche (betreffen), in denen die OSZE bereits tätig ist und über Erfahrungen verfügt, etwa die polizeiliche Ausbildung und Überwachung, die Rechts- und Justizreform und die Grenzüberwachung". Tatsächlich sind es gerade die Grundlagen der Organisation, die ihr im Kontext neuer Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und der weltweiten Bemühungen ihnen entgegenzuwirken besondere Bedeutung verleihen. Das im Vergleich zu anderen "hartgesotteneren" internationalen Akteuren "weiche" Profil der OSZE erwies sich als Wettbewerbsvorteil. Ein Großteil der derzeitigen Aktivitäten und Instrumente der OSZE konnte bereits im Kontext der Terrorismusbekämpfung gesehen werden. D.h., die Herausforderung für die Arbeitsgruppe bestand nicht so sehr darin, sich eine lange Liste neuer Aufgaben für die OSZE einfallen zu lassen, als vielmehr darin, die existierenden Instrumente und Mechanismen mit Blick auf diese neue Herausforderung zu durchdenken und zu bewerten und sie aus dieser Perspektive neu zu gruppieren und zu entwickeln. Einer der Hauptvorteile dieser Herangehensweise war, dass sie es der OSZE ermöglichte, Konsens

Organisation f
ür Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. D ezember 2001, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 435-466 hier: S. 439-440

³ Ebenda. S. 440.

über einen relativ präzisen, aber dennoch umfassenden Aktionsplan zu einem Zeitpunkt herzustellen, da andere internationale Organisationen - und, nebenbei bemerkt, auch nationale Einrichtungen - noch dabei waren, sich Klarheit über ihre Funktion bei der Terrorismusbekämpfung in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich zu verschaffen. Wichtiger noch ist vielleicht - zumindest längerfristig -, dass dieser Ansatz verstärkte Kooperation und Koordination zwischen den verschiedenen Institutionen und Strukturen der OSZE, die alle Aufgaben auf ähnlichen Gebieten und mit dem gleichen Ziel erfüllen, erforderlich macht.

Aus diesem Ansatz ergibt sich, dass zentrale Elemente des Aktionsplans auf die Bekämpfung sozialer, wirtschaftlicher, politischer und anderer Faktoren ausgerichtet sind, die erst die Bedingungen schaffen, unter denen Terrororganisationen Mitglieder rekrutieren und Unterstützung gewinnen können. Es sei darauf hingewiesen, dass die Übernahme von Verpflichtungen und die Hilfeleistung für Teilnehmerstaaten in solchen Bereichen erhebliche Wechselwirkungen mit Fortschritten in den generellen Zielen der OSZE, der Förderung von Demokratisierung und Stabilität in der gesamten OSZE-Region, haben. Die OSZE kann zum Institutionenaufbau und zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit beitragen - und sie tut dies auch -, z.B. durch Unterstützung bei der Entwicklung einer unabhängigen Justiz und einer besseren Verwaltung, durch die Stärkung nationaler Menschenrechts- und Ombudsmann-Institutionen oder die Förderung verantwortungsvoller Staatsführung, wie sie vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und den Missionen geleistet werden. Diese Bemühungen werden, wenn sie erfolgreich und dauerhaft sind, friedliche Wege der Auseinandersetzung mit Problemen und zur Verbesserung der Lebensqualität der Menschen eröffnen. Darüber hinaus kann die OSZE zur Förderung von Toleranz und einer multikulturellen Gesellschaft beitragen (und auch dieses tut sie bereits), in erster Linie natürlich durch die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, aber auch durch die Beobachtungs- und Frühwarntätigkeit und die Projekte des Beauftragten für Medienfreiheit, des BDIMR und der Missionen. Die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt, Intoleranz, Extremismus und Diskriminierung von Angehörigen nationaler Minderheiten sowie die gleichzeitige Förderung der Achtung von Rechtsstaatlichkeit, demokratischen Werten und Grundfreiheiten bei diesem Personenkreis kann dazu beitragen, dass Gewalt und Terrorismus nicht länger zum Spektrum der akzeptierten Umgangsformen zwischen ethnischen Gruppen zählen - auch dann, wenn zwischen ihnen Konflikte herrschen. Des Weiteren können sie dazu dienen, die Häufigkeit und Intensität solcher Konflikte zu vermindern.

Die OSZE wird sich zunehmend bewusst, dass sie sich an den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, sich mit *negativen sozioökonomischen Faktoren auseinander zu setzen*, beteiligen kann und muss. Laut Aussage des OSZE-Sekretariats wurden vier Bereiche als besonders wichtig für die Entwicklung sozialer Perspektiven und die Verhütung von Terrorismus identifi-

ziert: verantwortungsvolle Staatsführung ("good governance"), Unterstützung der Bildungssysteme, die Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie internationale Handelsbeziehungen.⁴ Obwohl die OSZE keine Geberorganisation ist - wie oft genug betont wird -, kann sie doch die Rolle eines Katalysators bei der Planung von Projekten, bei der Förderung der Zusammenarbeit zwischen einschlägigen Institutionen und Organisationen und bei der Einwerbung von Unterstützung übernehmen, insbesondere durch das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE sowie durch die Missionen vor Ort. Der Beitrag zur Verbesserung der sozioökonomischen Perspektiven von Individuen oder Gruppen sowie zur Bekämpfung von Armut und großen wirtschaftlichen Ungleichheiten könnte den Rückgriff auf Gewalt und Extremismus zu weniger wahrscheinlichen Optionen machen.

In diesem Zusammenhang muss auch erkannt werden, dass der *ökologische* Teil des Mandats des Koordinators und einiger Missionen ebenfalls ins Spiel kommen könnte. Eine interessante Perspektive bietet in dieser Hinsicht ein Projekt zur Bergung und sicheren Lagerung radioaktiver Materialien, die andernfalls für terroristische Zwecke missbraucht werden könnten, das die OSZE-Mission in Georgien gemeinsam mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) in Aussicht genommen hat.

Natürlich wirken diese und vergleichbare Bemühungen nur langfristig und reichen für sich allein nicht aus, den Terrorismus auszurotten. Man kam daher ebenso darin überein, dass die OSZE ihre Unterstützung auch in Bereichen anbieten sollte, die unmittelbarer und direkter mit Terrorismus zu tun haben: Bleibt man im Aufgabenbereich des Büros des Wirtschaftskoordinators, so ist das Unterbinden von Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus von herausragender Bedeutung für dessen Bekämpfung. Auf diesem Gebiet könnte den zuständigen Behörden und Einrichtungen in den Teilnehmerstaaten Unterstützung bei der Umsetzung von Empfehlungen, wie etwa die der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen (Financial Action Task Force, FATF), sowie hinsichtlich vorhandener Verwaltungstechnologien und -instrumente, die verhindern können, dass Terroristen Gelder zufließen, angeboten werden. Dies könnte auch die Zusammenarbeit von Institutionen innerhalb von Staaten und über Grenzen hinweg fördern. Es sei hier auch auf den Beschluss des Ständigen Rates vom 11. Juli 2002 hingewiesen, in dem sich die Teilnehmerstaaten verpflichteten, bis zum 1. September 2002 den Fragebogen der FATF über die Einhaltung der acht Sonderempfehlungen der FATF auszufüllen.⁵ Bis Anfang September teilten mehr als zehn Staaten mit, dass sie den Fragebogen abgegeben hatten.

_

⁴ Vgl. OSCE Secretariat's Road Map on Terrorism, SEC.GAL/35/2/Rev.1, S. 6.

Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 487, Selbstbewertungsbogen der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen (FATF) zum Thema Terrorismusfinanzierung, PC.DEC/487 vom 11. Juli 2002.

In Bezug auf die Unterstützung der Strafverfolgung und den Kampf gegen die organisierte Kriminalität wurde eine Reihe von Verpflichtungen vereinbart. Es gibt deutliche Verbindungen zwischen Terrorismus und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität wie z.B. Menschen-, Waffen- oder Drogenhandel. Beispielsweise können die Handelskanäle durchaus auch von Terroristen beim Grenzübertritt genutzt werden und die Profite aus illegalem Handel können der Finanzierung des Terrorismus dienen. Da sie dies erkannt haben, verpflichten sich die Teilnehmerstaaten im Bukarester Aktionsplan, solche Aktivitäten auf ihrem Hoheitsgebiet zu unterbinden und sich gegenseitig Hilfe bei der Beschaffung von Informationen über diesbezügliche Strafverfahren anzubieten. Die OSZE als solche ist in vielfacher Hinsicht gefordert: Zu ihren Aufgaben gehören die Unterstützung bei der verstärkten Grenzüberwachung, Kompetenzerwerb in Bezug auf Polizeistrukturen sowie der Austausch von Informationen und bewährten Praktiken vor Ort. Polizeiausbildung ist tatsächlich einer der zentralen Bereiche, in denen die OSZE über großes Fachwissen verfügt, insbesondere auf dem Balkan. Mit der beim Ministerratstreffen 2001 in Bukarest beschlossenen Stärkung der polizeibezogenen Kapazitäten im Sekretariat finden sich sicherlich Wege, diese Erfahrungen auch in anderen Regionen anzuwenden. Grenzüberwachung wird ebenfalls bereits in Georgien praktiziert und hat nach allgemeiner Auffassung insgesamt zur Vertrauensbildung in dem Gebiet beigetragen. Es existieren bereits Pläne, dass das BDIMR zusammen mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) Personal zur Grenzüberwachung im regionalen Ausbildungszentrum für Grenzpersonal, das in Almaty, Kasachstan, eingerichtet wird, ausbilden soll.

Darüber hinaus kann auch Legislativen Unterstützung bei der Ausarbeitung entsprechender Gesetze und bei der Einführung und Stärkung von Institutionen, die Rechtsstaatlichkeit gewährleisten, angeboten werden. Ein sehr interessanter und zukunftsweisender Aspekt in diesem Bereich ist die Übereinkunft, dass der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit die Ausarbeitung von Gesetzen zur Verhinderung des Missbrauchs von Informationstechnologien für terroristische Zwecke unterstützen soll. Diese Verpflichtung muss im Zusammenhang mit der Beschäftigung des Europarats mit Datennetzkriminalität betrachtet werden, die in der Konvention über Datennetzkriminalität ihren Höhepunkt fand, die im November 2001 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde.

Sowohl mit der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus als auch mit der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit gehen Bemühungen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Terroristen einher. Neben den bereits erwähnten Aktivitäten auf den Gebieten Polizeiarbeit und Grenzkontrolle besteht die Möglichkeit, Maßnahmen zur Verhinderung der Nachahmung, Fälschung und missbräuchlichen Verwendung von Ausweisen und Reisedokumenten zu unterstützen. Dies ist ein Bereich, in dem die OSZE beispielsweise in einigen Missionen vor Ort bereits ihr Fachwissen zur Verfügung stellt.

Terrorismus ist zwar ein Problem, von dem das gesamte OSZE-Gebiet betroffen ist, wie die Ereignisse des 11. September deutlich gemacht haben; einige Regionen im OSZE-Gebiet sehen sich jedoch aufgrund ihrer geographischen Lage, ihrer besonderen Geschichte oder aus anderen Gründen vor besondere Sicherheitsherausforderungen gestellt. Innerhalb der OSZE wurde den zentralasiatischen Staaten besondere Aufmerksamkeit geschenkt, nicht zuletzt aufgrund der lobenswerten Initiative der kirgisischen Regierung, die "Internationale Konferenz von Bischkek über die Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus" am 13.-14. Dezember 2001 zu veranstalten. Diese Initiative wurde von Präsident Akajew bereits im Juni 2001 auf den Weg gebracht. 6 Die Konferenz wurde dann allerdings als Gelegenheit angesehen, die Diskussion über die Leistung praktischer Hilfe für die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung des Bukarester Aktionsplans aufzunehmen und einen allgemeineren Meinungsaustausch über bewährte Praktiken und Erfahrungen auf Gebieten, in denen im Rahmen dieses Plans Verpflichtungen eingegangen worden waren, zu führen. Die Konferenz, die allgemein als Erfolg betrachtet wird, verabschiedete ein Aktionsprogramm zur Terrorismusbekämpfung, das teilweise auf dem Bukarester Aktionsplan beruht. Das Programm enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung von Terrorismus und empfiehlt, dass diese von der OSZE. dem Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung (United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, UNODCCP) und den Teilnehmerstaaten sowie sowohl von (potentiellen) Gebern als auch von den zentralasiatischen Staaten durchgeführt werden sollen. Das Programm verwendet in Bezug auf die Tätigkeitsfelder im Wesentlichen dieselben Kategorien wie der Bukarester Aktionsplan: Menschenrechte, Demokratisierung, Partizipation der Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit, friedliche Konfliktlösung, Toleranz, freie Medien, wirtschaftliche und soziale Probleme, zügige Ratifizierung und Implementierung einschlägiger internationaler Dokumente (in diesem Fall einschließlich der 40 FATF-Empfehlungen zur Geldwäsche und acht besonderer Empfehlungen betreffend die Finanzierung des Terrorismus) sowie die Förderung regionaler und internationaler Kooperation. Darüber hinaus identifiziert es zusätzliche Erfordernisse in Zentralasien, die sich aus der Nachbarschaft zu Afghanistan ergeben. Es plädiert für besondere Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft bei der Bereitstellung finanzieller und technischer Unterstützung für Zentralasien, und die Teilnehmerstaaten kommen überein, die Gewähr-

⁶ Vgl. UNODCCP/OSCE, Summary Report, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Cen tral Asia: Strengthening Compr ehensive Efforts to Counter Terrorism, 13/14 December 2001, Bishkek, Kyrgyz Republic, Wien/Bischkek 2002. SEC.GAL/32/02.

⁷ Der Abschlussbericht enthält neben einer Erklärung, auf die sich die Teilnehmerstaaten der Konferenz geeinigt haben, auch dieses Aktionsprogramm; vgl. Summary Report, a.a.O. (Anm. 6).

leistung finanzieller und anderer Hilfe für die Region zu erwägen, um den Kampf gegen den Terrorismus zu verstärken. Vermehrte Grenzkontrollen, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sowie gemeinsame Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, sind in dieser Beziehung die Haupttätigkeitsfelder.

Der portugiesische Amtierende Vorsitzende hat einen Persönlichen Beauftragten für Angelegenheiten der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus ernannt, um die Implementierung des Bukarester Aktionsplans und des Aktionsprogramms von Bischkek zu befördern. Der ehemalige dänische Verteidigungsminister Jan Trøjborg, der mit diesem Amt betraut wurde, hat die Aufgabe, im Namen des Amtierenden Vorsitzenden OSZE-Aktivitäten zur Implementierung der beiden Dokumente zu formulieren und voranzubringen sowie sich um die Koordinierung mit anderen internationalen Organisationen zu bemühen. Die Implementierungsbemühungen werden darüber hinaus von einer neuen Antiterrorismus-Einheit im Sekretariat unterstützt.

Über die zu ergreifenden konkreten Schritte hinaus muss eine relevante Rolle der OSZE auch darin gesehen werden, dass sie ein ständiges Forum zur Vertiefung der politischen Diskussion, Debatten und Verhandlungen bietet. Das bedeutet, dass die Teilnehmerstaaten - und bis zu einem gewissen Grad auch die verschiedenen Kooperationspartner - durch die OSZE dazu bewegt werden können, ihren eigenen nationalen Teil zu einem Kampf beizutragen, der uns alle angeht. Das rasche Einvernehmen der Teilnehmerstaaten darüber, eine gemeinsame Haltung gegen den Terrorismus einzunehmen, muss im Zusammenhang mit der zunehmenden Bedeutung gesehen werden, die der Auseinandersetzung mit Problemen zugemessen wird, die die gesamte OSZE-Region betreffen. Die Arbeiten zum Problem des Terrorismus können weitgehend als gemeinsame Anstrengung angesehen werden. Die aktive und konstruktive Herangehensweise aller Teilnehmerstaaten hat erheblich dazu beigetragen, die Fähigkeit der OSZE zu demonstrieren, zügig zu einer Verständigung über die zu leistende Arbeit und zu deren Konkretisierung zu kommen und allen ihren Teilnehmern den Nutzen der Organisation zu beweisen. Am Kampf gegen den Terrorismus sind alle Teile der Strukturen der OSZE beteiligt. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE hat den "Kampf gegen den Terrorismus - eine globale Herausforderung im 21. Jahrhundert" zum Thema ihrer Jahrestagung im Juli 2002 gemacht und dort eine umfassende Resolution zu diesem Thema verabschiedet. Sie hat darüber hinaus einen eigenen Fahrplan zur Unterstützung der Realisierung des Bukarester Aktionsplans entwickelt. Es gilt, den besonderen Beitrag, den Parlamentarier zur Erreichung der Ziele der OSZE leisten können, zu erkennen, vor allem was den Dialog zwischen Parlamentariern im Hinblick auf die Weiterentwicklung von Gesetzen, die zur Bekämpfung des Terrorismus erforderlich sind, angeht sowie im Bereich der Stärkung demokratischer Strukturen im gesamten OSZE-Gebiet.

Obwohl die - gemeinsam von der OSZE und UNODCCP organisierte - Konferenz von Bischkek ein hervorragendes Beispiel für die Zusammenarbeit

zwischen internationalen Organisationen und damit für die praktische Umsetzung der Plattform für kooperative Sicherheit ist, besteht der Bedarf an ständiger Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren vor Ort fort. Dies kommt auch im Bukarester Aktionsplan der OSZE zum Ausdruck. Die OSZE hat ihre Rolle im Kampf gegen den Terrorismus stets als eine die Vereinten Nationen unterstützende definiert, und im Aktionsplan wird viel Mühe darauf verwandt, die Einhaltung von VN-Konventionen und -Protokollen zu Fragen der Terrorismusbekämpfung sowie von Resolutionen des VN-Sicherheitsrats zuzusichern, die als globaler rechtlicher Gesamtrahmen für den Kampf gegen den Terrorismus betrachtet werden. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, Anstrengungen zu unternehmen, bis zum Ende des Jahres 2002 allen zwölf einschlägigen VN-Konventionen und -Protokollen beizutreten. Einige Staaten haben den Ständigen Rat bereits über die kurz darauf erfolgte Ratifizierung dieser Dokumente unterrichtet. Dies ist eine Möglichkeit, Synergieeffekte zwischen den Aktivitäten von Staaten und Organisationen zu erzielen, aber es gibt sicher noch weitere. Der portugiesische Amtierende Vorsitzende hat am 12. Juni 2002 ein Treffen der Generalsekretäre relevanter internationaler Organisationen mit dem Ziel einberufen, die Strategien in Bezug auf Antiterrorismus-Programme zu koordinieren. Diesem erfolgreichen Treffen folgte am 6. September 2002 eine Tagung für subregionale Organisationen und Initiativen im OSZE-Raum, bei der ebenfalls Fragen eines gemeinsamen Vorgehens gegen den Terrorismus erörtert wurden. Nur durch solche konzertierten Bemühungen kann der Kampf gegen den Terrorismus Erfolg haben. Nicht zuletzt scheint die OSZE eine Rolle als regionale Plattform zur Implementierung von VN-Beschlüssen spielen zu können - schließlich ist sie eine regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Alle Akteure haben das gemeinsame Fernziel, den Terrorismus auszurotten, ihre Strategien, Mittel und Zwischenziele weichen jedoch stark voneinander ab. Während manche ursprünglich glaubten, die Initiativen anderer Organisationen. Institutionen und Foren, wie die EU oder die G8, könnten in erheblichem Umfang auf den größeren Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten ausgedehnt werden, stellte sich dann jedoch heraus - jedenfalls weitgehend -, dass andere Staatengruppen sehr spezifische Aktivitäten entfalten, die nicht unbedingt in den facettenreicheren Rahmen der OSZE-Teilnehmerstaaten passen oder dort angesiedelt werden können. Der Europäische Haftbefehl ist hierfür ein gutes Beispiel. Das soll jedoch nicht heißen, dass nicht alle Gruppen von einem Meinungs- und Informationsaustausch über laufende oder geplante Aktivitäten profitieren könnten. Kooperationsbemühungen müssen also vor allem auf sich ergänzende Aktivitäten ausgerichtet sein, sie sollten jedoch nicht versuchen einander zu imitieren. Hier könnte die Zusammenarbeit mit der EU in ganz bestimmten Fragen, die für den Kampf gegen den Terrorismus von Bedeutung sind, wie z.B. Polizeiarbeit, Grenzüberwachung, Bekämpfung von illegalem Handel und Finanzierung des Terrorismus, relevanter sein, wenn man auch die Präsenz der OSZE in betroffenen Gebieten wie etwa Zentralasien berücksichtigt.

Die Beschäftigung mit der Terrorismusbekämpfung hat sich als integrativer Faktor für die OSZE als Organisation erwiesen. Ihr Potential, rasch auf die neue Situation nach dem 11. September zu reagieren, wurde unter Beweis gestellt, und ihre Fähigkeit, auf neu auftretende Sicherheitsrisiken entsprechende Antworten zu finden, wurde bestätigt. Die Umsetzung der Aufgaben, die wir uns selbst gestellt haben, ist in die Wege geleitet, die Bereitschaft zur Koordination mit anderen Organisationen im Zuge der Entwicklung ihrer jeweiligen Maßnahmen wird dabei nach wie vor ein Hauptmerkmal sein. Darüber hinaus wird sich wahrscheinlich auch die interne Koordination zwischen den verschiedenen Institutionen und z.B. auch zwischen dem Ständigen Rat und dem Forum für Sicherheitskooperation verbessern; vielleicht gilt das auch generell. Die Stärken der OSZE liegen in denjenigen Instrumenten und Aufgaben, die ihre Wirkung erst im Laufe der Zeit entfalten und die nachhaltige Bemühungen erfordern. Vielleicht sollten wir von den Aktivitäten der OSZE zwar keine massiven Verbesserungen in kurzer Zeit erwarten; auf längere Sicht aber schaffen sie eine deutliche Perspektive für einen langfristigen Wandel.

Die OSZE des 21. Jahrhunderts - Aufbruch zu neuen Ufern?

Wo steht die OSZE?

Oberflächlich betrachtet geht es der OSZE zu Beginn des neuen Jahrhunderts gut: Sie funktioniert im Rahmen ihrer Möglichkeiten, sie konnte ihren Aufgabenbereich regional und thematisch in den letzten Jahren beträchtlich erweitern, sie verfügt über rund 20 effiziente Missionen mit rund 4.000 Mitarbeitern vor Ort, sie hat das neue Feld der Grenzbeobachtung erfolgreich gemeistert und sie schickt sich an, eine neue Säule ihrer Arbeit im Polizeiwesen zu etablieren. Im OSZE-Gebiet der 55 Teilnehmerstaaten besteht genügend Handlungsbedarf in allen drei "Körben" der Schlussakte von Helsinki. Die Durchführung von Wahlen auf dem Balkan allein ist zu einer beständigen Herausforderung geworden. Die Implementierung der militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) funktioniert ausnehmend gut. Auf dem Gipfeltreffen von Istanbul kurz vor der Jahrhundertwende markierte die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta einen vorläufig letzten Höhepunkt in der Geschichte der OSZE als normsetzende sicherheitspolitische Organisation.

In der Gipfelerklärung von Istanbul hatten die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten erklärt: "Wir haben heute eine Charta für europäische Sicherheit verabschiedet, um die Sicherheit und Stabilität in unserer Region zu stärken und die operativen Fähigkeiten unserer Organisation zu verbessern (…) Wir brauchen den Beitrag einer gestärkten OSZE, um den Risiken und Herausforderungen im OSZE-Gebiet zu begegnen (…) Auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit, die wir als Teil unserer Charta angenommen haben, werden wir eng mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen zusammenarbeiten."

Dieser Gedanke, nämlich die nachhaltige Stärkung der OSZE, ist nach Istanbul nicht recht vorangekommen: Während der österreichischen Präsidentschaft im Jahre 2000 geriet die OSZE in eine unverschuldete Krise, die in Meinungsverschiedenheiten über Art, Umfang und Schnelligkeit der Erfüllung der Istanbuler Verpflichtungen ihren Ausgang nahm und von Russland dazu benutzt wurde, eine umfassende Reform der Organisation im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur einzufordern. Insbesondere die geographische Unausgewogenheit, ein Ungleichgewicht zwischen West und Ost,

_

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 441.

wurde beklagt; nur der postsowjetische Raum sei unter ständiger kritischer OSZE-Beobachtung, nicht aber die anderen sicherheitsrelevanten Phänomene im Westen des Geltungsbereichs der Schlussakte von Helsinki, wie der Konflikt in Nordirland, der baskische Terror, die Ausländerfeindlichkeit in Westeuropa, das Problem des Menschenhandels in den Empfängerländern, Extremismus und Separatismus, die Lage der Minderheiten, Migrationsprobleme oder das große Thema Terrorismus.

Bei der Schließung der beiden Missionen im Baltikum, in Riga und Tallinn, im Januar 2002 - gegen den Willen der Russischen Föderation - trat dieser Unmut besonders deutlich zu Tage, da in den Augen Moskaus genau die beiden OSZE-Missionen geschlossen wurden, die einzig und allein für russische Belange, nämlich die Rechte der russischen Minderheiten in Lettland und Estland, eingerichtet worden waren. Eine lange Debatte über die Ungleichgewichtigkeit des Haushalts folgte und lähmte die OSZE bis in das Frühjahr 2002 hinein.

Schließlich wurde das Denken und Handeln im Kreis der 55 Ständigen Vertreter im Ständigen Rat der OSZE in Wien aber von anderen Überlegungen geprägt, die alle mit den Folgen des 11. September zu tun hatten: Die Bereitschaft wuchs auf allen Seiten, die Vorteile der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus in vollem Umfang zu nutzen, sich den Herausforderungen dieses Phänomens nicht zu verweigern, sondern vielmehr anzuerkennen, dass Europa und Nordamerika enger zusammenrücken müssten, um die eigene Zivilisation bewahren zu können. Nachdem man noch zu Beginn des Jahres aus russischem Munde ironische Fragen nach dem Todesdatum der OSZE gehört hatte, klang es jetzt anders: Präsident Putin lobte in einer Rede in Almaty die OSZE als eine strategisch wichtige Organisation in Europa.

Die Erklärung des Ministerrats von Bukarest vom 3./4. Dezember 2001 hatte diese Entwicklung bereits angedeutet; parallel zu ihr waren der Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus und der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet worden. In der Erklärung des Ministerrats findet sich in Absatz 8 eine entscheidende Weichenstellung, die das Gesicht und die Zukunft der OSZE wesentlich verändern könnte, vorausgesetzt, der politische Wille dafür ist bei allen Teilnehmerstaaten vorhanden. Dort heißt es: "Wir bestätigen unsere Entschlossenheit, auf Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert einzugehen. Wir ersuchen den Ständigen Rat, für die OSZE eine Strategie auszuarbeiten, damit sie das Ihre zur Abwendung dieser Bedrohungen beitragen kann. Wir ersuchen das Forum für Sicherheitskooperation um einen eigenen Beitrag im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs und seines Mandats." Ganz offenbar geht dieser Wortlaut, der von den USA und Russland gleichermaßen akzeptiert wurde, auf die Unterredungen zwischen den Präsidenten Putin und Bush

Organisation f
ür Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. D ezember 2001, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 435-466, hier: S. 437.

in Crawford/Virginia zurück, die wenige Tage vor dem Bukarester Ministerratstreffen stattgefunden hatten. Dieser Absatz stellt nicht mehr und nicht weniger dar als den Auftrag, eine neue Wegbeschreibung, eine neue Positionierung für die Organisation zu finden, die sie für das 21. Jahrhundert fit und nutzbar macht. Der portugiesische Vorsitz hat im Sommer 2002, vielleicht gerade wegen der Vorgespräche der beiden Präsidenten, die Ständigen Vertreter Russlands und der USA in Wien damit beauftragt, einen ersten Entwurf zu unterbreiten, wie diese Perspektive aussehen könnte. Alle anderen Staaten sind gehalten, ihre eigenen Überlegungen beizusteuern, um hier so bald wie möglich, vielleicht schon beim Ministerratstreffen in Porto im Dezember 2002, zu einer ersten Orientierung bzw. zu konkreten Arbeitsaufträgen in Form von Ministerratsbeschlüssen zu gelangen. Nun wird man sich dieser Aufgabe nicht entledigen können, indem man lediglich neue diplomatische Formeln sucht, die das Problem verschleiern, nicht aber einer Lösung zuführen. Hier kann es nicht darum gehen, in unverbindlicher Form neue Erwartungen zu fixieren, sondern diese müssen konkret benannt werden. Dies ist der Zeitpunkt, zu dem man dem Mut aufbringen müsste, einen möglichen Quantensprung nach vorn zu wagen, der nicht nur zur Revitalisierung der OSZE führen würde, sondern ihr die politische Grundlage geben würde, die ihr als der einzigen umfassenden europäischen Sicherheitsorganisation zukommt. Keine andere Organisation in Europa hat nämlich den Vorzug, die beiden nordamerikanischen Demokratien mit allen europäischen Staaten zu verknüpfen, bis hin zu den Teilnehmerstaaten in Zentralasien, die gewährleisten, dass die OSZE heute eine gemeinsame Grenze mit China hat. Nimmt man das große Interesse der OSZE-Partnerländer Japan, Südkorea und Thailand hinzu, so ist plötzlich der alte Traum einer Sicherheitszone in der nördlichen Hemisphäre, die von Vancouver bis Wladiwostok reicht, zum Greifen nahe. Weit hergeholt ist das nicht, denn die OSZE ist als unverzichtbares Instrument der zivilen Krisenprävention mit ihrem normativen Acquis und ihren gut entwickelten operativen Fähigkeiten anerkannt. Sie ist im sicherheitspolitischen Umfeld nicht statische Selbstverständlichkeit, sondern muss jederzeit in einem neuen Umfeld verankert werden. Der Blick für ihr Potential und ihren komparativen Vorteil gegenüber anderen internationalen Organisationen, auch EU, NATO und Europarat, darf nicht verstellt werden: Die Flexibilität und Schnelligkeit ihrer Verfahren, die gleichberechtigte Einbindung ihrer Teilnehmerstaaten, ihre regionale und operative Handlungsfähigkeit gerade dort, wo andere sicherheitspolitische Akteure eben keine Fähigkeiten aufzuweisen haben oder sich politisch nicht engagieren wollen, und ihre breite Wirkung in die Zivilgesellschaften hinein sprechen eine überzeugende

Man kann der OSZE auch keine Negativbilanz vorhalten. Vielmehr kann sie für das Jahr 2001 insgesamt auf durchaus respektable Ergebnisse zurückblicken. Sie hat sich als eine der wichtigsten, wenn nicht als die wichtigste Organisation der zivilen Krisenprävention bewährt: Ihre 20 Feldmissionen ha-

ben effiziente Arbeit geleistet, und niemand, der zivile Krisenprävention ernst nimmt, wird die Arbeit dieser Missionen in Frage stellen. Auch auf den 11. September hat die OSZE schnell reagiert, indem sie bereits im Dezember 2001 einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet hat. Sie ist als einzige Organisation in allen fünf zentralasiatischen Staaten vertreten und trägt durch ihre Präsenz und ihren umfassenden politischen Ansatz dazu bei, dass gerade in dieser Region im Kampf gegen den Terrorismus der Prozess der Demokratisierung und die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit nicht außer Acht gelassen werden. Sie kümmert sich durch ihren Medienbeauftragten Freimut Duve im gesamten OSZE-Gebiet, in Ost und West, um die Bewahrung der Medienfreiheit in kritischer Zeit. Weltweit wird dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) für seine Projektarbeit und die Durchführung von Wahlen höchstes Lob gezollt. Das gleiche gilt für die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, bis Juni 2001 Max van der Stoel und heute Rolf Ekéus, der diskret und im Hintergrund konfliktverhütend wirkt. Die OSZE hat Erfolgsgeschichten vorzuweisen, die sich sehen lassen können, so die Bewältigung der Krisen in Mazedonien und im Preševo-Tal zwischen Serbien und dem Kosovo. Ihre multiethnische Polizeiarbeit, vor allem im Kosovo und in Südserbien, wird allgemein anerkannt; niemand sonst kann diese Arbeit tun. Schließlich hat sie eine aktive Parlamentarische Versammlung, die gerade in den letzten Monaten mehr denn je den Anspruch formuliert hat, die Arbeit der Organisation politisch zu begleiten und die dafür nötigen Impulse zu geben.

Die OSZE war und ist auch weithin der Anker der konventionellen und militärischen Transparenz in Europa: Sie bietet die Basis für einen umfangreichen Dialog über Militärdoktrinen und Verteidigungspolitik. Sie sichert im Rahmen des Wiener Dokuments und des von ihr gestützten KSE-Vertrags den Kernbeitrag zu konventioneller Stabilität, Abrüstung und Rüstungskontrolle in ganz Europa und Zentralasien mit der Durchführung und Auswertung des militärischen Informationsaustauschs, von Überprüfungsbesuchen und Inspektionen. Sie trägt wesentlich zur Stabilisierung des Balkans bei, indem sie die rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen nach dem Dayton-Abkommen durchführt und überwacht. Mit der Verabschiedung ihres Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen hat sie einen entscheidenden und erfolgreichen Beitrag zur Entwicklung des Aktionsplans der Vereinten Nationen zu Kleinwaffen geleistet. Schließlich hat Russland Ende 2001 als letzter Staat den Vertrag über den Offenen Himmel unter dem Dach der OSZE ratifiziert; dieser Vertrag ist die weitreichendste vertrauens- und sicherheitsbildende Vereinbarung über Europa hinaus.

Insgesamt ist die OSZE institutionell konsolidiert, ihre Reformen sind weitgehend abgeschlossen, ihr vergleichsweise geringes Budget von weniger als 200 Millionen Euro pro Jahr ist erstaunlich: Deutschland bezahlt einen jährlichen Beitrag von knapp 25 Millionen Euro; dies ist weniger als sein Beitrag zu einer einzigen VN-Mission, nämlich derjenigen in Sierra Leone. In Anbe-

tracht der weiter bestehenden Defizite an Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und der Notwendigkeit militärischer Stabilität, Transparenz und Vertrauensbildung im gesamten OSZE-Gebiet ist das nicht viel. Die auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 verabschiedete "Europäische Sicherheitscharta" könnte, würde sie umgesetzt, eine weitreichende Grundlage für die gesamteuropäische Sicherheitspolitik sein.

Was also tun mit der OSZE?

Ein Blick auf das Jahresende 2002 eröffnet den Blick auf neue Perspektiven. Im November wird beim NATO-Gipfel in Prag aller Voraussicht nach eine große NATO-Erweiterung mit bis zu sieben neuen NATO-Mitgliedsländern beschlossen werden. Im Dezember wird beim Europäischen Rat in Kopenhagen klar sein, welche Länder in Kürze der Europäischen Union beitreten werden. Auch diese Zahl wird nicht klein sein. Wird dies dazu führen, dass die Europäische Union ein noch ehrgeizigerer Akteur auf der europäischen Bühne wird? Einer, der für seine Mitgliedstaaten naturgemäß große Attraktivität hat und der sich neue Handlungsfelder erschließen wird? Die IPTF-Nachfolge in Bosnien, eigentlich der OSZE auf den Leib geschrieben, ging aus europapolitischen Erwägungen, nämlich zum Beweis der Funktionsfähigkeit der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität, bereits an die Europäische Union. Daraus folgt, dass es immer weniger zwingend wird, dass nur die OSZE bestimmte Aufgaben übernehmen kann, die ihr in der Vergangenheit zugefallen waren. Je mehr europäische Länder sich infolge der politischen Gravitation nach Brüssel orientieren, desto größer wird das Gefälle. Daraus folgt, dass sich OSZE und Europäische Union aufeinander einstellen und beide das Ihrige tun müssen, um die Plattform von Istanbul zu realisieren: Kooperation, nicht Konkurrenz tut Not. Was die menschliche Dimension betrifft, so schauen die meisten Nicht-EU-Länder in Europa auf den Europarat in Straßburg oder auf die Kopenhagener Kriterien der EU, die sie stärker zu motivieren scheinen als der Appell an eingegangene OSZE-Verpflichtungen. Die Rolle der EU-Fortschrittsberichte in der Debatte um die Schließung der OSZE-Missionen im Baltikum hat dies klar bewiesen. Auch dort, wo eine Beitrittsperspektive durchaus noch in weiter Ferne ist, bewirkt sie über die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen doch eine Antriebskraft, die stärker scheint als die der OSZE. Vielleicht deshalb, weil die OSZE im Unterschied zur Europäischen Union keine "sticks and carrots" aufbieten kann - ihr bleibt wegen der Konsenspflicht immer nur der Appell an die Bereitschaft und den politischen Willen ihrer Teilnehmerstaaten. Auch die NATO-Perspektive und die vertrauensbildende Zusammenarbeit im Rahmen des Programms "Partnerschaft für den Frieden" und im "Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat" schwächen das Interesse an der OSZE als Rahmen für rüstungskontrollpolitische Transparenz und Vertrauensbildung,

wenngleich der OSZE der große Mehrwert von substantiellen Entscheidungen vorbehalten bleibt. Wenn aber z.B. Russland im rüstungskontrollpolitischen Bereich seinem Ziel näher kommt, an den Entscheidungen der NATO beteiligt zu werden, so würde auch diese Funktion zunehmend von Wien auf Brüssel übergehen.

Aber es gibt ein neues Interesse an einem sicherheitspolitischen Dialog auch in der OSZE. Auf einem Kolloquium im Juni 2002 in Baden bei Wien präsentierten die USA einen Vorschlag, der von den russischen Vertretern mit Interesse aufgenommen wurde: die Einrichtung eines Sicherheitsforums, das mindestens einmal im Jahr in Wien unter Beteiligung hochrangiger Hauptstadtvertreter die europäische Sicherheitslage im Rahmen der OSZE diskutieren und analysieren soll.

Dieser Vorschlag geht durchaus auf russische Anregungen zurück. Russland hatte während der Reformdiskussion der letzten beiden Jahre stets bemängelt, dass die OSZE ihre eigentliche, auf die Schlussakte von Helsinki zurückgehende Funktion nicht mehr wahrnehme, nämlich den politischen Dialog zu führen. Die Debatten im Ständigen Rat sind nach Meinung vieler Beobachter auf bloße vorformulierte Erklärungen reduziert worden, lediglich im Vorbereitungsausschuss, der jeweils vor dem Ständigen Rat zusammentritt, würden noch ansatzweise solche Debatten stattfinden - dies sei jedoch nicht genug. Man erinnert sich daran, dass Russland vor Jahren ganz andere Pläne mit der OSZE hatte: Sie sollte allen anderen europäischen Organisationen, auch der NATO, als mitgliedsstärkste Organisation in Europa vorgesetzt sein; Entscheidungen sollten einvernehmlich getroffen werden, auch solche über die Erweiterung der Europäischen Union und der NATO.

Der Gedanke an ein solches Forum ist bestechend, doch er sollte kühner gefasst werden: Es sollte ein europäisches Sicherheitsforum geschaffen werden, das diesen Namen auch verdient und das die OSZE in die Lage versetzen würde, mit den anderen europäischen Institutionen auf gleicher politischer Augenhöhe zu verkehren. Ich spreche nicht von einem europäischen Sicherheitsrat: dieser wäre weder durchsetzbar noch wünschenswert. Aber wenn es stimmt, dass in den vergangenen zehn Jahren die europäischen Institutionen vor allem auf dem Balkan täglich bewiesen haben, dass sie eine große Aufgabe nur gemeinsam, in Kooperation und nicht in Konkurrenz, bewältigen können, dann muss auch die OSZE einen Platz in Brüssel haben und darf nicht länger am Wiener Katzentisch sitzen. Was spräche dagegen, ein europäisches Sicherheitsforum regelmäßig in Brüssel tagen zu lassen, mit einer alle anderen Institutionen ebenfalls berührenden Agenda, in dem politische Strategien diskutiert, Aufgaben verteilt, Synergien erzielt und Reibungsverluste vermieden würden? Wenn der NATO-Generalsekretär mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, dem Generalsekretär des Europarats und dem Hohen Repräsentanten der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zusammenkäme, um z.B. die Aktivitäten in Krisenregionen wie Zentralasien, Moldau, dem Kaukasus und dem Balkan ohne politische

Umwege zu koordinieren, so hätte das einen entscheidenden Vorteil: Diejenigen Länder nämlich, die weder der Europäischen Union noch der NATO angehören - und das wäre noch gut die Hälfte aller OSZE-Teilnehmerstaaten - wären ebenfalls an diesen europäischen Entscheidungen beteiligt - ein unschätzbarer Vorteil.

Wäre der politische Wille allenthalben in Europa für eine solche Einrichtung da, so bräuchte nicht viel Aufwand betrieben zu werden, um einen solchen politischen Mehrwert herstellen zu können. Was läge näher, als dass die Außenminister bei ihrem OSZE-Ministerratstreffen in Porto Anfang Dezember sich diese Frage vornähmen und dem Rat entsprechende Weisungen erteilten? Für das Jahr 2003 ist ohnehin ein OSZE-Gipfel auf der Ebene der Staatsund Regierungschefs vorgesehen. Wenn er Sinn haben soll, dann muss dabei auch die Rolle der OSZE für das 21. Jahrhundert konkret beschrieben werden. Wenn die Weichen in Europa nach NATO- und EU-Erweiterung ohnehin neu gestellt sind, muss eine politische Perspektive auch für knapp 30 Staaten beschrieben werden, die keinem Bündnis in Europa angehören außer der OSZE. Nicht mehr, aber auch nicht weniger ist gefragt, wenn die OSZE sich an die Ausfüllung des Absatzes 8 der Erklärung von Bukarest macht.

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Die USA, Russland und die OSZE - Europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert

Wo steht die OSZE heute?

Das zweite Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aller OSZE-Teilnehmerstaaten liegt über ein Jahrzehnt zurück. Mit der Unterzeichnung der "Charta von Paris für ein neues Europa" bekräftigten die OSZE-Teilnehmerstaaten ihr Bekenntnis zu den Prinzipien der OSZE und begannen mit dem auch heute noch nicht abgeschlossenen Prozess der Institutionalisierung der OSZE. In den vergangenen zehn Jahren vollzog sich die vollständige Umwandlung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in eine heute in jeder Hinsicht echte internationale Organisation. Die Debatten der neunziger Jahre über die Form und die Funktion der OSZE gehören in gewisser Hinsicht der Vergangenheit an. Das soll keineswegs heißen, dass unter allen 55 Teilnehmerstaaten der OSZE nun vollständige Einigkeit über den Charakter der OSZE und ihre Rolle in der europäischen Sicherheit herrscht. Zwischen den Teilnehmerstaaten gibt es vielmehr erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Die Art der Debatten hat sich jedoch deutlich verändert. Die Vereinigten Staaten beharrten stets auf der Vorrangstellung der NATO in der europäischen Sicherheitslandschaft. Ebenso hartnäckig hatte die Russische Föderation in den neunziger Jahren versucht, die Erweiterung der NATO aufzuhalten, und stattdessen - mit nur sehr geringer Unterstützung von Seiten anderer Länder - immer wieder gefordert, die OSZE zur übergeordneten Sicherheitsorganisation für Europa zu machen. Andere Staaten, die in der OSZE ebenfalls den Kern eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems sahen, schlossen sich Russland an. Aber obwohl es im Laufe der Zeit zu einigen Kompromissen gekommen ist - dazu gehört z.B. die Umbenennung der KSZE in OSZE auf dem Budapester Gipfel von 1994, die teilweise als Geste gegenüber Russlands Wunsch nach einer zentraleren Rolle für die OSZE in der europäischen Sicherheit zu verstehen ist -, haben die USA doch den Kampf um die Vorrangstellung der NATO für sich entschieden und es geschafft, dass die OSZE eine Funktion behielt, die man bestenfalls als Unterstützerrolle bezeichnen kann.

Man muss vermutlich auch fairerweise feststellen, dass sich die Position der Vereinigten Staaten bislang ohne irgendeine der negativen Folgen für die Sicherheit, die OSZE-Verfechter und Gegner der NATO-Erweiterung befürchtet hatten, behauptet hat. So scheinen z.B. die jüngsten Ereignisse trotz der Befürchtungen, die erste Runde der NATO-Erweiterung um Ungarn, Polen und die Tschechische Republik würde Russland isolieren und seine Beziehungen zu dem westlichen Bündnis belasten, nahe zu legen, dass diese Be-

fürchtungen sich zumindest kurz- bis mittelfristig nicht bewahrheiten werden. Das soll nicht heißen, dass die NATO-Erweiterung richtig war und ist; diese Debatte gehört allerdings nicht hierher.

In den Diskussionen geht es heute nicht darum - und darum sollte es auch gar nicht gehen -, wie sich die OSZE in die gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur einfügt. Heute ist es stattdessen an der Zeit, sich die zutreffendere Frage zu stellen, was die OSZE eigentlich ist. Zwar sind einige OSZE-Verfechter noch immer von ihrer Unterstützerrolle enttäuscht; andere beginnen nun jedoch langsam die große Vielfalt innovativer Instrumente, die die OSZE auf den Gebieten Demokratisierung, Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge entwickelt hat, zu schätzen. Durch Versuch und Irrtum, nach Höhen und Tiefen und nach guten, fruchtbaren, alle Themen und alle Teilnehmer einschließenden Debatten verfügt die OSZE nunmehr über ein Budget von beinahe 200 Millionen US-Dollar und ein reichhaltiges Repertoire an Instrumenten. Die große Vielfalt und geographische Reichweite ihrer Aktivitäten sind beeindruckend. Ohne sich von Anfang an auf irgend etwas festzulegen, hat die OSZE in zentralen Fragen der europäischen Sicherheit nach dem Kalten Krieg manchmal die Führung übernommen, manchmal nur reagiert; immer aber war sie - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß - mit ihnen befasst.

Viele Instrumente zu besitzen bedeutet natürlich nicht automatisch, effektiv zu sein. So verweisen viele Kritiker der OSZE auf einen umständlichen Entscheidungsprozess, mangelnde organisatorische Verantwortlichkeit, schlecht ausgebildete Feldmissionen sowie fehlende militärische Kapazitäten als Indiz dafür, dass die Organisation vor Ort nur wenig bewirken kann. Beobachter bemerken, dass man das Kosovo und Tschetschenien, zwei Gebiete die mitten im OSZE-Sicherheitsraum liegen, wohl kaum als gelungene Modelle für Konfliktverhütung und die Aussöhnung zwischen verfeindeten Volksgruppen bezeichnen kann. Die Leistungsfähigkeit der OSZE zu messen ist wichtig, aber auch extrem schwierig. Die internationale Forschung z.B. am United States Institute of Peace (USIP) in Washington, D.C., oder am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) in Hamburg spielt eine wichtige Rolle bei der Darstellung der Geschichte der OSZE und bei ihrer Beurteilung. Die Auswertungen sind von großer Bedeutung für eine umfassende Bewertung der OSZE. An dieser Stelle und für unsere Zwecke soll die Feststellung reichen, dass es ihren Aussichten, auch weiterhin eine entscheidende Rolle in Eurasien zu spielen, nur dienlich ist, wenn der Organisation international mehr Aufmerksamkeit zuteil wird und mehr Wissenschaftler und Praktiker sie analysieren und bewerten. Das ist insbesondere in den Vereinigten Staaten von Bedeutung, wo das Wissen von der OSZE und die ihr entgegengebrachte Aufmerksamkeit minimal sind.

Das, was die OSZE heute ist, ist nicht das Ergebnis eines "grand design"; aber gerade das macht sie so interessant. Von 1975 bis 1990 war sie die Antwort auf den Kalten Krieg, ein etwas sperriges Instrument für den Dialog und für Verhandlungen selbst in den düstersten Tagen der Spaltung zwischen Ost und West. Ihre weitere Entwicklung von 1990 bis zur Gegenwart erfolgte größtenteils als Reaktion auf das Ende des Kalten Krieges und die Balkankriege. Was ersteres anbelangt, füllte sie ein Vakuum in zahlreichen Bereichen der menschlichen Dimension von Sicherheit, darunter Medienfreiheit, freie und faire Wahlen und Sprachenrechte, um nur einige zu nennen. In dieser Hinsicht hat die OSZE die Transformation der ehemaligen Sowjetunion erleichtert. Was die Balkankriege anbelangt, hat sich die OSZE auf bestimmte Aspekte der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt spezialisiert, zu denen so komplizierte und heikle Fragen wie die Wiedereingliederung von Flüchtlingen, die Errichtung von Wahlsystemen und die Ausbildung der lokalen Polizei zählen. Dass ihr dabei die Rolle eines Unterstützers zufiel, hat verhindert, dass sie zur führenden internationalen Organisation im Nachkriegs-Kosovo wurde. War sie vor den Luftangriffen der NATO noch die wichtigste internationale Organisation vor Ort, so erforderte allein der Umfang des Wiederaufbaus die Aufsicht der Vereinten Nationen über die Anstrengungen der Staatengemeinschaft im Kosovo. Der Auftritt der Vereinten Nationen als führende Organisation im Nachkriegs-Kosovo unterstrich die begrenzte Rolle, die die OSZE spielen kann.

Trotz ernst gemeinter Warnungen vor einer Erweiterung der NATO und der von Russland mehrfach geäußerten Hoffnung, die OSZE könne irgendwie zu der wahren umfassenden Sicherheitsorganisation für Europa werden, werden sich diese Träume der OSZE-Verfechter sicherlich nicht so bald verwirklichen lassen. Russland hat zwar einige Male gegen die NATO und auch gegen die Rolle, die die OSZE in Russland selbst und in seiner Einflusssphäre wahrnimmt, protestiert; es scheint diese Tatsache dennoch akzeptiert zu haben. Die von russischer Seite aufgestellte Behauptung, die OSZE sei die einzige Organisation, die Europa in Einheit und Freiheit tragen und erhalten könne, ist seltener zu hören. Nichtsdestoweniger gibt es Spannungen, und von Seiten Russlands schleichen sich immer wieder kritische Töne in die Debatte ein. Das folgende Zitat ist dafür ein gutes Beispiel: "Heutzutage hat die OSZE weder mit Zusammenarbeit (an deren Stelle ein unverhohlenes Diktat getreten ist), geschweige denn mit Sicherheit zu tun, da allein die Anwesenheit der OSZE in einem Land eine Vorwarnung auf den damit einhergehenden teilweisen oder vollständigen Souveränitätsverlust ist. Es gibt sogar schon eine gängige Redensart, die besagt: erst die OSZE, dann die NATO (oder noch genauer: die USA)."1

_

Nezavisimaja Gazeta vom 15. Februar 2002, zitiert nach: OSCE Newsletter 3/2002, S. 16 (eigene Übersetzung).

Russlands neuer Pragmatismus in seinen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten läst sich an vier Punkten aufzeigen. Erstens ist es nach dem 11. September zu einer sehr umfangeichen amerikanisch-russischen Zusammenarbeit gekommen. Der derzeitige US-Botschafter bei der OSZE, Stephan Minikes, und der Botschafter der Vereinigten Staaten in der Russischen Föderation, Alexander Vershbow, äußerten sich dazu wie folgt: "Als die NATO nach dem 11. September erstmals in ihrer Geschichte den Verteidigungsfall ausrief, reagierte die Russische Föderation so, wie wir es von einem Verbündeten erwartet hätten."² Von wichtiger logistischer Unterstützung über die Erlaubnis, US-Truppen in Zentralasien und im Kaukasus zu stationieren, bis hin zu allgemeiner rhetorischer und moralischer Unterstützung - der 11. September hat eindrucksvoll illustriert, dass die Vereinigten Staaten bei der Bewältigung einiger der gefährlichsten Sicherheitsprobleme der Welt noch immer auf die Zusammenarbeit mit Russland angewiesen sind. Diese Erkenntnis war für die Vereinigten Staaten ebenso wichtig wie für Russland und hat dazu beigetragen, die nach wie vor unentbehrlichen bilateralen Beziehungen zu festigen.

Zweitens ist Russland zwar nach wie vor nicht eben erfreut über den am 13. Dezember 2001 bekannt gegebenen Beschluss der Vereinigten Staaten, sich aus dem ABM-Vertrag zurückzuziehen, um stattdessen die nationale Raketenabwehr (National Missile Defense, NMD) weiterzuverfolgen; die jüngsten Reaktionen aus Russland sind jedoch verhalten. Noch vor zehn Jahren hätte kaum jemand eine derartige Reaktion auf einen Schritt vorhergesagt, der damals als ein Akt wahrgenommen worden wäre, der den amerikanisch-russischen Beziehungen irreparablen Schaden zugefügt hätte. Hatte Präsident Wladimir Putin noch vor einiger Zeit damit gedroht, Russland werde aus mehreren Rüstungskontrollverträgen mit den Vereinigten Staaten aussteigen, so ist die vor kurzem erfolgte Unterzeichnung eines neuen Abrüstungsvertrags für strategische Waffen ein deutliches Indiz dafür, dass der Rückzug der USA keine ernsthafte Gegenreaktion hervorrufen wird. Celeste Wallander fasst dies treffend zusammen: "Die russische Regierung setzt darauf, dass sie in einer Welt ohne ABM-Vertrag weniger zu verlieren hat, als sie von Vereinigten Staaten, die zur Zusammenarbeit bereit sind, gewinnen kann."³

Drittens haben sich die USA und Russland am 24. Mai 2002 darauf geeinigt, die beiderseitigen Nuklearwaffenarsenale um fast zwei Drittel zu reduzieren - und das, obwohl Russland lange Zeit Einwände dagegen erhoben hatte, dass lediglich die aktiven Sprengköpfe gezählt werden, worauf die USA wiederum bestanden hatten. Aber wie schon in so vielen Verhandlungen zwischen den beiden Ländern setzte sich die US-amerikanische Position wieder einmal

Alexander Vershbow/Stephan Minikes, Russia and OSCE: Enhancing Security Cooperation to Russia's South, in: Kommersant vom 3. April 2002, sowie auf der Webs ite der Mission der Vereinigten Staaten bei der OSZE, http://www.usosce.rpo.at/archive/2002/04/3op-ed.htm (eigene Übersetzung).

³ Celeste Wallender, Russia's Strategic Priorities, in: Arms Control Today, Januar/Februar 2002, S. 4 (eigene Übersetzung).

durch. Der Vertrag war jedenfalls ein deutlicher Hinweis darauf, dass Meinungsverschiedenheiten über strategische Waffen Fortschritten in den amerikanisch-russischen Beziehungen nicht länger im Weg stehen würden. Befürworter der nuklearen Abrüstung kritisieren zwar, dass der Vertrag nicht die Vernichtung der abgebauten Sprengköpfe verlangt und außerdem einen Zeitraum von zehn Jahren für die vollständige Implementierung der Vereinbarungen vorsieht; dennoch ist er wahrscheinlich besser als gar kein Vertrag. Die bilateralen nuklearen Beziehungen zwischen den beiden Nationen treten zugunsten drängenderer Probleme in den Hintergrund. US-Außenminister Colin Powell fasste dies - in Anspielung auf einen erst kürzlich beigelegten Streit um ein russisches Importverbot für amerikanisches Geflügel - vielleicht am besten mit den Worten zusammen: "Das Hin und Her von Hähnchen zwischen unseren Ländern sorgt mich mehr als das von Raketen. Und das ist auch gut so."

Viertens konkretisierte die NATO am 14. Mai 2002 frühere Versuche, Russland stärker einzubinden, durch die Ankündigung der Einrichtung des Russland-NATO-Rates, eines weiteren Instruments zur Vertiefung der Zusammenarbeit in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Rüstungskontrolle und internationale Krisenbewältigung. In den letzten zehn Jahren waren zahlreiche NATO-Institutionen (Partnerschaft für den Frieden, Nordatlantischer Kooperationsrat, Ständiger Gemeinsamer NATO-Russland-Rat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat) geschaffen worden, denen es allesamt nicht gelang, Russlands Verlangen danach, als gleichberechtigte Macht in Europa anerkannt zu werden, zu erfüllen. Ob dieser jüngste Schritt tatsächlich mehr bringen wird als die vorhergegangenen halbherzigen Versuche, Russland dadurch zu besänftigen, dass man besondere Mechanismen für seine Mitwirkung in der NATO schafft, wird sich erst noch zeigen. Das neue Abkommen, von Großbritanniens Außenminister Jack Straw als die "Beerdigung des Kalten Krieges" verkündet, scheint jedoch Russland die gleichberechtigte Teilnahme an Diskussionen und Aktionen zumindest bei einer begrenzten Auswahl bestimmter Themen mit den 19 NATO-Mitgliedstaaten anzubieten. Die NATO-Mitgliedstaaten behalten dabei die Kontrolle über Beschlüsse in Bezug auf den Einsatz von Streitkräften oder die Mitgliedschaft in der Allianz. Russland wird also nach wie vor bestenfalls der Junior-Partner in dem zunehmend an Bedeutung gewinnenden Bündnis sein. Zur Hervorhebung Russlands veränderter Denkweise und seines pragmatischeren Herangehens an die NATO fällt der russische Widerstand gegen die NATO-Erweiterung - sogar um die baltischen Staaten - verhaltener aus, als man vor nur wenigen Jahren vorhergesagt hätte.

Das alles folgt einem offensichtlichen Muster: In allen Sicherheitsfragen, in denen es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vereinigten Staaten und Russland kommt, gibt Russland den USA in wichtigen, die internationale Sicherheit betreffenden Punkten nach. Die Entwicklung der OSZE ist dafür ein besonders aussagekräftiges Beispiel. Die Organisation reflektiert weitaus

stärker die amerikanischen Vorstellungen von dem, was sie sein sollte, als die russische Vision einer OSZE. Das gilt nicht nur für die Rolle, die die OSZE generell im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur spielt, sondern auch für das Wesen und die Form der Organisation.

Zwar habe ich weiter oben von einem neuen russischen Pragmatismus gesprochen; Russlands Nachgiebigkeit spiegelt jedoch auch ein erhebliches Machtgefälle zwischen den USA und Russland wider. Der Pragmatismus erweckt in Kombination mit der Schwäche Russlands zumindest den Anschein kooperativerer Beziehungen zwischen den beiden ehemaligen Gegnern. Man könnte sich auch ein ganz anderes Szenario vorstellen, in dem Russlands Schwäche, gepaart mit einer weniger pragmatischen Außenpolitik, innerhalb der russischen außenpolitischen Elite zu einer Unnachgiebigkeit geführt hätte, die die oben erwähnten bedeutenden Verträge verhindert hätte. Auch wenn es Befürchtungen und auch Belege dafür gibt, dass die russische außenpolitische Elite sich von der öffentlichen Meinung über diese Annäherung an die Vereinigten Staaten abhebt, so stimmt es auch, dass das Thema Außenpolitik für die Mehrheit der russischen Bevölkerung heutzutage nicht gerade von besonders herausragender Bedeutung ist.

Natürlich gibt es trotz allem, was ich als neuen russischen Pragmatismus beschrieben habe, noch zahlreiche Streitpunkte zwischen den Vereinigten Staaten und Russland. Und viele davon betreffen Gebiete, auf denen die OSZE eine einzigartige Rolle spielt. Präsident Putins Unterstützung für den autokratischen Präsidenten von Belarus, Alexander Lukaschenko, ist bei vielen Beobachtern im Westen nicht gern gesehen und Russland isoliert sich mit der Verteidigung Lukaschenkos innerhalb der OSZE, wo es der OSZE-Mission in Belarus erfolgreich die Hände binden konnte, fortlaufend selbst. Auch hat es Russland noch immer nicht geschafft, seiner OSZE-Verpflichtung, seine 2.600 Soldaten aus Moldau abzuziehen, nachzukommen. Auch in Georgien unterhält Russland Tausende Soldaten und hat den russischen Militärstützpunkt in Gudauta auf abchasischem Gebiet noch immer nicht geschlossen.

Das Beispiel Tschetschenien

Die größten Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und Russland betrafen Tschetschenien. Tschetschenien ist daher ein gutes Beispiel für die Art der Konflikte, die in der OSZE aufgetreten sind und die es auch heute noch gibt. Die Meinungsverschiedenheiten haben sich nach den Terroranschlägen auf die Vereinigten Staaten ein wenig zerstreut. Russlands Kooperation hat zu Vermutungen geführt, die Vereinigten Staaten könnten sich dazu verleiten lassen, dem nach wie vor anhaltenden Konflikt in Tschetschenien gegenüber eine unkritischere Haltung einzunehmen, bei Verletzungen von OSZE-Normen und -Prinzipien durch Russland ein Auge zudrücken und

vielleicht einräumen, Russlands nationale Interessen rechtfertigten sein Vorgehen gegen "tschetschenische Terroristen".

Die OSZE beschäftigt sich seit langem mit Tschetschenien und hat schmerzliche Erfahrungen gemacht. Im April 1995 stimmte der Ständige Rat der OSZE der Einrichtung einer OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien zu. Die OSZE übernahm eine wichtige Rolle in Fragen, mit denen sie sich traditionell befasst. Sie unterstützte die Vermittlung von Waffenstillständen zwischen den kriegführenden Parteien und die Organisation der Präsidentschaftswahlen in Tschetschenien im Jahre 1997. Als einzige internationale Organisation, die sich seinerzeit in Tschetschenien aufhielt, übernahm die OSZE Aufgaben, für die sie über beachtliche Expertise und Erfahrung verfügte, insbesondere im Bereich Menschenrechte, bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt und beim Wiederaufbau der tschetschenischen Wirtschaft. Im Dezember 1998 war die OSZE-Unterstützungsgruppe jedoch aufgrund der Sicherheitslage vor Ort gezwungen, sich aus Tschetschenien zurückzuziehen und nach Moskau auszuweichen. Russland hatte zu der Unterstützungsgruppe stets ein gespanntes Verhältnis. Im September 1999 erhob es z.B. heftigen Widerspruch, als die Unterstützungsgruppe an Tschetschenen begangene Menschenrechtsverletzungen dokumentierte und die Unterlagen an alle OSZE-Delegationen in Wien sandte.⁴

Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999 war Russlands Militäraktion in Tschetschenien das beherrschende Thema. Der damalige russische Präsident Boris Jelzin äußerte dazu auf dem Gipfeltreffen: "Sie haben nicht das Recht, Russland wegen Tschetschenien zu kritisieren. Wir setzen uns gegen eine Welle von Terrorakten, die über Moskau und andere Städte und Dörfer unseres Landes hereingebrochen ist, zur Wehr. 1.580 Menschen friedliche Bürger - hatten bereits unter ihr zu leiden." Zwar wurde das Mandat der Unterstützungsgruppe in Istanbul bestätigt; Russland bestand jedoch ebenso darauf, dass die OSZE die territoriale Integrität Russlands bekräftigt und den Terrorismus verurteilt.

Ende des Jahres 2000 kam es wegen Tschetschenien erneut zu Spannungen innerhalb der OSZE, als sich der russische Außenminister Igor Iwanow Druck von Seiten der OSZE widersetzte. Iwanow erhob Einspruch gegen den Entwurf einer Erklärung, die eine Untersuchung mutmaßlicher Verbrechen an tschetschenischen Zivilisten forderte und auf dem Ministerratstreffen in Wien verabschiedet werden sollte. Es war das erste Mal seit dem Zusammenbruch des Kommunismus, das Russland gegen eine Erklärung der OSZE ein Veto einlegte. Weitere ernste Spannungen traten auf, als die damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Österreichs Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, Russlands Aktionen in Tschetschenien in einer offiziellen Erklärung kritisierte. Die russische OSZE-Delegation verurteilte dieses Vorgehen scharf mit dem Hinweis, dass es sich um eine Verletzung des Konsensprinzips der

⁴ Vgl. Diederik Lohmann, The international community fails to monitor Chechnya abuses, in: Helsinki Monitor 3/2000, S. 73-82.

OSZE handle. Dies wiederum veranlasste die Delegation, die OSZE dazu aufzufordern, die Arbeitsweise der OSZE überhaupt sowie das Recht und die Möglichkeit des bzw. der Amtierenden Vorsitzenden, im Namen der gesamten Organisation Erklärungen abzugeben, zu überdenken. Die USA unterstützten die Amtierende Vorsitzende. Vieles an der Rhetorik in diesem Konflikt erinnerte an Erklärungen der Sowjets in der KSZE in den siebziger und achtziger Jahren, in denen sie sich darüber beklagten, dass die Konferenz im Bereich der Menschenrechte mit zweierlei Maß messe und ausschließlich vermeintliche Menschenrechtsverletzungen in der sowjetischen Einflusssphäre kritisiere, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen im Westen jedoch ignoriere. Darüber hinaus veranlasste die Kritik der OSZE an Russlands Vorgehen in Tschetschenien Russland dazu, die Themen Nordirland, Korsika und Zypern im Ständigen Rat der OSZE zur Sprache zu bringen.

Die Blockade wurde im Zuge des neuen Geistes der Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und Russlands erst durchbrochen, als der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahr 2001, Rumäniens Außenminister Mircea Geoană, die offizielle Eröffnung des Büros der Unterstützungsgruppe in Snamenskoje im Norden Tschetscheniens unter der Leitung des rumänischen Botschafters Alexandru Cornea (seit Februar 2002 unter der Leitung des finnischen Botschafters Jorma Inki) bekannt gab. Aber selbst dieser Durchbruch verlief nicht ohne Kontroversen, da einige westliche Staaten sich darüber beklagten, dass die Übereinkunft die Finanzierung einer 25 Mann starken Schutztruppe des russischen Justizministeriums vorsah. Einige Beobachter stellten daraufhin in Frage, dass die Unterstützungsgruppe in der Erfüllung ihres OSZE-Mandats wirklich unabhängig sei.

Natürlich gewann die Tatsache, dass die OSZE sich bis nach Zentralasien erstreckt, nach dem 11. September im Vergleich zu vorher erheblich an Bedeutung. Die zentralasiatischen Staaten hatten schon seit langem Probleme mit islamischem Terrorismus und den Taliban. Aber es geht hierbei noch um mehr. Der 11. September machte deutlich, dass Stabilität in den zentralasiatischen Staaten für die Vereinigten Staaten von größter Bedeutung ist; das erneute Engagement der USA in der Region liegt also auf der Hand. Einige Beobachter haben jedoch das Gefühl, dass die Vereinigten Staaten aufgrund dieses neuen Engagements darüber hinwegsehen könnten, dass wichtige Menschenrechtsprinzipien der OSZE in der Region nur mangelhaft eingehalten werden. Es wurden Befürchtungen laut, der 11. September könne dazu führen, dass die internationale Unterstützung für Menschenrechte, Demokratie, Medienfreiheit und andere wichtige OSZE-Prinzipien nachlässt.5 Russland gab in diesem Kontext seiner Sorge über die Schließung der OSZE-Missionen in Lettland und Estland Ausdruck und drängt darauf, dass sich andere Institutionen der OSZE wie z.B. der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten weiterhin mit Fragen der Minderheitenrechte in den baltischen

_

⁵ Diese Ansicht vertritt z.B. Arie Bloed, The OSCE and the war against terror, in: Helsinki Monitor 4/2001, S. 313-317, S. 315.

Staaten befassen. Damit hing im Übrigen auch Russlands Zögern bei der Verabschiedung des OSZE-Haushalts für das Jahr 2002 zusammen.

Die Diskrepanz zwischen Ressourcen und Realität

Während die OSZE einerseits an Profil gewonnen hat und ihre Aufgaben immer anspruchsvoller und komplexer geworden sind, fehlen ihr andererseits oftmals die Ressourcen, die sie benötigt, um der immer umfangreicheren Rolle, die ihr bei der Konfliktverhütung zugedacht ist, gerecht werden zu können. Die Vereinigten Staaten haben sich einer Stärkung der OSZE häufig widersetzt - z.T. aufgrund ihrer NATO- und NATO-Erweiterungs-Manie, z.T. aber auch, weil die OSZE das von Russland bevorzugte Forum zur Befassung mit europäischen Problemen ist. Es ist daher eine besondere Ironie, dass der ehemalige stellvertretende US-Außenminister Richard Holbrooke, der sich gegen alle Versuche, die OSZE zu stärken, gesträubt hatte, sowohl in Bosnien als auch im Kosovo Übereinkünfte ausarbeitete, die die Rolle und die Aufgaben der OSZE erheblich ausweiteten. Die Vereinigten Staaten haben stets darauf bestanden, das OSZE-Sekretariat in Wien so klein wie möglich zu halten, und stattdessen auf die Einrichtung von Langzeitmissionen gesetzt. Manche Beobachter behaupten, dies sei für die USA die beste Möglichkeit, die OSZE unter Kontrolle zu halten, da eine internationale Organisation mit 55 Mitgliedern, die nach dem Prinzip der Einstimmigkeit verfährt, überhaupt nur schwer zu steuern sei, auch für eine Supermacht wie die Vereinigten Staaten. Stattdessen stellten sie in vielen Fällen ehemalige Angehörige des amerikanischen Auswärtigen Dienstes als Leiter der größten OSZE-Feldmissionen ab, um so wichtige OSZE-Missionen kontrollieren zu können. Gemessen an den Vereinten Nationen und der NATO ist die OSZE noch immer eine kleine Organisation, die manchmal hart kämpfen muss, um mit der größeren Rolle, die man ihr in Europa zugedacht hat. Schritt halten zu können. Das war z.B. der Fall, als die ganze Welt im Herbst 1998 erleichtert aufatmete, als es hieß, der US-Sondergesandte Richard Holbrooke habe ein Abkommen mit dem damaligen jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milošević erzwungen, das die anhaltende Gewalt im Kosovo beenden könnte. Das Abkommen war offensichtlich aufgrund einer Kombination aus der Androhung militärischer Aktionen seitens der NATO und dem Einsatz der OSZE zur Überwachung der Übereinkunft zustande gekommen. Als mächtigstes Militärbündnis der Welt verfügte die NATO natürlich über die Mittel und das Know-how, um den Serben empfindlichen Schaden zufügen zu können. Abzuwarten blieb dagegen, ob die OSZE das Abkommen wirklich würde überwachen können, d.h., ob es ihr gelingen würde, rechtzeitig und erfolgreich eine aus 2.000 Beobachtern bestehende Überwachungsmission zu entsenden. Nach den Worten des damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des polnischen Außenministers Bronislaw Geremek, war es die anspruchsvollste

Mission in der 23-jährigen Geschichte der Organisation. Als Richard Holbrooke in einem Interview gefragt wurde, wo die 2.000 Leute denn herkommen sollten, antwortete er: "Jeder, der dabei sein will, sollte seine Bewerbungsunterlagen nach Wien schicken." Tatsächlich erreichte die OSZE-Verifizierungsmission im Kosovo nie ihre volle Stärke.

Es war in der Tat der Kampf der OSZE darum, dieses Mandat zu erfüllen, der die Organisation dazu veranlasste, darüber nachzudenken, wie sie in Zukunft schneller Personal mobilisieren könnte, um die ihr zugedachten Aufgaben bewältigen zu können. Auf dem Istanbuler Gipfel wurde eine Initiative der Vereinigten Staaten angenommen, so genannte schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) aufzustellen. Bei REACT handelt es sich quasi um eine Datenbank, die die Namen von Experten enthält, die theoretisch darauf vorbereitet sind, kurzfristig in Missionen vor Ort entsandt zu werden. Man hofft, dass die neu eingerichtete Einsatzzentrale bei der Entsendung und Schulung von Mitarbeitern für Einsätze vor Ort ebenfalls hilfreich ist. Die OSZE wird dadurch vermutlich noch immer nicht in die Lage versetzt, in demselben Maße Frieden herbeizuführen, wie die NATO in der Lage ist, Krieg zu führen - und daher stellt sich noch immer die Frage, warum die Großmächte so viel besser dafür gerüstet sind Kriege zu führen, als Frieden zu erzwingen.

Die Zukunft

Viele Fragen bleiben offen, während die OSZE weiter wächst und sich dabei selbst prüft. Fragen, die die Rolle des Generalsekretärs im Verhältnis zum Amtierenden Vorsitzenden betreffen, und Fragen, wie die Verantwortlichkeit der OSZE-Missionen vor Ort (auf die beinahe 85 Prozent des OSZE-Haushalts entfallen) gegenüber dem Sekretariat erhöht und wie der Entscheidungsprozess in der OSZE effizienter gemacht werden kann, gilt es nach wie vor zu untersuchen. Wie bereits weiter vorn in diesem Beitrag erwähnt, bin ich davon überzeugt, dass die grundsätzlicheren Fragen wie die nach der Rolle der OSZE in der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur hingegen nicht mehr so relevant sind wie sie es vor zehn oder vielleicht noch vor fünf Jahren waren. Die Erweiterung von NATO und EU geht voran und schafft den institutionellen Rahmen für gesamteuropäische Sicherheit, von dem einige meinten, er solle der OSZE vorbehalten bleiben. Realisten und selbst die größten Idealisten streiten darüber heute nicht mehr.

1975 oder auch 1990 hätten nur wenige voraussagen können, wie die OSZE im Frühjahr 2002 aussehen würde. Zweifellos liegen vor ihr noch viele schwierige Aufgaben. So hat die OSZE z.B. am 16. März 2001 eine neue Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien eröffnet. Man muss vermutlich auch fairerweise eingestehen, dass kaum jemand vorhersagen kann, wie die OSZE in zehn Jahren aussehen wird. Gerade diese Flexibilität ist ihre größte

60

Stärke und sie wird es auch bleiben, wann immer zukünftig Fragen der Sicherheit in Europa auftauchen. Die OSZE wird aller Wahrscheinlichkeit nach bleiben, was sie ist: eine wichtige, vielseitige und umfassende Sicherheitsorganisation mit einem gesamteuropäischen Teilnehmerkreis, eng verbunden mit Fragen der Demokratisierung, der Menschenrechte und der militärischen Sicherheit. Die Vereinigten Staaten werden der größte Garant für Frieden in Europa bleiben, und sie werden dabei nach wie vor ihr Vertrauen in das expandierende und sich ausweitende NATO-Bündnis setzen.

Die OSZE und die amerikanisch-russische Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus

Als eines der wichtigsten Instrumente zur Frühwarnung und Konfliktprävention und angesichts ihres bedeutenden Beitrags zur Krisenbewältigung und zum Friedensaufbau nach Konflikten im euro-atlantischen Raum ist die OSZE das vielleicht flexibelste und reaktionsschnellste regionale sicherheitspolitische Instrument für nichtmilitärische Maßnahmen, das eine Reihe überzeugender Vorteile bei der Auseinandersetzung mit transnationalen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität anzubieten hat. Die tragischen Ereignisse vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten haben uns vor Augen geführt, dass der internationale Terrorismus eine der gefährlichsten transnationalen Bedrohungen für die OSZE-Staaten im 21. Jahrhundert darstellt.

Antiterrorismuspolitik und Antiterrorismusmaßnahmen der OSZE

Zum Zeitpunkt der Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten im Jahre 2001 war das Problem des internationalen Terrorismus für die OSZE keineswegs völlig neu. Die Teilnehmerstaaten der KSZE waren bereits 1975 in der Schlussakte von Helsinki übereingekommen, sich der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten zu enthalten. Diese Verpflichtung wurde in den folgenden Jahren regelmäßig bekräftigt. Die OSZE verstärkte ihre Verurteilung aller Formen von Terrorismus nach dem Ende des Kalten Krieges nochmals, als die Teilnehmerstaaten sich auf dem Budapester Gipfeltreffen im Jahre 1994 darauf verständigten, dass Terrorismus unter keinen Umständen zu rechtfertigen sei. Diese Erklärung wurde auf dem Istanbuler Gipfel im Jahre 1999, auf dem die OSZE-Staaten gelobten, sich verstärkt darum zu "bemühen zu verhindern, dass in unseren Hoheitsgebieten terroristische Handlungen vorbereitet und finanziert werden oder Terroristen Zuflucht gewährt wird",¹ noch einmal bestätigt.

Sowohl die einzelnen OSZE-Staaten als auch die OSZE als Ganze waren von den Ereignissen des 11. September 2001 zutiefst betroffen. Zwei Tage nach den Anschlägen brachte der Ständige Rat der OSZE die Entschlossenheit der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, gemeinsam dem Terrorismus ein Ende zu setzen, und stellte fest: "Diejenigen, die die Durchführung dieser Verbrechen in irgendeiner Weise finanziell unterstützt, organisiert oder auf andere Weise

_

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Eu ropäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 457.

begünstigt oder den Tätern Unterschlupf gewährt haben, müssen vor Gericht gestellt werden."² Am 21. September rief der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Rumäniens Außenminister Mircea Geoană, die Teilnehmerstaaten dazu auf, gemeinsam einen OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus auszuarbeiten, und mahnte sie, die interinstitutionelle Zusammenarbeit auf nationaler, subregionaler und regionaler Ebene zu vertiefen, ihre Rechtsvorschriften durch die Aufnahme von Bestimmungen für ein europaweit gültiges Mandat zur Verhaftung und Auslieferung Verdächtiger zu verschärfen sowie die Finanzierungsquellen des Terrors ausfindig zu machen und sie auszutrocknen. Er rief darüber hinaus zu einer Reihe von Aktivitäten auf, die von den OSZE-Feldmissionen übernommen oder intensiviert werden sollten, so z.B. verstärkte Grenzbeobachtung, polizeiliche Aktivitäten und multiethnische Polizeiausbildung in gefährdeten Regionen oder auch die gezielte Hilfestellung bei der Vereinheitlichung antiterroristischer Gesetzgebung und Ausbildung. Am 28. September wurde die informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Arbeitsgruppe der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus vom Amtierenden Vorsitzenden eingesetzt und erhielt den Auftrag, einen Textentwurf zur Bekämpfung des Terrorismus zur Vorlage beim Bukarester Ministerrat zu erarbeiten. Am 11. Oktober verabschiedete der Ständige Rat der OSZE eine Erklärung zur Unterstützung der Aktionen im Kampf gegen den Terrorismus unter Führung der Vereinigten Staaten sowie der weltweiten Koalition gegen den Terrorismus und hob die Pflicht der OSZE-Staaten zur vollständigen Umsetzung der einschlägigen Resolutionen des VN-Sicherheitsrates hervor.

Schon ganz zu Beginn des Kampfes gegen den Terrorismus erwies sich die OSZE gleichzeitig als einer der konsequentesten Wächter der Menschenrechte. Der Amtierende Vorsitzende Geoană rief die OSZE-Staaten dazu auf, sich strikt an die Werte, Normen und Regeln der Organisation zu halten, um jegliche Beschädigung der demokratischen Errungenschaften in jedem einzelnen der ehemaligen Krisengebiete im OSZE-Raum zu vermeiden, und "den Kampf gegen den Terrorismus nicht als Vorwand für Verstöße gegen die Menschenrechte zu missbrauchen".³ In einer gemeinsam mit Vertretern der Vereinten Nationen und des Europarats abgegebenen Erklärung mahnte der Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, Botschafter Gérard Stoudmann, die Regierungen, sicherzustellen, dass Maßnahmen zur Beseitigung des Terrorismus den fairen Ausgleich zwischen legitimen Sicherheitsbedürfnissen und den Grundfreiheiten wahren und vollständig im Einklang mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen stehen. In der Erklärung wurde betont, dass "das Recht auf Le-

_

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 438 des Ständigen Rates zu den Terroranschlägen in New York City und Washington, D.C., PC.DEC/438, 13. September 2001.

Rumäniens Außenminister und Amtierender Vorsitzender der OSZE, Mircea Dan Geoană, in einer Rede vor dem Ständigen Rat, CIO.GAL/45/01, 21. September 2001, S. 2 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

ben, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Verbot der Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sowie die strafrechtlichen Prinzipien der Präzision und des Rückwirkungsverbots" unter keinen Umständen beeinträchtigt werden dürfen. Auf der OSZE-Konferenz über Medienfreiheit, die im Dezember 2001 in Almaty stattfand, wurde insbesondere den zentralasiatischen Regierungen nahe gelegt, das neue Klima erhöhter Sicherheit nicht zur Rechtfertigung repressiver Schritte gegen oppositionelle Medien zu nutzen.

In der Zwischenzeit hatte die OSZE-Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus erarbeitet, der am 4. Dezember 2001 von den Außenministern der 55 Teilnehmerstaaten auf dem neunten Treffen des OSZE-Ministerrats in Bukarest verabschiedet wurde. Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus enthielt die Grundzüge eines allgemeinen Ansatzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, darunter ein gemeinsames Frühwarnsystem für jegliche aufkommenden Bedrohungen und die Ausrottung der Finanzierungsquellen und anderer Formen der Unterstützung des Terrorismus in der gesamten OSZE-Region. Mit Hilfe der Teilnehmerstaaten sowie der OSZE-Strukturen (Sekretariat, Ständiger Rat, Parlamentarische Versammlung, BDIMR, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, Beauftragter für Medienfreiheit) könnte die OSZE gemäß dem Aktionsplan verschiedene Maßnahmen u.a. auf folgenden Gebieten ergreifen:

- Aufbau von Institutionen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der staatlichen Behörden,
- Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und der multikulturellen Gesellschaft,
- Auseinandersetzung mit negativen sozioökonomischen Faktoren,
- Verhütung gewaltsamer Konflikte und Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten,
- Auseinandersetzung mit der Frage der Langzeitvertriebenen,
- Unterstützung der Strafverfolgung und Kampf gegen die organisierte Kriminalität sowie
- Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

Zu den konkreten Maßnahmen, die einzelne OSZE-Institutionen ergreifen sollen, gehören technische Hilfe bei der Abfassung von Rechtsvorschriften, Beratung bei der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, bei Grenzund Visakontrollen sowie Projekte zur Verhütung von Hetzsprache in den Medien. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dazu, der Entstehung ter-

⁴ Human Rights and Terrorism, Gemeinsame Erklärung der VN-Menschenrechtskommissarin Mary Robinson, des Generalsekretärs des Europarats, Walter Schwimmer, und des Direktors des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE, Botschafter Gérard Stoudmann, Genf/Straßburg/Warschau, 29. November 2001, S. 1.

roristischer Bewegungen effektiver entgegenzuwirken, gemeinsam gegen Terrornetzwerke vorzugehen, regionale Initiativen zur Terrorismusverhütung zu unterstützen sowie Geldwäsche und Geldtransfergeschäfte, die im Verdacht stehen, zur Unterstützung bestimmter Zielgruppen zu dienen, schärfer zu kontrollieren bzw. zu unterbinden; darüber hinaus sicherten sie zu, sich mit dem Problem der Beseitigung der Ursachen von Terrorismus auseinander zu setzen. Ebenso versprach man, sich um den Beitritt aller OSZE-Staaten zu den zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen bis zum 31. Dezember 2002 zu bemühen, und forderte den Abschluss der Verhandlungen über ein umfassendes Übereinkommen der Vereinten Nationen über den internationalen Terrorismus.

Die letzte große Aktion der OSZE unter rumänischem Vorsitz war die "Internationale Konferenz von Bischkek über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus", die im Dezember 2001 unter der gemeinsamen Schirmherrschaft von OSZE und Vereinten Nationen stattfand. Das Aktionsprogramm von Bischkek, das am 14. Dezember in Weiterentwicklung des Bukarester Aktionsplans angenommen wurde, verpflichtete die Teilnehmerstaaten der Konferenz dazu, "Terrorismus durch die Verstärkung ihrer Zusammenarbeit auf den Gebieten Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie durch die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und den Aufbau demokratischer Institutionen zu verhüten und zu bekämpfen, teilweise im Rahmen der Finanzierung einschlägiger Programme sowohl der Vereinten Nationen als auch der OSZE". In Bischkek wurden erste regionalspezifische Empfehlungen abgegeben. Während jedoch auf zunehmende neue Risiken und Sicherheitsbedrohungen für Zentralasien hingewiesen wurde, "die aus Gebieten außerhalb der OSZE-Region"⁵, d.h. Afghanistan, herrühren, wurde inneren Ursachen terroristischer Aktivitäten in den zentralasiatischen Staaten nur minimale Aufmerksamkeit zuteil.

In dem veränderten Sicherheitsklima wurde der Kampf gegen den Terrorismus geradezu zwangsläufig zu einer der Prioritäten der OSZE während des portugiesischen Vorsitzes im Jahr 2002 erklärt, der u.a. folgende Initiativen einleitete:

- die Ernennung des ehemaligen dänischen Verteidigungsministers Jan Trøjborg zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus zur Koordinierung der gegen den Terrorismus gerichteten Politik und Aktivitäten der OSZE,
- die Anregung zur Erarbeitung eines Entwurfs für eine mögliche OSZE-Charta zur Verhütung von Terrorismus sowie

So OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš in s einer Begrüßungsansprache, in: Summary Re-5 port, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, Bischkek, 13.-14. Dezember 2001, S. 37.

 die Veranstaltung eines öffentlichkeitswirksamen Treffens internationaler Organisationen zu dem Thema in Lissabon im Juni 2002.

Bis April 2002 hatten auch das OSZE-Sekretariat und andere Strukturen der OSZE in Umsetzung der im Bukarester Aktionsplan und im Aktionsprogramm von Bischkek umrissenen Aufgaben detaillierte Pläne zur Terrorismusbekämpfung präsentiert, die sowohl Angaben über den zeitlichen Ablauf konkreter Aktionen als auch zu den benötigten Ressourcen enthielten.

Vor diesem beeindruckenden Hintergrund hängt die erste unmittelbare Herausforderung, die hier erwähnt werden muss, mit der Finanzierung der auf die Tagesordnung der OSZE gesetzten Maßnahmen gegen den Terrorismus zusammen. Zwar hatte das Sekretariat im Gesamthaushaltsplan für das Jahr 2002 vom 7. Dezember 2001 Empfehlungen zu den für die Bewältigung der administrativen und finanziellen Anforderungen des Bukarester Aktionsplans notwendigen Mitteln abgegeben; Kürzungen im Berichtigten Gesamthaushaltsplan für 2002 vom 25. Januar 2002 schränkten die hierfür vorgesehenen Mittel jedoch wieder erheblich ein. Die erst mit Verspätung erteilte Genehmigung des Haushalts für das Jahr 2002 verzögerte die Einrichtung einer Antiterrorismus-Einheit im Sekretariat ebenfalls.

Da praktisch alle internationalen Organisationen und anderen multilateralen Institutionen und Foren die Bekämpfung des Terrorismus in irgendeiner Weise unterstützen oder ihre Unterstützung angekündigt haben, besteht eine weitere Herauforderung für die OSZE darin, ihre spezifische Rolle im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus zu finden, indem sie versucht, auf ihren besonderen Stärken und komparativen Vorteilen als Organisation aufzubauen. Zu diesen Stärken gehören der größte Teilnehmerkreis im euro-atlantischen Raum, der umfassende Sicherheitsbegriff, der die politisch-militärische, die wirtschaftliche und die menschliche Dimension miteinander verknüpft, sowie profunde Kenntnisse und Erfahrungen vor Ort bei der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung, der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt und beim Aufbau demokratischer Institutionen. So kann die OSZE beispielsweise erfolgreich auf ihre umfangreiche Erfahrung bei der Polizeiausbildung und auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit aufbauen, indem sie mit lokalen staatlichen Behörden zusammenarbeitet, um zu verhindern, dass die so genannten "Grauzonen" der organisierten Kriminalität zu Zufluchtsorten für Terroristen werden, und indem sie ihre Bemühungen intensiviert, gefährdete Staaten und Regionen von illegalen paramilitärischen Kräften zu befreien, z.B. durch Programme zur Unterstützung der Reintegration ehemaliger Kämpfer.

Während sich der Feldzug gegen den Terrorismus unter Führung der Vereinigten Staaten bislang - vielleicht unvermeidlich - auf "Search-and-destroy"-Maßnahmen konzentriert hat, übersehen insbesondere einzelne Regierungen, die mit der Aufgabe, plötzlich und unmittelbar auf terroristische Bedrohungen reagieren zu müssen, überfordert sind, häufig grundlegendere soziale,

wirtschaftliche, politische und andere Faktoren, die für die Bedingungen verantwortlich sind, unter denen es terroristischen Organisationen gelingt, Mitglieder zu rekrutieren und Unterstützung zu gewinnen. Mit anderen Worten: Die Krankheit wird zwar chirurgisch behandelt, ihre Ursachen bleiben jedoch weitgehend unangetastet. In diesem Zusammenhang wird es eine der schwierigsten Aufgaben für die OSZE sein, den sozialpolitischen Bedingungen und Ursachen, die extremistischen Ideologien einen fruchtbaren Nährboden bereiten und Menschen anfälliger für die Verführung durch extremistische und terroristische Gruppierungen machen, nachzugehen und sich ihrer nach besten Kräften - aber auch unter Eingeständnis ihrer Grenzen - anzunehmen. Während es also nicht unmittelbare Aufgabe der Organisation ist, terroristische Handlungen im wörtlichen Sinne zu bekämpfen (das übernehmen in erster Linie nationale Sicherheitsstrukturen und spezialisiertere internationale Organisationen), könnte und sollte die Betonung bei der Bekämpfung von Terrorismus durch die OSZE langfristig auf präventiven Maßnahmen liegen.

Die OSZE-Politik der Vereinigten Staaten nach dem 11. September

Waren es bis vor kurzem noch die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und der früheren Sowjetunion, die die abscheulichsten Akte politisch, sozial, ethnisch und religiös motivierter Gewalt im OSZE-Gebiet erlebten, so haben die Ereignisse des 11. September 2001 gezeigt, dass selbst die USA als globale Führungsmacht gegen großangelegte Terroranschläge auf ihre Bevölkerung und ihr Territorium nicht immun sind. Die Anschläge vom 11. September sind zudem in ihrem Ausmaß und ihrer tödlichen Vernichtungskraft beispiellos und werden im Gegensatz zu früheren Terroranschlägen in dieser und anderen Regionen der Welt oftmals als "Mega-" oder "Superterrorismus" bezeichnet.

Seit dem 11. September 2001 konzentrieren sich die USA im Rahmen multilateraler Sicherheitsinstitutionen zwangsläufig verstärkt auf die Bekämpfung internationaler Terrornetzwerke. Eine Woche nach den Anschlägen forderte US-Botschafter Chris Hill in seiner Rede beim Warschauer Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension "alle internationalen Organisationen auf, sich uns in einer großen Koalition zum Kampf gegen Terroristen, die einen Krieg gegen unser Zivilisation führen, anzuschließen".⁶ In diesem Zusammenhang bezeichneten es die amerikanischen Vertreter aus verschiedenen Gründen als eine "unmittelbare Aufgabe", die "OSZE an der Bekämpfung des Terrorismus zu beteiligen".⁷

⁶ Eröffnungserklärung der US-amerikanischen Delegation vor dem Plenum des Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension der OSZE, abgegeben von Botschafter Chris Hill, Warschau, 18. September 2001 (in englischer Sprache).

⁷ Vgl. z.B. U.S. Policy Toward OSCE. Vorbereitete Erklärung der Stellvertretenden Außenministerin für Europaangelegenheiten, A. Elizabeth Jones, bei einer Anhörung der Helsinki-Kommission, Washington, D.C., 3. Oktober 2001.

Zum einen beriefen sich die US-Vertreter auf die gemeinsame Wertorientierung, aufgrund derer sich die OSZE am Gegenschlag gegen "einen Angriff auf all diejenigen universellen Werte, die wir uns allesamt als Teilnehmerstaaten dieser stolzen Organisation zu Eigen gemacht haben," und gegen "eine Bedrohung für unsere Lebensweise" beteiligen müsse.⁸ Zum anderen ließen sich die USA von eher pragmatischen Interessen und Überlegungen leiten - geopolitischen, strategischen und finanziellen. Zwar operieren internationale Terrornetzwerke vielfach im OSZE-Gebiet und haben es dabei auch - wie die Anschläge vom 11. September gezeigt haben - geschafft, in weite Teile Westeuropas und Nordamerikas vorzudringen; dennoch halten Experten aus den Vereinigten Staaten nach wie vor die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, einschließlich Russlands (Tschetschenien), für am meisten betroffen. Es sei notwendig, dass die OSZE "sich verstärkt darum bemüht zu verhindern, dass Terrorismus in Zentralasien und im Kaukasus entscheidenden Rückhalt findet".9 Das strategische Interesse der Vereinigten Staaten an der Unterstützung für ihre Militäroperation in Afghanistan durch die zentralasiatischen Staaten und Russland sollte nicht unterschätzt werden (und die OSZE ist die einzige europäische Sicherheitsorganisation, in der die Nachfolgestaaten der Sowjetunion Mitgliedschaft im selben Umfang wie die westlichen Staaten genießen). Auch bei der Beförderung US-amerikanischer nationaler Interessen hat sich die OSZE nicht nur als eine der kostengünstigsten Institutionen erwiesen; sie bringt auch insofern entscheidende finanzielle Vorteile mit sich, als sie den USA Ausgaben für ein teures militärisches Engagement, Normalisierungsmaßnahmen nach Konflikten und Demokratieaufbau erspart. Gerade Kosteneffizienz aber wird nun, da die Vereinigten Staaten erkannt haben, dass sie das Problem nicht "in einer einzigen drastischen Aktion"¹⁰ werden lösen können, sondern dass der Kampf gegen den Terrorismus zu einer langwierigen "Dauerkampagne" wird, ¹¹ besonders wichtig.

Nach dem 11. September haben die USA im Rahmen der OSZE den genannten Werten und Interessen entsprechend eine Reihe möglicher Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus vorgeschlagen. Dazu gehört u.a., die Teilnehmerstaaten dazu zu drängen, die einschlägigen internationalen Übereinkünfte zum Terrorismus zu unterzeichnen, die Einhaltung einschlägiger OSZE-Verpflichtungen zu überprüfen, bei der Erarbeitung neuer, internationalen Normen entsprechender Gesetze zu helfen und nach Wegen zu suchen, wie Polizeikräfte stärker in die Bekämpfung des Terrorismus einbezogen werden können.¹² Insgesamt legten die Vereinigten Staaten große Betonung

8 Eröffnungserklärung der US-amerikanischen Delegation, a.a.O. (Anm. 6).

⁹ So z.B. P. Terrence Hopmann, Brown University, Testimony before the Commission on Security and Co-operation in Europe/Supplemental Helsinki Testimony, Anhörung der Helsinki-Kommission, Washington. D.C., am 3. Oktober 2001.

¹⁰ Eröffnungerklärung der US-amerikanischen Delegation, a.a.O. (Anm. 6).

¹¹ Vgl. US Policy Toward OSCE, a.a.O. (Anm. 7).

¹² Vgl. ebenda.

auf den besonderen Charakter der OSZE und ihre spezifischen Fähigkeiten und hoben hervor, die Organisation könne "eine wertvolle Rolle im Kampf gegen den Terrorismus spielen, indem sie ihren umfassenden Teilnehmerkreis, ihre traditionellen Stärken in den Bereichen Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit und ihre wertvollen Einsatzfähigkeiten nutzt".¹³

Die Hervorhebung der "traditionellen Stärken" der OSZE durch die USA fällt jedoch ein wenig einseitig aus. Die USA sehen das Potential der Organisation im Kampf gegen den Terrorismus weitgehend im Kontext derjenigen Tätigkeiten, die vom BDIMR, vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und vom Konfliktverhütungszentrum in den Bereichen Demokratisierung, Menschen- und Minderheitenrechte sowie, bis zu einem gewissen Grad, bei der Konfliktbewältigung in erster Linie im postsowjetischen Raum ausgeübt werden und die "heute noch stärker zu den zentralen Funktionen der OSZE" zu zählen seien, "als dies vor dem 11. September der Fall war". US-Experten betonen stets, es sei notwendig, dass die OSZE ihre Fähigkeiten zur Ausübung dieser Funktionen stärke, "bevor ihr zu viele zusätzliche Aufgaben übertragen werden, die letztendlich ihre schlanke und flexible Organisationsstruktur, die bislang den Eckpfeiler ihres Erfolgs bildet, untergraben". 15

Zusammenfassend heißt das: Während die USA einerseits daran interessiert sind, die strategische Unterstützung sowohl der Teilnehmerstaaten als auch der Institutionen der OSZE für ihren Kampf gegen den Terrorismus zu gewinnen, neigt Washington andererseits dazu, die OSZE in erster Linie auf ihre Rolle beim Demokratie-Aufbau und als Überwacher der Menschenrechte im eurasischen Raum und in einigen anderen ost- und südosteuropäischen Ländern zu beschränken, und zeigt sich weniger gewillt, der Organisation zuzugestehen, in der Konfrontation mit transnationalen Sicherheitsbedrohungen, denen sich alle OSZE-Staaten, auch die westlichen, gegenübersehen, deutlicher in Erscheinung zu treten.

Die OSZE-Politik Russlands

Die OSZE ist die einzige euro-atlantische Organisation, der Russland als Vollmitglied angehört und die es Moskau somit gestattet, seine Position zu Fragen regionaler Sicherheit darzulegen und zu verteidigen und seinen Sicherheitsanliegen im weiteren Sinne Ausdruck zu verleihen. Die nach dem Kalten Krieg von Russland ursprünglich gehegten Hoffnungen auf eine Umwandlung der OSZE in die führende europäische Sicherheitsinstitution sind jedoch im Laufe der neunziger Jahre mit der Erweiterung der NATO und der

¹³ Ebenda.

¹⁴ Erklärung zu den Folgemaßnahmen des Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension, vorgelegt von Botschafter David T. Johnson anlässlich der Sondersitzung des Ständigen Rates, Mission der Vereinigten Staaten bei der OSZE, Wien, 9. November 2001.

¹⁵ Hopmann, a.a.O. (Anm. 9).

Stärkung der EU Schritt für Schritt geschwunden. Mehr noch: Aus der Sicht Russlands hatte sich die OSZE zum Ende des ersten Jahrzehnts nach dem Kalten Krieg von der Auseinandersetzung mit kritischeren politisch-militärischen Fragen der Sicherheit zurückgezogen und überließ sie anderen europäischen Sicherheitsorganisationen, in denen Russland nicht vertreten war, während sie sich selbst in erster Linie auf Menschenrechtsfragen und Probleme der Demokratisierung im postsowjetischen Raum und auf dem Balkan konzentrierte.

Vor diesem Hintergrund standen die Chancen gut, dass sich das politische Klima innerhalb der OSZE nach den Ereignissen des 11. September ebenso grundlegend würde verändern können wie die Haltung Russlands gegenüber der Organisation. Bis dahin hatten die meisten seiner Partner in der OSZE Russlands Besorgnisse hinsichtlich terroristischer Aktivitäten hauptsächlich für einen Vorwand für Moskaus Politik gegenüber Tschetschenien gehalten. Versuche Russlands, mehrere Antiterrorismusbestimmungen, die zumeist auf frühere OSZE-Verpflichtungen zurückgingen, in den Text der Abschlusserklärung des Wiener Ministerratstreffens im November 2000 aufzunehmen, wurden von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten unter Hinweis auf die Sorge vor einer möglichen Bedrohung für die Demokratie heftig kritisiert. Im Gegensatz dazu erwartete man vom Bukarester Ministerrat im Jahr 2001 einen breiten Konsens zur Unterstützung eines Gesamtkonzepts für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Russland versuchte das Beste aus dieser Gelegenheit, den OSZE-Aktivitäten neues Leben einzuhauchen und der Organisation zu mehr Gewicht innerhalb der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur zu verhelfen, zu machen, wie Russlands Außenminister Igor Iwanow auf dem OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2001 erklärte. In seiner Entgegnung nannte der Amtierende Vorsitzende Geoană den Beitrag Russlands zu den Aktivitäten der Organisation "entscheidend" und stellte fest, dass Russland unter den neuen Bedingungen, die die Welt nach dem 11. September prägten, sehr wahrscheinlich in der Lage sein werde, "seinen Platz in der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur zu finden".

In Bukarest hob die russische Diplomatie die zunehmende Bedeutung der OSZE und ihrer 1999 verabschiedeten Plattform für kooperative Sicherheit in einem sich verändernden internationalen Klima hervor und versuchte, den Zusammenhang zwischen den Zielen des weltweiten Kampfes gegen den Terrorismus und den Zielen und Prioritäten der OSZE deutlich zu machen. Insbesondere die praktische Rolle, die die OSZE - so Iwanow - "als Europas universellste und repräsentativste regionale Struktur" im internationalen Kampf gegen den Terrorismus zu spielen hat, "unterstreicht die Notwendigkeit, unsere Organisation zu reformieren". Mit der Bemerkung, dass Russland sich schon seit langem für eine umfassende Reform der Aktivitäten der OSZE in jeder Hinsicht einsetze, "die es ihr ermöglicht, einen angemessenen Platz in der internationalen Kooperations- und Sicherheitsarchitektur einzu-

nehmen", verlieh Iwanow seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Beschlüsse des Bukarester Ministerrats dazu beitragen würden, den derzeitigen Zustand der Organisation zu beheben, den er als einen beschrieb, der "in den vergangen Jahren nicht gerade zu Optimismus Anlass gegeben" habe. Aus Russlands Sicht besteht einer der Wege zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Situation darin, "die funktionale und geographische Unausgewogenheit in den Aktivitäten der OSZE zu beseitigen und ihre ursprüngliche Rolle als Forum für politische Konsultationen und die Beschlussfassung in Schlüsselfragen der europäischen Sicherheit wiederherzustellen". ¹⁶ Im Klartext heißt das: Die russische Delegation hat in Bukarest erneut die Frage nach der Unzulässigkeit doppelter Standards aufgeworfen, die es ermöglichen, Extremisten, die sich an terroristischen Handlungen an Schauplätzen wie Kosovo, Mazedonien und Tschetschenien beteiligen, als "Freiheitskämpfer" zu bezeichnen.

In Bischkek ging die russische Delegation bei der Hervorhebung der Bedeutung antiterroristischer Aktivitäten auf der Agenda der OSZE weiter als die amerikanische. Zwar habe die OSZE - so die russischen Vertreter - als "einmalige gesamteuropäische Struktur" ihre Nützlichkeit bei der Stärkung der internationalen Anti-Terror-Koalition bereits unter Beweis gestellt; "die Organisation muss sich aber auf langfristige Anstrengungen einstellen, die in erster Linie darauf abzielen, die grundlegenden Ursachen des Terrorismus aufzudecken und sie zu bekämpfen". Sie müsse damit beginnen, eine eigene Strategie zur Terrorismusbekämpfung zu formulieren, die von Russland als "neue Sicherheitsdimension der OSZE"¹⁷ bezeichnet wurde. Insbesondere betonte Russland - ebenso wie die USA¹⁸ - die Notwendigkeit, die Finanzierung des Terrorismus rigoros zu unterbinden und Hilfestellung dabei zu leisten, die nationale Antiterrorismusgesetzgebung zu verbessern (bis hin zur Erarbeitung eines OSZE-"Antiterrorismus-Modellgesetzes"); beides sollte unverzüglich Priorität in den antiterroristischen Aktivitäten der OSZE erhalten. Während die USA jedoch mit Blick auf ein Anti-Terror-Programm der OSZE eher dazu neigen, ausgewählten Aktivitäten der OSZE-Missionen und -Institutionen (wie z.B. des BDIMR) im Bereich der menschlichen Dimension (insbesondere dem Aufbau demokratischer Institutionen und der Überwachung der Menschenrechte) in Staaten östlich von Wien den Vorzug zu geben, legt Russland die Betonung auf die politisch-militärische Dimension. Dies fand seinen Niederschlag beispielsweise im Vorschlag Russlands, einen OSZE-Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung grundlegender Antiterrorismusübereinkommen durch die Teilnehmerstaaten zu schaffen, der "Empfehlungen zur Bekämpfung des Terrorismus wie etwa das Verbot terro-

_

¹⁶ Rede des Außenministers der Russischen Föderation, Igor Iwanow, vor dem OSZE-Ministerrat, Bukarest. 4. Dezember 2001.

¹⁷ Erklärung von Anatoli Safonow, Stellvertretender Außenminister der Russischen Föderation, in: Summary Report, a.a.O. (Anm. 5), S. 157 (Original in russischer Sprache).

Siehe z.B. den Einwurf von Botschafter Stephan Minikes, Leiter der Ständigen Vertretung der Vereinigten Staaten bei der OSZE, auf der fünften Sitzung, in: ebenda, S. 138.

ristischer Organisationen und verschiedener Strukturen, die diese unterstützen, abgeben könnte".¹⁹ Weit im Vorfeld der Treffen in Bukarest und Bischkek hatte Russland bereits vorgeschlagen, das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) solle eine Übersicht über die Verpflichtungen in diesem Bereich und den Stand ihrer Einhaltung erstellen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Notwendigkeit, sich mit transnationalen Sicherheitsbedrohungen wie dem internationalen Terrorismus auseinander zu setzen, den OSZE-Staaten aus russischer Sicht ein neues Gefühl der Einigkeit geben sollte - etwas, was beinahe im Sumpf vergangener Kontroversen über Einzelprobleme untergegangen wäre. Zwar hat Russland seine früheren Illusionen, die OSZE könne zu einer alles überspannenden euro-atlantischen Sicherheitsorganisation aufgewertet werden, begraben; dennoch ist der Kampf gegen den Terrorismus im gesamten OSZE-Raum neben seinem primären Ziel, ein gemeinsames Übel zu bekämpfen, für Moskau auch ein Versuch, die OSZE von ihrem derzeitigen Schwerpunkt im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung in postkommunistischen Staaten - ein Schwerpunkt, der oft als übertrieben und als Resultat einer Politik der doppelten Standards angesehen wird - weg- und in die Sphäre der "hohen Politik" zurückzuführen.

Die OSZE und die amerikanisch-russische Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus

Nach einer deutlichen Abkühlung in den Jahren 1999 und 2000 befinden sich die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Russland nach den Anschlägen vom 11. September wieder im Aufwind. Vor allem die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und Russland im Kampf gegen den Terrorismus war beispiellos und im Vergleich zu den meisten multilateralen Initiativen, an denen beide Staaten beteiligt waren, beinahe unerreicht.

Russland spielte eine Schlüsselrolle bei der Wiederaufrüstung der Nordallianz in der kritischsten Phase der Anti-Terror-Operation der USA in Afghanistan. Der Austausch nachrichtendienstlicher Informationen war ebenso beispielhaft, wenn nicht gar, wie manch einer sagt, beispiellos. Alles in allem ist die Behauptung, Moskau habe sich insbesondere zu Beginn der Anti-Terror-Operation in Afghanistan für die USA als wichtiger als die meisten ihrer NATO-Verbündeten erwiesen, wohl nicht übertrieben. Im Februar 2002 einigten sich die USA und Russland auf der 6. Sitzung der amerikanisch-russischen Arbeitsgruppe zu Afghanistan darauf, "die Ausweitung der antiterroristischen Kooperation im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE, der

20 So der US-amerikanische Botschafter in Russland, Alexander Vershbow, in einem Online-Interview am 26. Oktober 2001.

¹⁹ So z.B. in der Erklärung von Anatoli Safonow, a.a.O. (Anm. 17), S. 157.

NATO und anderer internationaler Strukturen sowie bilateral zu unterstützen". Neben Afghanistan wurden weitere wichtige bilaterale Anti-Terror-Maßnahmen getroffen, so z.B. die Herausgabe einer gemeinsamen Erklärung zur Bekämpfung des Bio-Terrorismus im November 2001 nach dem Ausbruch von Milzbrand in den Vereinigten Staaten oder auch die Inkraftsetzung eines amerikanisch-russischen gegenseitigen Rechtshilfevertrags im Januar 2002, der die "rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit bei der Identifizierung, Beschlagnahmung und beim Einfrieren krimineller oder terroristischer Vermögen" darstellt.

Das Interesse der Vereinigten Staaten an der Unterstützung Russlands für ihre Anti-Terror-Operation in Afghanistan und am Zugang zum Territorium der Staaten in Zentralasien könnte das ausdrückliche Interesse der USA an einer aktiveren Zusammenarbeit mit Russland im Rahmen der OSZE teilweise erklären. Zwar hatte "die Behandlung dieser Fragen in Form bilateraler Beratungen mit Russland"²² noch Vorrang, doch stellte der Amtierende Vorsitzende der OSZE Geoană auf dem Bukarester Ministerratstreffen fest, dass "eine neue Atmosphäre zwischen Russland und dem Westen", die nach den Anschlägen vom 11. September entstanden sei, die Beziehungen innerhalb der OSZE, "wo es zwischen Russland und dem Westen über Streitfragen wie Tschetschenien zu Meinungsverschiedenheiten gekommen war", ²³ mit Sicherheit verbessert habe.

Eine Reihe von Beschlüssen der Vereinigten Staaten zur Erhöhung ihrer militärischen Präsenz in Russlands unmittelbarer Nachbarschaft unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung hat jedoch zu ersten Spannungen in der amerikanisch-russischen Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus geführt. Zwar erhob Moskau offiziell keine Einwände dagegen, dass amerikanische Truppen zur Unterstützung der Kämpfe in Afghanistan in zentralasiatischen Staaten stationiert wurden oder in Georgien bei der Jagd nach militanten Extremisten, denen Verbindungen zu Al-Qaida nachgesagt wurden, mithalfen; grundsätzliche Hindernisse für die Zusammenarbeit in diesem Bereich wurden dadurch aber nicht beseitigt. Zu diesen Hindernissen zählen erhebliche Differenzen in den geostrategischen Interessen beider Staaten, insbesondere mit Blick auf die Situation in Georgien und - in geringerem Maße - in den zentralasiatischen Staaten sowie Divergenzen bezüglich der Liste derjenigen Staaten, die Terrorismus unterstützen (insbesondere die Kontroverse über den Irak).

Eine andere seit langem bestehende Kluft erwies sich im Kontext der amerikanisch-russischen Beziehungen nach dem 11. September als weniger bedeutend: die weit auseinander gehenden Ansichten der Vereinigten Staaten und Russlands über Tschetschenien. Einerseits schwächten die Vereinigten

²¹ Gemeinsame Erklärung der ameri kanisch-russischen Arbeitsgruppe zu Afghanistan, US Department of State, Washington, D.C., 8. Februar 2002.

²² So z.B. U.S. Policy Toward OSCE, a.a.O. (Anm. 7).

²³ Zitiert nach: "US Joins Talks to Combat Terrorism", Associated Press, 3. Dezember 2001.

Staaten im Zuge ihrer militärischen Anti-Terror-Operation in Afghanistan ihre Kritik an den Methoden der russischen Truppen und Sicherheitsorgane in Tschetschenien ein wenig ab und drängten Moskau dazu, seine Bemühungen um eine friedliche Lösung zu intensivieren, "um den Terroristen in Tschetschenien den politischen Rückhalt zu entziehen".²⁴ Andererseits musste die Bush-Administration in dieser Frage gar keine allzu großen Zugeständnisse machen, da sie im Unterschied zur Clinton-Regierung Tschetschenien nie als eine ihrer außenpolitischen Prioritäten betrachtet hat.

Russische Vertreter haben zudem auf die eher theoretischen Nuancen der Vorgehensweise Russlands bzw. der GUS im Kampf gegen den internationalen Terrorismus hingewiesen. In Bischkek kritisierte der Leiter des Antiterrorismus-Zentrums der GUS, Boris Mylnikow, sowohl ein Verständnis von Terrorismus als "Superverbrechen", dem nur mit dem Einsatz zusätzlicher Kräfte und nicht mit Hilfe regulärer Methoden und bestehender Gesetze begegnet werden könne, als auch die Betrachtung von "Terrorismus als eine Form von Krieg, die von konspirativen Gruppen oder Individuen geführt wird und die in erster Linie mit militärischen Mitteln bekämpft werden muss" (beide Interpretationen werden derzeit von den Vereinigten Staaten in ihrem Kampf gegen den Terrorismus angewendet). Im Gegensatz dazu beschrieb er das Herangehen Russlands bzw. der GUS als "ernsthafter und grundsätzlicher". Es gewährleiste ..umfassende Methoden zur Bekämpfung des Terrorismus", da es Terrorismus sowohl als ein komplexes soziales und politisches Phänomen interpretiere, das auf einem ganzen Spektrum sozialer Widersprüche beruht und eine extremistisch-terroristische Ideologie sowie Strukturen zur Durchführung terroristischer Aktivitäten umfasst, als auch als eine Form von politischem Extremismus.²⁵

Allerdings ist festzuhalten, dass Washington und Moskau trotz vorgeblicher theoretischer Nuancen und zahlreicher strategischer Differenzen zwischen den Vereinigten Staaten und Russland in der Praxis viele Gemeinsamkeiten in ihrer Taktik zur Bekämpfung des Terrorismus aufzuweisen scheinen. Beide Staaten neigen dazu, die Rolle militärischer Gewalt im Kampf gegen den Terrorismus überzubetonen, und unterstreichen mit Nachdruck, unverzüglich "die Einsatzfähigkeit der Terroristen lahm legen"²⁶ zu müssen, während sie der Notwendigkeit, sich mit sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ursachen für Extremismus und Terrorismus auseinander zu setzen, weit weniger Aufmerksamkeit schenken. Gerade dabei aber, die Aufmerksamkeit sowohl der Vereinigten Staaten als auch Russlands auf diese grund-

So US-Außenminister Colin Powell in einer Erklärung beim OSZE-Ministerrat in Buka-24 rest am 4. Dezember 2001.

²⁵ Zur Ausweitung bilateraler und regionaler Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus, Thesen vorgetragen von Boris Mylnikow, Direktor des Antiterrorismus-Zentrums der GUS, in: Summary Report, a.a.O. (Anm. 5), S. 76-77 (Original in russischer Sprache).

²⁶ U.S. Department of State, U.S. Statement to OSCE on Addressing Causes of Terrorism, Erklärung des damaligen Leiters der Ständigen Vertretung der Vereinigten Staaten bei der OSZE, David T. Jones, vor dem Ständigen Rat der OSZE, Wien, 1. November 2001, unter: http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01110107.htm.

sätzlichen Probleme zu lenken und diese zu beobachten, spielt die OSZE als euro-atlantisches Forum kollektiver Sicherheit eine wichtige Rolle. Vor allem aufgrund des umfangreichen Kreises ihrer Mitglieder, der verschiedene Kulturen und Religionen einschließt, ihrer unvergleichlichen institutionellen und politischen Flexibilität sowie ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs und der Zusammenarbeit mit ihren Kooperationspartners im Mittelmeerraum und in Asien muss die OSZE bei der Auseinandersetzung mit sozioökonomischen Aspekten der Verhütung von Terrorismus (in ihrer ökonomischen und ökologischen Dimension) und in der menschlichen Dimension bei der Förderung politischer, ethnischer und religiöser Toleranz, der Mitwirkung am multikulturellen Dialog und am Dialog zwischen den Religionen, bei der Unterstützung nachhaltiger Rückkehrpolitik usw. eine besondere Rolle übernehmen. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass die OSZE sich in erster Linie darauf beschränken sollte, "Tätigkeiten, die sie ohnehin bereits ausübt, auszuweiten", wie es die Vereinigten Staaten vorgeschlagen haben. Die OSZE könnte vielmehr nicht nur dadurch entscheidend zum Kampf gegen den Terrorismus, der letztendlich von den Vereinten Nationen geführt werden wird, beitragen, dass sie auf ihre traditionellen Stärken setzt, sondern auch dadurch, dass sie versucht, "dort, wo es notwendig ist, neue Handlungsinstrumente zu identifizieren", wie es der Generalsekretär der Organisation, Ján Kubiš, in Bischkek empfohlen hat.²⁷ In diesem Zusammenhang könnten die beispiellosen Erfahrungen Russlands und seiner elf GUS-Partner mit dem - lange vor den Anschlägen des 11. September erfolgten - Aufbau des Antiterrorismus-Zentrums der GUS in Bischkek sehr wertvoll für die OSZE sein, wenn es um die Errichtung einer eigenen Antiterrorismus-Einheit geht.

²⁷ Begrüßungsansprache von Generalsekretär Ján Kubiš, a.a.O. (Anm. 5).

Spanien und die OSZE

Spaniens Entwicklung in der internationalen Arena in den letzten 25 Jahren ist eine Folge seiner inneren Stabilität. Ohne diese innere Stabilität wäre eine gute Außenpolitik nicht möglich. Zuvor hatten die Tatsache, dass Spanien an keinem der beiden Weltkriege des letzten Jahrhunderts teilgenommen hatte, und die 40 Jahre währende Diktatur (1936-1975) das Land praktisch in die Isolation geführt: Spanien gehörte keinem der beiden großen Bündnisse - NATO und Warschauer Vertrag - an, der westliche Block verurteilte das Regime und gab Spanien keine Chance, auf der internationalen Bühne mitzuwirken

In den 40 Jahren der Franco-Diktatur hatte sich die spanische Außenpolitik auf vier Bereiche konzentriert: die Beziehungen zu Lateinamerika, zu den arabischen Staaten und zu Portugal (Iberischer Pakt) sowie die Beziehungen zu den USA, die durch das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das 1953 abgeschlossen und alle zehn Jahre erneuert wurde, vertieft wurden.

In der Übergangsphase zur Wiederherstellung der Demokratie versuchten die neu etablierten spanischen Parteien zu einem Konsens bezüglich der Außenpolitik zu gelangen, was einerseits auf die "Unerfahrenheit" der Regierung in außenpolitischen Belangen und andererseits auf den Wunsch Spaniens nach Annäherung an den westlichen Block zurückzuführen war. Spanien trat dem westlichen Block erst bei, als dieser bereits einige Jahre bestand (Beitritt zur NATO: 1982, zur EU: 1985). Das ist auch der Grund dafür, dass Spanien bis 1990 - bis zum Fall der Berliner Mauer und zum Beginn der neuen Weltordnung - warten musste, bis es aufgrund seiner geostrategischen Bedeutung und seiner Eigenschaft als privilegierter Gesprächspartner der arabischen Welt eine Hauptrolle übernehmen konnte.

Die Schlussakte von Helsinki (1975)

Spanien erhielt 1969 die Einladung, an der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa teilzunehmen. Dies geschah in Form einer Verbalnote der ungarischen Botschaft, die am 13. September an die spanische Botschaft in Paris gesandt wurde. Der damalige spanische Außenminister Gregorio López Bravo bewertete dies positiv mit den Worten: "Obwohl wir

-

¹ Ich möchte hiermit meiner Mitarbeiterin Marta Salvat meinen Dank für ihre Hilfe während der spanischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 aussprechen, ohne die es mir nicht möglich gewesen wäre, meinen Beitrag zum OSZE-Jahrbuch 2002 zu leisten. Sie hat mir gestattet, zahlrei che Materialen ihrer Diplomarbeit über Spanien und die OSZE zu verwenden.

nicht am Krieg teilgenommen haben, laden sie uns zum Aufbau des Friedens ein." Spanien war das erste Land, das mit Enthusiasmus auf die Einladung reagierte. Die Teilnahme an der Konferenz bedeutete viel für Spanien, das sich zum Ziel gesetzt hatte, sich aus der Isolation zu befreien, Kontakte auf allen Ebenen herzustellen und Beziehungen zu den kommunistischen Ländern Osteuropas aufzunehmen.

Im zweiten Budapester Memorandum vom 28. September 1970 akzeptierte Spanien die West-Ost-Thematik der Konferenz und definierte seine eigene Position als neutral. Das bedeutete, dass Spanien Vorschläge, die von westlicher Seite kamen, ebenso behandeln würde wie diejenigen, die von östlicher Seite gemacht wurden. Da es keinem der beiden Blöcke angehörte, aber auch aufgrund seiner besonderen Lage, zählte Spanien im Rahmen der Konferenz zu den "Sonstigen".

Spanien war zu der Konferenz eingeladen worden, weil es als europäisches Land nicht ausgeschlossen werden sollte. Man erwartete allerdings, dass Spanien sich auf die Rolle des Beobachters beschränkte, da es von den behandelten Themen nicht betroffen sei. Spanien hingegen war von Anfang an bestrebt, sowohl sein Image als kleines Land als auch seine Isolierung, die nicht nur darauf zurückzuführen war, dass die Weltkriege und ihre territorialen und humanitären Folgen das von der europäischen Geschichte abgekoppelte Spanien nicht berührt hatten, sondern die auch die Folge seiner eigenen Innenpolitik war, zu überwinden. Aus diesem Grunde wirkte Spanien als zwar neutraler und blockfreier, aber mit anderen Ländern gleichberechtigter Staat äußerst aktiv, ideenreich, offen und gesprächsbereit schon an den Vorbereitungen zur Konferenz mit und griff oftmals zwischen West und Ost vermittelnd ein. Es heißt, der Ausdruck "Körbe" für die drei klassischen Dimensionen der KSZE gehe auf einen spanischen Diplomaten zurück.

In den Sitzungen zur Vorbereitung der Schlussakte von Helsinki schlug Spanien vor, die Bedeutung der Sicherheit in Europa zwar deutlich hervorzuheben, den Nahost-Konflikt dabei aber nicht aus den Augen zu verlieren. Darüber hinaus machte Spanien Vorschläge zu folgenden Bereichen: zur Bedeutung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, vor allem der Mittelmeerländer, zur Intensivierung des Kulturaustauschs, zur Betonung der Souveränität der Staaten und zur Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie zur friedlichen Regelung von Streitfällen. In den Text über die "Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen" wurden auf Anregung Spaniens die Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Bildung als jeweils eigene Abschnitte sowie darüber hinaus die Schaffung einer Datenbank für kulturelle Angelegenheiten, Erleichterungen beim Buchhandel, die Unterstützung von Emigranten und die Tourismusförderung aufgenommen; die Einführung des Begriffs "Regionalkulturen" im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten erfolgte ebenfalls auf Anregung Spaniens. Die Interessen Spaniens wurden auch in dem Vorschlag deutlich, die Sicherheit Europas mit dem Mittelmeerraum zu verknüpfen und die nichteuropäischen Mittelmeerländer an der Konferenz zu beteiligen. Die spanische Delegation wies zwar auch auf den Status quo von Gibraltar hin, war jedoch stets bemüht, eine Konfrontation mit Großbritannien zu vermeiden.

Spanien setzte darüber hinaus durch, dass Spanisch als offizielle Sprache der KSZE anerkannt wurde. Die spanische Delegation hatte zunächst Französisch, Englisch und Russisch als Arbeitssprachen akzeptiert. Da Bonn jedoch verlangte, dass Deutsch ebenfalls Arbeitssprache würde, reklamierte Spanien dasselbe Recht für die spanische Sprache und begründete dies damit, dass Spanisch eine der meistgesprochenen Sprachen der Welt und auch offizielle Sprache der Vereinten Nationen sei, auch wenn es in Europa nicht sehr verbreitet sei. Auf diese Weise wurde Spanisch eine der sechs offiziellen Sprachen der KSZE (die sechste offizielle Sprache ist Italienisch).

Das Belgrader Folgetreffen (1977-1978)

Es darf nicht vergessen werden, dass Spaniens Position auf den Nachfolgetreffen zunächst von seiner innenpolitischen Situation bestimmt wurde und erst später von seiner neuen Rolle innerhalb des internationalen Systems. Trotz allem trat Spanien stets als Mittelmacht auf und versuchte, seine innenpolitischen Probleme nicht in die Außenpolitik hineinzutragen.

Während des Belgrader Treffens, an dem ich teilzunehmen die Ehre hatte, war Spanien mit seinen eigenen Problemen und der Wiederherstellung der Demokratie beschäftigt: der Legalisierung der politischen Parteien, der Ausarbeitung der Verfassung von 1978, die damals vor allem in Bezug auf die individuellen Grund- und Freiheitsrechte eine der modernsten Europas war, sowie mit der Vorbereitung der ersten demokratischen Wahlen, die 1978 erstmals nach 40 Jahren Diktatur stattfanden.

Die Augen der Welt waren auf Spanien gerichtet: die des Westens, um zu sehen, ob die demokratischen Prinzipien auch eingehalten würden, und die der Sowjets, die ein Interesse daran hatten, dass die Kommunistische Partei gesetzlich zugelassen würde und dass Spanien blockfrei blieb. Dies hinderte Spanien jedoch nicht daran, als Vermittler aktiv an der Konferenz teilzunehmen

Während Helsinki zum Synonym für Entspannung wurde, markierte Belgrad den Beginn einer erneuten Phase der Spannungen zwischen Ost und West, in der jeder Block ein eigenes Interesse an bestimmten Themen hatte und nicht bereit war, die Interessen der anderen Seite zu akzeptieren. Inmitten dieser Konfrontation agierten die blockfreien Staaten als Vermittler (mit Ausnahme Maltas, das, um die Einbeziehung der arabischen Staaten in die sicherheitspolitischen Fragen zu erzwingen, die Konsensregel auszuspielen versuchte und damit eher weitere Spannungen schuf). Spanien nahm gemeinsam mit den anderen teilnehmenden Mittelmeerländern gegenüber der Position Maltas eine ausgleichende Haltung ein und schlug ein Treffen in La Valletta vor, auf

dem die Mittelmeerfrage im Detail behandelt werden sollte, damit das Belgrader Treffen sich ausschließlich auf die Ost-West-Problematik konzentrieren konnte und nicht mit weiteren Problemen belastet wurde. Das Expertentreffen über wirtschaftliche Zusammenarbeit im Mittelmeerraum fand im März 1979 in La Valletta statt und sollte im Rahmen des Kapitels der Schlussakte über den Mittelmeerraum Möglichkeiten und Mittel zur Förderung einer gegenseitig nutzbringenden Zusammenarbeit in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur mit den nicht an der KSZE teilnehmenden Mittelmeerstaaten prüfen. Spanien war bei diesem Treffen sehr aktiv.

Das Madrider Folgetreffen (1980-1983)

Das Madrider Treffen war vor allem deshalb für Spanien wichtig, weil Madrid damit erstmals Gastgeber einer internationalen Veranstaltung dieser Art war. Außerdem bot es die Möglichkeit, über den Begriff Sicherheit zu diskutieren und die spanische Öffentlichkeit für diese Frage zu sensibilisieren, was insofern von Bedeutung war, als in Spanien seinerzeit heftige und kontroverse Diskussionen über den Beitritt Spaniens zur NATO geführt wurden.

Der Helsinki-Prozess durchlebte schwierige Zeiten. Man befürchtete, die Verletzung seiner Prinzipien durch die UdSSR - der Einmarsch der Sowjets in Afghanistan im Jahr 1979, ihr Engagement im angolanischen Bürgerkrieg (durch Kuba) sowie die Verletzung der Menschenrechte im kommunistischen Block - könnten seine Wirksamkeit einschränken.

Die Vorbereitungen zum Madrider Treffen dauerten mit Unterbrechungen und Krisen drei Jahre, und oftmals hatte man den Eindruck, der Helsinki-Prozess nähere sich seinem Ende. Spanien betätigte sich im Rahmen der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten erneut als Vermittler, um dies zu verhindern. Es bestand dabei nicht einmal mehr auf der Behandlung von Mittelmeerthemen und nahm - sogar gegen seine eigenen Interessen - eine sehr moderate Position ein.

Während des Madrider Treffens kam es in Spanien im Februar 1981 zu einem Putschversuch, der die junge spanische Demokratie im Gefahr brachte. Die Krise konnte jedoch überwunden werden; die spanische Demokratie erwies sich als bereits ausreichend konsolidiert. 1982 fanden Wahlen statt, die zum Sieg der sozialistischen Partei (PSOE) und zur Bildung der ersten linken Regierung seit dem Bürgerkrieg führte. Dieses Ergebnis gilt als wichtiges Kapitel in der demokratischen Entwicklung Spaniens.

In seiner Abschlussrede legte der neue spanische Außenminister Fernando Morán die spanische Position dar: Spanien bot seine Hilfe an, um die Entspannung zwischen Ost und West weiter zu fördern. Er gab der Hoffnung Ausdruck, dass - ausgehend von Madrid - eine neue Richtung im Ost-West-Dialog eingeschlagen würde. Im Zusammenhang mit den Menschenrechtsverletzungen im Osten und den Verstößen gegen die Prinzipien der Helsinki-

Schlussakte sah er Schwierigkeiten für den Entspannungsprozess voraus. Spanien setze auf die Arbeit der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten, die stets als Vermittler zwischen Ost und West auftraten, sowie auf Fortschritte im militärischen Bereich. Bezüglich der Menschenrechte betonte der Außenminister in seiner Rede insbesondere die Gefahr des Terrorismus und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Staaten zu dessen Bekämpfung. Er hob die Menschenrechte als ein wesentliches Instrument zur Erlangung kollektiver Sicherheit hervor. In Bezug auf den Mittelmeerraum sollten Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region auf der Grundlage einer umfassenden Kooperation zwischen den Mittelmeerländern weiter gefördert werden. Auf dem Treffen in Madrid wurde das Mandat für die Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE, 1984-1986) verabschiedet. Diese Konferenz war deshalb so wichtig, weil vertrauensbildende Maßnahmen erstmals auf das ganze europäische Territorium bezogen wurden, also vom Atlantik bis zum Ural und von der Nordsee bis zum Mittelmeer. Darüber hinaus wurden zwei Expertentreffen über die Förderung der Menschenrechte beschlossen: das erste in Ottawa 1985 zu Fragen der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und das zweite in Bern 1986 über menschliche Kontakte. Spanien schlug ein Seminar über Kooperation im Mittelmeerraum vor, das 1984 in Venedig stattfand.

Das Wiener Folgetreffen (1986-1989)

Auf diesem Folgetreffen genoss Spanien einen neuen Status im internationalen System. Bis dahin hatte es stets eine aktive und unabhängige Rolle gespielt. Der Beitritt Spaniens zur NATO und zur EU ermöglichte nun einerseits die engere politische Kooperation mit Europa und eine Anpassung an die Prinzipien beider Organisationen. Andererseits waren Spaniens Möglichkeiten zur Eigeninitiative und seine Bewegungsfreiheit nunmehr stärker eingeschränkt. Gleichzeitig hatten sich jedoch zwei neue Wege zur Vertretung spanischer Interessen eröffnet.

Das Wiener Folgetreffen markierte aufgrund der veränderten Haltung der Sowjetunion dank der Politik Michail Gorbatschows eine neue Phase der Entspannung in den Ost-West-Beziehungen.

Spanien verfolgte während des gesamten Treffens eine moderate Politik. Seine Ziele waren die Ächtung des Terrorismus und die internationale Kooperation zu dessen Bekämpfung sowie die Beibehaltung der Rolle des privilegierten Gesprächspartners in den Beziehungen zu den arabischen Staaten. Spanien schlug ein Treffen über Fragen der Kooperation im Mittelmeerraum in Palma de Mallorca vor, das sich explizit nicht mit militärischen Fragen befassen, sondern sich auf folgende Themen konzentrieren sollte: Schutz der mediterranen Ökosysteme, neue Formen der wirtschaftlichen Zusammenar-

beit mit den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten sowie Pressefreiheit und bessere Arbeitsbedingungen für Journalisten.

Palma de Mallorca (1990)

Mit dem Treffen über den Mittelmeerraum in Palma de Mallorca im Oktober 1990 beabsichtigte Spanien die Kooperation mit Algerien, Ägypten, Marokko und Tunesien durch einen Meinungs- und Informationsaustausch weiter zu fördern, wobei Spanien die Menschenrechte besonders betonte und den politischen Dialog in diesem Zusammenhang unterstützen wollte.

Auf dem Treffen auf Mallorca kam ein ehrgeiziges spanisch-italienisches Projekt zustande: die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum (KSZM), die darauf abzielte, die Konzepte der KSZE auf den gesamten Mittelmeerraum anzuwenden. Der Vorschlag war Ausdruck des Willens Spaniens, neue Formen der Kooperation mit den nichteuropäischen Mittelmeerländern, mit denen Spanien sich in vollem Umfang solidarisierte, zu finden.

Die Charta von Paris (1990)

Die Charta von Paris vom November 1990 symbolisierte das Ende des Kalten Krieges und der ideologischen Konfrontation. Sie enthält einen Verhaltenkodex für alle Staaten, der die Prinzipien Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte in den Mittelpunkt stellt.

Mit der Auflösung des Warschauer Pakts, dem Zerfall der UdSSR, dem Fall der Berliner Mauer und dem Golfkrieg gewann der Mittelmeerraum an Bedeutung. Die Untrennbarkeit der europäischen Sicherheit von derjenigen des Mittelmeerraums, dessen strategische Bedeutung und die dort herrschende Instabilität als direkte Bedrohung der europäischen Sicherheit traten stärker in den Vordergrund. Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes trat die Nord-Süd-Problematik zutage - und mit ihr wirtschaftliche Stabilität und kulturelle Kooperation als Aspekte der Sicherheit und als wesentliche Instrumente zur Gewährleistung von Sicherheit.

Die Parlamentarische Versammlung in Madrid (1991)

Auf Einladung des spanischen Parlaments fand 1991 in Madrid die Gründungstagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE statt, zu der Abgeordnete aus allen Teilnehmerstaaten zusammenkamen, um den interparlamentarischen Dialog und die Demokratie im gesamten KSZE-Gebiet zu fördern. Das Ergebnis war das Dokument von Madrid, das die Geschäftsord-

nung, die Arbeitsmethoden, die Aufgaben, die Sitzverteilung und die Abstimmungsmodalitäten der Parlamentarischen Versammlung, die künftig einmal im Jahr tagen sollte, festlegte.

Das Gipfeltreffen von Helsinki (1992)

Das Gipfeltreffen von Helsinki war durch das Auftreten lokaler innerstaatlicher Konflikte in Europa geprägt, die durch extremen Nationalismus entstanden waren. Für das Völkerrecht stellten sie die neue Herausforderung dar, ein Gleichgewicht zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und der territorialen Integrität von Staaten herzustellen, um ethnische Konflikte, die zu Kriegen eskalieren könnten, zu verhüten. Die europäische Landkarte veränderte sich mit der Entstehung von 18 neuen unabhängigen Staaten grundlegend. Die Kriege in Jugoslawien waren eindringliche Beispiele dafür, dass extremer Nationalismus mit den Grundrechten nicht in Einklang zu bringen ist. Aufgrund dieser Konflikte erkannten alle internationalen Organisationen die Notwendigkeit verstärkter Kooperation.

In ihrem Redebeitrag betonte die spanische Delegation das Bedürfnis nach engerer Kooperation der KSZE mit anderen internationalen Organisationen, um so gemeinsame Ziele besser umsetzen zu können. Dabei wurden vor allem Sicherheits- und Menschenrechtsfragen als die tragenden Säulen der gemeinsamen Interessen hervorgehoben. Spanien war es ein besonderes Anliegen, dem Mittelmeerraum spezifische Beachtung zu schenken. Dieser Raum als südliche Grenze sei insofern wichtig, als diese Region nur durch engere Kooperation und Solidarität mit den Nachbarländern stabilisiert werden könne.

Das Gipfeltreffen von Budapest (1994)

Beim Budapester Gipfeltreffen hob der damalige spanische Ministerpräsident Felipe González die gemeinsamen Werte als die wichtigste Leitlinie für die Beziehungen zwischen Staaten hervor. Als gemeinsame Werte bezeichnete er dabei in erster Linie Demokratie und die Achtung der Menschenrechte sowie den Schutz und die Rechte von Minderheiten. Die OSZE sollte in ein System kooperativer Sicherheit umgewandelt werden. Dies sollte durch die enge Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und durch die Anwendung eines alle Bereiche umfassenden Sicherheitsbegriffs erreicht werden. Krisenbewältigung und Konfliktverhütung seien hier von besonderer Bedeutung.

In Bezug auf den Mittelmeerraum betonte González die Notwendigkeit, den Dialog, die Kooperation und die Entwicklungszusammenarbeit mit den Mittelmeerländern zu verstärken. Dies sei ein wesentliches Element für die Si-

cherheit und für ein gutes Verhältnis zwischen den Staaten. Als positives Beispiel nannte er dabei die Europa-Mittelmeer-Konferenz, an der die Mitgliedstaaten der EU und die Mittelmeerländer teilnahmen und die 1995 in Barcelona stattfand. Spanien verpflichtete sich dabei, Aktivitäten extremistischer islamischer Gruppen in Europa zu beobachten und gegen sie vorzugehen.

Die Spanische EU-Präsidentschaft (1995)

Während der spanischen EU-Präsidentschaft im Jahre 1995 fand am 7. und 8. Dezember ein OSZE-Ministerratstreffen in Budapest statt. Dabei spielte Spanien eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der EU-Positionen. Die spanische Präsidentschaft begrüßte die Dayton-Übereinkünfte und die Beteiligung der OSZE am Friedenprozess in Bosnien und Herzegowina. Die OSZE verpflichtete sich, zur Achtung der Menschenrechte und zum Aufbau demokratischer Gesellschaften beizutragen, auch und insbesondere in den Bereichen Meinungsfreiheit, vertrauensbildende Maßnahmen und Rüstungskontrolle. Die neuen Staaten Ex-Jugoslawiens wurden anerkannt, und in Kroatien wurde eine Langzeitmission eingerichtet.

Das Gipfeltreffen von Lissabon (1996)

Nach den Parlamentswahlen in Spanien im März 1996 wurde eine konservative Regierung unter Ministerpräsident José María Aznar gebildet, die jedoch die bis dahin verfolgte Linie in der Außenpolitik beibehielt. Im Wesentlichen handelte es sich dabei um die Übernahme von Verantwortung auf der Grundlage gemeinsamer Prinzipien und Werte mit dem Ziel, einen gemeinsamen Raum militärischer, wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit zu schaffen.

In seiner Rede auf dem Gipfeltreffen von Lissabon betonte Aznar, dass die OSZE ein wesentliches Instrument zur Konfliktlösung sei, und zwar vor allem durch ihre Mechanismen des Krisenmanagements, der Konfliktverhütung und der Friedenssicherung.

Das Treffen ächtete erneut den Terrorismus und legte einen Schwerpunkt auf den Wiederaufbau Bosnien und Herzegowinas und den Demokratieaufbau durch Wahlen. Spanien nahm und nimmt noch immer mit militärischer Präsenz aktiv am Friedensprozess in Bosnien und Herzegowina teil.

Auf dem Ministerratstreffen, das am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen stattfand, wurde die Bedeutung der OSZE beim Aufbau eines demokratischen und sicheren Europas hervorgehoben und dabei vor allem die Rolle der Missionen vor Ort betont. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hatte zuvor bereits auf die gute Arbeit Spaniens in Albanien hingewiesen. Die Wahlen in Bosnien und Herzegowina wurden als wichtiger Schritt zum Wiederaufbau des Landes gewürdigt.

Die Minister lobten die Beiträge der Parlamentarischen Versammlung der OSZE während der Wahlen in Bosnien und Herzegowina und hoben insbesondere die Rolle des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung, des spanischen Abgeordneten Javier Rupérez, hervor.

Der Kontakt zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum wurde durch die Kontaktgruppe "5+5" aufrechterhalten. Spanien erachtete die Einbeziehung der Mittelmeerpartner in die OSZE-Institutionen als besonders wichtig. Ferner war es Spanien ein wichtiges Anliegen, die Prinzipien der OSZE in die zukünftige europäische Sicherheitscharta mit einfließen zu lassen. Die OSZE sollte sich als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und als Instrument der Konfliktverhütung besonders engagieren.

Das Ministerratstreffen von Oslo (1998)

Auf dem Ministerratstreffen von Oslo wurden wichtige Beschlüsse zum Krisenmanagement in Kroatien gefasst. Außerdem wurden Maßnahmen zum Aufbau einer demokratischen und multi-ethnischen Gesellschaft in Bosnien und Herzegowina vereinbart. Spanien ist an allen erwähnten Missionen beteiligt.

Das Gipfeltreffen von Istanbul (1999)

Der spanische Ministerpräsident verurteilte in seiner Rede erneut den Terrorismus. Er unterstrich die territoriale Integrität Russlands und erklärte Spaniens Bereitschaft, zu einer Lösung des Tschetschenienproblems beizutragen. Er hob die Achtung der Menschenrechte und die Demokratie als Grundprinzipien des Rechtstaates hervor. Ziel sei die Schaffung offener und demokratischer Gesellschaften, in denen die Menschrechte unabhängig von Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit und Religion geachtet werden.

Im Kosovo sei es die Aufgabe der OSZE, multiethnische und demokratische Institutionen zu errichten. Als wesentliche Instrumente für die Sicherheit in Europa wurden die Plattform für kooperative Sicherheit und der KSE-Vertrag

besonders hervorgehoben. Spanien betonte erneut die Untrennbarkeit der europäischen Sicherheit von der des Mittelmeerraumes.

Das Ministerratstreffen von Wien (2000)

Der spanische Außenminister Josep Piqué nahm an diesem Ministerratstreffen teil. Spanien zeigte sich dabei besonders aktiv und trug maßgeblich zur Einrichtung des REACT-Mechanismus bei. Die spanische Delegation begrüßte die Verabschiedung des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen als einen wichtigen Schritt, mit dem vermieden werden könne, dass Terroristen von diesen Waffen Gebrauch machen.

Das Ministerratstreffen von Bukarest (2001)

Auch am Ministerratstreffen von Bukarest nahm Außenminister Piqué teil. Angesichts der Tragödie des 11. September bekräftigten die Teilnehmerstaaten ihre Bereitschaft, den Terrorismus mit allen notwendigen Mitteln zu bekämpfen. Terrorismus wurde in all seinen Erscheinungsformen auf das Entschiedenste verurteilt, da er die Sicherheit, die Stabilität und die Menschenrechte massiv bedroht. Es wurde ein Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet. Einige Wochen später wurde unter portugiesischem OSZE-Vorsitz ein Fahrplan zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus erstellt.

In Bukarest betonte die spanische Delegation erneut die Wichtigkeit der Konfliktverhütungsmechanismen und die Notwendigkeit, mit anderen Institutionen im Geiste der Plattform für kooperative Sicherheit zusammenzuarbeiten. Da hierfür eine angemessene finanzielle Ausstattung der OSZE entscheidend ist, erhöhte Spanien seinen Beitrag um fünf Prozent. Diese Erhöhung ist als Zeichen des Interesses und der Wertschätzung Spaniens gegenüber der OSZE anzusehen.

Spanien und die OSZE im Jahre 2002

Während der spanischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2002 hat Spanien erstmals ein Treffen zwischen der EU-Troika, dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und dem OSZE-Generalsekretär in Brüssel organisiert. Diese Initiative zeigt nicht nur den guten Willen Spaniens zur Übernahme von Verantwortung als Mitgliedstaat der EU und der NATO, sondern auch, dass Spanien die OSZE als Grundstein der neuen Sicherheitsarchitektur betrachtet. Spanien schätzt insbesondere die Bemühungen der OSZE in Be-

zug auf Kleinwaffen und leichte Waffen sowie hinsichtlich des Inkrafttretens des Vertrags über den Offenen Himmel.

Spanien trägt regelmäßig zu den Arbeiten des Prager Wirtschaftsforums bei und übernahm die Rolle des Gastgebers für ein Vorbereitungsseminar, das im letzten Februar in Zamora stattfand.

Der politische Islam in Kirgisistan

Die Situation in Kirgisistan hat sich infolge der Ereignisse des 11. September erheblich verändert. Durch sie wurde ein kleines Binnenland in den internationalen Kampf gegen religiösen Terrorismus in Afghanistan verwickelt. Auf dem Flughafen Manas, der sich in der Nähe der Hauptstadt befindet und der Koalition als Stützpunkt dient, sind amerikanische und französische Truppentransportflugzeuge sowie 1.900 Soldaten und Offiziere aus elf Ländern stationiert.

Der vorliegende Beitrag untersucht die derzeitige religiöse Situation und die Herausforderungen des politischen Islam in Kirgisistan.

Hintergrund

Die postsowjetischen Staaten Zentralasiens sind, was die religiöse Koexistenz anbelangt, in eine Krise geraten, für deren Bewältigung sie nicht hinreichend gerüstet sind. In sowjetischer Zeit wurde der Islam seiner intellektuellen Substanz beraubt und überlebte hauptsächlich in seinen rituellen und traditionellen Formen. Das Sowjetsystem verhinderte die Modernisierung des Islam, da die fortschrittlichsten islamischen Führer zum Schweigen gebracht oder ausgelöscht worden waren. Die Region war von der übrigen muslimischen Welt abgeschnitten und blieb so, was fortschrittliches islamisches Gedankengut anbelangt, zurück. Die zentralasiatischen Muslime sind heute zwar weit davon entfernt sich zu politisieren und kämpfen auch nicht für einen Gottesstaat; dennoch ist es offensichtlich, dass der Islam sich modernisieren muss, soll er in den postsowjetischen Republiken praktikabel sein. Unter den Sowjets erzwang die militärisch und zentral kontrollierte Verwaltungsmaschinerie den Massenatheismus und trug damit zur Unterdrückung religiöser Konflikte bei. Mit dem Zerfall der Sowjetunion verschwanden diese Kräfte jedoch; Zentralasien wurde erstmals zu einer Arena für den Wettstreit zwischen Dutzenden religiöser Gruppen. Muslime, im Sowjetstaat immer nur eine Minderheit in einem riesigen Reich, sind seit dem Ende der "russischen Periode" in Zentralasien in der Mehrheit.

Derzeit sind über 80 Prozent der fünf Millionen Einwohner Kirgisistans Muslime: Kirgisen, Usbeken, Tataren, Tadschiken, Kasachen, Uiguren, Dunganen (chinesische Muslime) und andere. Aufgrund der Auswanderung vieler Russen und des Zustroms von Flüchtlingen aus Tadschikistan, aber auch infolge der hohen Geburtenrate in der muslimischen Bevölkerung wird der An-

1 Vgl. Anara Tabyshalieva, Central Asia: Polarization of Religious Communities. The Center for Political and Strategic Studies, unter: http://www.cpss.org/casianw/perca0697.txt.

teil der Muslime allmählich weiter steigen. Die Reislamisierung in Kirgisistan zeigt sich vor allem an der raschen Zunahme der Zahl der Moscheen. Nach offiziellen Angaben der staatlichen Kommission für Religionsangelegenheiten vom Januar 2002 gibt es derzeit 1.388 Moscheen, 22 Medressen (religiöse Schulen und Hochschulen) und acht Islam-Institute in Kirgisistan. Hunderte junger Kirgisen halten sich zum Studium des Islam an ausländischen Instituten und Universitäten auf. Die Veränderungen in den ländlichen Gebieten sind besonders beeindruckend: Jede Siedlung will ihre eigene Moschee, ehemalige Parteifunktionäre haben ihre Posten geräumt und sind Mullahs und jenen gewichen, die ihre Religiosität demonstrativ unter Beweis gestellt hatten und vom Hadsch (Wallfahrt nach Mekka) zurückgekehrt waren. Seit dem Zusammenbruch des militanten Atheismus besuchen Muslime wieder die heiligen Stätten, fasten, befolgen in der Öffentlichkeit islamische Rituale, lassen junge Paare sich sowohl standesamtlich als auch nach religiösem Ritus, Nikah, trauen - all diese Trends muten wie eine Rückkehr zur Normalität an.

Die Religiosität der Muslime in Kirgisistan wird von einheimischen und ausländischen Journalisten, Politikern und Behörden oftmals absichtlich oder unabsichtlich übertrieben. Im Vergleich zu anderen Regionen Kirgisistans sind die Muslime im Süden (der Teil des Ferganatals ist) traditionell religiöser. Aber selbst im Ferganatal können nur wenige Muslime Arabisch lesen. Da die Gebete jedoch in arabischer Sprache verfasst sind, können die meisten sie nicht verstehen und lesen usbekische oder kirgisische Übersetzungen des Koran. Nach einer Erhebung des Instituts für Regionalstudien aus dem Jahre 1998 ist mehr als die Hälfte der befragten Haushalte im Süden Kirgisistans im Besitz des Koran.² Das ist allerdings nicht unbedingt ein Kriterium für den Grad der Religiosität. Der Besuch von Moscheen ist aufschlussreicher: 23 Prozent der Befragten im Süden des Landes besuchen mindestens einmal im Monat die Moschee, darunter doppelt so viele Usbeken wie Kirgisen. Ein anderes Kriterium für Religiosität ist die Einstellung zu religiösen Feiertagen und zum Fasten: Etwa 70 Prozent der Befragten im Süden des Landes halten sich an die Fastenzeit im Ramadan (Orozo). Auch darunter befinden sich mit 86 Prozent wieder mehr Usbeken als Kirgisen mit 62,1 Prozent. Der Unterschied in der Religiosität zwischen einem ehemals nomadischen (Kirgisen) und einem sesshaften (Usbeken) Volk lässt sich auf eine Reihe historischer und kultureller Faktoren zurückführen. Darüber hinaus gibt es in einigen Orten die Tendenz zur Trennung von Moscheen und Medressen nach ethnischer Zugehörigkeit, was ethnische Spannungen, hervorgerufen durch den Wettstreit, wer die "besseren Muslime" sind, verschärfen kann.

Rituelle Formen des Islam vermischt mit tiefverwurzelten lokalen Kulten, die als muslimisch gelten, sind für die einheimische Bevölkerung von besonderer Bedeutung. Dies erklärt zum Teil, warum alle aufgezwungenen Ideologien

² Die Befragung wurde 1998 vom Institut für Regionalstudien für den Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten durchgeführt.

und fremden Missionierungsversuche, einschließlich des Kommunismus und des neu "importierten" Wahhabismus oder der Ideen der Hizb ut-Tahrir und anderer Gruppen, gescheitert sind. Insgesamt haben alle Versuche von Missionaren aus muslimischen Ländern, ihr jeweils eigenes Islam-Modell in Kirgisistan einzuführen und dabei die dortigen lokalen Traditionen zu verleugnen, nur sehr geringen Erfolg. Die Bevölkerung praktiziert zunehmend ihren eigenen traditionellen Islam, zu dem als wichtiger Bestandteil die Verehrung heiliger Stätten gehört. Seit Jahrhunderten spielen Heiligtümer im Leben der dortigen Gläubigen, insbesondere der Frauen, eine bedeutende Rolle. Das wichtigste ist der Thron des Suleiman (Tacht-i Suleiman) in Osch, der zu den muslimischen Festen Tausende von Pilgern anzieht.³ Das Netz der zahlreichen Heiligtümer in Zentralasien nimmt keine Rücksicht auf die neuen Grenzen der postsowjetischen Länder. Das Ferganatal, das von allen zentralasiatischen Regionen am dichtesten mit muslimischen Gläubigen besiedelt ist und die meisten heiligen Stätten in ganz Zentralasien aufweist, ist zwischen Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan aufgeteilt. Hier befindet sich eine beträchtliche Anzahl heiliger Stätten in unmittelbarer Nähe der Grenzen dreier Staaten. Die Bevölkerung der drei Teile des Tals besuchte die heiligen Stätten jahrhundertelang ungeachtet irgendwelcher Grenzen. Da heute mehrere Stätten, die allen Muslimen in Zentralasien heilig sind, in verschiedenen Staaten liegen und darüber hinaus der freie Personenverkehr unter dem Vorwand der Bekämpfung von religiösem Terrorismus immer weiter eingeschränkt wird, sind viele Pilger gezwungen, auf ihre traditionellen Wallfahrten zu den Heiligtümern zu verzichten. Das Problem der Verwaltung heiliger Stätten entlang internationalen Grenzen dürfte sich in absehbarer Zeit auf der Tagesordnung der regionalen zwischenstaatlichen Beziehungen sowie irredentistischer Bewegungen wiederfinden.

Radikale islamische Bewegungen

Hizb ut-Tahrir

Sowohl *Hizb ut-Tahrir* (Partei der islamischen Befreiung) als auch die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), beides radikale islamische Organisationen, propagieren "eine gerechte Gesellschaft im Einklang mit islamischen Traditionen".⁴ Die religiös-politische Partei *Hizb ut-Tahrir al Islami* wurde 1953 in Jerusalem nach der Aufspaltung der *Jamiat al-Ikhwan al-Moslemin* gegründet. Ihr oberstes Ziel ist die Errichtung eines einzigen islamischen Staates, des "Kalifats", durch ideologische Bewusstseinsbildung. Die Bekeh-

^{3 1959} sprach der Mufti in Taschkent eine besondere Fatwa gegen die Pilgerfahrten zu dieser Stätte aus. Sie wurde 1963 geschlossen und das Grab Suleimans wurde zerstört. Heute kommen jedoch wieder Pilger hierher.

⁴ Siehe auch die Website von Hizb ut-Tahrir: http://www.hizb-ut-tahrir.org.

rung verläuft in zwei Stufen: Einer (a) allgemeinen Anleitung folgt (b) die politische Erziehung. Die Parteimitglieder schwören, am *Dschihad* ("Heiliger Krieg") teilzunehmen. Die Partei operiert unter strenger Geheimhaltung in Zellen von drei bis zehn Leuten. Sie übersetzen die 23 Bücher des Parteigründers, in denen die grundlegenden Ideen, Ziele und Methoden, mit denen diese erreicht werden sollen, dargelegt sind und das zukünftige Staatssystem beschrieben wird, in die Sprachen der Völker Zentralasiens. Zitate aus dem Koran und den *Hadiths* (überlieferte Sprüche des Propheten) werden tendenziös ausgewählt, die Geschichte des Kalifats und der muslimischen Welt wird unwissenschaftlich und ohne sich an die historischen Fakten zu halten präsentiert. Die Partei lehnt Konzepte wie Nationalstaatlichkeit und Demokratie ab und verurteilt, was die Außenpolitik anbelangt, die Zusammenarbeit muslimischer Führer mit dem Westen und insbesondere mit Israel scharf.⁵

Zu den ehrgeizigen Plänen der *Hizb ut-Tahrir* gehört die Schaffung eines gemeinsamen islamischen Staates, der neben den zentralasiatischen Republiken der GUS die muslimischen Regionen Russlands und auch den Nordkaukasus umfasst. Ihre konspirativen Zellen sind in fast allen zentralasiatischen Staaten aktiv. Die Analyse von Flugblättern, die in usbekischer, kirgisischer und russischer Sprache verfasst und unter den Einheimischen verteilt worden waren, ergab, dass trotz des langweiligen Inhalts und eines naiven Aufrufs zur Schaffung eines neuen idealen islamischen Staates die darin enthaltene Kritik an den Regierungen Gehör finden könnte, da es ansonsten keinerlei Möglichkeiten gibt, Unzufriedenheit mit sozialen und wirtschaftlichen Missständen zu artikulieren. Wiederholt aufgetauchte antisemitische Flugblätter der extremistischen *Hizb ut-Tahrir* deuten auf nur geringe Kenntnis der örtlichen Besonderheiten in der zentralasiatischen Region hin, in der die Menschen einheimischen und während des Zweiten Weltkriegs zugewanderten Juden traditionell freundlich gesonnen sind.

Trotz gut organisierter Untergrundarbeit gibt sich eine unbedeutende Zahl von Anhängern der *Hizb ut-Tahrir* in der Provinz Karasu in der Nähe der Stadt Osch und in der Region Dschalalabad zu erkennen. Die meisten Mitglieder und Sympathisanten der *Hizb ut-Tahrir* sind ethnische Usbeken, die an der Grenze zu Usbekistan leben und ein Interesse an grenzüberschreitendem Handel und Verkehr haben. Weitere Repressionen gegen die ethnisch zumeist usbekischen Mitglieder der *Hizb ut-Tahrir* durch die kirgisischen Strafverfolgungsbehörden könnten trotz der Aufrufe der Fundamentalisten zur Vereinigung aller Muslime zu interethnischen Spannungen führen. Alarmierend ist auch die Tendenz der Bewegung, Wahlen und jegliche politische Beteiligung am gesellschaftlichen Leben zu boykottieren. Insgesamt kann die kleine Gruppe von *Hizb ut-Tahrir*-Mitgliedern die tatsächliche religiöse Situation im Süden des Landes jedoch nicht ernsthaft verändern. Sie scheint ihre Mitgliedschaft vielmehr dazu zu nutzen, sozialen und politischen Protest zu

Vgl. Ashirbek Muminov, Traditional and Modern Religious-Theological Schools in Central Asia, unter: http://www.ca-c.org/dataeng/09.muminov.shtml

kanalisieren. Repressionen von Seiten der Regierung und die Inhaftierung von rund hundert ihrer Mitglieder verleihen der Bewegung, die es gewagt hat, die Schwächen der derzeitigen Führung zu kritisieren, allerdings nur noch mehr Popularität.

Die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU)

Die IBU ist eher eine regionale politische Bewegung gegen die Regierung als eine ideologisch-religiöse Vereinigung. Die Mitglieder der IBU haben nur sehr vage Pläne für die Schaffung eines islamischen Staates; was sie vereint, sind Repressionen und die Deportation aus Usbekistan.

Die religiös-politischen Gruppen Islam Lashkari (Soldaten des Islam) und Tovba (Reue) traten erstmals in der Nähe der kirgisisch-usbekischen Grenze in der Stadt Namangan im usbekischen Teil des Ferganatals in Erscheinung und hofften nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion das gesellschaftliche Leben nach dem Gesetz der Scharia neu gestalten und die staatliche Miliz ersetzen zu können. Nach dem Verbot religiöser Parteien und der Unterdrückung religiös-politischer Gruppen im März/April 1992 schlossen sich die aus Usbekistan geflohenen Mitglieder dieser Gruppen der Vereinigten Tadschikischen Opposition (VTO) an und gründeten später die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), die ein Ausbildungslager für usbekische Kämpfer in Tadschikistan unterhält.⁶ Entsprechend dem "Allgemeinen Abkommen", das 1997 von der tadschikischen Regierung, der VTO und den Vereinten Nationen unterzeichnet worden war, kündigte die VTO ihre Entwaffnung und ihre Umwandlung von einer militärischen in eine politische Organisation an. Alle bewaffneten VTO-Mitglieder mussten bis zum 24. August 1999 ihre Waffen abgeben und sich entweder unverzüglich in die Zivilgesellschaft integrieren oder in die regulären Streitkräfte des Landes eintreten. Mehrere Hundert Kämpfer widersetzten sich der Anordnung und verließen auf der Suche nach einer neuen Operationsbasis Tadschikistan. Im Sommer und Herbst 1999 und 2000 fielen sie in zwei Gebirgsschluchten in der Provinz Batken in Kirgisistan ein. Die Freischärler nannten als Ziel den Sturz der Regierung in Usbekistan und die Errichtung eines islamischen Kalifats im Ferganatal unter der Führung des selbsternannten Emirs Tohir Joldosch, eines führenden Mitglieds der IBU. Ein Grund für die Überfälle der IBU ist die Publicity, die sie in Usbekistan nicht erhalten konnte. Dank der freien Presse in Kirgisistan berichteten die Nachrichtenagenturen in aller Welt über jeden Schritt der jungen Kämpfer, während in den unterdrückten usbekischen Medien keinerlei Informationen über die Überfälle der IBU und ihre Forderungen zu erhalten waren.

Vor den Angriffen der USA im Jahr 2001 befanden sich mindestens vier Lager der IBU in den afghanischen Provinzen Kundus, Balch und Samangan.

Vgl. Institute for War and Peace Reporting, Reporting Central Asia, Nr. 37, 24. Januar

Tohir Joldosch hielt die Verbindung zu den Camps aufrecht und koordinierte die Versorgung der Kämpfer und ihrer Familien, die in den Lagern lebten. Die Taliban-Regierung hatte keinen ernsthaften Grund, die Bewegung zu unterdrücken; wahrscheinlich erhielt die IBU auch Unterstützung von Al-Qaida. Lediglich eine von Dschuma Namangani angeführte Einheit der Bewegung schloss sich den Taliban an und kämpfte gegen die Nordallianz. Die Taliban-Führung berief Namangani in ihr Kommando im Norden Afghanistans, wo er eine Einheit von 10.000 Soldaten befehligte, die in Talokan, dem 60 Kilometer von der tadschikisch-afghanischen Grenze entfernt gelegenen Verwaltungszentrum der Provinz Tachar, operierte.

Die Islamische Bewegung Usbekistans wurde im Jahr 2000 von den Vereinigten Staaten in die Liste internationaler terroristischer Organisationen aufgenommen. Dank der von den USA angeführten antiterroristischen Operation wurden die Einheiten der IBU zerstört und ihre Anführer wahrscheinlich getötet

Missionierungsversuche aus dem Ausland

Es scheint, dass die Mehrzahl der ausländischen Missionare aus muslimischen und christlichen Ländern keinerlei Interesse daran hat, dass die hiesige Auslegung des Islam erhalten bleibt. Ihre Aktivitäten und ihre Großzügigkeit dienen vielmehr der Verbreitung ihres jeweils eigenen Religionsmodells und Verständnisses von Religion. Diese Art des Fundamentalismus- und Extremismusimports ist bislang noch kaum untersucht worden. Es gibt jedoch auch Spannungen zwischen den verschiedenen islamischen Gruppen im Ferganatal: Einige der von ausländischen Muslimorganisationen unterstützten "neuen Muslime" betrachten sich selbst als die Verfechter des wahren Islam, der frei von heidnischen Kulten und Bräuchen und daher besser als traditionellere Gebräuche sei. Besonders alarmierend ist die Tendenz einiger Muslime, die Vielfalt des Islam zu leugnen und nur eine einzige Lesart des Islam als wahr und absolut anzuerkennen. Es ist geradezu paradox, dass junge Menschen nun da der wissenschaftliche Atheismus von den Lehrplänen der höheren Bildungseinrichtungen verschwunden ist - ohne allerdings durch geeigneten Unterricht in Religionsgeschichte ersetzt worden zu sein - immer weniger über die Vielfalt und das Wesen der Religionen, einschließlich Islam und Christentum, lernen.

In der Literatur wird mehrfach erwähnt, dass einige Gruppen in Pakistan und Saudi-Arabien die Aktivitäten von Missionaren und radikalen islamischen Gruppen finanzieren. Shireen Hunter weist darauf hin, dass nicht klar sei, ob

⁷ Vgl. AVN Military News Agency, Uzbek Islamic group's training camps to remain in Afghanistan, Bericht der russischen AVN Military News Agency web site in englischer Sprache, in: AVN Military News Agency web site, Moscow, in English 0801 gmt 26 Dec 01./BBC Monitoring/BBC.

der saudi-arabische Staat selbst hinter der Finanzierung steckt oder ob das Geld aus privaten Quellen stammt.8 Saudische Quellen nutzen zahlreiche Wohltätigkeitsfonds, internationale islamische Organisationen und Kulturzentren zur Weiterleitung von Hilfe. Eine der einflussreichsten von Saudi-Arabien unterstützten Gruppierungen ist ein Zweig der internationalen islamischen Organisation Al-Igasa mit Hauptsitz in Dschidda, die Mitglied der 1962 in Mekka gegründeten Islamischen Weltliga ist. Zahlreiche Missionare dieser Organisation sind Anhänger des Wahhabismus und fordern die Errichtung eines islamischen Staates im Nordkaukasus. Das Jamaat-e-Islami unterhält enge Verbindungen mit Zentralasien. In seinem Netzwerk aus Medressen, insbesondere in seiner wichtigsten Medresse, der Islamischen Universität in Mansoora, Lahore, werden jedes Jahr Dutzende von Usbeken, Tadschiken, kaukasischen Muslimen und Uiguren aus der chinesischen Provinz Xinjiang ausgebildet. Die Mehrzahl dieser Studenten hält sich illegal dort auf und ist ohne Papiere eingereist, erhält diese jedoch in Pakistan aufgrund der engen Kontakte des Jamaat zu pakistanischen Regierungsstellen. 10 Die pakistanische Regierung hat den zentralasiatischen Republiken mehrfach zugesagt, die Verbindungen und Kontakte zwischen pakistanischen islamischen Parteien und militanten Fundamentalisten in Zentralasien zu unterbinden und Letzteren zu verbieten, illegal in pakistanischen Medressen zu studieren, Islamabad hat es jedoch wiederholt versäumt, derartige Maßnahmen auch in die Tat umzusetzen. 11 Die Regierung in Bischkek plant, kirgisische Studenten im Ausland unter Beobachtung zu stellen, nachdem es Berichte gegeben hat, einige von ihnen hätten sich radikalen islamischen Gruppen angeschlossen. Der kirgisische Staatssicherheitsdienst führt nach eigenen Angaben Akten über 300 kirgisische Staatsbürger, die in Pakistan studieren, von denen sich aber lediglich 25 legal dort aufhalten. Von einigen ist laut Aussagen eines Angehörigen des Sicherheitsdienstes bekannt, dass sie sich den Taliban angeschlossen haben. Etwa 30 sind Mitglieder der IBU. Nach offiziellen Statistiken waren in den letzten Jahren rund 300 kirgisische Staatsbürger rechtmäßig an islamischen Schulen im Ausland eingeschrieben. Mehr als die Hälfte davon besuchen Schulen in Ägypten. Die islamische Universität in Kairo, Al-Azhar, genießt sowohl bei der kirgisischen Regierung als auch bei den geistlichen Führern höchstes Ansehen.¹²

-

⁸ Vgl. Shireen T. Hunter, Iran, Central Asia and the Opening of the Islamic Iron Curtain, in: Roald Sagdeev/Susan Eisenhower (Hrsg.), Islam and Central Asia. An Enduring Legacy or an Evolving Threat? The Center for Political and Strategic Studies, Washington, D.C., 2000, S. 175.

⁹ Vgl. Victor Panin, Russia, Isl am and the North Caucasus, in: Sagdeev/Eisenhower (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 8), S. 137.

¹⁰ Vgl. Ahmed Rashid, Islam in Central Asia: Afghanistan and Pakistan, in: Sagdeev/Eisenhower (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 8), S. 231.

¹¹ Vgl. ebenda.

¹² Vgl. Sultan Jumagulov, Bishkek security agencies look set to tighten the screws on Kyr-gyz nationals studying Islam abroad, in: Institute for War and Peace Reporting, Reporting Central Asia, Nr. 89, 30. November 2001.

In seinem Bestreben, den potentiellen Einfluss islamischer Fundamentalisten auf Zentralasien zu mäßigen, begrüßte der Westen den Aktivismus, den die Türkei in der Region an den Tag legte, übersah dabei jedoch, dass die neuen Länder aufgrund des militanten Atheismus säkularer waren als die Türkei selbst. Die türkische Religionsstiftung *Türk Diyanet Vakfi* (TDV), eine offizielle staatliche Stiftung, steht beim Export eines "weichen und nationalisierten türkischen Islam" nach Zentralasien an der Spitze. Die Türkei ist in Zentralasien sehr aktiv. Vor dem "sanften Staatsstreich" in der Türkei im Februar 1997 war das Direktorat die mächtigste Institution in der Region.¹³ Im Gegensatz zu den meisten Prognosen westlicher Politiker fiel der Einfluss des Iran auf den politischen Islam im Vergleich zu anderen Ländern sehr bescheiden aus.

Eine "Erfolgsstory" sei an dieser Stelle unbedingt erwähnt: Das geistige Oberhaupt der Ismaeliten, Karim Aga Khan, und seine Stiftung leisten wichtige Arbeit bei der Entwicklung der Region Berg-Badachschan im Osten Tadschikistans und der Bekämpfung des Drogenhandels in der Region. Durch großzügige finanzielle Unterstützung der Universität in Chorog (Berg-Badachschan) und ihrer Außenstelle in der Stadt Naryn in Kirgisistan erreicht die Hochschulbildung in der Region ein hohes Niveau.

Auf den Straßen der Städte und Dörfer vor allem im Süden der Kirgisischen Republik sieht man seit einiger Zeit wieder verschleierte Frauen. Die meisten von ihnen sind jung und haben sich von Missionaren aus dem Nahen Osten und Pakistan stark beeinflussen lassen. Während die Rückkehr zum Islam vorsowjetischer Prägung als eine Bestätigung der ethnischen Identität betrachtet werden kann, tragen diejenigen Formen des Islam, die von ausländischen Missionaren gepredigt werden, extrem patriarchalische Züge und stehen im Widerspruch zum sowjetischen Verständnis von der Gleichberechtigung der Geschlechter. Einige der Frauen, die auf der Suche nach religiöser Identität lediglich auf männlich dominierte Formen des Islam stießen, sind zum Protestantismus, zum Bahaismus, zu den Zeugen Jehovas und anderen Religionen übergetreten, die keine traditionellen Wurzeln in der Region haben. In einer von Männern dominierten muslimischen Umgebung führt dies unweigerlich zum Konflikt.¹⁴

Heute konkurriert der Christianisierungsprozess im Norden Kirgisistans mit der Islamisierung des Südens. Verkompliziert wird dieser Sachverhalt noch durch ethnische Trennlinien, die oftmals parallel zu den Abgrenzungen religiöser Gruppen verlaufen. Nach der Erklärung der Religionsfreiheit und der Abwanderung ethnischer Deutscher aus Kirgisistan hat ein neuer Evangeli-

¹³ Vgl. M. Hakan Yavuz, Turkish I dentity Politics and Central Asia, in: Sagdeev/Eisen-hower. a.a.O. (Anm. 8), S. 208.

¹⁴ Vgl. Anara Tabyshalieva, Revival of Traditions in Post-Soviet Central Asia, in: Marnia Lazreg (Hrsg.), Making the Transition Work for Women in Euro pe and Central Asia, World Bank Discussion Paper Nr. 411, Europe and Central Asia Gender and Development Series, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, D.C., 2000, S. 55.

sierungsprozess der Einheimischen eingesetzt. Dank der großzügigen finanziellen Hilfe westlicher Kirchen sind in allen Gebieten, in denen der Einfluss muslimischer Geistlicher relativ schwach ausgeprägt ist, günstige Bedingungen für die missionarische Tätigkeit entstanden. In der Regel wenden sich neue Christen turksprachiger Herkunft dem Protestantismus zu. In der gesamten Region gibt es derzeit zahlreiche westliche Missionen, die die Einheimischen bekehren wollen. Protestanten und Zeugen Jehovas verzeichnen sowohl bei der städtischen als auch bei der Landbevölkerung große Erfolge. Man kann heute bereits von Tausenden von Kirgisen sprechen, die zum Protestantismus übergetreten sind. Dieses neue Phänomen kollidiert mit der weit verbreiteten Überzeugung, dass die Einheimischen allesamt Muslime sein müssen. Die neu importierten christlichen und muslimischen Gruppen schießen wie Pilze aus dem Boden, auch stößt man vereinzelt auf religiösen Extremismus. So sind in Kirgisistan z.B. mehrfach Unstimmigkeiten darüber aufgetreten, wie kirgisische Protestanten zu bestatten sind, da einige örtliche Gemeinden es ablehnen, sie zusammen mit Vorfahren oder Angehörigen zu beerdigen. Es muss daher dringend ein neues Modell für die Koexistenz religiöser Gruppen in Zentralasien entwickelt werden. 15

Schlussfolgerungen

IBU und Hizb ut-Tahrir agieren getrennt voneinander, jede der beiden Organisationen will ihre eigene Idealvorstellung von einem Kalifat in Zentralasien verwirklichen. Hizb ut-Tahrir, IBU und die kommunistischen Parteien propagieren eine Utopie mit dem Ziel, einen einzigen Großstaat zu schaffen. Manche utopischen und egalitären Ideen sind im postsowjetischen Zentralasien nach wie vor lebendig; dazu gehört auch die Vorstellung, dass die heutige Not durch die Errichtung eines neuen Staates mit einem "guten Herrscher" an der Spitze überwunden werden könnte. Gleichzeitig vermeiden manche politischen Führer, die in der mittelalterlichen Vergangenheit nach geeigneten Vorbildern suchen und Kriegshelden huldigen, jeglichen offenen Dialog mit den Islamisten, die im eignen Land in Erscheinung treten. Junge Leute schließen sich auf der Suche nach neuen Wegen zu sozialer Gerechtigkeit und egalitären Idealen extremistischen religiösen Bewegungen ja gerade aus Protest gegen die alten Werte der Sowjetgeneration, die heutige wirtschaftliche Not und die regionale Desintegration an. Radikale religiöse Parolen werden in Zentralasien und insbesondere im Ferganatal schon heute als politisches Werkzeug benutzt und dienen arbeitslosen jungen Menschen als Ventil für ihre soziale und politische Unzufriedenheit und wahrscheinlich auch als Ausdruck der "Entrussifizierung" (bzw. Entkolonialisierung). Die Machtlosigkeit der offiziellen muslimischen Geistlichkeit in den Jahren der

-

¹⁵ Vgl. Anara Tabyshalieva, Polarization of Religious Communities, Center for Political and Strategic Studies (USA), unter: http://www.cpss.org/casianw/perca0697.txt

Sowjetherrschaft - die aufgrund der derzeitigen Regierungspolitik auch heute fortbesteht - führt dazu, dass die junge Generation gegen religiösen Extremismus nicht gefeit ist.

Auch wenn islamischer Extremismus in Kirgisistan noch nicht ernsthaft auf dem Vormarsch ist, könnte er in naher Zukunft größeren Einfluss im Ferganatal, insbesondere im kirgisischen Teil, gewinnen. Zu den Gründen, die hierfür verantwortlich wären, gehören eine weitere Verschlechterung des Lebensstandards, fehlende politische Partizipationsmöglichkeiten für die Bevölkerung, die Unterdrückung der Muslime im benachbarten Usbekistan und in Kirgisistan selbst, die Schwäche der offiziellen Geistlichkeit sowie die Rückkehr Hunderter von Studenten, die im Nahen Osten und in Pakistan ausgebildet wurden. Die größere Religionsfreiheit in Kirgisistan erlaubt es den jungen Menschen, ihre radikalen Ideen offen und im Vergleich zu Usbekistan mit weniger Angst zum Ausdruck zu bringen. Der fehlende politische Wille der drei Staaten, unter denen das Ferganatal aufgeteilt ist, die zahlreichen Probleme in ihrem die größte Bevölkerungsdichte aufweisenden "Hinterhof" zu lösen, trägt erheblich zur Radikalisierung islamischer Gruppen in dem Gebiet bei. Die erst vor kurzem von der usbekischen Regierung verhängten Beschränkungen des freien Personenverkehrs in der Region sowie die zunehmende Korruption in den Strafverfolgungsbehörden und den Zollämtern verschärfen die wirtschaftliche Not der Einheimischen und machen die panislamischen Parolen der Hizb ut-Tahrir oder der IBU für die Händler und Kaufleute im Grenzgebiet, aber auch für Arbeitslose umso attraktiver. Die negativen Auswirkungen der Diktaturen in der Region reichen weit über die Grenzen Zentralasiens hinaus. Die Unterdrückung der Muslime in Usbekistan unter dem Vorwand der Bekämpfung von religiösem Terrorismus könnte sich als eine gefährliche, die gesamte Region destabilisierende Politik erweisen. Die usbekische Führung verletzt die Rechte der Muslime und der Hizb ut-Tahrir-Aktivisten auf infame Weise, so dass einige sich gezwungen sahen, in die Nachbarländer Kirgisistan und Tadschikistan zu fliehen. Gleichzeitig entführten usbekische Polizisten mehrfach kirgisische Bürger ethnisch usbekischer Herkunft auf kirgisischem Territorium und brachten sie in usbekische Gefängnisse. Darüber hinaus wurde unter dem Vorwand der Bekämpfung von religiösem Terrorismus das Land entlang der usbekisch-kirgisischen Grenze, die teilweise umstritten ist, vermint, was in einem Fall zum Tod und bereits mehrfach zur Verletzungen der Einheimischen - kirgisischer Bürger geführt hat, ganz zu schweigen von den zahlreichen Fällen getöteten Viehs. Die Rolle des Islam im regionalen Kontext wird zu oberflächlich betrachtet. Die derzeitige Debatte ist zu eng und konzentriert sich auf Extremismus und religiösen Terrorismus, was einer fast krankhaften Furcht vor dem Islam Vorschub leistet. Politischer Islam in Zentralasien, so auch in Kirgisistan, muss vor dem Hintergrund zahlreicher Probleme auf internationaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene gesehen werden. Zwischenstaatliche Spannungen über die Verteilung von Wasser und Energie, über Grenzen und

Landstriche, der Kampf regionaler Eliten innerhalb eines Landes um Macht und Ressourcen, Streit zwischen verschiedenen Gruppen lokaler muslimischer Geistlicher - all diese Dispute nutzen eine Bedrohung durch den politischen Islam aus. Aus verschiedenen Gründen gelingt es den Politikern, das "Feinbild - religiöse Terroristen" zu zeichnen, indem sie religiösen Fundamentalismus und Extremismus miteinander vermischen. Die übertriebene Darstellung des Einflusses, den der politische Islam auf die Gesellschaft hat, lenkt von der Enttäuschung der Menschen über die Wirtschaftspolitik, der zunehmenden Armut, der Korruption und den Menschenrechtsverletzungen in der zentralasiatischen Region ab. Erfolgreiche Wirtschaftsreformen und die weitere Demokratisierung der Gesellschaft werden die entscheidenden Faktoren bei der Verhütung eines "hausgemachten" religiösen Extremismus sein. Die OSZE und andere internationale Organisationen sollten sich systematischer mit der regionalen Dimension des politischen Islam in Zentralasien befassen und gleichzeitig die wirtschaftliche und politische Transformation fördern.

Der islamische Faktor in der Sicherheitspolitik der Russischen Föderation

Einführung

Die tragischen Ereignisse des 11. September 2001 in den USA haben die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf das Problem des von extremistischen politischen islamischen Organisationen ausgehenden Terrorismus gelenkt. Abgesehen davon, dass islamischer Extremismus überall dieselben Wurzeln hat, besteht jedoch kein direkter Zusammenhang zwischen dem Terrorismus der Al-Qaida und dem sich in einzelnen Ländern herausbildenden islamischen Faktor. Man müsse sich eingestehen - so der russische Islam-Experte Alexei Malaschenko - dass die islamische Salafiyya (in diesem Fall die korrektere Bezeichnung für den Fundamentalismus) als immanente Komponente der islamischen Kultur im Zentrum und in den Randgebieten der muslimischen Welt ihren politischen Ausdruck gefunden hat und auch künftig finden wird. Die Politisierung des Islam und auch seine Radikalisierung, deren Träger einzelne Gruppierungen und Organisationen sind, sind jedoch keinesfalls automatisch mit Extremismus gleichzusetzen. Entscheidendes Kriterium ist die jeweilige Haltung der verschiedenen Repräsentanten des Islam zur Gewalt. Die Bandbreite ist hierbei ausgesprochen groß und nur äußerst extremistische Kräfte greifen zur Durchsetzung ihrer Ziele zu terroristischen Mitteln. Der Misserfolg "des islamischen Projekts" in der Gegenwart hat dazu geführt, dass einige wenige Randgruppen sich zum Ziel gesetzt haben, "die Gerechtigkeit wiederherzustellen" und einen offenbar vorhandenen Minderwertigkeitskomplex zu überwinden, indem sie einzelne Regime, darunter die führende Weltmacht, durch die der islamischen Welt im Zuge der Globalisierung vermeintlich fremde Werte aufgezwungen werden, zur Zielscheibe terroristischer Akte machen.

Phänomene wie Al-Qaida und nationaler islamistischer Radikalismus weisen organisatorische und inhaltliche Parallelen auf.

Bei Al-Qaida handelt es sich um ein globales Netzwerk, das eng mit der Peripherie der muslimischen Welt verbunden ist, um eine merkwürdige Mischung aus muslimischen Söldnern, die die globale Modernisierung hervorgebracht hat, und den halbmittelalterlichen Traditionen und Stammesstrukturen der islamischen Peripherie.² Während der Neofundamentalismus für sich in Anspruch nimmt, die Interessen der gesamten islamischen Umma (Gemeinschaft), die weder nationale noch staatliche Grenzen kennt, in der gan-

-

Vgl. Alexej Malašenko, Islamskije orientiry Severnogo Kavkaza, Moskau 2001, S. 139.
 Vgl. Olivje Roj, Ben Laden: apokali ptičeskaja sekta, otkolovšajasja ot političeskogo islama, in: Konstitucionnoe pravo: vostočnoevropejskoe obosrenie 4/2001, S. 72-76

zen Welt zu vertreten bzw. zu schützen, stellt sich der *nationale* radikale Islam, der sich auf unterschiedliche Art und Weise mit dem Nationalismus vereint oder ihn abgelöst hat, die lediglich begrenzte Aufgabe, die Entwicklung seines Volkes, seiner Ethnie oder seines Staates nach den Vorschriften des Islam zu gestalten.

Wie in vielen Ländern, in denen ein großer Teil der Bevölkerung muslimisch ist, ist der islamische Faktor auch in Russland mit Nationalismus und sozialem Protest verbunden und hat trotz der durchaus bestehenden Beziehungen lokaler radikaler Gruppierungen zu internationalen islamischen Stiftungen und trotz der Finanzierung ihrer Tätigkeit von außen in erster Linie lokalen Charakter. Die globale extremistische Bedrohung Russlands darf natürlich nicht unterschätzt werden. Sie ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Dieser setzt sich vielmehr mit denjenigen Sicherheitsbedrohungen auseinander, die sich im russischen Kontext durch radikale islamistische Kräfte abzeichnen.

Gemessen an der Zahl ihrer muslimischen Einwohner gilt die Russische Föderation mit Recht als eine der größten muslimischen Mächte in der Welt. Nach Angaben von Witali W. Naumkin vom Russischen Zentrum für Strategische und Regionale Studien machen die derzeit 13,2 Millionen "ethnischen Muslime" neun Prozent der Gesamtbevölkerung der Russischen Föderation aus. Nicht nur die Zahl der russischen Staatsbürger, die sich zum Islam bekennen, auch ihr Einfluss auf die Kultur, die Religion und die politische Situation im Lande sind bedeutend.

Im vorliegenden Beitrag sollen die Ursachen für die Politisierung bzw. Radikalisierung des Islam in einzelnen Regionen und Republiken der Russischen Föderation aufgezeigt und der Einfluss deutlich gemacht werden, den der islamische Faktor als sozio-politisches Phänomen auf die Sicherheit des Staates ausübt, die auf der Erhaltung der territorialen Integrität und der politischen Stabilität der Russischen Föderation beruht. Da hierbei die Sicherheit Russlands im Vordergrund steht, wird an dieser Stelle auf die bloße Politisierung des Islam, die Gründung islamischer politischer Parteien, die mit den Regierungen zusammenarbeiten, sowie auf die Rolle des offiziellen Islam nicht näher eingegangen. Stattdessen werden an dieser Stelle die Erscheinungsformen des islamischen Faktors in denjenigen Republiken, in denen er destruktiven Charakter hat, behandelt. Das Hauptaugenmerk gilt dabei der Tätigkeit der extrem radikalen Vertreter des inoffiziellen, salafitischen, politisierten Islam, der danach strebt, das bestehende gesellschaftspolitische System mit Gewalt zu verändern. Als Kriterium für Extremismus gilt in diesem Kontext die Einstellung zur Gewalt.

Die Entstehung radikaler islamischer Bewegungen ist in erster Linie auf folgende Ursachen zurückzuführen:

1. Der Prozess der islamischen Wiedergeburt in Russland und die damit verbundene Politisierung des Islam vollzogen sich im Rahmen der Suche nach nationaler Identität, die den gesamten postsowjetischen Raum kennzeichnete. Im Zuge der Erosion des Begriffs "Sowjetvolk" führte die multiethnische und multikonfessionelle Zusammensetzung Russlands rasch zu der Suche nach historischen und kulturellen Besonderheiten, nach einer eigenen Identität der ethnischen Gemeinschaften, nach Merkmalen, die sie von anderen Völkern und ethnischen Gruppen unterschieden. Diese Suche ging zum einen auf den verständlichen Wunsch zurück, das Kulturerbe der Völker, das sich zuvor in einem einzigen "sowjetischen Schmelztiegel" immer weiter aufgelöst hatte, wiedererstehen zu lassen. Zum anderen erwies sich die Zugehörigkeit zur Titularnation der einzelnen Republiken der Russischen Föderation im Zuge der Erweiterung ihrer Autonomie als Vorteil bei der Neuverteilung der Macht und der staatlichen Funktionen, die darüber hinaus auch die Kontrolle über die lokalen Ressourcen sicherte.

In den muslimischen Enklaven ging das nationale Wiedererwachen mit der Wiedergeburt des Islam und seiner Politisierung Hand in Hand. Der Islam ist nicht nur eine Religion, sondern auch eine Lebensweise: Er übernimmt örtliche Traditionen, ordnet sie jedoch religiösen Verhaltensmodellen unter. Darüber hinaus gibt es einen deutlichen Zusammenhang zwischen Islam und Politik. Dort wo Muslime ethnische Minderheiten bilden, ist ihre religiöse Identität wichtiger Bestandteil ihrer nationalen Identität. Die Zugehörigkeit zum Islam ist daher ebenso wie die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal, das die Identität der jeweiligen Minderheit im Gegensatz zur russischen Mehrheit konsolidiert. Der enge Zusammenhang von islamischer und ethnischer Identität hat in Russland zu einer eher schwachen Ausprägung eines islamischen Gemeinschaftsgefühls und zur Vorherrschaft der jeweiligen lokalen politischen Kultur und örtlicher Traditionen geführt.

Der inoffizielle bzw. systemfremde Islam entwickelte sich in Russland zum ideologischen Träger und zum Rahmen eines sozialen Protests, der bis zu einem gewissen Grad die Folge der sowjetischer Religionspolitik war. Der offizielle sowjetische Atheismus schränkte für die in Russland lebenden Muslime nicht nur die Möglichkeiten zur Ausübung ihrer Religion ein, sondern auch zur Ausübung ihrer traditionellen Lebensweise (obwohl es durchaus Moscheen gab, wenn auch nur in geringer Zahl). Die muslimische Tradition als wichtige Komponente der ethnischen Identität wurde dadurch ausgehöhlt. Die immer größer werdende Kluft zwischen den ethnischen Gemeinschaften, die sich in ihrer Anpassung an die Moderne stark voneinander unterschieden, aber auch innerhalb der einzelnen ethnischen Gruppen war in Verbindung mit

dem für die Sowjetunion typischen Verbot der Weiterentwicklung religiösen und philosophischen Denkens die Ursache dafür, dass sich der Prozess des Wiedererstarkens des Islam in Russland mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und unterschiedlichen Inhalten vollzog. Der (schriftlich tradierte) "Hochislam" wurde von einem (mündlich überlieferten) "Volksislam" abgelöst, der die Philosophie der Religion bzw. ihre Ethik durch Rituale und eine zweifelhafte Auslegung des Korans durch kaum oder schlecht ausgebildete Mullahs ersetzte. Dieser "primitive" Islam war unfähig, den Radikalen etwas entgegenzusetzen.

- 2. Die Entwicklung des islamischen Faktors wurde zweifellos durch die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Probleme, mit denen Russland in der Übergangsperiode zu kämpfen hatte und die sich in den Randgebieten deutlich stärker bemerkbar machten, begünstigt. Der Rückgang des Lebensstandards, die Verarmung und die Marginalisierung großer Teile der Bevölkerung, die zunehmende Arbeitslosigkeit, der wirtschaftliche Niedergang ganzer Regionen als Folge davon, dass große staatliche Betriebe ihre Produktion reduzierten oder ganz einstellten - all das zusammen förderte nicht nur die Politisierung des Islam, sondern auch seine Radikalisierung. Die für Traditionsgesellschaften häufig typische Korruption, d.h. die Notwendigkeit, sich auf "eigene" Klans in den örtlichen Verwaltungsstrukturen stützen zu können, versperrten einem Großteil der Bevölkerung die Möglichkeit, aus dem sozialen Gefüge auszubrechen, das immer enger und archaischer wurde. Die Verzweiflung und die Hoffnungslosigkeit insbesondere unter arbeitslosen Jugendlichen, die weder eine Ausbildungschance noch die Möglichkeit hatten, ihren Platz unter den neuen Bedingungen des "wilden Marktes" zu finden, sorgten für sozialen Zündstoff, den extrem nationalistische Strömungen, die auch islamische Losungen zur sozialen Mobilisierung einsetzten, leicht nutzen konnten. So verband sich islamischer Radikalismus mit Nationalismus und Separatismus.
- 3. Unterstützung und Einflüsse aus dem Ausland sind eine weitere Ursache für die Entwicklung des islamischen Faktors in Russland. Internationale islamische Stiftungen finanzierten das ideologische Vordringen des Islam großzügig, was zu einer besonderen Aufnahmebereitschaft eines Teils der Muslime für die für sie neuen, radikalen Ideen führte. Die in der Sowjetzeit unterbrochene Tradition des Hochislam war Vorbild für den Trend zu islamischer Bildung, zur Wahrnehmung von Studienangeboten im Ausland und zu einer unkritischen Haltung gegenüber der ins Land strömenden muslimischen Literatur. In den muslimischen Staaten des Orients wirkten seit langem radikale muslimische Gruppen und Strömungen, die ein Interesse an der Ausdehnung ihres Einflusses auf ihre Glaubensgenossen in Russland hatten. Gerade im Rahmen dieser Ideologien entwickelten sich Ideen, die Gewalt als wichtigstes Mittel zur Erreichung der gesetzten Ziele rechtfertigen. Für die neben Elementen des Hochislam importierten radikalen islamistischen Ideologien wäre der Begriff der Utopie zutreffender, da Utopien im Gegensatz zu Ideo-

logien die theoretische Basis fehlt und ihr Streben nach sozialer Revanche kaum realistisch ist.

Das Phänomen des Salafiten-Islam in Russland

In der Übergangsperiode stießen diese Utopien in denjenigen Regionen der Russischen Föderation, die besonders von Problemen betroffen waren, auf eine weit größere Resonanz als die traditionelle islamische Weltanschauung. In dieser Situation entwickelte sich der islamische Faktor im Kontext unsystematischer islamischer Ansätze, bei denen die politische und soziale Utopie sowie Gewalt als Mittel zu ihrer Realisierung im Mittelpunkt standen. Träger der radikalen Ideologie waren die Salafiten oder - wie sie auch genannt werden - "Wahhabiten". Ihr Auftreten in den Republiken Russlands, in denen stets der Sufismus die vorherrschende Richtung gewesen war, ist jedoch nicht ausschließlich mit dem Auftreten ausländischer Missionare bzw. mit der wirtschaftlichen Unterstützung durch einzelne muslimische Stiftungen zu erklären. Vielmehr spielten innere Ursachen eine ebenso große Rolle dabei, dass der - inoffizielle, radikale - Salafiten-Islam auf dem Gebiet der Russischen Föderation Anhänger gewinnen konnte.

Dem Salafismus liegt das Bestreben zugrunde, den Islam von innovativen Elementen zu befreien und den Grundsatz des Monotheismus in seiner ursprünglichen Reinheit wiederherzustellen. Seine Vorgehensweise wird im Wesentlichen vom Prinzip des "Dschihad" ("Heiliger Krieg") bestimmt, der nicht in erster Linie als geistige Vervollkommnung, sondern vor allem als Kampf zur Verbreitung des Islam und für eine bessere Gesellschaft verstanden wird. Diese Motive sind für diejenigen Teile der Bevölkerung besonders attraktiv, die am meisten unter Ungerechtigkeit und Korruption zu leiden haben - und damit insbesondere auch für Jugendliche, die bereit sind, so schnell wie möglich mit der Umgestaltung der Gesellschaft zu beginnen. Der traditionelle Islam, der heute eine Renaissance erfährt, entsprach zwar den kulturellen und nationalen bzw. ethnischen Belangen der Muslime in Russland. Er erwies sich jedoch als ohnmächtig, die immer akuter werdenden sozialen Fragen zu lösen. Auch konnte er zeitweilig zum Sprachrohr oppositioneller Stimmungen werden, doch nur der inoffizielle Salafiten-Islam war in der Lage, eine radikale Alternative zur bestehenden Ordnung anzubieten. In seinem Rahmen konnte die Anwendung von Gewalt nicht nur gegen Nicht-Muslime, sondern auch gegen jene Muslime, die sich den harten salafitischen Forderungen verweigerten, gerechtfertigt werden. "In Tschetschenien beispielsweise erteilen angesehene Vertreter des Islam die Fetwen (Genehmigungen) zur Geiselnahme und berufen sich dabei auf den Propheten Mohammed, der im 7. Jahrhundert Heiden gefangen genommen hatte, um Lösegelder zu erhalten, die für die Lebensgestaltung der muslimischen Gemeinde benutzt wurden. "3

Tatsächlich blieben die Salafiten jedoch von der politischen Konjunktur unabhängig. Gefährdeten sie die lokalen Machthaber, wurden sie bekämpft. Änderten sich die Ziele derselben Machthaber jedoch, konnten diese wieder auf die Salafiten setzen. Ein gutes Beispiel dafür sind die Beziehungen des tschetschenischen Präsidenten Aslan Maschadow zu islamischen Extremisten während seiner Amtszeit und nachdem er infolge des zweiten Tschetschenienkrieges die Macht verloren hatte. Im Juli 1998 kam es in Gudermes zu einem blutigen Konflikt zwischen den "Wahhabiten" und den Anhängern des traditionellen Islam in Tschetschenien. "Präsident Maschadow erklärte, dass die Ursachen für diesen Konflikt in den Aktivitäten der Wahhabiten zu suchen seien, die parallele militärische und politische Strukturen geschaffen hätten, die sich weigerten, von den Machtorganen Befehle entgegenzunehmen, und die Personen entführten und mit ihren Gewehrkolben schlügen, weil sie angeblich Alkohol getrunken oder auf andere Weise gegen die Scharia verstoßen hätten (...) Da jedoch Vizepräsident Wacha Arsanow und Schamil Bassajew in den Konflikt eingriffen, wurden die Wahhabiten nicht gänzlich zerschlagen. Diese Intervention rettete sie vor der totalen Niederlage." Die Haltung Maschadows ist in diesem Falle dadurch zu erklären, dass die Versuche der "Wahhabiten", parallele, ihm nicht unterstellte Strukturen in Tschetschenien aufzubauen, eine Herausforderung für seine bereits geschwächte Machtposition darstellten und er natürlich versuchte, seine Position zu konsolidieren und seine politischen Gegner, die an Stärke gewonnen hatten, loszuwerden. Nachdem Maschadow jedoch die Macht in Tschetschenien verloren hatte, wurden die radikalen Kräfte unter den tschetschenischen Rebellen zu seinen Verbündeten im Widerstand gegen die russische Tschetschenienpolitik. Der radikale Islam wurde in Russland vor allem zu einer Protestbewegung, deren Erscheinungsformen je nach dem Grad der sozialen Spannungen und der politischen Lage in ihrer Intensität unterschiedliche Herausforderungen für die Sicherheit der Russischen Föderation darstellen können.

Herausforderungen für die Sicherheit

Es lassen sich verschiedene Herausforderungen für die Sicherheit identifizieren, die mit den Aktivitäten der Islamisten in Russland in Zusammenhang stehen und auf deren Versuche zurückzuführen sind, den salafitischen Islam auf lokaler und regionaler Ebene sowie auf Republiksebene zu realisieren.

³ Alexej Malašenkov, A mir ostae tsa prechnim ..., in: Rossija i mussulmanskij mir 117/ 2002, S. 10 (eigene Übersetzung).

⁴ Vakhit Akaev, Religious-Political Conflict in the Republic of Ichkeria, in: Lena Jonson/ Murad Esenov (Hrsg.), Political Islam and Conflicts in Russia and Central Asia, Stockholm 1999, S. 49-50 (eigene Übersetzung).

Mit dieser Herausforderung ist Russland beispielsweise in Tschetschenien konfrontiert, wo extremer Nationalismus sich im Kampf um die Loslösung der Republik von Russland de facto mit dem radikalem Salafismus verbündet hat. Dies ist zum einen durch die fehlende islamische Tradition in der Republik bedingt, deren Bevölkerung dem Eindringen des aggressiven "Wahhabismus" nichts entgegenzusetzen hatte. Das niedrige Niveau der religiösen Bildung, die durch Rituale ersetzt worden war, förderte die zunehmende Bereitschaft zur Einführung der radikalen Methoden der Scharia, die in dieser vom Krieg zerrütteten Gesellschaft, in der weitgehende Gesetzlosigkeit herrschte, als einziger Garant für die Unterbindung der zügellosen Kriminalität und die Wiederherstellung der sozialen Ordnung betrachtet wurde. Zum anderen waren noch die Auswirkungen des ersten Krieges (1994-1996) zu spüren, durch die gerade Jugendliche in großer Zahl an den Rand der tschetschenischen Gesellschaft gedrängt worden waren. Diese sahen im radikalen Islamismus nicht nur ein Instrument des nationalen Kampfes, sondern auch ein Mittel zur Entfaltung ihrer eigenen Identität. Der Tschetschenienkonflikt wurde zu einem wichtigen Element bei der Radikalisierung des politischen Islam und bei seiner Hinwendung zum bewaffneten Widerstand. Er nahm seinen Ausgang in einer separatistischen Bewegung, in deren Anfangsphase das religiöse Element noch keine wesentliche Rolle gespielt bzw. lediglich eine untergeordnete Funktion erfüllt hatte. Die Ziele Dschochar Dudajews bestanden in der Loslösung Tschetscheniens von Russland und im Aufbau eines säkularen Staates. Die Bedeutung des religiösen Faktors nahm jedoch im Laufe der Auseinandersetzungen zu. Er diente bald nicht mehr lediglich als Instrument zur Mobilisierung; den Extremisten gelang es unter Missbrauch der religiösen Parolen vielmehr, die nationalistische Bewegung an sich zu reißen und ihr den Charakter eines "Dschihad" zu verleihen, u.a. auch deshalb, weil ausländische islamische Geldquellen gern bereit waren einen "Dschihad" zu finanzieren. Nach der Unterzeichnung der Waffenstillstandsvereinbarungen und der Einstellung der Kampfhandlungen waren die tschetschenischen radikalen Kräfte praktisch gezwungen, den "Dschihad" fortsetzen, da sonst ihre Existenzberechtigung und die Legitimation des militärischen Widerstandes verloren gegangen wären. "Nachdem Tschetschenien 1996 als de facto unabhängig aus dem Konflikt hervorgegangen war, zog es Hunderte enthusiastischer junger Männer aus den muslimischen Gemeinschaften des Landes dorthin, um in Militärlagern, die von Warlords arabischer Abstammung eingerichtet worden waren, mehr über den Islam und den Dschihad zu lernen."5

Nabi Abdullaev, The Growth of Islamic Radicalism in Russia, The Jamestown Foundation Prism, A monthly on the post-Soviet states, Volume VII, Iss ue 11, Part 2, November 2001

Zugleich erlaubte es der radikale Islam, iene Beschränkungen zu überwinden. die die Traditionen der tschetschenischen Gesellschaft den Jugendlichen auferlegt hatten: "Der Hang der jungen Tschetschenen zum Wahhabismus" - so der russische Wissenschaftler Dmitri Makarow - "spiegelt den tiefgreifenden Wandel der sozialen Rollenverteilung in der tschetschenischen Gesellschaft infolge des Krieges wider: Die Jugendlichen, die die Hauptlast des Kampfes um die Unabhängigkeit getragen hatten, wollten sich der Autorität der älteren Generation nicht mehr unterordnen und den Bräuchen der Väter nicht mehr folgen. Eine solch gravierende Abkehr von den Traditionen erfordert eine überzeugende ideologische Begründung, und diese konnte eben der Wahhabismus liefern, der viele traditionelle Orientierungen ablehnt, darunter auch die ,übermäßige' Verehrung der älteren Generation, da sie angeblich dem Tauchid-Grundsatz (Monotheismus, d.h. ausschließliche Anbetung Allahs) widerspricht."⁶ Heute, in einer Situation, in der die Verbände der Separatisten zum größten Teil zerschlagen sind, mobilisiert die Ideologie des Wahhabismus die Rebellen zur Fortsetzung ihrs Widerstandes. Die Beilegung des Konflikts würde ihnen die Lebensperspektive und ihr Ziel entziehen, ganz zu schweigen von der Einkommensquelle, die durch die Hilfe und Unterstützung aus dem Ausland gewährleistet ist. Insgesamt kann man in Tschetschenien von einer "verlorenen Generation" sprechen, die im Krieg aufgewachsen ist und es kaum jemals schaffen wird, sich an ein Leben im Frieden zu gewöhnen. Diese Menschen sind - ähnlich wie ihre ausländischen "Paten", z.B. Chattab - dazu verurteilt, islamische Söldner zu werden und die Reihen radikaler Gruppierungen wie Al-Qaida aufzufüllen. Möglicherweise werden sie in jenen Gebieten und Republiken der Russischen Föderation Widerstandsherde bilden, in denen sie situationsbedingt lokalen radikalen Kräften in die Hände spielen können.

Der wahhabitische Islam, dem die Einheit der Umma, nicht jedoch die ethnische Zugehörigkeit wichtig ist, lieferte auch die ideologische Begründung für den Versuch der tschetschenischen Rebellen, ihren Einfluss auf die gesamte Region auszudehnen. Der Einfall der Truppen Schamil Bassajews in Dagestan im Herbst 1999 hatte zwar auch pragmatische Gründe; es ist jedoch bezeichnend, dass die Tschetschenen dabei versuchten, den islamischen Faktor zu instrumentalisieren, indem sie behaupteten, den "reinen Islam" nach Dagestan tragen zu wollen, der von allen Neuerungen und Fehlern, die im Widerspruch zu den Worten und Taten Mohammeds stünden, bereinigt sei. Diese Parole erwies sich allerdings als äußerst kontraproduktiv. In Dagestan, das auf eine lange islamische Tradition zurückblickt und zu Recht als Zentrum der muslimischen Aufklärung gilt, wurden derartige Eskapaden der Bassajew-Rebellen, die vom wahren Islam weit entfernt waren und eine eher

_

⁶ Dmitrij V. Makarov, Radikalnyj Islamismus na Severnom Kavkaze: Dagestan i Čečnja, in: Konflikt - Dialog - Sotrudničestvo 1/1999, S. 47.

⁷ Vgl. J. Ančabandse, Kavkaz posle novoj čečenskoj kampanii, in: Konflikt - Dialog - Sotrudničestvo, a.a.O. (Anm. 6), S. 35.

rückständige tschetschenische Gesellschaft repräsentierten, nicht als Aufruf zur islamischen Solidarität, sondern als Beleidigung wahrgenommen.

Der islamische Faktor wird also weder in der Russischen Föderation insgesamt noch im engeren regionalen Kontext - im Nordkaukasus - von einheitlichen radikalen Bewegungen, die für gemeinsame Ziele kämpfen, vertreten. Wie die Ereignisse in Dagestan gezeigt haben, ist der islamische Faktor sogar eher dazu in der Lage, die Muslime zu spalten als zu einen.

Die Einführung der Scharia in besonderen Gebieten

Der Versuch der Islamisten, besondere Gebiete zu schaffen, die nach islamischem Recht regiert werden und damit der Rechtsordnung der Republiken und der Russischen Föderation entzogen sind, ist in seiner Bedeutung für die Russische Föderation zwar weniger gefährlich, birgt aber dennoch die Gefahr einer möglichen Destabilisierung in sich. Ein Beispiel dafür ist Dagestan, wo 1998 einige Dörfer in der Gegend um Kadar faktisch unter die Kontrolle islamischer radikaler Kräfte gerieten.⁸ Dabei spielten soziale Ursachen eine besondere Rolle: "Die Wahhabiten machten kein Hehl daraus, dass sie für die Einführung der Scharia kämpften. Darunter verstanden sie die Ausrottung der Korruption, die die Gesellschaft zersetzt habe, die Ausmerzung von Diebstahl. Betrug und Gewalt sowie die Beseitigung von Drogen und Drogenhandel, von Trunksucht und moralischer Haltlosigkeit. Sie begnügten sich jedoch nicht mit Erklärungen, sondern gingen dazu über, dieses auch in die Praxis umzusetzen." Die Folge davon waren Auseinandersetzungen zwischen Einheimischen und der Polizei. Die Polizisten wurden unter dem Vorwurf der Korruption aus den Dörfern im Gebiet um Kadar vertrieben. Anfang August 1998 forderte das "Dschamaat Kadar" die Macht offen heraus und erklärte sich zum "unabhängigen islamischen Gebiet", in dem ausschließlich die Scharia gelte. Am 1. September 1998 kam es zu einer Kompromisslösung. "Aufgrund der Ergebnisse der Verhandlungen M. Magomedows mit Vertretern des Dschamaats in Buinaksk wurde ein Protokoll unterzeichnet, nach dem sich die Dschamaate Karamachi und Tschabanmachi (Ortschaften im Gebiet um Kadar, die Verf.) verpflichteten, verfassungswidrige Handlungen zu unterlassen und die Tätigkeit der kommunalen Selbstverwaltung und anderer staatlicher Behörden zu unterstützen. Die dagestanische Regierung sagte dem Dschamaat im Gegenzug Gewissensfreiheit, den Verzicht auf den Begriff ,Wahhabismus' im offiziellen Sprachgebrauch sowie gemeinsame Beratungen über einige Vorschriften und Auslegungen des "Gesetzes über die Gewissensfreiheit' hinsichtlich ihrer Konformität mit der russischen und dagestanischen Verfassung zu."¹⁰ Diese Kompromisslösung vermochte das

_

⁸ Ausführlich dazu Dmitrij V. Makarov, Oficialnyj i neoficialnyj islam v Dagestane, Moskan 2000

⁹ Anatolij Savateev, "Vahhabit", "Vahhabitu" rozn', in: Asija i Afrika segodnja 3/2002, S. 24

¹⁰ Makarov, a.a.O. (Anm. 8), S. 44.

Problem jedoch nicht einzudämmen. Die weitere Radikalisierung der dagestanischen "Wahhabiten" wurde nicht nur durch die Zuspitzung des Problems in Dagestan selbst, sondern auch durch Unterstützung von außen und durch tschetschenischen Einfluss, insbesondere denjenigen der radikalen tschetschenischen Feldkommandeure, in deren Verbänden im ersten Tschetschenienkrieg viele junge Dagestaner gekämpft hatten, gefördert. Es ist kein Zufall, dass die Bewohner der Dörfer im Gebiet um Kadar, die Waffen für den Widerstand gegen die örtliche Staatsgewalt gehortet hatten, aus ihren Verbindungen zu Bassajew und Chattab kein Hehl machten und sogar damit prahlten. Diese Verbindungen zu den tschetschenischen Rebellen diskreditierte sie jedoch nach der Invasion Dagestans durch Bassajews Verbände politisch und moralisch innerhalb der dagestanischen Gesellschaft, die sich zum Kampf gegen die Aggressoren zusammengeschlossen hatte.

Mobilisierungsmöglichkeiten für den islamischen Radikalismus

Auch in Tatarstan fanden radikale Losungen Eingang in die nationale Bewegung. In den wirtschaftlich besonders benachteiligten Gebieten entstanden günstige Voraussetzungen für die Mobilisierung der Jugend. Das betrifft u.a. Nabereschnyje Tschelny, wo der Produktionsrückgang im größten Unternehmen am Ort - dem Automobilwerk KAMAS - zu Arbeitslosigkeit und Verelendung geführt hat. Nach Auffassung des tatarischen Politologen Aidar Chabutdinow "ist heute der Vorwurf des Wahhabismus eine gängige Anschuldigung, vergleichbar mit "Feind des Volkes" aus dem Jahr 1937. Die meisten Geistlichen haben kein ausreichendes theoretisches Wissen, um die Lage zu erklären und diese den einfachen Muslimen zu vermitteln. In dieser Situation haben die Wahhabiten in den Augen der radikalen Jugendlichen den Nimbus der Verfechter der Unabhängigkeit Tatarstans, was Anlass zur Sorge gibt."

Elemente des islamischen Extremismus zeigten sich in Tatarstan besonders deutlich nach dem Beginn der antiterroristischen Operationen in Afghanistan. Radikale Nationalisten und Islamisten in Tatarstan erklärten im Oktober 2001 ihre Bereitschaft, nach Afghanistan zu gehen, um den Taliban im Dschihad gegen die antiterroristische Koalition unter der Führung der USA beizustehen. Eine Gruppe von 25 Personen aus Nabereschnyje Tschelny bat die örtliche Niederlassung des Tatarischen gesellschaftlichen Zentrums, sie nach Afghanistan zu schicken. Die Gefühle dieser Freiwilligen, wenn auch nicht ihre Methoden, wurden auch von einigen Vertretern der religiösen Führung Tatarstans geteilt. Ein Mitglied des Theologischen Amtes der Muslime Tatarstans erklärte, man müsse zu Allah beten, dass er diesem Krieg ein Ende setzt und die Staaten bestraft, die vom Satan geführt würden. 12

110

Aidar Chabutdinov, Sovremennyj Tatarstan: meždu nationalismom i islam ismom, in: Konflikt - Dialog - Sotrudničestvo 2/2000, S.121-122

¹² Vgl. The Jamestown Monitor vom 12. Oktober 2001, Bd. 188.

Die Zahl der Freiwilligen stieg im Laufe der Zeit noch an. Nach Angaben des Leiters des Tatarischen gesellschaftlichen Zentrums ersuchten etwa 1.000 Islamisten aus Tatarstan nach dem Beginn des Antiterroreinsatzes um ihre Entsendung nach Afghanistan, um sich den Al-Qaida-Kämpfern anzuschließen. Er wisse jedoch nicht, ob sie tatsächlich nach Afghanistan gelangt seien, um für den Glauben zu kämpfen. In jedem Falle sind derartige Solidaritätsbezeugungen ein Beleg dafür, dass immer mehr junge Menschen, die in ihrer eigenen Gesellschaft nicht Fuß fassen können, bereit sind, im Namen ideologischer Überzeugungen (vielleicht auch nur, um Geld zu verdienen) überall auf der Welt für islamische Losungen zu kämpfen.

Schlussfolgerungen

Der radikale Islamismus in Russland ist für sich allein genommen kein Faktor, der die Sicherheit der Russischen Föderation bedroht. Seine Verbindung mit nationalistischen und separatistischen Bewegungen kann jedoch sein Mobilisierungspotential erhöhen und der Konfrontation eine interkonfessionelle Dimension hinzufügen. Gerade das religiöse Element aber kann Interessenkonflikte in Wertekonflikte umwandeln, wodurch Kompromisse letztendlich erheblich erschwert werden.

Der radikale Islam bleibt Ausdruck der sozialen Protestbewegungen in den muslimischen Regionen Russlands und gibt ihnen einen Rahmen; gleichzeitig dient er einzelnen Gruppierungen als Tarnung für ihren Kampf um Macht und die Kontrolle über die Ressourcen. Der Islam legitimiert diesen Kampf in den Augen des Volkes nicht nur, er stellt darüber hinaus die zynischen und egoistischen Ziele als "Dschihad" zur gerechten Umgestaltung der Gesellschaft dar.

Neben den internen Ursachen in Russland, die die Entstehung von Radikalismus und Extremismus begünstigen, spielt die Unterstützung durch islamische Stiftungen im Ausland eine wichtige Rolle. Diese Unterstützung ermöglicht nicht nur den Widerstand, sondern erhält ihn auch am Leben.

Insgesamt ist heute im Nordkaukasus und in anderen Regionen der Russischen Föderation ein Rückgang der radikalen Bewegungen zu verzeichnen, was u.a. auf den sich abzeichnenden Rückgang nationalistischer Bewegungen separatistischer Prägung nach tschetschenischem Beispiel zurückzuführen ist. Vorhandene Differenzen betreffen weniger die Beziehungen der Subjekte der Föderation zum Zentrum. Dabei spielen auch die antiterroristischen Aktivitäten eine Rolle. Gleichwohl gibt es für die Politik keinen Anlass zur Sorglosigkeit. Der radikale Islamismus ist und bleibt ein Teil der islamischen politischen Kultur. Er muss bei der politischen Entscheidungsfindung berücksichtigt werden; mit seinen Anhängern muss ein Dialog geführt werden, um so die Extremisten zu marginalisieren. Gegen islamische Extremisten können

¹³ Vgl. Rossijskij Telekanal, Vesti Nedeli vom 7. April 2002.

sich letztendlich die Muslime selbst am besten einsetzen, die ein Interesse an der Entwicklung ihres Staates ohne Krisen und Verwerfungen haben.

Der strategische Ansatz Usbekistans zur Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien

Gegenwärtig durchlebt die Weltgemeinschaft eine extrem schwierige, mit hoher Verantwortung behaftete Phase ihrer Entwicklung: die Herausbildung einer neuen Weltordnung, in der sie sich im Zeitalter der Globalisierung oftmals mit grundsätzlichen Problemen und Herausforderungen der internationalen Sicherheit wie internationalem Terrorismus, religiösem Extremismus und illegalem Drogenhandel konfrontiert sieht. Aufgrund seiner Nähe zu Afghanistan, der Hauptquelle von Instabilität in der Region, leidet gerade Zentralasien unter den direkten Auswirkungen dieser Bedrohungen.

Eine ähnliche Einschätzung der Herausforderungen und Bedrohungen, die von internationalem Terrorismus, religiösem Extremismus und Drogenhandel ausgehen, verlangt von den zentralasiatischen Staaten gemeinsame Anstrengungen, um gleiche Sicherheitsbedingungen für alle zu erreichen. Die Unterstützung, die die zentralasiatischen Staaten im internationalen Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan geleistet haben, hat die Region von der Peripherie ins Zentrum der weltweiten Aufmerksamkeit gerückt. Sie hat auch den Stellenwert der Region als eine Basis gegen die weitere Ausbreitung des internationalen Terrorismus, religiösen Extremismus und Drogenhandels auf globaler Ebene verändert.

Die Aussicht auf eine Normalisierung der Lage in Afghanistan und die Herausbildung langfristiger Voraussetzungen für die Herstellung von Sicherheit in Zentralasien sowie das zunehmende Interesse der internationalen Gemeinschaft an der zentralasiatischen Region schaffen in der Tat einmalige Chancen für ihre Gesamtentwicklung. Die Weltgemeinschaft ihrerseits ist gefordert, die Staaten Zentralasiens in angemessener Weise zu unterstützen, deren gemeinsame Anstrengungen zu fördern und den positiven Entwicklungen der Region von außen den notwendigen Rückhalt zu geben.

Das Tempo der weiteren Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit wird in erster Linie von der Fähigkeit der zentralasiatischen Staaten abhängen, den im Folgenden beschriebenen Bedrohungen und Sicherheitsrisiken zu begegnen.

Bedrohungen der Sicherheit in Zentralasien

Terrorismus und Drogenhandel. Trotz der jüngsten Erfolge der antiterroristischen Operation in Afghanistan ist die terroristische Bedrohung für die zentralasiatischen Staaten nach wie vor ein Destabilisierungsfaktor. Noch immer

operieren unkoordinierte Gruppen internationaler Terroristen und religiöser Extremisten auf afghanischem Territorium. Trotz der Neutralisierung der militärischen und administrativen Strukturen der Taliban, hat die internationale Anti-Terror-Koalition ihre Ziele nicht vollständig erreicht. Die militärischen und terroristischen Bedrohungen, die von afghanischem Territorium ausgehen, wurden lediglich vermindert. Der Oberbefehlshaber des Zentralkommandos der amerikanischen Streitkräfte (USCENTCOM), General Tommy Frank, bemerkte dazu auf einer Pressekonferenz am 26. Februar dieses Jahres: "Der Prozess, auf afghanischem Territorium für Stabilität zu sorgen, wird noch wesentlich länger dauern", die Situation im Lande sei derzeit noch "düster und alarmierend". In Afghanistan gebe es - so der General weiter - 120 Orte, an denen sich nach US-Geheimdienstangaben möglicherweise noch Al-Qaida-Kämpfer verstecken.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Taliban nach einigen Schätzungen vor Beginn der antiterroristischen Operation über eine große Militärmacht mit bis zu 45.000 Mann verfügten.² Diese Kräfte - zumindest Teile davon - wurden bislang nicht ausgeschaltet, was bedeutet, dass von ihnen noch immer eine ernsthafte Bedrohung ausgeht.

Auch ist es bislang noch nicht gelungen, in Afghanistan eine starke Zentralmacht zu schaffen, die in der Lage ist, die Situation in allen Provinzen des Landes zu kontrollieren und den Prozess der nationalen Aussöhnung sicherzustellen. Nach Einschätzung vieler westlicher Beobachter könnte Afghanistan erneut "in Anarchie versinken", da die Feldkommandeure "interne Konflikte wieder haben aufleben lassen, derer Herr zu werden die Übergangsregierung nicht in der Lage ist". Eine weitere Eskalation der inneren Konflikte in Afghanistan könnte letztendlich zu militärischen Zusammenstößen führen, die nicht nur den Friedensprozess in Afghanistan gefährden, sondern das Land auch wieder zu einem sicheren Zufluchtsort für internationale Terroristen und Vertreter extremistischer Ideen machen könnten.

Noch immer befinden sich in Afghanistan große Mengen an Waffen und militärischer Ausrüstung. Nach Angaben der Vereinten Nationen ist die Bevölkerung des Landes im Besitz von rund zehn Millionen leichten Infanteriewaffen. Da es keine staatliche Kontrolle über den Gebrauch von Schusswaffen gibt und die Nachschubkanäle gesichert und jederzeit verfügbar sind, kann jeder lokale Konflikt zu einer militärischen Auseinandersetzung eskalieren. Die schwierigen sozioökonomischen Bedingungen und das Fehlen alternativer Einkommensquellen für die afghanische Bevölkerung sind mit die wichtigsten Gründe für den blühenden Drogenhandel in Afghanistan. Obwohl die Übergangsregierung den Anbau von Schlafmohn offiziell verboten hat, nehmen die Mohnplantagen seit Frühjahrsbeginn zu. Insbesondere im Osten Af-

1 Kommersant vom 26. Februar 2002 (diese und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

² Vgl. The Taliban's military forces, in: Jane's Information Group, 8. November 2001.

³ Vgl. Daniel Smith/Rachel Stohl/Reyko Huang, Afghanistan: Re-emergence of State, Center for Defense Information, 21. Dezember 2001.

ghanistans ist auf einem Drittel der landwirtschaftlich genutzten Fläche Opium angesät.⁴ Der finanzielle Vorteil des Opiumanbaus für die afghanischen Bauern liegt auf der Hand: Ein Hektar Schlafmohn bringt zehnmal soviel Ertrag wie ein Hektar Getreide. Nach Schätzungen des Büros der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung (*United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*, UNODCCP) könnte die diesjährige Schlafmohnernte in Afghanistan mit 1.900 bis 2.700 Tonnen das Niveau des Jahres 2000 erreichen.⁵ Darüber hinaus wurden während der Anti-Terror-Einsätze in Afghanistan weder die "Heroinvorräte noch die kleinen Fabriken zur Herstellung von Heroin beschädigt".⁶

Die "hervorragende" Lage der zentralasiatischen Staaten für den Drogentransport nach Europa ist nach wie vor einer der Hauptgründe für die gesteigerten Aktivitäten terroristischer Elemente in der Region. Es ist nachweislich das Ziel der internationalen Terroristen, die ständigen Kanäle für den Drogenhandel von Afghanistan durch Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan nach Russland und weiter nach Westeuropa aufrechtzuerhalten.

Es ist bekannt, dass Afghanistan bis heute 70 Prozent der gesamten Weltproduktion an Opium produziert. Statistiken zeigen, dass die zentralasiatische Route für den Herointransport von Afghanistan nach Europa dabei ist, sich zu einer der wichtigsten Routen überhaupt zu entwickeln.

Nach den Statistiken für das letzte Jahrzehnt hat allein der usbekische Zoll nahezu 30 Tonnen Betäubungsmittel und 77 Tonnen Essigsäureanhydrid (einer der wichtigsten Grundstoffe für die Heroinherstellung) beschlagnahmt. Die russischen Grenztruppen haben im Jahre 2001 fast vier Tonnen Betäubungsmittel und 1.400 Kilogramm Heroin an verschiedenen Abschnitten der tadschikisch-afghanischen Grenze konfisziert. Tatsächlich ist Zentralasien bereits zu einem riesigen Umschlagplatz für den Drogentransport nach Europa geworden, was unweigerlich auch zu einem Anstieg des Drogenkonsums in den Ländern der Region selbst führen wird.

Das Ausmaß des Drogenschmuggels und die Verbindungen radikaler islamischer Gruppen zum Drogengeschäft belegen daher, dass ein Schlag gegen das Drogengeschäft in der Region einen direkten Schlag gegen den Terrorismus bedeutet - und umgekehrt.

Religiöser Extremismus. Eine ernsthafte Bedrohung für die Stabilität Zentralasiens stellen die Aktivitäten der religiös-extremistischen Gruppierung Hizb ut-Tahrir dar, die unter dem Deckmantel des Islam versucht, ihr politisches Ziel, den Sturz der verfassungsmäßigen Regime in Zentralasien, zu erreichen. Als Folge der Entschlossenheit und Konsequenz, mit der die Weltgemeinschaft bei der Bekämpfung des Terrorismus vorgeht, werden die extremistischen Organisationen möglicherweise aus taktischen Gründen ihre bewaff-

7 Vgl. Website der Gazeta SNG vom 9. Januar 2002.

⁴ Vgl. BBC News Online vom 27. Februar 2002.

⁵ Vgl. Afghanistan UNDCP Opium Poppy Survey, in: www.odccp.org:80/pakistan/report _2002-02-28_1.pdf.

⁶ ITAR-TASS vom 11. Februar 2002.

neten Angriffe und Gewaltaktionen aufgeben. Gleichzeitig könnten die Zentren des religiösen Extremismus und des Terrorismus kurz- und mittelfristig ihre materiellen und finanziellen Ressourcen auf die ideologischen Aspekte ihrer Tätigkeit in verschiedenen Regionen - darunter Zentralasien - verlagern. Die *Hizb ut-Tahrir* könnte zum wichtigsten Vorkämpfer für die Interessen der religiös-extremistischen Kräfte in der Region werden. Die Bedrohung, die von der *Hizb ut-Tahrir* ausgeht, liegt in ihrem strategischen Ziel: der Errichtung eines einzigen theokratischen Staates, und zwar nicht nur in einem bestimmten muslimischen Staat oder in einer bestimmten muslimischen Region; der Staat soll vielmehr die gesamte muslimische Welt umfassen, da die Ideologie dieser Organisation auf die Schaffung eines Weltkalifats ausgerichtet ist. Um dieses Ziel zu erreichen, rufen sie alle Muslime auf, "den *Dschihad* unaufhörlich (bis zum Tag des Jüngsten Gerichts) fortzusetzen".

Die Tatsache, dass diese Bedrohung im Ferganatal, wo die Grenzen mehrerer zentralasiatischer Staaten aufeinander treffen, ihren Ursprung hat, macht die Frage der nationalen und regionalen Stabilität zu einer Sphäre besonderer Verantwortung. Da sich die Bedrohung nicht nur auf bestimmte Staaten und Regionen erstreckt, sondern sich gegen die gesamte Zivilisation richtet, sollte die gemeinsame Position der Staaten der Region in dieser Frage sein, die religiös-extremistischen und terroristischen Bedrohungen mit rechtlichen und allen anderen verfügbaren Mitteln zu neutralisieren.

Zur Bekämpfung dieses Übels bedarf es komplexer Maßnahmen, politischer, militärischer, finanzieller, diplomatischer und rechtlicher, sowie der Stärkung der verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. Diese Maßnahmen können bilateral oder regional und international ergriffen werden. Größere Bedeutung sollte den rechtlichen Maßnahmen derjenigen Staaten verliehen werden, in denen für die Probleme Extremismus und Terrorismus soziale Ursachen erkannt wurden.

Nach Ansicht der usbekischen Regierung muss die ständige Bereitschaft und Wachsamkeit gegenüber den verschiedenen Formen von politischem und religiösem Extremismus auf Dauer zu einer vorrangigen Aufgabe der Weltgemeinschaft werden.

Die geostrategische Lage. Geostrategisch liegt Zentralasien in einer Zone vitaler Interessen der wichtigsten Weltmächte und Machtzentren, die um Einflusssphären in der Region kämpfen. Die geo-ökonomischen Faktoren - ein Kampf um die Energieressourcen der Region - können die Region in naher Zukunft zu einem der "Nervenzentren" der Weltpolitik machen.

Unter diesen Bedingungen müssen die Staaten Zentralasiens ein starkes Interesse daran an den Tag legen, die geo-ökonomische Präsenz des Westens in der Region zu stärken, ohne dabei die Interessen anderer Machtzentren zu vernachlässigen. Die Transformation der Region in einen organischen Teil des globalen politischen Raumes und der Weltwirtschaft wird jedoch nicht zum Verschwinden der objektiv vorhandenen Widersprüche führen. Gleichwohl wird dies dazu beitragen, den Gang der Ereignisse vorherzusagen und

zu bewältigen. Die Herausbildung einer Zone miteinander verflochtener Wirtschaftsinteressen in Zentralasien wird die überragende Bedeutung von Stabilität für alle politischen Akteure stärken.

Zwischenstaatliche Beziehungen. Zahlreiche ungelöste Probleme in den zwischenstaatlichen Beziehungen wie z.B. Fragen des Grenzverlaufs oder der gemeinsamen Nutzung grenzüberschreitender Flüsse haben negative Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität Zentralasiens. Gleichzeitig ist jedoch festzuhalten, dass die tatsächliche Lage in diesen Fragen von den Medien stark dramatisiert wird. In einer Zeit, in der sich die Situation in der Region und um sie herum schnell verändert, erkennen die zentralasiatischen Staaten durchaus die objektive Notwendigkeit, die politische Zusammenarbeit zu entwickeln und die Kooperation auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem und technischem, kulturellem und humanitärem Gebiet sowie in anderen Bereichen zu erweitern und zu vertiefen.

Probleme beim Wiederaufbau Afghanistans

Angesichts der Schwere und der Charakteristika der erwähnten Bedrohungen geht die Republik Usbekistan bei der Erarbeitung ihrer Strategie davon aus, dass es objektiv notwendig ist, ein umfassendes System regionaler Sicherheit in Zentralasien zu schaffen, das auf den Prinzipien gegenseitigen Vertrauens, Offenheit, Festhalten an einem rationalen Gleichgewicht zwischen nationalen und regionalen Interessen und strikter Implementierung aller Beschlüsse beruht.

Die Einrichtung wirksamer regionaler Mechanismen gegen die Bedrohungen durch internationalen Terrorismus, religiösen Extremismus und Drogenhandel wird entscheidend von der Entwicklung des Friedensprozesses in Afghanistan abhängen. In diesem Zusammenhang kommen die Initiativen der Republik Usbekistan zur Bewältigung der afghanischen Krise, die Präsident Islam Karimow anlässlich einer Pressekonferenz für ausländische Journalisten am 20. Dezember 2001 bekannt gab, zur rechten Zeit und sind gut begründet. Hervorgehoben wurde insbesondere, dass die folgenden Bedingungen zur Herstellung von Frieden und Stabilität in Afghanistan sowie zur Bildung einer legitimen und repräsentativen afghanischen Regierung berücksichtigt werden sollten:⁸

Demilitarisierung des Landes. Das Vorhandensein großer Mengen an Waffen auf afghanischem Territorium schafft die Voraussetzungen für eine neue Phase innerstaatlicher Konfrontationen - in erster Linie zwischen regionalen und Stammesführern - und kann so zur erneuten Bedrohung sowohl der regionalen als auch der globalen Sicherheit führen. Die Dringlichkeit einer Lösung dieses Problems unterstrich Präsident Karimow in einer Note an VN-

Vgl. Presseerklärung des Außenministeriums der Republik Usbekistan vom 20. Dezember

_

Generalsekretär Kofi Annan vom 18. Dezember 2001. In Afghanistan müssen so viele Waffen wie möglich aus dem Verkehr gezogen und zerstört werden, da dies die einzige Maßnahme ist, die voraussichtliche Versuche, den Prozess des Staatsaufbaus zu unterminieren, zumindest verringern und die Kriminalitätsrate senken kann.

Föderalisierung des afghanischen Staates. Es ist unstrittig, dass ein vereinigtes und unteilbares Afghanistan mit einer starken Staatsmacht, die in der Lage ist, die Situation im Lande zu kontrollieren, sowohl den Sicherheitsinteressen der zentralasiatischen Staaten als auch denen der Weltgemeinschaft dient. Es sollte gleichwohl bedacht werden, dass die gegenwärtigen Spezifika der afghanischen Innenpolitik nur wenig Aussicht auf Erfolg beim Aufbau eines Staatssystems versprechen, wenn nicht die Interessen aller wichtigen militärisch-politischen und ethnischen Gruppen berücksichtigt werden. Unter den gegenwärtigen Umständen sind alle Versuche, die afghanische Regierung zu stärken und ein neues Afghanistan aufzubauen, die ausschließlich auf militärischer Stärke beruhen, zum Scheitern verurteilt, da sie letzten Endes zu einer Militärdiktatur und zum Wiederaufleben innerafghanischer Konflikte sowie zur Zunahme separatistischer Tendenzen und zum Zerfall des Landes in kleine Fürstentümer führen. Versuche, dauerhafte und echte Stabilität in Afghanistan durch "Gentlemen's Agreements" über Sicherheitsgarantien mit den einzelnen regionalen Führern getrennt voneinander als Gegenleistung für direkte finanzielle und andere Unterstützung zu gewährleisten, sind ebenfalls nicht akzeptabel. Es scheint, als könnten die Grundvoraussetzungen für einen Interessenausgleich zwischen den wichtigsten innerafghanischen Kräften nur auf der Grundlage föderaler Strukturen geschaffen werden.

Einrichtung eines einheitlichen internationalen Fonds zum Wiederaufbau Afghanistans. Dauerhafte Sicherheit in Afghanistans herzustellen, ist ohne die Umsetzung umfassender Programme zur humanitären, wirtschaftlichen und technischen Hilfe unmöglich. Man sollte jedoch bedenken, dass sich die Zuweisung finanzieller Unterstützung angesichts der gegenwärtigen sozioökonomischen Lage in Afghanistan als wirksamer Hebel für einen positiven oder auch negativen Einfluss auf die eine oder andere innerafghanische Gruppierung erweisen kann. In diesem Zusammenhang ist die Bereitstellung jeglicher internationaler Hilfe im Rahmen einer einheitlichen Strategie für den Wiederaufbau Afghanistans nach dem Konflikt für die Erlangung wirklichen Friedens und Wohlstands in diesem Land, das so lange gelitten hat, von entscheidender Bedeutung.

Mittelfristig muss die Lösung dieser Probleme wie es scheint zu den Prioritäten der internationalen Koalition zum Kampf gegen den Terrorismus in Afghanistan werden. Geschieht dies nicht, kann von der Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für eine normale politische und wirtschaftliche Entwicklung Afghanistans und der Erlangung langfristiger Stabilität im Lande kaum die Rede sein; die Konsequenz wäre, dass es auch nicht möglich ist, vollständige Sicherheit für die zentralasiatische Region zu erreichen.

Unter diesen Rahmenbedingungen kann Usbekistan angesichts seiner geopolitischen Lage und seines Potentials zum Hauptinitiator von Maßnahmen zum Aufbau eines regionalen Sicherheitssystems werden. Die Republik Usbekistan widmet der praktischen Umsetzung des Vertrags von Taschkent (21. April 2000) zwischen Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan über gemeinsame Maßnahmen gegen Terrorismus, politischen und religiösen Extremismus und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität besondere Aufmerksamkeit.

Dieser Vertrag kann als Grundlage für die Errichtung eines regionalen Sicherheitssystems in Zentralasien betrachtet werden, da er in einer Anfangsphase Folgendes erreichen könnte:

- Vereinheitlichung der nationalen Gesetze über Maßnahmen gegen Terrorismus, jede Form von Extremismus und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität;
- Schaffung und Umsetzung praktischer Maßnahmen zum Verbot von Terroristenlagern in zentralasiatischen Ländern;
- Informationsaustausch über Kriminalität und Terrorismus (über geplante oder bereits ausgeführte Aktionen, verdächtige Personen oder Organisationen, Form der Tätigkeit und Vorgehensweise);
- falls notwendig, die Durchführung gemeinsamer Aktionen von Spezialkräften der zentralasiatischen Staaten.

Angesichts der Besonderheiten der gegenwärtigen geopolitischen Situation und der Konstellation der Machtzentren in der Region, muss das regionale Sicherheitssystem auf verschiedene Ebenen aufgeteilt werden und sollte mit den bestehenden internationalen Einrichtungen zur Zusammenarbeit harmonieren.

In diesem Zusammenhang verdient eine neue Regionalorganisation, die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (*Shanghai Cooperation Organization*, SCO)⁹, besondere Erwähnung, die von den zentralasiatischen Staaten als multilateraler Kooperationsmechanismus angesehen wird. Die Mitgliedschaft der ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats China und Russland in dieser Organisation eröffnet den zentralasiatischen Staaten zusätzliche Möglichkeiten, das Potential dieser Staaten gegen Terrorismus, religiösen Extremismus, aggressiven Separatismus und illegalen Drogenhandel zu nutzen.

Trotz aller Vorteile könnte eine Mitgliedschaft der zentralasiatischen Staaten in der SCO ihren politischen Spielraum aber auch einschränken und sie dazu zwingen, ihre Außenpolitik mit Russland und China abzustimmen, wodurch

Die SCO wurde am 15. Juni 2001 gegründet; Mitglieder sind: die VR China, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan.

wiederum die Zusammenarbeit Zentralasiens mit westlichen Staaten, insbesondere den USA, zurückgehen könnte. Darüber hinaus ist die SCO keine militärpolitische Allianz, die ihren Mitgliedstaaten Sicherheitsgarantien geben könnte.

Eine militärische und politische Zusammenarbeit der zentralasiatischen Staaten, einschließlich Usbekistans, mit den USA und den NATO-Staaten ist daher wichtig. Die Gestaltung der militärischen und technischen Zusammenarbeit hat in dieser Hinsicht Priorität. Das Schlüsselelement in diesem Prozess könnte die Zusammenarbeit bei der Verstärkung der Grenzsicherheit und Verbesserung der technischen Infrastruktur sein.

Die USA arbeiten bereits mit den Staaten der Region gegen den Terrorismus zusammen. Seit der Bekanntgabe der Initiative zur zentralasiatischen Grenzverteidigung im April 2000 hat die US-Regierung 70 Millionen US-Dollar für die Schulung von Zollbeamten und Offizieren der Grenztruppen, zur Unterstützung der Terrorismusbekämpfung sowie für Kommunikation, Kontrolle und nachrichtendienstliche Aufklärung zur Verfügung gestellt. Diese Programme haben eine der Grundlagen für die Durchführung der Anti-Terror-Operation der USA in Afghanistan geschaffen.

Gegenwärtig erkennen eigentlich alle zentralasiatischen Staaten die Notwendigkeit einer amerikanischen Beteiligung an einem regionalen Sicherheitssystem an, was durch ihr Einverständnis zur Nutzung ihres Luftraums und ihrer Flughäfen durch US-Truppen und deren Verbündete bekräftigt wird. Das wiederum ist ein Beleg für den Wandel der Beziehungen zwischen den USA und den zentralasiatischen Staaten und verdeutlichen die Hoffnung der Staaten der Region auf enge Beziehungen zum Westen und insbesondere zu Washington.

Die Bereitschaft einiger zentralasiatischer Staaten, einen Teil ihrer Militärstützpunkte NATO-Standards entsprechend zu modernisieren, bedeutet auch, dass dann westliche Experten ins Land kommen werden, die die notwendige Infrastruktur aufbauen sowie Bedienungsmannschaften und Armeeoffiziere ausbilden. Diese Form der Zusammenarbeit wird folglich zu einer langfristigen Partnerschaft auf verschiedenen Gebieten führen, die nahezu alle Länder der Region einbezieht.

Die Entwicklung einer stabileren und effektiveren Zusammenarbeit zwischen der NATO und ihren zentralasiatischen Partnern sowie die Einführung neuer Mechanismen für politische Konsultationen werden zu einer intensiven Kooperation im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) führen. Um ihrer neuen Funktion gerecht werden zu können, muss die NATO im Rahmen des EAPR ihre Investitionen in den Sicherheitsbereich erhöhen, dessen Probleme durch die militärischen Aufgaben des Programms "Partnerschaft für den Frieden" (PfP) gelöst werden könnten. Insbesondere NATO-Initiativen zur Erweiterung und Vertiefung der PfP sollten sich auf alle Aspekte der Partnerschaft erstrecken und den Umfang der Zusammenarbeit zwischen der NATO und ihren Partnern erhöhen.

Insgesamt gesehen müssen aber die zentralasiatischen Staaten selbst eine maßgebliche Rolle beim Aufbau eines effektiven und stabilen regionalen Sicherheitssystems übernehmen. Vor allem ihre eigene aktive und konstruktive Haltung wird zur Bildung eines Umfelds führen, das die nachhaltige Entwicklung der zentralasiatischen Region gewährleistet. Deshalb darf die Zusammenarbeit zur Schaffung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien nicht auf Deklarationen und unüberlegten Beschlüssen und Maßnahmen beruhen, sondern muss auf bilaterale und multilaterale Abkommen aufbauen.

Regionale und internationale Kooperation und wirtschaftliche Entwicklung

Zusätzlich zum Aufbau eines regionalen Sicherheitssystems sollten die zentralasiatischen Staaten vor allem der Entwicklung der Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und humanitärem Gebiet besondere Aufmerksamkeit schenken. Usbekistan fördert daher den Integrationsprozess in Zentralasien und bemüht sich um die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen zur Überwindung von Desintegrationstendenzen und zur flexiblen Beilegung zwischenstaatlicher Probleme in der Region.

In diesem Zusammenhang sind die Ergebnisse der beiden letzten Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter der zentralasiatischen Staaten, die am 27. und 28. Dezember 2001 und vom 28. Februar bis 1. März 2002 stattfanden, erwähnenswert. Auf diesen Gipfeltreffen wurde die Zentralasiatische Wirtschaftsgemeinschaft (Central Asian Economic Association, CAEA), die 1994 gegründet worden war, in die Organisation für zentralasiatische Zusammenarbeit (Central Asian Cooperation Organization, CACO) überführt. 10 Dies belegt offensichtlich das Bestreben der zentralasiatischen Staaten, die regionale Zusammenarbeit auf ein höheres Niveau zu heben. Insbesondere beim Gipfeltreffen in Taschkent im Jahre 2001 wurde deutlich gemacht, dass die Zusammenarbeit u.a. im politischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen sowie im kulturellen Bereich ebenso wie die Mitwirkung auf internationaler Ebene den Interessen aller Staaten der Region dient und Frieden und Stabilität sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene fördert.¹¹

Die Vereinbarungen, die bei den Treffen der Staatschefs erzielt wurden, haben bereits die Dynamik der zwischenstaatlichen Beziehungen in der zentralasiatischen Region verändert. So veranstalteten z.B. die Botschaften Usbekistans und Kirgisistans am 23. Januar 2002 in Washington einen Runden Tisch im US-Handelsministerium, der sich mit Investitions- und Wirtschaftsfragen befasste. 12 Gegen Ende des Besuchs einer tadschikischen Regierungsdelegation wurde am 12. Februar 2002 eine Reihe von Abkommen unterzeichnet, nach denen die Staatsverschuldung Tadschikistans um zwölf Milli-

Vgl. Presseagentur OREANDA, 29 Dezember 2001.

Vgl. Pravda Vostoka vom 29. Dezember 2001. Vgl. Presseagentur UzA, 25. Februar 2002. 11

onen Dollar reduziert und auch die Preise für usbekische Gaslieferungen an Tadschikistan gesenkt wurden.

Bemerkenswert ist auch, dass die Staatschefs der zentralasiatischen Länder auf den genannten Gipfeltreffen besonderen Wert auf die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens in der Region gelegt haben, ein Schlüsselelement für die Entwicklung der zwischenstaatlichen Kooperation. In diesem Zusammenhang ist die Initiative Usbekistans zur Schaffung eines einzigen einheitlichen Informationsraums durch die Einrichtung eines gemeinsamen Fernsehsenders der Staaten der Region ebenfalls erwähnenswert. Darüber gibt es bereits ein Abkommen zwischen Usbekistan und Tadschikistan, das während des Besuchs des tadschikischen Präsidenten Emomali Rachmonow am 27. und 28. Dezember 2001 in Taschkent unterzeichnet wurde. ¹³ Solche Maßnahmen tragen dazu bei, die Nationen einander näher zu bringen, indem sie über das Leben in den Nachbarstaaten informieren, und einen offeneren Dialog zwischen den Staaten herzustellen.

Die weitere Förderung und Diversifizierung des politischen Dialogs, die Verbesserung der Formen und Mechanismen der regionalen Wirtschaftsintegration, die Stärkung der gegenseitigen Verständigung über die Errichtung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes und die Erarbeitung gemeinsamer Maßnahmen zur Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in der Region werden weitgehend von der Intensivierung der multilateralen Zusammenarbeit in den politischen, wissenschaftlichen und technischen, kulturellen und humanitären Beziehungen und der Umsetzung der CACO-Vereinbarungen abhängen.

Darüber hinaus haben die zentralasiatischen Staaten ein Interesse an der Realisierung wirtschaftlicher, staatlicher und politischer Programme durch die Staatengemeinschaft. Die USA haben bereits entsprechende Vorhaben angekündigt. Da die zentralasiatischen Staaten einen humanitären Korridor für die Nahrungsmittelhilfe für Afghanistan und den Nachschub für die Anti-Terror-Koalition zur Verfügung stellen, sollte sich die langfristige Zusammenarbeit zwischen den USA und den Staaten der Region darauf konzentrieren, die militärische Kooperation mit ernst gemeinter Hilfe für die Reformen in den zentralasiatischen Staaten zu verbinden.

Das Ziel Washingtons, seine Präsenz in der Region aufrechtzuerhalten, hängt mit der Komplexität und Langfristigkeit der Aufgabe zusammen, die Lage in Afghanistan zu beruhigen. Statt der Konzentration auf eine militärische Präsenz der USA in Zentralasien werden langfristige wirtschaftliche und andere Formen der Kooperation in der Region vorgeschlagen.

Fragen politischer, wirtschaftlicher, humanitärer und militärischer Art werden intensiv zwischen US-Vertretern und den Führern der Staaten in der Region diskutiert. In diesem Zusammenhang hat die amerikanische Seite wiederholt ein "höheres Niveau" der Beziehungen zwischen den USA und den zentralasiatischen Staaten konstatiert. Insbesondere Usbekistan hat seine Ab-

_

¹³ Vgl. Presseagentur UzA, 27. Dezember 2001.

sicht bekräftigt, die Umsetzung von Programmen zur wirtschaftlichen Liberalisierung zu beschleunigen. ¹⁴ Das Streben beider Seiten nach einer Vertiefung der Zusammenarbeit führte am 30. November 2001 zur Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* zwischen den Regierungen der Republik Usbekistan und der USA über die Weiterentwicklung der bilateralen Kooperation und die Unterstützung wirtschaftlicher Reformen in Usbekistan.

Wie sich bereits jetzt abzeichnet, wird der Wiederaufbau Afghanistans die Entwicklung Zentralasiens fördern; die Lieferung zentralasiatischer Waren, Materialien und Dienstleistungen nach Afghanistan hat die Wirtschaft der Staaten in der Region bereits angekurbelt. Die Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung der zentralasiatischen Region werden jedoch in erster Linie von der Ausbeutung der enormen Energievorräte in der Region und alternativen Exportrouten abhängen.

Die Rolle der internationalen Organisationen

Wie es scheint wird das Festhalten der US-Politik an einer vertieften und koordinierten Zusammenarbeit in allen Bereichen, darunter Sicherheit, Handel, Energiewirtschaft und die Stärkung der inneren Sicherheit der Länder in der Region durch Unterstützung bei den politischen und wirtschaftlichen Reformen, die notwendigen Voraussetzungen für langfristige Stabilität in Zentralasien schaffen.

Darüber hinaus erfordert die Bekämpfung von internationalem Terrorismus und religiösem Extremismus durch die Lösung der sozioökonomischen und politisch-sozialen Probleme der Region die Einbeziehung der Vereinten Nationen, der OSZE und anderer internationaler Institutionen in die regionalen Prozesse.

Die Einsetzung des Anti-Terrorismus-Ausschusses (*Counter-Terrorism Committee*, CTC) des Sicherheitsrats der VN kann als Parallele zur Initiative Usbekistans angesehen werden, ein internationales Zentrum der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung zu gründen. Nun da sich die militärischer Phase der Anti-Terror-Operation in Afghanistan dem Ende zuneigt, unterstützt Usbekistan den Gedanken, dass die Gesamtkoordination der Antiterrorismuspolitik und der Wiederaufbau Afghanistans unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen durchgeführt werden sollten.

In dieser Hinsicht spielt das Protokoll zwischen der Regierung der Republik Usbekistan und den Vereinten Nationen über die Förderung der Lieferung von humanitärer Hilfe von Usbekistan nach Afghanistan, das am 14. Dezember 2001 in Taschkent unterzeichnet wurde, eine wichtige Rolle. Während es einerseits die Lieferungen internationaler nichtstaatlicher und Regierungsorganisationen nach Afghanistan unterstützt, hat dieses Dokument anderer-

.

¹⁴ Vgl. Pravda Vostoka vom 6. Dezember 2001.

Vgl. Pravda Vostoka vom 0. Dezember 2001.
Vgl. Pravda Vostoka vom 15. Dezember 2001.

seits auch erheblich zur Beschleunigung der Durchführung langfristiger UNDP-Projekte in Usbekistan auf folgenden Gebieten beigetragen: Anhebung des Lebensstandards durch die Schaffung stabiler Einkommensquellen, Umweltschutz, berufliche Bildung, Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien in Usbekistan sowie Unterstützung der Regierung bei der Koordinierung ausländischer Hilfe.

Auch die OSZE könnte bei der Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien eine Schlüsselrolle spielen, sie müsste allerdings ihre Prioritäten, einschließlich einer Erweiterung ihres Mandats zur Koordinierung einer gemeinsamen Strategie gegen die neuen Arten der Bedrohung, neu setzen.

Die Entschlossenheit der OSZE, dem Terrorismus mit gemeinsamen Anstrengungen zu begegnen, findet ihren Ausdruck im Bukarester Aktionsplan gegen den Terrorismus aus dem Jahr 2001, der Vorschläge zur praktischen Unterstützung der zentralasiatischen Staaten enthält. Obwohl man die OSZE sicher nicht als führende Organisation zur Bekämpfung des Terrorismus bezeichnen kann, könnte sie sich doch einiger dem Terrorismus zugrunde liegender Probleme annehmen, wie etwa politischer und sozioökonomischer Ungleichheit, die der Nährboden für extremistische Ideologien ist. Die "Internationale Konferenz über die Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus", die im Dezember 2001 in Bischkek unter der Schirmherrschaft der OSZE stattfand, setzte die Arbeit der Konferenz über Sicherheitsfragen, die vom UNODCCP und der OSZE gemeinsam im Oktober 2000 in Taschkent veranstaltet worden war, fort und war ein erster Schritt zur Umsetzung des Bukarester Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus.¹⁶

Die OSZE verfügt über ausreichende intellektuelle Ressourcen und politische Autorität, um multilaterale Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten zu unterhalten, die ein Recht darauf haben, von der OSZE Unterstützung nicht nur bei der Überwachung möglicher Konflikt- und Instabilitätsherde zu erwarten, sondern auch in ihren Bemühungen in allen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung, einschließlich der sozialen und wirtschaftlichen, kulturellen und humanitären, wissenschaftlichen und technischen Dimension sowie auf dem Bildungssektor.

Hierbei sollten bei der technischen und finanziellen Hilfe für die Staaten der Region auf der Grundlage umfassender nationaler und regionaler Programme die folgenden Bereiche als vordringlich angesehen werden:

Stärkung der Fähigkeiten der zentralasiatischen Staaten, ihre Grenzen zu schützen und Grenzübertritte von Terroristen und organisierten kriminellen Gruppen zu verhindern. Hier sind die Lage in Afghanistan und insbesondere der illegale Drogenhandel zu berücksichtigen; andererseits

Vgl. www.osce.org/bishkek_conference.

- dürfen dabei keine Hindernisse für den freien Handel und den Reiseverkehr entstehen:
- Unterstützung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung durch vermehrte Zusammenarbeit zwischen nationalen und internationalen Banken, um die Wirtschaft zu fördern. Dies wird auch dazu beitragen, ausländische Investitionen anzuziehen und Geldwäsche sowie die Finanzierung des Terrorismus zu verhindern;
- Ausbildung von Spezialisten auf verschiedenen Gebieten und Bereitstellung der entsprechenden Ausrüstung und Technologie;
- Stärkung des Potentials der staatlichen Organisationen für den Kampf gegen den Terrorismus, das organisierte Verbrechen und den illegalen Drogenhandel;
- Bereitstellung von finanzieller und anderer Unterstützung, um die Ratifizierung und Implementierung der entsprechenden internationalen Abkommen zu fördern.

Die internationale Zusammenarbeit bei der Schaffung eines nachhaltigen regionalen Sicherheitssystems in Zentralasien muss also unter Beteiligung der wichtigsten Machtzentren und internationalen Organisationen stattfinden; durch sie wird die Grundlage für Kooperation und Problemlösungen in der Region geschaffen. Die internationale Unterstützung der Reformen in der Region wird Stabilität und Frieden nicht nur in Zentralasien fördern, sondern auch das Aufkommen neuer Krisenherde, die eine Bedrohung für die globale Sicherheit wären, verhindern.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren



Die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien¹

Unterstützung bei der Stärkung demokratischer Institutionen

Nach dem demokratischen Wandel im Oktober 2000 wurde die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) nach mehr als acht Jahren Abwesenheit am 10. November 2000 wieder in den Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten aufgenommen. Der Ständige Rat der OSZE beschloss am 11. Januar 2001 eine Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien einzurichten (OSCE Mission to the Federal Republic of Yugoslavia, OMIFRY). Heute, rund anderthalb Jahre nachdem sie am 16. März 2001 in Anwesenheit des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Mircea Geoană und des jugoslawischen Außenministers Goran Svilanović offiziell eröffnet wurde, hat sich die Mission zu einer der führenden und aktivsten internationalen Organisationen in der BRJ entwickelt. Die Grundhaltung der Mission ist kooperativ, sie sieht sich eher in einer "unterstützenden" als in einer "bevormundenden" Rolle. Sie arbeitet eng mit der Regierung zusammen und berät diese z.B. bei der Erarbeitung oder Formulierung von Gesetzen und beim Institutionenaufbau oder macht eigene Vorschläge dazu. Dieses für beide Seiten vorteilhafte Verhältnis zur Regierung hat sich als äußerst erfolgreich erwiesen, und es ist der Grund dafür, dass die Mission von den Regierungsbehörden zumeist nicht als Überwacher, sondern vielmehr als Partner empfunden wird. Dieser Ansatz wurde deshalb gewählt, weil sowohl die staatlichen Strukturen als auch die Zivilgesellschaft bereits ziemlich gut entwickelt sind. Es wäre daher verfehlt, Institutionen und zivilgesellschaftliche Strukturen aufbauen zu wollen, wenn es vielmehr darum geht, bereits vorhandene Strukturen zu unterstützen. Die Mission befasst sich mit der Verbesserung bestehender Institutionen und der Einführung von Gesetzen und Verfahren nach internationalen Maßstäben. Aufgrund ihres konstruktiven Verhältnisses zur Regierung kann sie dabei eng mit den politischen Entscheidungsträgern zusammenarbeiten statt lediglich als Politikberater zu fungieren. Die Mission hat sich von Beginn an stets darum bemüht, in Übereinstimmung mit ihrem Mandat Hilfestellung zu leisten und Fachwissen zur Verfügung zu stellen; dabei ist es ihr gelungen, Regierungsvertreter, NGOs und andere interessierte Parteien an einem Tisch zusammenzubringen, um gemeinsame Projekte und Planungen zu erörtern und zu vereinbaren. Auf folgenden Gebieten erbringt die Mission Leistungen, die die Arbeit ihrer verschiedenen Partner sinnvoll ergänzen: Justiz- und Polizeireform, Weiterbildung leitender Verwaltungsbeamter auf zentraler und lokaler Ebene, Stär-

_

Der Beitrag behandelt die Entwicklungen bis Anfang August 2002.

kung der parlamentarischen Dimension, Unterstützung bei der Schaffung einer nationalen Ombudsmanninstitution ("Volksanwalt"), Unterstützung für Programme, mit denen die Regierung gegen die Diskriminierung hierfür anfälliger Bevölkerungsgruppen, u.a. nationale Minderheiten, vorgehen will, Kampf gegen den Menschenhandel, Herstellung von Transparenz in den Medien und Umgestaltung des nationalen Fernseh- und Radiosenders, Einrichtung eines Umweltministeriums und Ausarbeitung einer Umweltgesetzgebung sowie Unterstützung der BRJ bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM). Die Mission hat - wie andere in der Region auch - ebenfalls die Aufgabe, den Amtierenden Vorsitzenden, den Generalsekretär und den Ständigen Rat in Wien über die politische Situation und die Entwicklungen in der BRJ, insbesondere wenn sie die Stabilität des Landes betreffen oder mit Wahlen und Wahlbeobachtung in Zusammenhang stehen, sowie allgemein über die Umsetzung ihres Mandats auf dem Laufenden zu halten und zu beraten.

Allgemeiner Überblick

Generell trifft die politische Normalisierung des Landes auf zahlreiche Probleme, zu denen Fragen der inneren Staatsführung ebenso gehören wie Fragen in den geopolitischen Beziehungen. Die wichtigsten Probleme, die das politische Umfeld in der BRJ kennzeichnen - in dem auch die Mission tätig ist betreffen die wirtschaftliche Lage, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, einschließlich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption, die geopolitische Situation in Südserbien sowie der Status der BRJ, insbesondere auch die serbisch-montenegrinischen Beziehungen. Das wichtigste politische Thema, mit dem sich die Mission befasst, ist die Situation in Südserbien. Die Mission konzentriert sich besonders drauf, Hilfestellung bei der Implementierung der im Mai 2001 vom stellvertretenden serbischen Ministerpräsidenten Nebojša Čović ausgehandelten Friedensinitiative für Südserbien, des so genannten Čović-Plans, zu leisten. Die Mission ist im Prinzip diejenige internationale Organisation, die von allen Beteiligten mit der Umsetzung des Čović-Plans in Verbindung gebracht wird. Dazu arbeiten wir intensiv mit allen interessierten Parteien, die mit Südserbien zu tun haben, zusammen, was zur Normalisierung der politischen Lage vor Ort beigetragen hat. Im Zuge ihrer Unterstützung für die Umsetzung des Čović-Plans in die Praxis hat sich die Mission erfolgreich für eine Amnestie für ehemalige UCPMB-Kämpfer und die landesweite Anerkennung im Kosovo erworbener Diplome eingesetzt; sie hat außerdem eine Vereinbarung über allgemeinen Richtlinien für die Kommunalwahlen in Südserbien im Juni 2002 vermittelt.

Wirtschaftsreformen

Die Reform der Wirtschaft ist eines der Gebiete, auf denen die von der Demokratischen Opposition Serbiens (DOS) gebildete Regierung beachtliche Erfolge erzielen konnte. Die wirtschaftliche und politische Bilanz seit dem Sturz des Milošević-Regimes und dem Beginn der Reformen Ende 2000 ist beeindruckend. Die Inflationsrate ist um zwei Drittel auf 40 Prozent zurückgegangen, die Devisenreserven der Zentralbank haben sich verdoppelt. In struktureller Hinsicht haben kürzlich verabschiedete Gesetze, darunter das Privatisierungsgesetz und ein neues Arbeitsrecht, zu einer erheblichen Liberalisierung des Arbeitsmarkts geführt. Rasche Fortschritte wurden bei der Stabilisierung der Wirtschaft und der Stärkung der Position in den Außenbeziehungen erzielt. Der neu geschaffene institutionelle Rahmen für die Neustrukturierung von Banken und Unternehmen wird derzeit im Einklang mit den Empfehlungen von IWF und Weltbank umgesetzt; die Beziehungen zu multilateralen Kreditgebern und zu den Gläubigerstaaten des Pariser Clubs haben sich normalisiert. Zwar ist die Mission an den Wirtschaftsreformen nicht unmittelbar beteiligt, die positiven Entwicklungen schaffen jedoch ein Umfeld, in dem andere Reformen, bei denen die Mission eine aktive Rolle spielt, energischer betrieben werden können. Darüber hinaus wurde vor kurzem eine Kontaktstelle innerhalb der Mission eingerichtet, um so die Aktivitäten, Projekte und den Informationsfluss zwischen der Mission und Finanzinstitutionen wie der Weltbank und der Europäischen Agentur für Wiederaufbau zu koordinieren.

Rechtsreform

Obwohl der Reformprozess in diesem Bereich bereits zahlreiche Fortschritte aufzuweisen hat, so z.B. die Verabschiedung eines erweiterten Minderheitenschutzgesetzes und eines Gesetzes zur lokalen Selbstverwaltung, die Annahme eines Gesetzespakets zur Justizreform und den Entwurf eines Antikorruptionspakets, stehen Reformen in einigen Schlüsselbereichen der Gesetzgebung noch aus. Das gilt insbesondere für die Verabschiedung der neuen Verfassungen gemäß dem Rahmenübereinkommen für Serbien und Montenegro, das unter Vermittlung der Europäischen Union zustande gekommen war und am 14. März 2002 von allen Beteiligten unterzeichnet wurde. Andere reformbedürftige Bereiche sind die Rundfunk- und Fernsehgesetzgebung, das Umweltrecht, das Informationsgesetz sowie Gesetze und Verordnungen in Zusammenhang mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte und des Sicherheitssektors. Wie bereits erwähnt, hat die Mission bei der Ausarbeitung und der Revision von Gesetzen unterstützende und beratende Funktion. Ihr gehören Experten aus verschiedenen Gebieten, von der Justizbis zu Medienreform, an, die über "bewährte Praktiken" in ihrem jeweiligen Fachgebiet Auskunft geben können. So berieten Experten der OSZE-Mission

das Ministerium beispielsweise bei der Ausarbeitung des Minderheitenschutzgesetzes in der Frage, wie die Gesetzgebung verbessert werden könnte und welche sensiblen Fragen mitberücksichtigt werden mussten. Herausgekommen ist dabei ein ausgesprochen umfassendes Gesetz, das höchsten Maßstäben entspricht und ausnahmslos sowohl zur Repräsentanz als auch zur Stabilität im Land beitragen wird.

Wir sind der Überzeugung, dass der Erfolg der Mission, der auch in der Verabschiedung einer verbesserten Gesetzgebung seinen Niederschlag findet, auf zweierlei zurückzuführen ist: zum einen darauf, dass sie über das erforderliche Fachwissen verfügt, und zum anderen darauf, dass sie dem demokratischen Auftrag der Regierung und der ihr angehörenden Minister Respekt entgegenbringt.

Polizeiwesen

Ein weiterer Sektor, der besonders reformbedürftig ist, ist die Polizeiarbeit. Die im November 1999 in Istanbul unterzeichnete Europäische Sicherheitscharta sichert der OSZE die Unterstützung der Teilnehmerstaaten für ihre Aktivitäten im zivilpolizeilichen Bereich zu. Die Mission nimmt ihre Verpflichtungen hinsichtlich des Aufbaus moderner ziviler Polizeikräfte in der BRJ sehr ernst. Die Mission betrachtet ihn in der Tat als einen der grundlegendsten Aspekte bei der Stärkung der Institutionen, da es ohne eine repräsentative und kompetente Polizei schwierig ist, Respekt vor der Staatsgewalt im Allgemeinen herzustellen. In Anbetracht der ethnisch gemischten Besiedlung der Region und angesichts der Tatsache, dass es aufgrund des Vorgehens des früheren Regimes wahrscheinlich noch einige Vorurteile gibt, ist es außerdem wichtig, dass sich alle Teile der Bevölkerung in den neuen demokratischen Kräften vertreten und von ihnen geschützt fühlen. Die Mission bzw. ihre Abteilung Strafverfolgung konzentriert sich daher auf die Umschulung von Polizeibeamten unter besonderer Betonung von Menschenrechten sowie Prinzipien und Ethik der Polizeiarbeit. Kurz nach Einrichtung der Mission wurde ein Polizeiberater ernannt, der die Aufgabe hatte, eine ausführliche Untersuchung der Polizeiarbeit in der BRJ durchzuführen und Empfehlungen abzugeben, welche Veränderungen notwendig sind und welche internationale Hilfe benötigt wird, um die Polizeiarbeit nach europäischem Muster zu modernisieren und den Polizeidienst der BRJ an die internationale Gemeinschaft der Polizeibehörden heranzuführen. Die Studie des Polizeiberaters wurde gemeinsam von der Mission und dem serbischen Innenministerium angenommen und dient der weiteren Arbeit der Mission mit Blick auf die Polizeireform in der BRJ sowie internationalen Geberprogrammen als Grundlage.

Wie bereits erwähnt, befasste sich die Mission unmittelbar nach der Unterzeichnung des von Čović ausgehandelten Friedensabkommens am 21. Mai 2001, das die Gewaltausbrüche des Frühjahrs in Südserbien beendete, mit der Region. Die Mission ernannte hierzu einen Koordinator für Südserbien, um ihre Aktivitäten stärker zu bündeln.

Eine multiethnische Polizeiausbildung ist für die gesellschaftliche Sicherheit in Südserbien von fundamentaler Bedeutung. Die Mission führt derzeit ein Projekt zur multiethnischen Polizeiausbildung durch, das speziell auf Südserbien zugeschnitten ist. Der erste Jahrgang multiethnischer Polizeischüler hat die Ausbildung am Ausbildungszentrum in Mitrovo Polje, das von der OSZE-Mission geleitet wird, am 17. Oktober 2001 abgeschlossen. Am 18. Januar 2002 wurde in Bujanovac im Beisein von Innenminister Dušan Mihalović der zweite Lehrgang des multiethnischen Polizeiprojekts feierlich verabschiedet. Insgesamt 93 Polizeischüler, darunter zehn Frauen, haben diesen Lehrgang absolviert. Nach Beendigung der Ausbildungsreihe sollen die Polizeikräfte in Südserbien zu 57 Prozent aus ethnischen Albanern und zu 43 Prozent aus Serben bestehen, der Frauenanteil soll bei zwölf Prozent liegen. Was die Situation der Medien in Südserbien anbelangt, so wurde ebenfalls am 18. Januar 2002 ein Abkommen zur Entwicklung multiethnischer Medien unterzeichnet, das dazu beitragen wird, die Gesellschaft besser zu repräsentieren. Das Dokument - das erste dieser Art in Serbien - sieht in einer ersten Phase die schrittweise Umwandlung der kommunalen Medien in der Gemeinde Bujanovac vor, wo die größten Probleme zwischen Serben und Albanern in der Vergangenheit gerade im Medienbereich aufgetreten waren. Ähnliche Abkommen sollen für die Gemeinden Preševo und Medvedja, deren Behörden bereits ihre uneingeschränkte Mitarbeit zugesagt haben, folgen. Die OSZE-Mission hat des Weiteren die Einrichtung eines serbisch-albanischen Runden Tisches unterstützt, mit dem Koordination und Kommunikation zwischen Serben und Albanern im Zuge der Umsetzung des Čović-Plans verbessert werden sollen. Darüber hinaus wurde in zahlreichen von der OSZE-Mission geförderten Verhandlungen und Gesprächen über vorgezogene Kommunalwahlen in Südserbien diskutiert. Seinerzeit fanden Gespräche zwischen dem Missionsleiter und dem stellvertretenden serbischen Ministerpräsidenten Čović mit dem Ziel statt, vorgezogenen Kommunalwahlen in der Region den Weg zu ebnen.

Vojvodina und Sandschak

Während es in Südserbien um konkrete Projekte zur Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt geht, erhalten die Region Sandschak und die Autonome Provinz Vojvodina aufgrund ihrer historischen und multiethnischen Besonderheiten von der Mission Unterstützung im Hinblick auf die stärkere Dezentralisierung und Regionalisierung Serbiens. Beides steht auf der Tagesordnung der DOS-Koalition weit oben.

In der Vojvodina, einer Provinz, die von großer ethnischer Vielfalt und traditionell von der Toleranz der verschiedenen Nationalitäten untereinander geprägt ist, hat sich die Mission anfangs auf Fragen im Zusammenhang mit interethnischen Beziehungen und der Verwaltung der Gebietskörperschaft konzentriert. In mehreren Kommunen wurden Schulungen zum Aufbau lokaler Führungskompetenz durchgeführt, um die örtlichen Verwaltungen dazu zu befähigen, ihre Interessen besser zu schützen und Entwicklung und Harmonie noch stärker zu fördern. Die Rückgabe einer Reihe von Befugnissen an die Vojvodina durch das so genannte "Omnibus-Gesetz", u.a. insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, soziale Sicherheit, Gesundheitsfürsorge, Kultur, Information sowie Bildung und Erziehung, gibt der Mission Gelegenheit zur verstärkten Zusammenarbeit mit den Behörden in der Vojvodina, wozu auch die Möglichkeit gehört, neue Initiativen wie z.B. zur Weiterbildung der Verwaltungsbeamten in der Provinz zu starten.

Im Sandschak, wo der größte Teil der muslimisch-bosniakischen Einwohner Jugoslawiens lebt, beobachtet die Mission im Rahmen ihres Mandats politische und andere relevante Vorgänge. Durch regelmäßige Reisen in die Gemeinden konnten gute Arbeitsbeziehungen zu den lokalen Behörden, politischen Parteien (Regierungs- und Oppositionsparteien) und nichtstaatlichen Organisationen hergestellt werden. Die OSZE wird weitgehend als objektiver Akteur bei der Förderung des Friedens und der Verständigung zwischen den ethnischen Gruppen in der Region wahrgenommen. Die Mission wurde begrüßt und dazu aufgefordert, sich für Reformen auf lokaler und regionaler Ebene einzusetzen und diese dadurch zu erleichtern. Dazu gehört auch der Einsatz für die Entwicklung demokratischer Werte, Transparenz und Verantwortlichkeit öffentlicher Einrichtungen, gleiche Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt für Angehörige unterschiedlicher ethnischer Gemeinschaften sowie bessere Bildungseinrichtungen und öffentliche Dienstleistungen.

Montenegro

In der Republik Montenegro war die OSZE schon vor der Einrichtung der OSZE-Mission präsent: Das BDIMR hatte bereits 1999 provisorisch ein Büro in Montenegro eröffnet. Am 15. November 2001 beschloss der Ständige Rat der OSZE in Wien, die Verantwortung für das Büro in Podgorica vom BDIMR auf die OSZE-Mission zu übertragen. Seit dem 1. Januar 2002 ist das Büro in Podgorica Teil der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, steht aber im täglichen direkten Kontakt mit den montenegrinischen Behörden und kann Initiativen, die speziell auf die Republik zugeschnitten sind, durchführen.

Am 14. März kam schließlich auf Vermittlung des Hohen Vertreters der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana ein Ab-

kommen über den zukünftigen Status der serbisch-montenegrinischen Beziehungen zustande, das von allen wichtigen politischen Akteuren unterzeichnet wurde. Das Abkommen muss nun durch das Bundesparlament und die beiden Republikparlamente ratifiziert und von diesen in einen gemeinsamen Verfassungsakt umgesetzt werden, danach sind für jede der beiden Republiken neue Verfassungen auszuarbeiten. Das Abkommen gewährt beiden Republiken insgesamt beträchtliche Autonomie, einschließlich wirtschaftlicher Autonomie. Unter der Leitung des Ministerrats von Serbien und Montenegro wird eine Reihe gemeinsamer Institutionen bestehen bleiben, dazu gehören das Außen- und das Verteidigungsressort.

Die OSZE vertritt einen eindeutigen und konstruktive Standpunkt in der Frage des Status Montenegros. Die Mission ist darum bemüht, den Demokratisierungsprozess durch den Aufbau von Institutionen zu unterstützen. Diese neutrale Haltung gestattet es der Mission, die Demokratisierung unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Serbien und Montenegro zu fördern.

Insgesamt sind wir der Überzeugung, dass die Mission auf die politischen Entwicklungen in der BRJ stabilisierend wirkt. Ihre Bemühungen beruhen größtenteils auf der Tätigkeit der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung und präventive Diplomatie. Charakteristisch für die Rolle und die Arbeit der Mission sind aber auch ihre kooperative Haltung gegenüber den jugoslawischen Behörden auf allen Ebenen und die Abstimmung ihrer Projekte und Initiativen mit der jugoslawischen Regierung.

Besondere Tätigkeiten der Mission - Die Arbeit der Abteilungen

Neben der allgemeinen politischen Tätigkeit der Mission befassen sich ihre einzelnen Abteilungen im Rahmen des Gesamtmandats mit einer Reihe von Projekten auf speziellen Gebieten. Ziel dieser Aktivitäten sind die Reform und die Stärkung der demokratischen Institutionen in wichtigen politischen und öffentlichen Bereichen, um damit die Rechtsstaatlichkeit zu festigen, die Werte der Zivilgesellschaft zu fördern und das Land so an europäische Standards heranzuführen. Die Aktivitäten und Projekte werden in enger Zusammenarbeit mit den jugoslawischen Behörden und NGOs geplant und durchgeführt, wodurch die Mission selbst zu einem wesentlichen Bestandteil der innerstaatlichen Reformen wird. Für uns ist es eine große Anerkennung, dass unsere jugoslawischen Kollegen in der Mission einen Partner sehen und sie nicht als Belastung empfinden.

Ein Beispiel für diese Herangehensweise sind die Aktivitäten der *Abteilung Strafverfolgung*. Ihre größten Erfolge sind, wie bereits erwähnt, die Schaffung einer multiethnischen Polizei in den südserbischen Gemeinden Preševo, Medvedja und Bujanovac sowie ihre Unterstützung der Polizeireform in der Bundesrepublik Jugoslawien insgesamt.

Ebenso wirkt die Abteilung Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte unmittelbar daran mit, die Achtung der Gesetze, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten in der Bundesrepublik Jugoslawien zu fördern. Die Abteilung hat ein Programm zur fortlaufenden Aus- und Weiterbildung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtsanwälten entwickelt.

Die Aktivitäten zur Bekämpfung der Korruption, die ebenfalls von der Abteilung durchgeführt werden, haben besonders an Bedeutung gewonnen, seit die serbische Regierung im Dezember 2001 den Beschluss gefasst hat, einen Antikorruptionsrat einzurichten, dem auf Bitten der Regierung auch der Leiter der OSZE-Mission angehört. Die OSZE ist die einzige internationale Organisation, die in dem Rat vertreten ist. Die Abteilung beabsichtigt, in der Zusammenarbeit mit dem Rat und anderen internationalen Organisationen die Initiative zu ergreifen, um Wirtschaftsreformen, vor allem im Steuerwesen, bei der Privatisierung und im Kampf gegen die Korruption, voranzutreiben.

Entsprechend der Empfehlung eines Runden Tisches zur Einrichtung einer Ombudsmanninstitution in der Bundesrepublik Jugoslawien hat die Mission mit der serbischen Regierung ein Programm vereinbart, das Unterstützung bei der Gesetzgebung, Beratung durch Experten, Studienreisen sowie eine Informationskampagne für die Öffentlichkeit vorsieht.

Mit den serbischen Behörden wurde ferner ein Programm zu Reform des Strafvollzugs vereinbart und der internationalen Gebergemeinde vorgestellt. Geplant sind Gesetzesgutachten, Studienreisen sowie Fachausbildung für Angestellte und höhere Beamte des Strafvollzugssystems.

Im Mittelpunkt der Arbeit der Abteilung Demokratisierung steht der Aufbau von Kapazitäten in den staatlichen Strukturen, um so die Grundlagen für ein demokratisches Regierungssystem zu schaffen, das stärker auf die Bürger und die Zivilgesellschaft eingeht. Ein wichtiger Schwerpunkt in der Arbeit der Abteilung ist die Parlamentsreform. Darüber hinaus hat die Abteilung eine Reihe wichtiger Funktionen im Bereich Menschenrechte übernommen, darunter die Einrichtung von Schutzmechanismen für besonders schutzbedürftige Gruppen wie Minderheiten, Flüchtlinge und Binnenvertriebene, Frauen sowie Opfer von Menschenhandel.

Im April 2001 veranstaltete die Abteilung einen Runden Tisch unter der Schirmherrschaft der Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts für Südosteuropa (*Stability Pact Special Task Force on Trafficking in Human Beings*), der dazu geführt hat, dass ein aus Regierungs- und NGO-Vertretern zusammengesetzter, sektorenübergreifender nationaler Mechanismus eingerichtet wurde, der sich mit dem Problem des Menschenhandels aus und durch die BRJ befasst. Zu den Fragen, mit denen er sich auseinandersetzt, gehören Prävention, Strafverfolgung, Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit, sichere Unterbringung sowie Opferschutz und Kooperation zwischen staatlichen Stellen und NGOs. Die Mission organisierte darüber hinaus ein Weiterbildungsseminar für Rechtsanwälte aus Kroatien, Bosnien und Serbien zu dem Thema, wie Eigentumsfragen in Kroatien vor den Europäi-

schen Gerichtshof für Menschenrechte gebracht werden können. Die Mission beteiligte sich ferner an den Arbeiten der Regierung zur Entwicklung einer "Nationalen Strategie für Flüchtlinge und Binnenvertriebene" und entwickelte gemeinsam mit lokal und regional tätigen internationalen Organisationen und NGOs Maßnahmen zur Erleichterung der Rückkehr bosnischer Serben nach Bosnien.

Die Abteilung Demokratisierung hat außerdem zahlreiche Initiativen zur Förderung der Rolle und des Status von Frauen in der Politik und am Arbeitsplatz eingeleitet und nationale Schutz- und Fördermechanismen eingerichtet. Dies geschieht in erster Linie im Rahmen des Aktionsplans der Arbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Fragen der Gleichbehandlung von Mann und Frau (*Stability Pact Gender Task Force*) und ist eines von vielen Beispielen für die Zusammenarbeit zwischen der Mission und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Im Lande selbst, aber auch von Seiten internationaler Beobachter wird eingeräumt, dass die Rolle der Parlamente noch einen der Schwachpunkte der Demokratie in der BRJ darstellt. Die Mission misst daher ihrem Programm zur Unterstützung des Parlaments besondere Bedeutung bei, das zur Stärkung der demokratischen Funktionsweise und der Leistungsfähigkeit parlamentarischer Institutionen und politischer Parteien auf Bundes-, Republiks- und Provinzebene beitragen soll. Das Programm sieht die Hilfestellung bei der Erarbeitung von Vorschriften und Ausbildungsmaßnahmen für die Büros der Parlamentspräsidenten, der Abgeordneten und der Parlamentsbediensteten in Form von Seminaren, Vernetzung mit anderen parlamentarischen Einrichtungen und Ad-hoc-Aktivitäten vor.

Die Medienlandschaft in der BRJ ist sehr reichhaltig und vielfältig, aber auch sehr unübersichtlich. Die in staatlichem Besitz und unter staatlicher Kontrolle befindlichen Medien gehörten zu den wichtigsten Stützpfeilern des Milošević-Regimes und dienten als Multiplikatoren populistischer Propaganda und Hetzsprache. Auf der anderen Seite kämpften unabhängige Medien mit großem Mut und obwohl sie Druck und Verfolgung ausgesetzt waren um die Verbreitung kritischer und objektiver Informationen und das Recht auf freie Meinungsäußerung. Sie schufen eine aktive und höchst kompetente Gemeinschaft professionell arbeitender und demokratischen Zielen verpflichteter Journalisten. Seit der Wende im Oktober 2000 ist es die wichtigste Aufgabe der Reformen im Mediensektor, "Normalität und international anerkannte Standards" in die Arbeitsweise der Medien einzuführen und dabei gleichzeitig die Errungenschaften des unabhängigen Journalismus zu bewahren und Professionalität und Objektivität im öffentlichen Sektor herzustellen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele stand die Abteilung Medien der OSZE-Mission den entsprechenden Regierungsbehörden und Journalistenverbänden bei der Ausarbeitung neuer Rundfunk- und Fernsehgesetze sowie von Gesetzen in Bezug auf die Information der Öffentlichkeit beratend zur Seite. Die Telekommunikationsbehörden auf Bundes- und Republiksebene wurden bei der

Einrichtung von Regulierungsbehörden für Sendeanstalten und Telekommunikation unterstützt, die transparente und faire Verfahren zur Vergabe von Lizenzen an private elektronische Medien sicherstellen können. Juristische und technische Unterstützung wird auch bei der Ausarbeitung weiterer Mediengesetze, z.B. zur Informationsfreiheit oder zu Standards in der Werbung, und in Form der Begutachtung medienrelevanter Bestimmungen im Zivilund im Strafrecht geleistet. Mit Hilfe dieser Reformen sollen Anachronismen aus der Zeit des autoritären Regimes beseitigt werden wie z.B. derjenige, dass Journalisten in Serbien und Montenegro noch immer mit strafrechtlicher Verfolgung bei der Ausübung ihres Berufes rechnen müssen.

Die Abteilung leistet darüber hinaus der neu eingesetzten Leitung der serbischen staatlichen Rundfunk- und Fernsehanstalt RTS Hilfestellung bei der Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Sendeanstalt und bei der Reform ihres Informationsdienstes. Die Abteilung fördert oder beteiligt sich direkt an Ausbildungsinitiativen für Medienmanager, Redakteure, Journalisten und Techniker als Bestandteil verschiedener Entwicklungsprojekte zur Verbesserung professioneller und ethischer Standards sowie zur Förderung der Zusammenarbeit und des Vertrauens zwischen ethnischen Gemeinschaften, insbesondere in Südserbien.

Zu den Besonderheiten der Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien gehört ihr Auftrag, auch im Wirtschafts- und Umweltbereich tätig zu werden. Der bislang größte Erfolg der *Abteilung Wirtschaft und Umwelt* war die Versammlung einer internationalen Geber- und Beratergemeinde zur Unterstützung der serbischen Behörden bei der Ausarbeitung einer neuen Umweltgesetzgebung nach europäischen und internationalen Standards sowie bei der Einrichtung eines Umweltministeriums und einer unabhängigen Umweltbehörde. Die Abteilung gehörte außerdem zu den Organisatoren des Vorbereitungstreffens für das Zehnte OSZE-Wirtschaftsforum, das am 5. und 6. November 2001 in Belgrad stattfand. Eines der Ergebnisse des Treffens war die Unterzeichnung einer Absichtserklärung seitens der Behörden der BRJ, Kroatiens und Bosnien und Herzegowinas zum gemeinsamen Gewässerschutz für die Save.

Ende 2001 startete die Mission eine öffentliche Informationskampagne zum Thema Umwelt, die in Serbien große Aufmerksamkeit fand. Die Kampagne wurde von den Regierungen der Schweiz, Italiens, Deutschlands und Norwegens finanziert.

Last but not least hat die Mission den Auftrag, bei der Implementierung von Verpflichtungen auf dem Gebiet vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM), das eng mit den Bereichen Verteidigung und Sicherheit verknüpft ist, Hilfestellung zu leisten und sie zu fördern. Gemeinsam mit dem Konfliktverhütungszentrum im Wiener OSZE-Sekretariat und dem jugoslawischen Außenministerium veranstaltete die Mission einen Runden Tisch zur Durchführung von VSBM für jugoslawische Regierungsbeamte, darunter Angehörige des Verteidigungsministeriums und des Generalstabs.

Kürzlich beteiligte sich die Mission an der Veranstaltung eines Seminars zur parlamentarischen Kontrolle des Verteidigungs- und Sicherheitssektors.

Die Bemühungen der Mission richten sich auf diesem Gebiet insbesondere auf die Implementierung zweier OSZE-Dokumente: des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen. Die Bedeutung des Verhaltenskodex hängt eng mit der Frage der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte zusammen, die in der BRJ zunehmend wichtiger geworden ist. Die jüngsten Ereignisse haben gezeigt, dass das Land einen augenfälligen und dringenden Bedarf an der Einführung der Standards etablierter Demokratien bei der Aufsicht über den militärischen Sektor und den Sicherheitssektor hat. Die Verbesserung und aktive Ausübung der parlamentarischen Kontrolle über den Verteidigungs- und Sicherheitssektor rückt daher ebenfalls zunehmend in den Mittelpunkt der Missionsarbeit.

Strengere Kontrollen sowie die Reduzierung der Überschüsse an kleinen und leichten Waffen, die in den vergangenen Konflikten benutzt wurden und sich noch immer im Besitz der organisierten Kriminalität, von Verbrecherbanden und Einzelpersonen befinden, hätten günstige Auswirkungen auf die Stabilität und die Sicherheit in der BRJ und in der gesamten Region. Die Mission unterstützt die frühzeitige Implementierung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen und hat sich an einem Programm zur Zerstörung von Lagern mit Überschüssen an Kleinwaffen und leichten Waffen durch die jugoslawische Armee, das vom Stabilitätspakt finanziert wurde, beteiligt. Die geplante Einrichtung einer regionalen Clearingstelle für Kleinwaffen und leichte Waffen in Belgrad wird der Mission zusätzlich Gelegenheit geben, sich gemeinsam mit anderen einschlägigen internationalen Akteuren wie UNDP und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa auf diesem Gebiet zu betätigen.

Die kooperative Grundhaltung der Mission kommt auch darin zum Ausdruck, dass sie konkrete *Kooperations- und Arbeitsbeziehungen mit anderen in der BRJ tätigen internationalen Organisationen* - u.a. die EU, die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK), die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK), das Büro des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (ICTY), UNDP, UNHCR und das IKRK - aufgebaut hat.

Insbesondere wurden regelmäßige Kontakte mit dem Büro des EU-Sonderkoordinators des Stabilitätspakts für Südosteuropa eingerichtet. Ein systematischer Dialog wird auch mit dem Regionalvertreter des Stabilitätspakts geführt. Die engen Arbeitsbeziehungen wurden durch die Unerzeichnung eines *Memorandum on Co-operation* seitens des Büros des Stabilitätspakts für Südosteuropa in der BRJ und der OSZE-Mission in der BRJ formalisiert.

Die Mission arbeitet ebenfalls eng mit dem Europarat und dessen Büro in Belgrad u.a. in Form eines regelmäßigen Informationsaustauschs, von Briefings, gemeinsamen Erkundungsreisen und Projekten, der Teilnahme an Seminaren und Konferenzen zusammen. Auf Initiative unserer Mission wurde

im April 2002 ein gemeinsames "Zentrum für Information und Dokumentation" eröffnet, das in der serbischen Nationalbibliothek angesiedelt ist.

Bei der Ausübung all dieser Aktivitäten wird der Darstellung der Mission und ihrer Arbeit in der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet, wobei sie vor allem auch die Bevölkerung außerhalb der Stadtgrenzen von Belgrad erreichen will. Auf diesen Teil der Missionsarbeit konzentriert sich das Büro des Missionssprechers. Durch regelmäßige persönliche Kontakte zu Vertretern von Presse, Rundfunk und Fernsehen konnte ein Netz von Medienkontakten geknüpft werden. Über die Arbeit der Mission wird häufig und im Allgemeinen auch wohlwollend berichtet. Wir wissen das sehr zu schätzen und es macht uns Mut für unsere weitere Arbeit. Die Beteiligung der Mission an der multiethnischen Polizeiarbeit in Südserbien erfährt besonders große Aufmerksamkeit. Die Wahrnehmung der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien als eine Organisation, die eng mit der serbischen Öffentlichkeit zusammenarbeitet und die sich aktiv um die Mitwirkung der Bevölkerung an ihren Aktivitäten bemüht, wurde auch durch ein Projekt mit dem Namen "Eine Fibel für jeden Erstklässler" gefördert. Diese landesweite Kampagne, die durch freiwillige Zuwendungen der niederländischen Regierung finanziert wird, umfasste die Herstellung und Verteilung von Schulbüchern an alle (rund 100.000) Kinder, die im Jahr 2001 in Serbien erstmals die Schule besuchten. Das Schulbuch trägt den Titel "Mein Haus ist in Europa" und wurde auf Serbisch und in fünf Minderheitensprachen verfasst.

Mittlerweile ist ein im Großen und Ganzen objektiveres Bild von der OSZE, die noch bis vor kurzem in der BRJ aufgrund ihres früheren Einsatzes im Kosovo ziemlich negativ wahrgenommen wurde, feststellbar. Durch regelmäßige Reisen eines leitenden Mitarbeiters der Mission in die wichtigsten regionalen Zentren, um auch dort die OSZE und die Arbeit der Mission vorzustellen und in Erfahrung zu bringen, was die Menschen dort am meisten beschäftigt, konnte auch der Kontakt zur Bevölkerung in den Provinzen verbessert werden.

Wie bereits aus dieser zusammenfassenden Darstellung hervorgeht ist, sind die Tätigkeiten der Mission in der BRJ sehr vielseitig und facettenreich; ihr gemeinsames Ziel ist jedoch die Konsolidierung der Demokratie in der Bundesrepublik Jugoslawien, ihre Stabilisierung und die beschleunigte Integration in die europäischen Strukturen. Die Tätigkeit der Mission deckt sich daher völlig mit den Bemühungen sowohl der reformorientierten politischen Kräfte des Landes - auf Regierungsebene ebenso wie im Bereich der NGOs - als auch mit den Aktivitäten anderer in der BRJ tätiger internationaler Organisationen.

Vor etwas mehr als anderthalb Jahren wurde die Mission nach der Übernahme der Regierung durch die demokratischen Kräfte dieses Landes ins Leben gerufen. Wir haben mit einem relativ kleinen Mitarbeiterstab angefangen, aber mit einem klaren Ziel und einem festen Vorsatz: den Aufbau der Demokratie zu fördern. Die Rolle der Mission und die Vision der demokratischen

Kräfte würden nun am ehesten dadurch gerechtfertigt, dass Serbien und Montenegro ihre demokratische Glaubwürdigkeit weiter konsolidieren und damit dazu beitragen, dass das Land rasch Aufnahme in die europäischen und euro-atlantischen Organisationen und Vereinigungen wie den Europarat, die Partnerschaft für den Frieden und letztendlich die Europäische Union findet.

Ein steiniger Weg: Das Kosovo im Übergang zur vorläufigen Selbstverwaltung

Die allgemeinen Wahlen des Jahres 2001 und die Situation danach

Einleitung

Beobachter des Übergangsprozesses des Kosovo zur vorläufigen Selbstverwaltung waren im vergangenen Jahr vielleicht allzu optimistisch, als für den Herbst 2001 allgemeine Wahlen angekündigt wurden. Die Schaffung "vorläufiger Selbstverwaltungsinstitutionen" (Provisional Institutions of Self-Government, PISG) - wie im Verfassungsrahmen vom Mai 2001 festgelegt war eine Richtmarke für die Implementierung der Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und sollte der Ausgangspunkt für die dritte Stufe des Institutionenaufbaus durch die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) sein, bevor die komplizierten Fragen im Zusammenhang mit dem endgültigen Status des Territoriums in Angriff genommen werden sollten.² Tatsächlich wurde die Fähigkeit der VN-Übergangsverwaltung, eine Einigung erstens zwischen den kosovo-albanischen Parteien und zweitens zwischen den PISG und dem kosovo-serbischen politischen Establishment herbeizuführen, das sich erst im Mai 2002 entschlossen hatte, der Zentralregierung beizutreten, auf eine harte Probe gestellt. Die Einführung von "Richtmarken", an denen der Fortschritt beim Aufbau von Institutionen gemessen wird, gab der neu gewählten Regierung des Kosovo ein Prisma an die Hand, durch das die Statusfrage von nun an betrachtet wird.

In diesem Beitrag werden die Fortschritte beim Aufbau politischer Institutionen von der Verkündung des Verfassungsrahmens über die Durchführung von allgemeinen Wahlen ein halbes Jahr danach bis hin zur Schaffung der PISG im Frühjahr 2002 untersucht. Die Implementierungsphase der PISG hat unweigerlich zu Spannungen zwischen dem Wunsch der demokratisch ge-

Der Beitrag gibt die Untersuchungsergebnisse und persönlichen Ansichten der Autoren wieder, die nicht mit den Auffassungen der OSZE übereinstimmen müssen

Nach Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10. Juni 1999 lag der Entsendung der UNMIK (United Nations Mission in Kosovo) ein integrierter Vierstufenplan zugrunde: In der erste n Phase sollte die internation ale Mission Verwaltungsstrukturen schaffen, eine internationale zivile Polizei einsetzen und den heimkehren den Flüchtlingen Soforthilfe leisten. In der zweiten Phase sollte der Schwerpunkt auf der Verwaltung sozialer Dienste und Versorgungseinrichtungen sowie auf der Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit liegen. In der dritten Phase sollte UNMIK Wahlen zu ein er Kosovo-Versammlung durchführen und die Vorbereitungen zur Schaffung vorläufiger Institutionen für eine Selbstverwaltung abschließen sowie gleichzeitig die Errichtung einer "su bstantiellen Autonomie" des Kosovo fördern. Die Schlussphase würde von einer endgültigen Regelung des Status des Kosovo abhängen.

wählten Amtsinhaber, mehr Verantwortung zu übernehmen, und der Pflicht der UNMIK, diejenigen Bereiche zu schützen, die im Verfassungsrahmen aufgrund ihrer heiklen Natur ausgenommen waren, geführt. Bevor auf die Einzelheiten darüber eingegangen wird, in welcher Weise die neuen PISG die Verantwortung für die Implementierung des ehrgeizigen Programms des neuen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der VN, Michael Steiner, übernommen haben, wird zunächst der Prozess des Institutionenaufbaus beleuchtet.³

Der Aufbau politischer Institutionen - ein langwieriger Prozess

Unmittelbar nach dem Konflikt war der Institutionenaufbau - wesentliches Element für einen langfristigen und dauerhaften Frieden - für die internationale Gemeinschaft das Gebot der Stunde. Auf zentraler Ebene war die Unterzeichnung des Verfassungsrahmens⁴ für die vorläufige Selbstverwaltung im Kosovo in Form einer UNMIK-Verordnung am 15. Mai 2001 ein bedeutender Schritt, der die Grundlage für die Bildung vorläufiger Institutionen und der zukünftigen Regierung schuf. Der Verfassungsrahmen legte die Befugnisse und Zuständigkeiten der PISG und diejenigen, die dem Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs vorbehalten bleiben, fest und richtete eine parlamentarische Versammlung sowie eine Exekutive und eine Judikative ein. Von entscheidender Bedeutung ist, dass der Sonderbeauftragte ermächtigt ist, jeden Versuch der Institutionen, ihre Kompetenzen zu überschreiten, niederzuschlagen. Insbesondere dürfen die Institutionen auf keinen Fall einseitig über den endgültigen Status des Kosovo entscheiden. Diese Regelung steht im Einklang mit Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats, auf deren Grundlage das derzeitige Übergangssystem für das Kosovo errichtet wurde.⁵ Das Dokument stellte einen fairen Kompromiss dar und schuf einen tragfähigen institutionellen Rahmen, in dem die Beteiligung aller ethnischen Gruppen durch die Einführung von so genannten "reservierten Mandaten" auf zentraler Ebene gewährleistet werden konnte. Von den 120 Sitzen der zentralen Versammlung sollten 100 nach dem Verhältniswahlsystem vergeben werden; 20 Sitze waren "reserviert", um die Überrepräsentation der kleineren Gemeinschaften des Kosovo zu gewährleisten. Zehn Sitze wurden für die Parteien der Kosovo-Serben reserviert, vier für die Kosovo-Roma, -Aschkali und -Ägypter, drei für die Bosniaken, zwei für die Türken und einer für die

_

³ Der Beitrag behandelt die politische Entwicklung bis zum August 2002.

⁴ UNMIK Regulation "On a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo", UNMIK/REG/2001/09 vom 15. Mai 2001, in: www.un.org/peace/kosovo/pages/ regulations/reg01.09.html.

Vgl. auch Franklin de Vrieze, Towards Self-Government in Kosovo, in: Helsinki Monitor 1/2001, S. 11-25, hier: S. 13.

Gorani. Im Ergebnis würde ein institutioneller Mechanismus entstehen, der so hoffte man - in der Lage wäre, Konflikte auf der zentralen Ebene einzuhegen. Ein Jahr zuvor waren Institutionen - wie unvollkommen auch immer - auf kommunaler Ebene eingerichtet worden, innerhalb derer gesellschaftliche Konflikte gelöst werden sollten. Vertreter derjenigen ethnischen Gemeinschaften, die nicht an den Kommunalwahlen teilgenommen hatten, waren vom Sonderbeauftragten ernannt worden. Die UNMIK-Verordnung 2000/45 "Über die Selbstverwaltung der Kommunen im Kosovo" sah auch die Einrichtung obligatorischer Gemeinde- und Vermittlungsausschüsse vor, damit Einzelpersonen oder Gruppen Beschwerde gegen vermeintliche Diskriminierungen durch die Gemeindeverwaltung einlegen konnten.

Die allgemeinen Wahlen - Daten und Fakten

Am 17. November 2001 gaben Mitglieder aller Gemeinschaften des Kosovo ihre Stimme für die neue parlamentarische Versammlung des Kosovo in ordnungsgemäßen und gut vorbereiteten Wahlen ab. Weder der Boykott kosovoserbischer Wähler noch die logistischen Probleme, die die Kommunalwahlen des Jahres 2000 beeinträchtigt hatten, wiederholten sich. 7 Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) wurde ihrer Verpflichtung, allen Wählern und Gemeinschaften sicheren und bequemen Zugang zu den Wahlen zu gewährleisten, gerecht und das Kosovo stellte sein Bekenntnis zu demokratischen Normen dadurch unter Beweis, dass es sich friedlich an die Wahlordnung während des Wahlkampfes und am Wahltag selbst hielt.⁸ Dem Wahltag war ein Wahlkampf vorausgegangen, in dessen Verlauf es kaum zu Gewalttätigkeiten, Einschüchterungen oder Verletzungen der Wahlordnung gekommen war. Über 65 Prozent der 1,25 Millionen registrierten Wähler gaben ihre Stimme ab. Obwohl die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen im Vorjahr um 13 Prozent höher gelegen hatte, nahmen an den allgemeinen Wahlen im Jahre 2001 mehr Menschen teil. Anhand der Lage der Wahllokale wird geschätzt. dass sich 67 Prozent der Wahlberechtigten in vorwiegend kosovo-albanischen und 47 Prozent derjenigen in nicht-albanischen Gebieten (insbesondere Kosovo-Serben, die Gemeinden der Kosovo-Roma, -Aschkali, und -Ägypter sowie Kosovo-Türken, -Bosniaken und -Gorani) beteiligt haben. Außerhalb des Kosovo nahmen mittlerweile 53 Prozent Briefwähler, 58 Prozent der

⁶ Darüber hinaus musste zumindest jeder dritte Kandidat in den oberen zwei Dritteln der Kandidatenlisten eine Frau sein.

Vgl. Daan Everts, Die OSZE-Mission im Kosovo, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 145-159.

⁸ Die Wahlbeobachtungsmission des Europarats (CEEOM II), die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die Parlamentarische Versammlung des Europarats sowie das Europaparlament haben in Erklärung en bestätigt, dass "das Wahlge setz die Voraussetzungen für freie und faire Wahlen geschaffen hat", "die Registrierung erfolgreich vorgenommen wurde", "die Wahlen effektiv durchgeführt wurden" und dass "die ausführenden Behörden ihre Aufgaben konstruktiv und professionell erledigt haben".

Wahlberechtigten aus Serbien und 57 Prozent derjenigen aus Montenegro an der Wahl teil. Angesichts der Tatsache, dass die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) und die Führung der Kosovo-Serben die Wahlen erst zwölf Tage vor dem eigentlichen Wahltag gebilligt hatten, war die geschätzte Wahlbeteiligung der Kosovo-Serben sowohl im Kosovo als auch in Serbien selbst und in Montenegro beeindruckend. Die Wahlbeobachtungsmission des Europarats (CEEOM II) berichtete jedoch, dass es in kosovo-serbischen Gebieten insbesondere im Norden Kosovos (Nord-Mitrovica, Leposavić, Zubin Potok und Zvečan) zu Einschüchterungsversuchen gekommen ist, mit denen die Wähler an der Stimmabgabe gehindert werden sollten. Dass die Wähler sich entschlossen, trotz der Einschüchterungsversuche an den Wahlen teilzunehmen, zeugt davon, wie ernst sie den demokratischen Prozess nehmen.

Die OSZE-Mission im Kosovo hat für die Durchführung der allgemeinen Wahlen im Jahr 2001 zu Recht an Ansehen gewonnen. Die Medien spielten hierbei eine wesentliche, wenn nicht gar die entscheidende Rolle. Eine umfangreiche Kampagne stellte sicher, dass sowohl die politischen Parteien als auch die Medien umfassend über ihre Rechte und Pflichten informiert waren. Die von der OMIK verfassten Medienbestimmungen sorgten dafür, dass jede zugelassene politische Partei die Gelegenheit erhielt, die Bürger des Kosovo angemessen und gleichberechtigt über ihr Programm zu informieren. Die Beobachtungen und Analysen der Medienüberwachungsabteilung der OMIK stellten die Einhaltung der Vorschriften der Zentralen Wahlkommission sicher und waren die Handlungsgrundlage für den Beschwerde- und Berufungsunterausschuss für die Wahlen, um die schlimmsten Exzesse der Medien zu unterbinden. Die OSZE-Unterstützungsteams für den Zugang zu den Medien wurden erneut in den Regionen eingesetzt; sie sollten bei Beschwerden vermitteln, bevor diese eskalieren konnten.

Die rasche Bestätigung der Ergebnisse der allgemeinen Wahlen von 2001 am 24. November durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs war nach den Worten des ehemaligen Leiters der OMIK, Daan Everts, "ein Zeugnis für den Erfolg der Wahlen". Bei der Bekanntgabe der Wahlergebnisse teilte der Sonderbeauftragte mit, dass die Eröffnungssitzung der Kosovo-Versammlung am 10. Dezember stattfinden sollte. Von besonderer Bedeutung war, dass die Ergebnisse der allgemeinen Wahlen alle Gruppierungen einschlossen und somit die Vielfalt der kosovarischen Gesellschaft widerspiegelten. Alle Gemeinschaften beteiligten sich an den Wahlen, und dank der reservierten Sitze fanden alle Stimmen in der Versammlung Gehör. Von den Gewählten waren 34 Frauen - nahezu ein Drittel der Versammlung. Die gewählten Abgeordneten kommen aus 21 verschiedenen Gemeinden. Ein hervorragender und alle Gruppierungen einschließender Wahltag, eine transparente und gültige Auszählung sowie eine repräsentative Versammlung schufen die geeignete Grundlage für die Übertragung von Verantwortung auf die vorläufige demo-

148

⁹ Zu den Wahlergebnissen der allgemeinen Wahlen 2001 und zur Sitzverteilung in der Kosovo-Versammlung vgl. die Tabelle am Schluss des Beitrags.

kratische Selbstverwaltung. Obwohl 14 Parteien reguläre Sitze erringen konnten, erhielten bemerkenswerterweise nur drei kosovo-albanische Parteien mehr als einen gewählten Sitz in der Versammlung. Auf die Demokratische Liga des Kosovo (LDK) entfielen 47 Sitze, die Demokratische Partei des Kosovo (PDK) gewann 26 und die Allianz für die Zukunft des Kosovo (AAK) acht Sitze. Die Koalition Povratak (KP) errang zwölf Sitze durch ihren Stimmenanteil bei den Wahlen zusätzlich zu den zehn reservierten Sitzen, die der Verfassungsrahmen vorsah. Vatan, eine Koalition aus bosniakischen und goranischen Parteien, erhielt bei den Wahlen einen Sitz zusätzlich zu den drei reservierten, die Demokratische Partei der Türken des Kosovo (KDTP) kam durch Wahlen und Reservierung auf insgesamt drei Sitze. Angesichts der Wahlergebnisse behaupten kleinere kosovo-albanische Parteien in gerechtem Zorn, sie seien diskriminiert worden und die internationale Gemeinschaft hätte sie viel stärker unterstützen müssen, damit sie eine wirkliche Option für die Menschen im Kosovo hätten werden können.

Die Bildung der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen

Die Wahlergebnisse zeigten, dass keine einzelne Partei die Kosovo-Versammlung dominieren konnte, und bedeuteten somit, dass die Parteien zusammenarbeiten mussten. Es dauerte jedoch eine Weile, bis ein Kompromiss verwirklicht werden konnte. In den ersten Monaten nach den Wahlen dominierten die obstruktiven Tendenzen, die schon bei der Implementierung der Ergebnisse der Kommunalwahlen zu beobachten gewesen waren, auch die Politik auf der zentralen Ebene. Trotz intensiver Vermittlung durch das US-Büro in Priština, das dabei vom britischen und vom deutschen Büro unterstützt wurde, gelang es den drei wichtigsten kosovo-albanischen Führern monatelang nicht, sich über die Einrichtung der PISG zu einigen. Erst nach drei fehlgeschlagenen Versuchen wurde Ibrahim Rugova von der Versammlung zum Präsidenten des Kosovo gewählt. Da die Gespräche über eine "große Koalition" zwischen LDK, PDK und AAK zu keinem befriedigenden Ergebnis führten, verließ die PDK die Versammlung während der Eröffnungssitzung. Die wichtigste Aufgabe war klar: Es galt sicherzustellen, dass der Präsident der Versammlung (laut Verfassungsrahmen das Mitglied der Präsidentschaft der Versammlung, das der Partei oder Koalition angehört, die in den Wahlen zur Versammlung die meisten Stimmen errungen hat) nun - gemäß UNMIK-Verordnung 2001/19 "Über die Exekutive der vorläufigen Selbstverwaltungsinstitutionen" - einen Ministerpräsidenten ernannte. Die Versammlung müsste außerdem der Ernennung der Präsidentschaft - bestehend aus sieben Mitgliedern der Versammlung - offiziell zustimmen. 10 Die

-

¹⁰ Der Verfassungsrahmen sieht folgende Zusammensetzung vor: a) zwei Mitglieder, die von der Partei oder Koalition mit dem höchsten Stimmenanteil bei den Wahlen zur Versammlung ernannt werden, b) zwei Mitglieder, die von der Partei mit dem zweithöchsten Stimmenanteil ernannt werden, c) ein von der Partei mit dem dritthöchsten Stimmenanteil

Aufgabe, die Exekutive der PISG zu bilden, konnte erst gelöst werden, nachdem der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der VN Steiner am 28. Februar 2002 ein Übereinkommen zwischen den drei wichtigsten kosovo-albanischen Parteien vermittelt hatte. Eine Woche darauf hatte die Kosovo-Versammlung nicht nur einen Präsidenten gewählt, sondern auch die Regierung, einschließlich des Ministerpräsidenten und zehn Ministern, bestätigt.

Seit der ersten Sitzung der zentralen Versammlung ist jedoch deutlich geworden, dass verschiedene politische, verfahrenstechnische und logistische Probleme die Arbeit der Institutionen zum Erliegen zu bringen drohen. Die OSZE-Mission im Kosovo, die die Entwicklungen in der Versammlung genau beobachtet, hat darauf hingewiesen, dass der sich herausbildende parlamentarische Prozess im Kosovo nach wie vor durch eine Reihe von Faktoren ernstlich behindert wird. Auf politischer Ebene äußerten sich einige Abgeordnete besorgt und missbilligend über die langsame Arbeitsweise der Versammlung, die nur etwa alle drei bis vier Wochen einmal zu einer Plenarsitzung zusammentritt, was die Möglichkeiten der gewählten Vertreter untergrabe, die Sorgen der Bevölkerung aufzugreifen und in Angriff zu nehmen. Was die Logistik anbelangt, stellen sich der Versammlung noch große Probleme. Obwohl sie in den vorläufigen Verfahrensregeln für die Versammlung zwingend vorgeschrieben sind (Regel 36.2), gibt es bislang noch keine Aufzeichnungen der Plenarsitzungen der Versammlung. Die Hauptursache hierfür ist der Mangel an qualifiziertem Personal - eine Folge davon, dass der konsolidierte Haushalt des Kosovo für das Jahr 2002 nicht genug Mittel bereitstellt, um Abschriften anzufertigen. Erst seit Mai 2002 wird die Tagesordnung der Sitzungen der Versammlung sowohl in albanischer als auch in serbischer Sprache im Voraus verteilt; Protokolle der Sitzungen gibt es allerdings nicht. Biographien der Abgeordneten sowie Angaben, wie sie erreichbar sind, stehen ebenfalls nicht zur Verfügung. Mehrere Abgeordnete äußerten ihre Unzufriedenheit mit der diesbezüglichen Arbeit des Sekretariats der Versammlung. Darüber hinaus stehen der Versammlung auch keine professionellen Übersetzer zur Verfügung; über sie muss mit der UNMIK verhandelt werden. Man fragt sich besorgt, ob das Personal, das als Übersetzer oder

Darüber hinaus melden die Mitglieder der Kosovo-Versammlung weiterhin Bedarf an Büroräumen für einzelne Parlamentarier und für parlamentarische Gruppen an. Die Abgeordneten haben weder Sitzungsräume noch ausreichende Online- oder Telefonverbindungen. Um die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, einige der festgestellten institutionellen Mängel zu beheben, zu bündeln, hat OMIK nach Gesprächen mit verschiedenen Organisationen, Regierungen und Mitgliedern der Präsidentschaft der Versammlung im Januar 2002 eine interinstitutionelle Gruppe ins Leben gerufen: die Unter-

Rechtsberater eingestellt werden soll, überhaupt ausreichend qualifiziert ist,

da das Gehalt lediglich 150 bis 180 Euro pro Monat betragen würde.

und ein von der kosovo-serbischen Gemeinschaft ernanntes Mitglied sowie d) ein Mitglied der nicht kosovo-serbischen und nicht kosovo-albanischen Gemeinschaften.

stützungsinitiative für die Versammlung (Assembly Support Initiative, ASI). Seither hat die ASI die Planung von Konferenzen und Schulungsveranstaltungen für Mitglieder der Versammlung ebenso ermöglicht wie Arbeitsbesuche von Delegationen der Kosovo-Versammlung in verschiedenen Ländern. Die ASI verbindet die Arbeit des National Democratic Institute, der USAID, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung, der Westminster Foundation, des USIP, der Büros Großbritanniens, der USA und Belgiens in Priština und des EU-Pfeilers für Wiederaufbau und Entwicklung sowie der OMIK miteinander. Vertreter der meisten politischen Gruppierungen (bis zu 100 der 120 Abgeordneten) haben an ASI-Konferenzen über Themen wie Transparenz, Verfahrensregeln und Gesetzesentwürfe teilgenommen. Auch im Laufe des kommenden Jahres wird die ASI den Schwerpunkt auf die Entwicklung einer effektiven und repräsentativen Legislative legen mit dem Ziel, durch ein umfassendes Schulungsprogramm für Versammlungsmitglieder und -personal Unterstützung bei der Entwicklung von Regierungsstrukturen mit besonderer Betonung auf Transparenz, ethischem Verhalten und demokratischer Regierungsführung zu leisten. Die Initiative will letztlich die Arbeit und die Infrastruktur der zentralen Kosovo-Versammlung professioneller machen.

Zu diesem frühen Zeitpunkt gab es erste Hinweise, dass den politischen Parteien und ihren parlamentarischen Gremien die grundsätzliche Vertrautheit mit parlamentarischen Regeln und Verfahren sowie das Verständnis für die Rolle der Regierung bei der Formulierung politischer Richtlinien, die von einer gewählten Versammlung verabschiedet werden sollen, fehlen. Das Regierungsprogramm lag noch nicht vor, als die Versammlung am 23. Mai ihre Kompetenzen überschritt, indem sie eine Resolution über den Schutz der territorialen Integrität des Kosovo verabschiedete. Die Resolution erklärte unter anderem "das Abkommen zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien über die Festlegung des Grenzverlaufs vom 21. Januar 2001 für inakzeptabel" und erkannte das Haekkerup-Čović-Abkommen vom 5. November 2001 sowie ..iedes andere Abkommen, das ohne Zustimmung der Bevölkerung des Kosovo und seiner Institutionen abgeschlossen wurde", nicht an. 11 Unmittelbar nach seiner Annahme erklärte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs den Beschluss der Versammlung offiziell für "null und nichtig". Es war in der Tat sehr unglücklich, dass den neu gewählten Führern die politische Reife fehlte, die Initiative zurückzustellen, obwohl ihnen sowohl vom Präsidenten des VN-Sicherheitsrats als auch von der Präsidentschaft der Europäischen Union Stellungnahmen zugegangen waren, die von der Verabschiedung der Resolution strikt abrieten. Der langwierige Verhandlungsprozess im Vorfeld der Sit-

-

Zwar stimmten insgesamt 85 Mit glieder der Versammlung, einschließlich der Vertreter der nicht-serbischen Minderheiten, der Resolution zu; die kosovo-serbischen Abgeordneten verließen jedoch aus Prostest während der Abstimmung den Saal. Zu weiteren Details der Diskussion des UNMIK-BRJ-Dokuments siehe unten (Zitate: eigene Übersetzung).

zung war wohl die erste klare Konfrontation zwischen den PISG und UNMIK. Sollte die Versammlung versuchen, ihre Rolle über die im Verfassungsrahmen vorgesehene hinaus auszuweiten, oder weiterhin eine konfrontative Haltung einnehmen, ist zu erwarten, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs sie an der kurzen Leine halten wird. Auf jeden Fall - so wurde schon kurz nach den allgemeinen Wahlen gemutmaßt - "ist es wenig wahrscheinlich, dass die neu gewählten Amtsträger sich langfristig mit der Zwangsjacke abfinden werden, die ihnen von der nicht gewählten internationalen Verwaltung aufgezwungen wird". 12

Die Regierung und ihr Programm

Der Verfassungsrahmen unterteilt die Kompetenzen der Zivilverwaltung in "übertragene" und "vorbehaltene" Bereiche. Die 20 ehemaligen Abteilungen der Gemeinsamen Übergangsverwaltung des UNMIK-Pfeilers für Zivilverwaltung wurden in Übergangsabteilungen umgewandelt und mit "übertragenen" Befugnissen ausgestattet, gleichzeitig wurden vier UNMIK-Direktorate mit "vorbehaltenen" Befugnissen geschaffen. Nach der Wahl eines Präsidenten und der Einrichtung der PISG am 4. März 2002 wurden offiziell zehn Ministerien gebildet. Diesen wurden bestimmte Befugnisse und Zuständigkeiten übertragen, während gleichzeitig entsprechende Strukturen und Verfahren zur Beratung, Beobachtung und Beaufsichtigung der künftigen Aktivitäten der Ministerien entwickelt wurden. Insbesondere die autoritative Einsetzung von hauptamtlichen internationalen Beamten in jedem der Ministerien wurde als Schlüsselelement einer Strategie angesehen, die die vollständige Einhaltung der Sicherheitsratsresolution 1244 durch die Exekutive sicherstellen sollte.

Das Regierungsprogramm wurde am 8. Mai angenommen und am 24. und 25. Mai 2002 der Versammlung vorgestellt. Es legte die allgemeinen Richtlinien der Regierungspolitik fest und enthielt einen Zeitrahmen für die Verabschiedung von Gesetzen im Bereich der übertragenen Befugnisse mit dem Schwergewicht auf der Entwicklung der Wirtschaft. Die Regierung nannte die wichtigsten Schwachstellen, die überwunden werden müssten, um die wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen. Zunächst räumte sie ein, dass es notwendig sei, einen mit europäischen Standards kompatiblen rechtlichen Rahmen zu schaffen, um wirtschaftliches Wachstum zu fördern. Darüber hinaus gestand sie ein, dass die Möglichkeiten der Regierung, in Infrastruk-

¹² International Crisis Group, Kosovo: Landmark Election, Balkans Report Nr. 120 vom 21. November 2001, S. ii (eigene Übersetzung).

¹³ Zu den VN-Direktoraten mit vorbehaltenen Befugnissen, die sich derzeit unter der Schirmherrschaft von UNMIK-Pfeiler II befinden, gehören die Direktorate für Verwaltungsangelegenheiten (als Partner des Ministeriums für öffentliche Verwaltung), Ländliche Angelegenheiten (als Partner des Ministeriums für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung), Infrastruktur (als Partner des Ministeriums für Transport und Kommunikation) sowie das Kosovo-Schutzkorps.

turmaßnahmen zu investieren, begrenzt seien und dass die Regierung deshalb ein Umfeld schaffen müsse, dass ausländische Investitionen sowie solche aus der Diaspora anzöge. Um dieses Ziel zu erreichen, enthielt das Regierungsprogramm die folgenden zehn Prioritäten:

- 1. Förderung eines Programms für nachhaltiges Wirtschaftswachstum auf der Grundlage transparenter und verantwortlicher Regierungsführung,
- 2. Förderung von Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung,
- 3. Erlangung europäischer Bildungsstandards,
- Modernisierung und Erweiterung der Verfügbarkeit von Dienstleistungen in den Bereichen Transport, Post, Telekommunikation und Informationstechnologie,
- 5. Reform des Gesundheitswesens,
- 6. Schaffung eines Sozialversicherungs- und Rentensystems,
- 7. Steigerung des Beschäftigungsniveaus der jungen Generation,
- 8. Integration aller ethnischen Gemeinschaften in die kosovarische Gesellschaft.
- 9. Verbesserung der Situation in Bezug auf Umwelt, Raumordnung und Wohnungswesen sowie
- 10. Unterstützung von Kultur, Jugend und Sport.

Die dringende Notwendigkeit wirtschaftlicher Entwicklung und die Verbesserung ökonomischer Bedingungen waren bereits in einer erst kürzlich von der Weltbank durchgeführten Studie hervorgehoben worden, die darauf hinwies, dass Armut ein dauerhaftes und höchstwahrscheinlich langfristiges Problem im Kosovo sein werde. ¹⁴ Die Studie besagt, dass rund 11,9 Prozent der Bevölkerung in extremer Armut und 50,3 Prozent unterhalb der Armutsgrenze leben. Vor diesem Hintergrund formulierten die Ministerien ihre Pläne; inzwischen hat das *Arbeits- und Sozialministerium* bereits mit wichtigen Arbeiten zum Aufbau eines Sozialversicherungssystems in Form von Renten und Sozialhilfe begonnen. ¹⁵ Die Kosovo-Versammlung kann nun den Zeitpunkt für den Beginn der Zahlungen sowie die Höhe der Grundrenten festlegen und über Zeitpunkt und Zeitraum der Zahlung von Sozialhilfe entscheiden. Im konsolidierten Haushalt des Kosovo für das Jahr 2002 ist eine festgelegte Summe für Rentenzahlungen vorgesehen.

Ähnlich ist auch das *Ministerium für öffentliche Verwaltung* zu einer der wichtigsten Strukturen der sich neu herausbildenden PISG-Verwaltung geworden und hat seine Bemühungen um den Aufbau eines professionellen öffentlichen Dienstes fortgesetzt. Es wurden Verfahren und Strukturen zur Trennung von Politik und regulären operativen Funktionen eingeführt. Der-

-

¹⁴ Vgl. World Bank Poverty Assessment 2001.

¹⁵ UNMIK-Verordnung 2001/35 "Über Renten im Kosovo" sieht vor, dass a lle ständigen Einwohner des Kosovo, die über 65 sind (ca. 130.000 Personen), eine Grundrente erhalten sollen.

zeit werden alle Exekutivfunktionen von den internationalen Mitarbeitern auf das einheimische Personal übertragen, wobei sich die Mitarbeiter der UNMIK auf die Rolle von Beobachtern und Ratgebern konzentrieren. Eine Politik der gleichberechtigten Vertretung der Minderheiten auf allen Ebenen des Ministeriums ist bisher jedoch noch nicht umgesetzt worden. 16 Darüber hinaus müssen ein Grundbuchregister und eine Katasterdatenbank für das Kosovo eingerichtet und die Gesetzgebung zur Vergabe überarbeitet werden. Für das Ministerium hat in den nächsten Monaten die Entwicklung des öffentlichen Dienstes sowohl auf zentraler als auch auf kommunaler Ebene zu einer professionellen, leistungsbezogenen, transparenten und gegenüber Minderheiten toleranten Verwaltung Priorität. Nach den zentralen Wahlen und der Übertragung einiger Regierungsbefugnisse auf die PISG ist nun nicht mehr ausschließlich die internationale Gemeinschaft für die Einrichtung des Kosovo-Instituts für öffentliche Verwaltung (KIPA) zuständig. Seine Einrichtung wird auf Gesetzen beruhen, die von der Kosovo-Versammlung verabschiedet werden müssen. Mit der Überführung des von OMIK geförderten Instituts für Zivilverwaltung (ICA) in das KIPA wird sich OMIK nicht mehr als direkter Anbieter von Schulungskursen betätigen, sondern seine Ressourcen vielmehr zur Unterstützung und Beratung des öffentlichen Dienstes einsetzen. Bei der Einstellung leitender Angestellter in den zehn Ministerien wird insbesondere bei Staatsekretären und Generaldirektoren ein Ausschuss für die Ernennung leitender Angestellter, der zum Teil mit Kosovaren besetzt ist, die Aufsicht führen.1

Auch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Technologie hat unter der Leitung von Minister Rexhepi Omami (LDK) bedeutende Schritte zur Reform des Bildungssystems unternommen, um so den neuen Bedürfnissen und Prioritäten der kosovarischen Gesellschaft gerecht zu werden. Es ist bekannt, dass die Analphabetenquote bei Frauen 10,2 Prozent beträgt, bei Männern sind es 2,3 Prozent. 18 Es ist darüber hinaus bekannt, dass geschlechtsbedingte Ungleichheit in weiterführenden Schulen unter Kosovo-Albanern besondere Sorge bereitet. Im vergangenen Jahr wurden nur wenig mehr als die Hälfte der kosovo-albanischen Mädchen, aber 74,2 Prozent der Jungen an weiterführenden Schulen angemeldet. Bei den Minderheiten, mit Ausnahme der Kosovo-Serben, sank die Quote der Anmeldungen an weiterführenden

¹⁶ Die Ministerien, die zu einem annehmbaren Prozentsatz (zwischen zehn und 25 Prozent) Angehörige von Minderheiten be schäftigen, sind die Ministeri en für Bildung, Wisse nschaft und Technologie, Gesundheit, Arbeit und Soziales. In den vorbehaltenen Bereichen arbeiten in der Feuerwehr, im Bereich Verwaltungsangelegenheiten und bei der Eisenbahn durchschnittlich 18 Prozent An gehörige von Minderheiten. Im Finanzministerium, im Büro des Ministerpräsidenten und in nahezu allen öffentlichen Versorgungsbetrieben liegt die Beschäftigung von Minderheitenangehörigen bedauerlicherweise bei unter einem Prozent. Auf Gemeindeebene liegt die Beschäftigungsquote von Angehörigen von Minderheiten bei unter zehn Prozent.

Gemäß UNMIK-Verordnung 2001/36 "Über den öffentlichen Dienst des Kosovo" vom 17

¹⁸ Vgl. World Bank Living Standards Measurement Survey vom Juni 2001.

Schulen auf unter 55 Prozent. In diesen Gruppen sind Mädchen mit einer Anmeldungsrate von unter 40 Prozent besonders benachteiligt. Zahlen über die Hochschulbildung liegen nicht vor. Die nun auf den Weg gebrachte Einführung einer fünfjährigen Grundschule, gefolgt von einer vierjährigen Unter- und einer dreijährigen Oberstufe, kann daher als die umfassendste Strukturreform auf dem Bildungssektor angesehen werden. Die Bildungsreform wird von einer Reform der Lehrerausbildung flankiert, die an der neu geschaffenen Pädagogischen Fakultät an der Universität von Priština durchgeführt werden soll. Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen, die durch Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates zugestandene Amtsgewalt auch über die serbisch dominierte Bildungsverwaltung und entsprechende Strukturen in den Enklaven und im Norden des Kosovo zurückzugewinnen. Um den neuen Gegebenheiten multiethnischer Erziehung und Bildung zu entsprechen, muss der höhere Bildungssektor in slawischsprachigen Gemeinden durch eine Reform der Lehrpläne umorganisiert werden. Programme zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter mit Schwerpunkten auf der Alphabetisierung von Mädchen und Frauen sowie zur Förderung einer Antidiskriminierungspolitik finden in den Schulen bereits statt und werden fortgesetzt. Programme zur beruflichen Bildung mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung des Kosovo sowie besondere Programme für die Minderheitengemeinschaften erhalten - so das Regierungsprogramm erhöhte Aufmerksamkeit.

Die wenigen verfügbaren Daten über den Gesundheitszustand legen nahe, dass das Kosovo bei praktisch jedem Gesundheitsindikator in Europa an letzter Stelle steht. 19 Die Errichtung der Organisationsstruktur des Gesundheitsministeriums unter der Leitung von Muman Batic (Vatan-Koalition) sowie die Einstellung von qualifiziertem und ethnisch ausgewogenem Personal sind daher bislang die wichtigste Herausforderung. Damit verbunden sind die Übertragung der medizinischen Grundversorgung auf die Gemeinden sowie die Stärkung der Gesundheitsbehörden auf Bezirksebene und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen ihnen und den Gemeinden. Eine Reihe von prioritären Aufgabenbereichen wurde bereits identifiziert, darunter die Entwicklung einer Arzneimittelpolitik, die Schaffung eines Verteilungssystems für Medikamente und die Integration der Gesundheitsdienste der Minderheiten in das Gesundheitssystem des Kosovo. Das würde auch bedeuten, dass den Minderheiten der Zugang zu allen Gesundheitseinrichtungen voll und ganz gewährleistet wird und last but not least regionale Abmachungen mit den Nachbarstaaten über die Bereitstellung von besonderen Leistungen, die im Kosovo nicht erbracht werden können, getroffen werden.

Angesichts der Tatsache, dass 60 Prozent der Bevölkerung des Kosovo in ländlichen Gebieten leben und dass Land- und Forstwirtschaft wichtige Bereiche der Wirtschaftsaktivitäten des Kosovo ausmachen, kommt der zukünf-

⁹ World Bank, Kosovo Poverty Assessment, Vol. I: Main Report.

tigen Arbeit des Ministeriums für Landwirtschaft. Forstwirtschaft und ländliche Entwicklung besondere Bedeutung zu. Gerade in diesem Ministerium wurden Fortschritte jedoch dadurch behindert, dass die Koalition Povratak, die die serbische Gemeinschaft in der Versammlung vertritt, erst Ende Mai einen Vertreter für den Posten des Land- und Forstwirtschaftsministers sowie für den Posten eines interministeriellen Koordinators für die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen im Büro des Ministerpräsidenten benannte.²⁰ Die wichtigsten Aufgaben der Regierung sind erstens die Reform der Landwirtschaft und zweitens der Aufbau einer umfassenden und auf den neuesten Stand gebrachten Katasterdatenbank des Eigentums an Land und Infrastruktur. Die wirtschaftliche Wiederbelebung wird letztlich von der Entwicklung des Kosovo im größeren regionalen Zusammenhang und der Verbesserung der regionalen Infrastruktur abhängen. Daher setzt das Ministerium für Transport und Kommunikation seine Bemühungen fort, die Transportverbindungen des Kosovo mit den Nachbarländern zu verbessern. Die Einrichtung des UNMIK-Büros für Zivilluftfahrt, das ein entsprechendes Sicherheitssystem gemäß den Standards der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) errichten soll, sowie ein Übereinkommen mit Belgrad zur Öffnung des Luftraums der Bundesrepublik Jugoslawien für kommerzielle Flüge werden die Verbindungen des Kosovo mit der Region verbessern. Das Ministerium bemüht sich auch um die Wiedereröffnung des Transportweges. der das Kosovo mit dem serbischen Eisenbahnsystem verbindet. Darüber hinaus werden Anstrengungen unternommen die bestehende Telekommunikationsinfrastruktur zu modernisieren und zu erweitern. Die Einführung von Lizenzgebühren für die Nutzung der Frequenzen sowie die Einrichtung einer Abteilung zur Frequenzüberwachung und die weitere Umstrukturierung des Post- und Telekommunikationsunternehmens des Kosovo (PTK) sollen dieses in eine moderne Telekommunikationsfirma überführen.

Kosovo 2002: Ein sicherer Ort für alle Gemeinschaften?

Auch wenn die VN-Übergangsverwaltung und ihre einzelnen Pfeiler²¹ sich immer wieder darum bemühen, Krisen zu bewältigen und Institutionen zu

20 Erst am 12. Juni 2002 legten alle Mitglieder der Regierung ihren Amtseid ab und gelobten, allen Gemeinschaften gleichermaßen zu dienen. Im Anschluss daran verabschiedete die Versammlung das Regierungsprogramm, das auf dem Übereinkommen vom 28. Februar beruht und die Richtmarken bestätigt, die der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der VN im April 2002 dem Sicherheitsrat vorgestellt hatte.

²¹ UNMIK setzt sich aus vier Komponenten oder "Pfeilern" zusammen. Der Pfeiler für Polizei und Justiz gewährleistet eine bessere interorganisatorische Koordination in allen Fragen, die mit Rechtsstaatlichkeit zusammenhängen. Die zweite Komponente, die VN-Zivilverwaltung, ist für die Verwaltung des Kosovo zuständig. Die OSZE-Mission im Kosovo bildet den Pfeiler für Institutionenaufbau, der die Verantwortung für die Einrichtung von Strukturen trägt, mit deren Hilfe die demokratische Regierungsführung im Kosovo effektiv gewährleistet werden kann. Der vierte Pfeiler, der von der EU geführt wird, ist als der Pfeiler für Wiederaufbau und Entwicklung bekannt.

schaffen, die Konflikte durch politische und rechtliche Mechanismen einhegen und lösen sollen, ist die interethnische Aussöhnung nach wie vor ein Bereich, in dem - wenn überhaupt - nur geringe Fortschritte zu erkennen sind. Obwohl sich die Lage der ethnischen Minderheiten im Kosovo langsam bessert, hat der Einzelne weiterhin wenig Grund, sich sicher zu fühlen. Manchmal steigen Angriffe auf Angehörige von Minderheitengemeinschaften stark an; die Zahl der Verhaftungen und erfolgreichen strafrechtlichen Verfolgungen ist jedoch nach wie vor niedrig. Der Zugang zu Gesundheitsdiensten und Arbeitsplätzen ist ebenfalls noch immer problematisch. Die OSZE-Mission im Kosovo hob kürzlich schlaglichtartig zwei der wichtigsten Probleme, mit denen die ethnischen Gemeinschaften im Kosovo konfrontiert sind, hervor:²² zum einen die ständigen Behinderungen der Freizügigkeit von Minderheiten, zum anderen die Probleme in Zusammenhang mit der Rückkehr ethnischer Gemeinschaften in das Kosovo. Trotz eines ermutigenden Aufwärtstrends bei der Mobilität von Minderheiten scheinen Angehörige von Minderheiten, insbesondere Kosovo-Serben, es zu vermeiden, ohne Begleitschutz in städtische Zentren zu reisen, weil sie Belästigungen oder Gewaltakte fürchten. Auch der Zugang zu wichtigen Dienstleistungen und Institutionen, vor allem Justiz, Bildung, Gesundheit und sozialen Einrichtungen, sowie zum Arbeitsmarkt gibt nach wie vor Anlass zur Sorge.²³ Behinderungen bei der Durchsetzung von Eigentumsrechten sowie die Schwierigkeiten, die Minderheiten dabei haben, Wiederaufbauhilfen für ihre Häuser zu erhalten, sind Schlüsselprobleme, die die Stabilisierung der Minderheitengemeinschaften und die Rückkehr von Binnenvertriebenen behindern. Der ungebrochene Betrieb "paralleler Strukturen" durch die serbische Regierung in Bereichen wie z.B. Bildung und Gesundheitsfürsorge erweisen sich eindeutig als zunehmend nachteilig für die Sicherstellung des Zugangs zu lebenswichtigen Dienstleistungen, die die UNMIK bereitstellt, und sie verstetigt die Isolation der Minderheitengemeinschaften.

22 Vgl. Joint OSCE/UNHCR Report, Ninth Assessment of the Situation of Minorities in Ko-sovo, in: www.osce.org/kosovo.

Vgl. Joint World Food Programm e (WFP), UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Assessment on Food Security in Ethnic Community Areas in Kosovo, Februar 2002. Der Bericht hebt die besonderen Lebensumstände und Konsequenzen für Minderheiten hervor, die in Enklaven leben. Er belegt, dass die ei ngeschränkte Bewegungsfreiheit die Ursache für einen fortschreitenden Vermögensverlust sowie die damit einhergehende zunehmende Gefährdung und den Anstieg extremer Armut, die deutlich über dem Durchschnitt im gesamten Kosovo liegt, ist. In den untersuchten Enklaven liegt die Beschäftigungsrate gegenwärtig bei zehn bis 20 Prozent. Ein großer Teil der Bevölkerung ist unterbeschäftigt, und zwischen sechs und 45 Prozent derjenigen, die in den von Minderheiten bewohnten Gebieten leben, fallen unter die Sozialhilferichtlinien der UNMIK, während es im gesamten Kosovo unter zehn Prozent sind.

Obwohl das Kosovo eindeutig ein sichererer, stabilerer und - jawohl - auch demokratischerer Ort ist als vor drei Jahren, als die VN-Übergangsverwaltung im Sommer 1999 ihre Arbeit aufnahm, war in den vergangenen drei Jahren ein weit größerer Exodus von Minderheiten, dessen Ausmaß das ihrer Rückkehr bei weitem überstieg, zu beobachten. Trotz wachsender Offenheit bei allen ethnischen Gemeinschaften im Kosovo, die Frage der Rückkehr zu diskutieren, und trotz der ermutigenden - wenn auch noch zögerlichen - Einsicht in einigen Teilen der kosovarischen Gesellschaft, dass die Rückkehr von Minderheitenflüchtlingen und Vertriebenen keine Bedrohung, sondern die Wahrnehmung eines grundlegenden Menschenrechts ist, sind bislang die Minderheitengemeinschaften nicht ins Kosovo zurückgekehrt.²⁴

Die dauerhafte Rückkehr von Minderheiten erfordert Integration. Bisher scheint es jedoch, als verfolgten UNMIK und KFOR eine Politik der "Enklavenstabilisierung" mit dem vorrangigen Ziel, die Kosovo-Serben davon zu überzeugen, zumindest kurzfristig im Kosovo zu bleiben. "Enklavenstabilisierung" geht im Wesentlichen davon aus, dass Integration zur Zeit nicht möglich ist, dass zunächst die Minderheitengemeinschaften auf eine solide Grundlage gestellt werden müssen und dass die Probleme der Integration erst zu einem späteren, nicht näher definierten Zeitpunkt in Angriff genommen werden können. Die kurzfristige Politik der "Enklavenstabilisierung" trägt außerdem entscheidend zu dem bei, was einige Beobachter als Trend zur dauerhaften Trennung bezeichnen, der Vorurteile verstärkt und langfristige Hindernisse für die Integration schafft. Im Kontext von Institutionenaufbau und Demokratisierung hat sich der Fokus der VN-Übergangsverwaltung ein wenig auf die Integration der Gemeinschaften auf lokaler Ebene verlagert. Die oberste Pflicht der internationalen Gemeinschaft und ihrer einzelnen Teile - UNHCR, die UNMIK-Pfeiler, die regionalen und kommunalen Verwaltungen, UNMIK-Polizei und KPS, KFOR, die internationalen Organisationen und NGOs - besteht darin, institutionelle Mechanismen zur Lösung der gesellschaftlichen Konflikte einzurichten, und sich auf Projekte zu konzentrieren, die Anreize zur Zusammenarbeit zwischen den ethnischen Gemeinschaften im Kosovo schaffen. Auf zentraler Ebene hat UNMIK sich dafür entschieden, einen Normalisierungsprozess gegenüber der Bundesrepublik Jugoslawien einzuleiten und Kontakte zu institutionalisieren, die dazu genutzt werden sollen, gemeinsame Probleme zu lösen.

Offizielle UNHCR-Statistiken über kosovo-serbische Rückkehrer besagen, dass 2001 nur 679 Personen gegenüber 1.826 im Jahre 2000 zurückgekehrt sin d. Im selben Zeitraum (2001) kehrten nur 360 kosovarische Roma, Aschkali und Ägypter zurück, 2000 waren es

158

^{127.} Der Trend für 2002 sieht ähnlich düster aus.

Das Gemeinsame Dokument der UNMIK und der BRJ wurde am 5. November 2001 nach über einwöchigen Gesprächen in Belgrad unterzeichnet. Es legte fest, dass UNMIK weiterhin die einzig verantwortliche Institution für die Verwaltung des Kosovo ist, berührte allerdings den Verfassungsrahmen und die PISG nicht. Der Unterzeichnung des Dokuments war eine Reihe von Treffen zwischen dem damaligen Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs, Hans Haekkerup, und dem Präsidenten der BRJ, Vojislav Koštunica, vorausgegangen, die dazu dienen sollten, Unterstützung für die Beteiligung der Kosovo-Serben an den Kosovo-weiten Wahlen zu gewinnen.²⁵ Ein wichtiger Schritt zur Wiederherstellung gegenseitigen Vertrauens war ein Übereinkommen über die Zusammenarbeit zwischen der BRJ und UNMIK in bestimmten Bereichen, nämlich bei der Identifizierung vermisster Personen und Inhaftierter sowie beim Aufbau der zukünftigen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz. Ein Ergebnis dieses Dokuments war die Einrichtung einer Hochrangigen Arbeitsgruppe zwischen UNMIK und dem Koordinationszentrum der BRJ.²⁶ Es wurde darüber hinaus beschlossen, mehrere Arbeitsgruppen, bestehend aus Vertretern der BRJ einerseits und Vertretern von UNMIK und den PISG andererseits, zu bilden, die sich mit spezifischen Bereichen, in denen man gemeinsam tätig ist oder gemeinsame Interessen hat, befassen sollen. Bei ihrer Einrichtung wurde festgehalten, dass die Vertreter der PISG vollständig in das Projekt integriert würden.

Im gesamten Kosovo war die Reaktion der kosovo-albanischen Presse auf die Unterzeichnung des Dokuments harsch, und selbst moderatere kosovo-albanische Tageszeitungen verurteilten sie scharf als den kosovo-albanischen Interessen zuwiderlaufend. Die Bedenken der Kosovo-Albaner galten - und gelten - in erster Linie dem Vorschlag, den Behörden der BRJ im Kosovo mehr Einfluss zu geben, was möglicherweise den Grundsätzen der Sicherheitsratsresolution 1244 widerspricht. Nach der Rückkehr Haekkerups aus Belgrad wurde daher am 5. November eine Sondersitzung des Übergangsverwaltungsrates einberufen, die von der PDK boykottiert wurde. Trotz anfänglicher Widerstände hatte die Implementierung des Gemeinsamen Dokuments fast sechs Monate später auf der Arbeitsebene und mit Hilfe der Hochrangigen Arbeitsgruppe bedeutende Fortschritte gemacht. Beispielsweise wurde eine Arbeitsgruppe für Gerichts- und Polizeikooperation eingerichtet, die sich auf den Austausch von Informationen konzentriert, um die koordinierte Bekämpfung der organisierten Kriminalität effizienter zu gestalten.

-

²⁵ Nach der Unterzeichnung des gemeinsamen Dokuments der UNMIK und der BRJ erhielt OMIK grünes Licht für die Vorbereitungen zu den Wahlen in Serbien und Montenegro.

²⁶ Der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs oder sein erster Stellvertreter hat bei den Treffen den Vorsitz; Teilnehmer sind u.a. die Leiter des Pfeilers Polizei und Justiz und der Kommandeur der KFOR. Der Leiter des Koordinationszentrums, der serbische stellvertretende Ministerpräsident Nebojša Čović, ist Leiter der Delegation der BRJ.

Drei Protokolle im Zusammenhang mit dem Problem vermisster Personen wurden unterzeichnet: 1. grenzüberschreitende Überführung identifizierter sterblicher Überreste, 2. Austausch von Gerichtmedizinern und gerichtsmedizinischen Expertisen, 3. gemeinsame Verifikationsteams für angebliche versteckte Gefängnisse.

Mit der Vereinigung der Familien vermisster Personen fanden Treffen statt, als der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs Steiner am 3. April Belgrad besuchte. Drei Wochen später fanden die langwierigen Verhandlungen zwischen UNMIK und dem stellvertretenden serbischen Ministerpräsidenten Nebojša Čović in der Überstellung von 146 inhaftierten Kosovo-Albanern aus Serbien ihren Höhepunkt. Der Überstellung war die Aushändigung von Gerichtsakten über die Mehrzahl der verbleibenden Häftlinge vorausgegangen, die von Mitarbeitern der UNMIK-Rechtsabteilung, in der auch internationale Richter tätig sind, überprüft wurden. Die juristische Überprüfung ergab, dass eine erhebliche Anzahl der Häftlinge aufgrund unzureichender Beweise verurteilt worden war. Bei einem kleineren Teil der Häftlinge wurden die Verurteilungen für begründet befunden; diese werden ihre Strafen im Kosovo absitzen. Am 26. Mai überstellte UNMIK sechs serbische Häftlinge in serbischen Gewahrsam, wie es das Abkommen über die Überstellung von verurteilten Personen zwischen UNMIK und der BRJ vorsieht. Im Bereich des Transportwesens gelangten die UNMIK-Eisenbahn und die serbische Bahn zu einer technischen Übereinkunft über den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr, die den Weg für eine direkte Bahnverbindung von Belgrad nach Skopje durch das Kosovo eröffnete. Es laufen Gespräche über einen Protokollentwurf über die ungehinderte Bewegung von Fahrzeugen zwischen dem Kosovo und dem übrigen Serbien und über die Ausgabe von kostenlosen Nummernschildern an Kosovo-Serben, die der Verbesserung der Freiheit des Personenverkehrs dienen sollen. Die große Zahl von Übereinkommen, die - z.T. mit Zustimmung der PISG - über technische Probleme geschlossen werden konnten, ist ein Anzeichen für eine deutliche Entspannung der Beziehungen zwischen Priština und Belgrad - ein Thema, das dem Sonderbeauftragten Steiner besonders am Herzen liegt.

Die neuen Prioritäten der UNMIK

Als Michael Steiner am 14. Februar 2002 den Posten als Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs übernahm, blieb er eine Erklärung zu den vorrangigen Zielen und Herausforderungen der UNMIK nicht lange schuldig. Wie bereits erwähnt, räumt der Sonderbeauftragte der Beschleunigung des Rückkehrprozesses im Sommer 2002 höchste Priorität ein. Steiners Aussage zufolge muss das Kosovo all seinen Einwohnern eine sichere Heimat bieten, da die Weltöffentlichkeit das Kosovo danach beurteilen wird, wie es mit seinen ethnischen Minderheiten umgeht. An zweiter Stelle folgt die Aufgabe, die

160

Grundlagen für die wirtschaftliche Erholung mit den Schwerpunkten Bildung, Arbeitsplätze, Einkommen und Unternehmen zu legen. Dies bedeutet, dass der Privatsektor die treibende Kraft bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze und Einkommen werden muss. Obwohl das Kosovo keineswegs ein souveräner Staat ist, muss es auch Mechanismen entwickeln, die es ihm ermöglichen, bei internationalen Finanzinstitutionen Kredite aufzunehmen. Auch der regionale Handel wird auf der neuen Wirtschaftsagenda der UNMIK ganz oben stehen.

Dass der Sonderbeauftragte der Frage der Rückkehr höchste Priorität einräumt, ist eine wesentliche Voraussetzung für die letztendliche Bestimmung des endgültigen Status des Kosovo. Nach der erfolgreichen Bildung einer multiethnischen Regierung steht nunmehr die Frage der Rückkehr an der Spitze der politischen Tagesordnung des Kosovo. Deren wichtigste Grundsätze sind in einer Grundlagenerklärung vom 8. Juni 2001 niedergelegt, die vom Übergangsverwaltungsrat gebilligt wurde. Eine missionsweite Strategie wurde für unerlässlich gehalten, wollte man im Sommer und Herbst 2002 einen Durchbruch bei der Rückkehr von Minderheiten erreichen und Impulse für eine größere Zahl von Rückkehrern im Laufe des Jahres 2003 geben. Laut einem kürzlich veröffentlichten Konzept²⁷ hat sich die UNMIK für ein zweigleisiges Vorgehen entschieden, in dessen Rahmen UNMIK und ihre Partner sich erstens mit sachgerechten und realistischen Informationen über die Lage im Kosovo an die Binnenvertriebenen und Flüchtlinge wenden und zweitens gleichzeitig darauf hin arbeiten werden, dass die Bedingungen vor Ort für die Rückkehrer nachhaltig sind.²⁸ So wie es kurzfristig unerlässlich ist, zurückkehrenden Minderheiten Zugang zu sozialen Hilfsprogrammen zu garantieren, ist es langfristig gleichermaßen entscheidend für ihre Zukunft, dass sie faire und gleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor haben. UNMIK und die Regierungsbehörden tragen die Verantwortung dafür, sicherzustellen, dass alle Gemeinschaften gleichberechtigt im öffentlichen Sektor vertreten sind, und wirksame Maßnahmen gegen Diskriminierung sowohl bei der Einstellung als auch am Arbeitsplatz zu

Darüber hinaus hat der Sonderbeauftragte die Klärung der Eigentumsrechte für das gesamte Produktivvermögen zum vordringlichsten Ziel der Wirtschaftspolitik im Kosovo erklärt, da klare Eigentumsverhältnisse die Basis sowohl für wirtschaftliche Entwicklung als auch für Rechtsstaatlichkeit sind. Zweitens werden brachliegende Vermögen durch die Freigabe der Vermögenswerte stillgelegter staatlicher Unternehmen für den privaten Sektor einer produktiven Verwendung zugeführt werden. Drittens dient die Privatisierung dazu, neue Investitionen zu erleichtern und zu schützen. Seit Ende der siebzi-

27 The Right to Sustainable Return, UNMIK Concept Paper, 17. Mai 2002.

²⁸ KFOR und UNMIK-Polizei werden zu einem flexiblen, auf einer Bedrohungsanalyse beruhenden Ansatz übergehen müss en, um zu einer schrittweisen Abschaffung der geschützten Enklaven zu kommen und Integration und Versöhnung auf lokaler Ebene zu fördern.

ger Jahre wurde der Sektor der Staatsunternehmen stark vernachlässigt, und es wurde kaum Kapital investiert. Es gibt praktisch keine staatlichen Unternehmen mehr, die ihre angestammten wirtschaftlichen Aktivitäten noch weiterverfolgen. Stattdessen kontrollieren die etwa 350 staatlichen Unternehmen im Kosovo große Mengen an Immobilienbesitz, der vermietet oder unkontrolliert privatisiert wird. UNMIK hat sich dazu entschlossen, einen verwaltungstechnisch transparenten Prozess der Überführung der staatlichen Unternehmen in private Hände einzuführen, da sie erkannt hat, dass Investoren in der Vergangenheit durch die undurchsichtige Nutzung von Vermögenswerten und Einkommen sowie von Konflikten über die Kontrolle der Unternehmen abgeschreckt wurden. Um den Privatisierungsprozess bewältigen zu können, wird sich die neue Kosovo-Treuhandstelle (KTA) mit allen 350 staatlichen Unternehmen befassen, und zwar entweder in Form der Liquidierung von Unternehmen mit ungenutzten Vermögenswerten, die dem privaten Sektor zugeführt werden sollen, oder durch ein Spin-off-Verfahren, wenn die Unternehmen überlebensfähig sind.²⁹ Zusätzlich zur Mobilisierung des Vermögens der Staatsunternehmen für wirtschaftliche Zwecke, zur Erhaltung ihres Wertes und zur Schaffung gesicherter Eigentumsrechte wird die KTA auch für die Ansprüche möglicher Gläubiger und Eigentümer gegenüber den alten Staatsunternehmen zuständig sein.

Da wirtschaftliche Entwicklung aufs Engste mit verantwortungsvoller Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit zusammenhängt, müssen sich UNMIK und insbesondere ihre Polizei- und Justizkomponente (Pfeiler I) auf Wirtschaftskriminalität und vor allem auf organisierte Kriminalität konzentrieren. UNMIKs Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zeigt die Mittel und Methoden auf, mit denen große Netzwerke und deren führende Köpfe identifiziert werden können, Beweismaterial für Verurteilungen (mit Einschränkungen infolge sicherheitsbedingter Geheimhaltung) gesammelt und Wirtschaftskriminalität unterbunden werden kann, um die Profite der organisierten Kriminalität mit den Ressourcen und der Hilfe aller Pfeiler (z.B. Zoll) einzufrieren und zu konfiszieren, und wirksame Grenzkontrollen und zweckdienliche Verbindungen zu internationalen Ermittlungsbehörden (darunter Interpol, Europol und FBI) errichtet werden können. Um auch nachrichtendienstliche Operationen organisieren zu können, wurde bereits eine zentrale nachrichtendienstliche Unterabteilung (Central Intelligence Unit, CIU) mit 40 spezialisierten Geheimdienstmitarbeitern innerhalb der UNMIK-Polizei eingerichtet. Die CIU ermittelt Ziele auf der Grundlage nachrichtendienstlicher Erkenntnisse und tauscht ihre Informationen mit KFOR und In-

²⁹ Inzwischen wurde der Entwurf der KTA-Verordnung der Regierung für eine vierwöchige Konsultationsphase ebenso wie den Mitgliedern des künftigen Wirtschafts- und Finanzrates (der durch den Verfassungsrahmen eingerichtet wurde, um den Sonderbeauftragten in Wirtschafts-, Finanz- und Steuerfragen im Bereich der ihm vorbehaltenen Befugnisse, die eine Konsultation mit den PISG erfordern, zu beraten) für ei ne sechswöchige Periode übermittelt, die Ende Mai 2002 endete. Eine weitere Verordnung wäre für die Regelung von Landbesitz notwendig, wenn der Privatisierungsprozess vorangehen soll.

terpol aus. Die Einheit hat damit begonnen, eine detaillierte Datenbank geheimdienstlicher Erkenntnisse über solche Personen aufzubauen, die an der Spitze der organisierten Kriminalität im Kosovo stehen oder eine führende Rolle spielen. Ihr Mandat wurde kürzlich um nachrichtendienstliche Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus erweitert. Bis September 2002 wird das Büro für organisierte Kriminalität im Kosovo (Kosovo Organized Crime Bureau, KOCB) vollständig aufgebaut sein, so dass es als operativer Arm der CIU dienen und geheimdienstliche Erkenntnisse als Beweismaterial in Strafprozessen vorlegen kann. In der Justizabteilung - einem nach dem Verfassungsrahmen dem Sonderbeauftragten vorbehaltenen Bereich und Teil des UNMIK-Pfeilers I - wurde die Unterabteilung für vertrauliche Informationen und Operationen (Sensitive Information and Operations Unit, SIOU) eingerichtet, die KFOR und UNMIK-Polizei in schwerwiegenden Fällen bei den Ermittlungen unterstützen soll, damit die erfolgreiche Strafverfolgung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und grenzüberschreitenden Aufständen sichergestellt werden kann. Sie wird auch Einsätze von KFOR und Polizei unterstützen, die mit organisierter Kriminalität in Zusammenhang stehen, vertrauliche oder geheime Informationen zur Verwendung vor Gericht aufbereiten sowie die Polizei, internationale Staatsanwälte und Richter in Fragen bezüglich organisierter Kriminalität und Terrorismus beraten und unterstützen. Auf dem Gebiet der Gesetzgebung wurden Gesetze über verdeckte Maßnahmen eingeführt, 30 um die Möglichkeiten polizeilicher Beweiserhebung zu verbessern, indem eine Reihe von Techniken - von Überwachungseinrichtungen bis hin zu Abhöranlagen - zugelassen wurden.

Wenn der Kampf gegen die organisierte Kriminalität Erfolg haben soll, wird es auf absehbare Zeit notwendig sein, internationale Staatsanwälte und Richter einzusetzen. Bis Mitte 2002 ist deren Zahl auf 20 gestiegen. Das bedeutet zwar gegenüber elf im August 2001 einen erheblichen Anstieg, ist jedoch deutlich weniger als die 34, die das "Gemeinsame Dokument" der UNMIK und der BRJ vorsieht. Es ist allerdings klar, dass es bei der Wiederherstellung des einheimischen Rechtssystems mit derzeit etwa 340 Richtern und Staatsanwälten (damit ist die für seine Aufgaben notwendige Zahl nahezu erreicht) erhebliche Fortschritte gegeben hat. Allerdings sind von den 340 Richtern und Staatsanwälten nur drei Richter und ein Staatsanwalt Kosovo-Serben. Zwar ist in der Rechtsabteilung eine spezielle Unterabteilung zur Einstellung weiterer Kosovo-Serben eingerichtet; diese Bemühungen werden jedoch durch die mangelnde Unterstützung aus Belgrad beeinträchtigt.

³⁰ UNMIK-Verordnung 2002/6 "Über verdeckte und technische Maßnahmen der Überwachung und Ermittlung" vom 18. März 2002.

Die Zeit für die "Erleichterung eines politischen Prozesses mit dem Ziel (...) den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen" - wie in VN-Sicherheitsratsresolution 1244 vorgesehen - ist noch nicht gekommen. Laut VN-Sicherheitsrat müssen Gesellschaft und Institutionen des Kosovo erst "beweisen", dass sie reif für einen solchen Prozess sind. Zudem hat UNMIK deutlich signalisiert, dass bestimmte "Richtmarken" erreicht sein müssen, bevor eine endgültige Lösung in Angriff genommen werden kann. Laut VN-Übergangsverwaltung müssen in acht Bereichen quantifizierbare Ergebnisse erreicht werden:

- Funktionierende, effektive und repräsentative demokratische Institutionen: Zu den Zielen in diesem Bereich gehören Fortschritte im Hinblick auf demokratische Regierungsführung, die Konsolidierung der politischen Partizipation von Minderheiten sowie ihr Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, die Einziehung von Steuern und Gebühren und ein effektiv arbeitender öffentlicher Dienst sowie die Ausweitung der Zuständigkeit der PISG auf das ganze Kosovo.
- Rechtsstaatlichkeit: Hier umfassen die Ziele die Zerstörung krimineller Netzwerke und die Beendigung extremistischer Gewalt, Respektierung von Polizei und Justiz durch die Bevölkerung, Unparteilichkeit von Richtern und Polizei, die strafrechtliche Verfolgung aller tatverdächtigen Kriminellen und die Garantie fairer Gerichtsverfahren für jedermann sowie ausreichende Vertretung der Minderheiten.
- Freizügigkeit: Alle Gemeinschaften müssen sich im gesamten Kosovo, einschließlich der städtischen Zentren, frei bewegen können (ohne auf Militär oder Polizei angewiesen zu sein) und ihre Muttersprache sprechen dürfen
- Rückkehr und Integration: Die Achtung des Rechts aller ethnischen Gemeinschaften, im Kosovo zu bleiben, das Recht auf Eigentum, und ihr Recht auf Rückkehr müssen gewährleistet sein.
- Wirtschaft: Die Ziele beinhalten die Schaffung einer soliden institutionellen Grundlage für eine Marktwirtschaft und ein verbessertes System zur Steuer- und Gebührenerhebung, einen ausgeglichenen Haushalt und die Privatisierung staatlicher Vermögenswerte.
- Eigentumsrechte: Jegliches Eigentum, einschließlich Wohneigentum, Landbesitz, Eigentum an Unternehmen und anderer gesellschaftlicher Vermögen, muss einen eindeutigen und rechtmäßigen Eigentümer haben
- Dialog mit Belgrad: Mit der BRJ und den anderen Nachbarstaaten müssen normale Beziehungen etabliert sein, die auch direkte Kontakte der PISG mit ihren jeweiligen Pendants beinhalten.

Kosovo Protection Corps: Das Kosovo Protection Corps muss auf eine zahlenmäßige Größe reduziert sein, die ihrem Mandat angemessen ist.

Die Festlegung konkreter Richtmarken dient erstens dazu, der Regierung eine Richtung vorzugeben, in die sie in Gemeinschaft mit anderen arbeiten muss, um die Bedingungen zu schaffen, unter denen der künftige Status in Übereinstimmung mit Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats geregelt werden kann.31 Zum zweiten ist das Setzen bestimmter Richtmarken dazu gedacht, die Öffentlichkeit dafür zu gewinnen, sich dem Ziel, eine demokratische und tolerante Gesellschaft mit europäischen Werten und Standards aufzubauen, verpflichtet zu fühlen und daran mitzuarbeiten. Drittens werden dadurch auch den UNMIK-Pfeilern als solchen Kriterien an die Hand gegeben, an denen sie ihre Aktivitäten jeweils neu ausrichten sollten. Entsprechend dem Konzept des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs Steiner wird sich das Kosovo auf die Schaffung einer fairen und gerechten Gesellschaft zu bewegen und auf dem Weg zur europäischen Integration durch das Erreichen dieser Richtmarken vorankommen. Der Zuschnitt der Richtmarken, über die derzeit noch diskutiert wird, muss natürlich die Bestandsfähigkeit des dann Erreichten über die Präsenz von UNMIK und KFOR hinaus mit berücksichtigen. So garantiert z.B. das Erreichen eines akzeptablen Niveaus im Hinblick auf Sicherheit und die Achtung der Menschenrechte durch die Tätigkeit von UNMIK und KFOR keineswegs automatisch, dass Minderheiten weiterhin ungehindert zurückkehren können, wenn die internationale zivile und militärische Präsenz erst einmal reduziert oder letztendlich ganz aus dem Kosovo abgezogen ist.

Die Wahlen im Jahre 2002 und ein Ausblick

Ein Großteil der Arbeit der OSZE-Mission im Jahre 2002 war auf die Vorbereitungen der Kommunalwahlen am 26. Oktober ausgerichtet. Vor zwei Jahren fanden die ersten Kommunalwahlen in 27 der 30 Gemeinden des Kosovo statt. Damals wurden die Gemeindeversammlungen in 27 Gemeinden direkt gewählt; in drei Gemeinden mussten Stadträte ernannt werden. 32 Von den 27 direkt gewählten Versammlungen haben es 24 geschafft, ohne ernsthafte Störungen ihre Arbeit aufzunehmen. In drei Gemeinden sind jedoch schwere politische Krisen eingetreten, die ihre Stadträte praktisch lahmgelegt haben.³³ 29 Versammlungen (mit Ausnahme der Gemeinde Štrpce) haben Präsidenten

³¹ In der Schlussphase ihres Einsatzes wird sich UNMIK in Übereinstimmung mit Resolution 1244 VNSR Artikel 11, Absätze e und f "der Erleichterung eines politischen Prozesses mit dem Ziel (...) den künftigen Status des Kosovo zu bestimmen" und der "Überwachung der Übertragung der Machtbefugnisse von den vorläufigen Institutionen des Kosovo auf die im Rahmen einer politischen Regelung geschaffen Institutionen" widmen. In den Gemeinden Leposavić, Zubin Potok und Zvečan.

und stellvertretende Präsidenten gewählt. Gleichwohl sind die Herausforderungen für die Lokalverwaltungen immer noch beträchtlich. Im ersten Jahr wurde viel Zeit darauf verwendet, die drei obligatorischen Ausschüsse der Versammlungen zu bilden. Darüber hinaus ist auch anderthalb Jahre nach ihrer Bildung der Mangel an Verständnis für die Funktionen und Befugnisse der Gemeinden sowie für die Grundsätze der Transparenz und der Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit spürbar.

Natürlich erleichtern die erfolgreiche Bildung einer multiethnischen Zentralregierung und die Einrichtung zweier Schlüsselpositionen für die Koalition Povratak - derjenigen eines interministeriellen Koordinators für Rückkehrfragen im Büro des Ministerpräsidenten und derjenigen eines Leitenden Beraters für Rückkehrfragen im Büro des Sonderbeauftragten des VN-Generalsekretärs - den politischen Integrationsprozess. In einem nächsten Schritt müssen die demokratisch gewählte zentrale Versammlung, die PISG und die noch zu wählenden Gemeinderäte gemeinsam die Verantwortung für den Aufbau eines multiethnischen Kosovo übernehmen. Aktive Fürsprache und Unterstützung für die Rückkehr und Integration von Minderheiten durch alle politischen Führungspersönlichkeiten und die Spitzen der Gemeinschaften, insbesondere von Seiten der gewählten lokalen Beamten, hat der Sonderbeauftragte Steiner zu Schlüsselrichtmarken für die Entwicklung der kosovarischen Gesellschaft erklärt. Wichtig ist: Soll die Rückkehr dauerhaft sein, bedarf es ebenfalls des aktiven Engagements der Regierung und ihrer Ministerien, insbesondere derjenigen Institutionen, die den Zugang zu den entsprechenden Dienstleitungen regeln. Auch wenn sich das allgemeine politische Umfeld im Kosovo von 1999 bis 2002 Jahr für Jahr verbessert hat, gilt es im Bereich der Institutionen weitere Fortschritte zu machen. Zweifellos hätte die umfassende Beteiligung der kosovo-serbischen Gemeinschaft an den Kommunalwahlen des Jahres 2002 weitere wichtige Auswirkungen auf die Achtung des Rechts der etwa 250.000 Binnenvertriebenen, von denen die meisten in heruntergekommenen Gemeindezentren oder Privatunterkünften in Zentralserbien leben, zurückzukehren und sich in ihre früheren Wohnorte zu integrieren. Geschieht dies nicht und werden hinsichtlich all der anderen Richtmarken des Sonderbeauftragten keine deutlichen Fortschritte erzielt, kann und wird der Prozess, der letztlich zur Lösung der Statusfrage des Kosovo führen soll, nicht in Gang gesetzt werden. Daher hängt der Zeitrahmen für diesen Prozess nunmehr ganz erheblich von den Einwohnern des Kosovo ab.

Parlamentswahlen im Kosovo, November 2001

Partei	Vorsitzender	Stimmen	Stimmen- anteil in %	Sitze
LDK (Demokratische Liga des Kosovo)	Ibrahim Rugova	359.851	45,65	47
PDK (Demokratische Partei des Kosovo)	Hasim Thaci	202.622	25,7	26
KP (Koalition Povratak)	Sima Gazikalovic	89.388	11,34	22
AAK (Allianz für die Zukunft des Kosovo)	Ramush Haradinaj	61.688	7,83	8
Koalition Vatan	Numan Balic	9.030	1,15	4
KDTP (Demokratische Partei der Türken des Kosovo)	Mahir Yagcilar	7.879	1,0	3
IRDK (Demokratische Initiative des Kosovo)	Bislim Hoti	3.976	0,5	2
PDASHK (Demokratische Partei der albanischen Aschkali des Kosovo)	Sabit Rahmani	3.411	0,43	2
LKCK (Bewegung für die nationale Befreiung des Kosovo)	Sabit Gashi	8.725	1,11	1
PSHDK (Christdemokratische Partei des Kosovo)	Mark Krasniqi	7.701	0,98	1
PD (Gerechtigkeitspartei)	Syleman Cerkezi	4.504	0,57	1
LPK (Nationalbewegung des Kosovo)	Emrush Xhemajli	4.404	0,56	1
BSDAK (Bosnische Partei der demokratischen Aktion des Kosovo)	Hilmo Kandic	2.906	0,37	1
PREBK (Vereinigte Roma-Partei des Kosovo)	Haxhi Zulfi Merxha	2.717	0,34	1
PLK (Liberale Partei des Kosovo)	Gjergj Dedaj	3.600	0,46	0
BK (Nationale Front)	Katjaz Fazlia	2.881	0,37	0
PQLK (Liberale Zentrumspartei des Kosovo)	Ibrahim Shala	2.403	0,3	0
PGJK (Grüne Partei des Kosovo)	Daut Maloku	2.325	0,29	0
PSDK (Sozialdemokratische Partei des Kosovo)	Kaqusha Jashari	1.785	0,23	0
PRK (Republikanische Partei des Kosovo)	Feti Grapci	643	0,08	0
PNDSH (Albanische Nationaldemokratische Partei)	Skender Berisha	1.066	0,14	0
IQK (Bürgerinitiative Kosovo)	Qemail Sokoli	631	0,08	0
PLSH (Albanische Liberale Partei)	Gjergi Rapi	428	0,05	0

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina¹

Einführung

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina kann bereits auf eine mehr als sechsjährige Tätigkeit zurückblicken. Da sie eine der ersten großen OSZE-Langzeitmissionen überhaupt war, wurde sie insbesondere in ihrer Anfangszeit oftmals mit einem "Versuchslabor" verglichen. Tatsächlich hatte die Mission in den vergangenen Jahren unerwartete Situationen und Aufgaben zu bewältigen. Zudem wirkt sie in einem einzigartigen Kontext. Die internationalen Organisationen in Bosnien und Herzegowina, die neben der OSZE-Mission mit dem Aufbau eines stabilen und demokratischen Rechtsstaates beauftragt wurden, werden vom Hohen Repräsentanten koordiniert. Dieser wurde im Dezember 1997 mit weit reichenden Vollmachten, den so genannten "Bonn powers", ausgestattet. Sie ermächtigen den Hohen Repräsentanten, Politiker und andere öffentlich Bedienstete zu entlassen, wenn sie "die rechtlichen Verpflichtungen, die im Rahmen des Friedensabkommens eingegangen wurden, oder die Regeln für dessen Implementierung verletzen".2 Ferner ist der Hohe Repräsentant bevollmächtigt, Beschlüsse mit Gesetzeskraft zu erlassen, wenn die Legislative von Bosnien und Herzegowina dazu nicht willens bzw. in der Lage ist. Damit sind beträchtliche Einflussmöglichkeiten und Durchsetzungskraft gewährleistet, die aber auch zu Widerständen gegen die internationale Gemeinschaft, zumindest aber zu einer "Kultur der Abhängigkeit" führen können. So waren bis zum Ende des Jahres 2000 insbesondere nationalistische Parteien aus parteipolitischem Kalkül oftmals nicht bereit, unpopuläre, aber notwendige Gesetze zu verabschieden. Vielmehr verließen sie sich darauf, dass der Hohe Repräsentant sie per Dekret erlassen würde. Sie hofften, sich auf diese Weise der politischen Verantwortung entziehen zu können. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die internationale Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina vor der enormen Aufgabe stand, gleichzeitig eine vom Krieg vernichtete Wirtschaft wiederzubeleben und beim Übergang eines postsozialistischen Landes zur Marktwirtschaft und zu politischem Pluralismus Hilfestellung zu leisten. Für den Wiederaufbau musste enorme materielle Unterstützung gewährt werden. Parallel dazu mussten die politischen Rahmenbedingungen für die Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen geschaffen sowie demokratische Institutionen und rechtsstaatliche Strukturen in Bosnien und Herzegowina er-

_

¹ Der Beitrag behandelt die Entwicklungen bis Anfang August 2002.

Office of the High Representative, Peace Implementation Council, PIC Bonn Conclusions, Bonn, 10. Dezember 1997, in: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182 (eigene Übersetzung).

richtet werden. In den vergangenen Jahren ist die Infrastruktur des Landes aufgebaut worden, die Sicherheitslage hat sich stabilisiert, die "Verwaltungsrechtliche Gesetzgebung für die Rückgabe des Wohneigentums an Flüchtlinge und Vertriebene" ist weitgehend abgeschlossen, die Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen hat sich beschleunigt. Auch der Wiederaufbau ist wesentlich vorangetrieben worden, wenn auch die wirtschaftliche Situation in Bosnien und Herzegowina weiterhin eher düster aussieht und die Arbeitslosigkeit hoch ist (laut den Statistischen Büros der beiden Entitäten betrug die Arbeitslosigkeit Ende 2001 40 Prozent³). Die wesentlichen Rahmenbedingungen für eine funktionierende Demokratie und Volkswirtschaft sind dennoch bereits geschaffen.

Der Mission ist es im Allgemeinen in den vergangenen Jahren gelungen, flexibel und angemessen auf neue politische und sozioökonomische Entwicklungen zu reagieren, nicht zuletzt dank ihres breit angelegten Mandats, das am 15. Dezember 1995 erteilt worden war und auf dem Allgemeinen Rahmenabkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina beruht. Die eigentliche Aufgabe der Mission war dabei stets, den Aufbau demokratischer Institutionen zu fördern und einen Beitrag zur Wahrung der Menschenrechte, zur Umsetzung von Rüstungskontrollvereinbarungen sowie zur militärischen Stabilisierung zu leisten. Zu Beginn stand vor allem die Durchführung und Betreuung der Wahlen in Bosnien und Herzegowina im Mittelpunkt. Schon bald wurde jedoch offensichtlich, dass die Durchführung fairer und freier Wahlen zwar essentielle Grundlage für den Aufbau eines legitimierten demokratischen Staates bildet, dennoch aber nur der Ausgangspunkt eines langfristigen Demokratisierungsprozesses ist. Es wurde deutlich, dass die Mission auch einen "Bottom-up"-Ansatz verfolgen und die Demokratie von ihrer Basis aus - den gewählten Politkern, Bürgern und NGOs - zusätzlich gestärkt werden müsse.

"Im nachhinein kann man zu dem Schluß kommen, daß zu Beginn des Engagements der Staatengemeinschaft in Bosnien und Herzegowina nach Dayton der Organisation von Wahlen auf Kosten einer durchdachten und nachhaltigen Strategie zum Aufbau von Institutionen zuviel Bedeutung beigemessen wurde. Zu jener Zeit waren die OSZE und die internationale Gemeinschaft insgesamt an den Zeitplan von Dayton gebunden, der festlegte, daß spätestens neun Monate nach Unterzeichnung des Friedensabkommens Wahlen abgehalten werden mußten. Die Wahlen fanden auch planmäßig statt (...) Es hatte jedoch auch erhebliche Nachteile, so kurz nach dem Ende der Feindseligkeiten Wahlen abzuhalten (...) Der institutionelle Rahmen, der in westlichen Demokratien

³ Siehe hierzu auch den ICG Report Nr. 151, Bosnia's Precarious Economy: Still not open for Business, vom 7. August 2001, der sich kritisch mit der Rolle der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung in Bosnien und Herzegowina auseinandersetzt.

oft genug für selbstverständlich gehalten wird, fehlte in Bosnien und Herzegowina zur Zeit der Wahlen von 1996 weitgehend. Unter diesen Bedingungen erwies sich die Erwartung, daß die Wahlen einen frühen Rückzug der internationalen Präsenz in Bosnien und Herzegowina und die vollständige Übergabe der politischen Verantwortung an die neugewählten Politiker des Landes gestatten würden, als übertrieben optimistisch."⁴

Die Mission vertiefte und erweiterte daher ihre Bemühungen um die Herstellung eines neuen demokratischen Umfeldes mit Hilfe der Tätigkeit ihrer Abteilungen für Menschenrechte und Demokratisierung und konzentrierte sich parallel zur Durchführung und Betreuung der Wahlen vor allem auf den Aufbau demokratischer Institutionen und die Förderung der Zivilgesellschaft in Bosnien und Herzegowina.

Einen signifikanten Wendepunkt für die weitere Entwicklung der Aktivitäten der Mission in Bosnien und Herzegowina stellte in der jüngsten Vergangenheit das Jahr 2000 dar. Der demokratische Paradigmenwechsel in den Nachbarländern Jugoslawien und Kroatien, ein weitreichendes Verfassungsgerichtsurteil, das den drei "konstitutiven Völkern" in Bosnien und Herzegowina (Bosniaken, bosnische Kroaten und bosnische Serben) gleiche kollektive Rechte auch in den beiden Entitäten zuerkannte,⁵ sowie schließlich der Wahlerfolg multiethnischer Parteien im November 2000 haben auch die Tätigkeitsbereiche der Mission beeinflusst. So legt die reformorientierte und moderate neue politische Führung Wert auf ein partnerschaftliches Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft. Sie wehrt sich gegen die Bevormundung eines "Quasi-Protektorats" und fordert mehr Eigenverantwortung. Von der internationalen Gemeinschaft erwartet sie dennoch aktive Unterstützung in ihren Bemühungen, den Demokratisierungsprozess voranzutreiben.⁶

4 Robert L. Barry, Das Ende der Bombardierung: die OSZE nach der Kosovo-Krise, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 55-65, hier: 59.

Der Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina besteht aus zwei so genannten Entitäten, der serbischen Republika Srpska und der bosniakisch-kroatischen Föderation Bosnien und Herzegowina. Ursprünglich schrieb nur die Verfassung des Ges amtstaates Bosnien und Herzegowina die gleichberechtigte Rolle der drei so genannten "konstitutiven Völker" im Gesamtstaat ausdrücklich fest, während in der Verfassung der Republika Srpska nur die Serben, in derjenigen der bosniakisch-kroatischen Föderation nur die Bosniaken und die Kroaten als "konstitutiv" bezeichnet wurden. Im Juli 2000 entschied das bosnisch-herzegowinische Verfassungsgericht, dass alle drei Völker auch in den Entitäten gleichberechtigt konstitutiv sind und die Entitätsverfassungen entsprechend zu novellieren seien.

So äußerte sich der damalige V orsitzende des Ministerrats Bo snien und Herzegowinas, Zlatko Lagumdžija, gleichzeitig Vorsitzender der multiethnischen Sozialde mokratischen Partei und Außenminister, wiederholt in folgendem Sinne: "Wir brauchen die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft auf Expertenebene, aber wir brauchen niemanden mehr, der für uns Entscheidungen fällt. Die Rolle der internationalen Gemeinschaft sollte darin bestehen, uns zu helfen, nicht aber für uns zu arbeiten, zu denken und für uns die Entscheidungen zu treffen." Sitzung des Lenkungsausschusses des Friedensimplementierungsrates, 13. September 2001, zitiert nach der Tageszeitung Oslobodjenje (eigene Übersetzung).

Die internationale Gemeinschaft hat sich dem gewandelten politischem Umfeld angepasst und ihre Schwerpunkte verlagert. Schritt für Schritt versucht sie, Bosnien und Herzegowina aus der Abhängigkeit von internationalen Agenturen zu lösen und die Eigenverantwortung der nationalen Behörden wiederherzustellen. In der Mission spiegelt sich dies deutlich im Bereich Wahlen wider. Nach sechs Wahlrunden zwischen 1996 und 2000, die die OSZE normativ geregelt, finanziert und bis ins letzte Detail organisiert und überwacht hat, werden die Wahlen im Oktober 2002 erstmals seit dem Abschluss des Abkommens von Dayton von den bosnisch-herzegowinischen Behörden wieder in eigener Regie durchgeführt.

Der politische Kontext in Bosnien und Herzegowina - die Novemberwahlen 2000 und ihre Folgen

Aus den Wahlen im November des Jahres 2000 gingen erstmals in der Geschichte Bosnien und Herzegowinas die bis dahin politisch dominierenden drei nationalistischen Parteien - die bosniakische Partei der Demokratischen Aktion (SDA), die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) sowie die Serbische Demokratische Partei (SDS) - nicht als eindeutige Sieger hervor. Mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft formierte sich im Januar 2001 nach langwierigen Verhandlungen die Mehrparteienkoalition "Alijansa za Promjene" ("Allianz für den Wandel") unter Ausschluss der nationalistischen Parteien. Die Allianz umfasst insgesamt zehn Parteien und wird von der multiethnischen Sozialdemokratischen Partei (SDP) und der Partei für Bosnien und Herzegowina (SBIH) geführt. Mit der knappen Mehrheit der Allianz konstituierte sich erstmals seit zehn Jahren eine reformorientierte Regierung auf Föderationsebene. Auf Gesamtstaatsebene bedarf die Allianz der Unterstützung gemäßigter Parteien der Republika Srpska. Dort bildete der Wirtschaftsprofessor Mladen Ivanić. Vorsitzender der relativ jungen reformorientierten Partei für Demokratischen Fortschritt (PDP), eine so genannte "Expertenregierung".

Die "Allianz für den Wandel" konnte trotz der anhaltenden wirtschaftlichen Stagnation und leerer Kassen auf allen Ebenen wesentliche Erfolge erzielen. Es gelang ihr gegen den (unterschiedlich ausgeprägten) Widerstand der nationalistischen Parteien - insbesondere die HDZ boykottierte die Institutionen des Gesamtstaates und der Föderation - wichtige Gesetze und Projekte durchzusetzen. Ein bedeutender Fortschritt war die Verabschiedung des Ständigen Wahlgesetzes durch das Parlament Bosnien und Herzegowinas im August 2001. Damit wurde eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Aufnahme Bosnien und Herzegowinas in den Europarat erfüllt. Zuvor war der Gesetzentwurf bereits zweimal an der fehlenden Kompromissfähigkeit der damals regierenden nationalistischen Parteien gescheitert. Das verabschiedete Wahl-

⁷ Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 350, PC.DEC/350, 18. Mai 2000.

gesetz lehnt sich an einen Entwurf an, der unter maßgeblicher Mitwirkung der OSZE-Mission von einer Gruppe internationaler und nationaler Experten im Jahre 1999 erarbeitet worden war. Er sieht u.a. eine Frauenquote, Direktwahl in regionalen Wahlbezirken (so genannte multi-member constituencies) und die Möglichkeit des Panaschierens (open list system) vor. Die Mission hatte diese Neuerungen auf Grundlage der Erklärung des Friedensimplementierungsrates (*Peace Implementation Council*, PIC) vom Mai 2000⁸ bereits in ihre provisorische Wahlordnung für die allgemeinen Wahlen des Jahres 2000 eingearbeitet. Das Parlament Bosnien und Herzegowinas fügte zusätzlich eine Dreiprozentklausel in das Gesetz ein. Ferner wurde eine Regelung neu aufgenommen, nach der Vertriebene und Flüchtlinge, die noch immer illegal fremdes Wohneigentum besetzten, nur an ihrem Vorkriegswohnort wählen dürfen. Nicht übernommen wurde die Änderung des Wahlverfahrens für die Völkerkammer der Föderation, die kurz vor den Wahlen im November 2000 von der OSZE-geführten Provisorischen Wahlkommission eingeführt worden war und die letztendlich die HDZ auf ihren beharrlichen Konfrontationskurs gegen die internationale Gemeinschaft und die "Allianz für den Wandel" geführt hatte. Einige Punkte blieben in der verabschiedeten Fassung des Wahlgesetzes zudem offen (wie z.B. der Wahlmodus für die Präsidentschaft der Republika Srpska und der Föderation sowie für die Völkerkammer der Föderation), da man die Umsetzung des Verfassungsgerichtsurteils über die kollektive Gleichberechtigung der drei konstitutiven Völker in ganz Bosnien und Herzegowina, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Wahlgesetzes noch nicht erfolgt war, aber direkten Einfluss auf den Wahlmodus der genannten Organe haben würde, nicht vorwegnehmen wollte.

Mittlerweile sind auch diese "Lücken" gefüllt, da unlängst die Verfassungen der Entitäten entsprechend dem Verfassungsgerichtsurteil geändert wurden. Damit wurde ein langwieriger Prozess, der in seiner Endphase auf große Aufmerksamkeit in den Medien stieß, erfolgreich abgeschlossen. Er begann im Juli 2000 mit der Verkündung des Urteils, das besagte, dass der Grundsatz der kollektiven Gleichberechtigung der konstitutiven Völker nicht nur auf gesamtstaatlicher Ebene, sondern auch in den Verfassungen der Entitäten verankert werden müsse. Detailregelungen zur Interpretation und Umsetzung dieses Urteils überließ man jedoch den Entitätsparlamenten. Da die Verhandlungen sich als schwierig erwiesen, errichtete der Hohe Repräsentant per Dekret im Januar 2001 Verfassungskommissionen in den Entitäten, die Vorschläge zur Umsetzung des Urteils erarbeiten sollten. Die getrennt geführten Verfassungsberatungen in der Republika Srpska und der Föderation kamen jedoch zum Stillstand, da die bosniakischen und kroatischen Parteien auf "symmetrischen" Lösungen in beiden Entitäten bestanden. Diesem Anspruch widersetzten sich wiederum die serbischen Parteien. Auf Initiative und unter

=

⁸ Vgl. Office of the High Representative, Peace Implementation Council, Declaration of the Peace Implementation Council, Brüssel, 24. Mai 2000, in: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id = 5200.

Vorsitz des Hohen Repräsentanten nahmen deshalb die Vorsitzenden der wichtigsten Parteien Bosnien und Herzegowinas die Verhandlungen auf. Sie erzielten in über 100 Verhandlungsstunden einen Kompromiss, der in dem "Mrakovica-Sarajewo-Abkommen" vom 27. März 2002 festgeschrieben und den Entitätsparlamenten zur Diskussion und Abstimmung vorgelegt wurde. Der Hohe Repräsentant musste aber letztendlich am 19. April 2002 doch von seinem Weisungsrecht Gebrauch machen, da bei weiterer Verzögerung des Prozesses die geplanten Wahlen nicht termingerecht am 5. Oktober 2002 hätten stattfinden können. Er erließ die Änderungen der Föderationsverfassung per Dekret, weil hier mangels Zustimmung der SDA und der HDZ die erforderliche Zweidrittelmehrheit verfehlt wurde. In den vom Parlament der Republika Srpska verabschiedeten Verfassungsänderungen wurden inakzeptable Zusätze und technische Mängel beseitigt. Dieser Abschluss ist dennoch als wesentlicher Erfolg der moderaten Kräfte in Bosnien und Herzegowina zu werten. Die Verfassungsreform wurde von den maßgeblichen Politikern in eigener Verantwortung ausgehandelt und von breiten, wenn auch nicht ausreichenden parlamentarischen Mehrheiten gebilligt. Damit bewiesen sie Pragmatismus, wachsende Konsensfähigkeit und politische Reife, die in den vorangegangenen Jahren nur allzu häufig vermisst worden waren.

Am 24. April 2002 konnte Bosnien und Herzegowina schließlich als 44. Mitglied dem Europarat beitreten, nachdem es den größten Teil der Aufnahmebedingungen erfüllt hatte. Mit der Aufnahme übernahm es weitere 91 spezifische Bedingungen, die im Laufe der nächsten drei Jahre erfüllt werden müssen.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft in der gewandelten politischen Landschaft Bosnien und Herzegowinas

Die positiven politischen Veränderungen in Bosnien und Herzegowina und in der Region sowie rückläufige Hilfsgelder für Bosnien und Herzegowina veranlassten auch die internationale Gemeinschaft, ihre Rolle neu zu überdenken. Die OSZE-Mission löste im Jahre 2001 ihre Abteilungen für Medienentwicklung und für Politische Analyse auf. Ab Mitte 2001 widmeten sich die internationalen Organisationen gemeinsam der Reorganisation ihrer Tätigkeiten. Das Ziel war, die Aufgaben der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina zu fokussieren, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organisationen zu verbessern und somit schließlich die Arbeit effizienter und effektiver zu gestalten. Schließlich konnte am 28. Februar 2002 dem Friedensimplementierungsrat ein Konzept zur Restrukturierung der internationalen Gemeinschaft in Bosnien und Herzegowina präsentiert werden, der von allen Beteiligten befürwortet und vom Friedensimplementierungsrat angenommen wurde.

174

Die Leiter der wichtigsten internationalen Organisationen, die in Bosnien und Herzegowina tätig sind (OSZE, SFOR, UNMIBH, IPTF, UNHCR, Europäischer Rat, Weltbank und IWF), beraten sich wöchentlich und stimmen unter dem Vorsitz des Hohen Repräsentanten ihre strategischen Ziele untereinander ab. Um unnötige Überschneidungen auszuschließen und die Kooperation zwischen den internationalen Agenturen zu optimieren, wurden zudem vier spezifische Arbeitsgruppen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaft, Institutionenaufbau sowie Rückkehr und Wiederaufbau gegründet. In den jeweiligen Bereichen wurden klare Zielvorgaben, die zur Orientierung und Selbstkontrolle dienen, formuliert. So sollen Synergien geschaffen und Redundanz vermieden werden. Die Aufgabenbereiche der Arbeitsgruppen basieren auf den drei strategischen Schlüsselprioritäten, die bereits im Mai 2000 vom Friedensimplementierungsrat verabschiedet worden waren: Wirtschaftsreformen, Beschleunigung der Rückkehr und Umsetzung der Eigentums- und Wohngesetze sowie die Konsolidierung und Festigung demokratischer Institutionen, insbesondere auf Gesamtstaatsebene. 9 Unabdingbar für die Erreichung dieser Ziele sind des Weiteren: der Kampf gegen die Korruption, die Unabhängigkeit der Justiz und die Schaffung rechtsstaatlicher Grundlagen in Bosnien und Herzegowina.

Die OSZE-Mission ist ständiges Mitglied in drei der vier Arbeitsgruppen, d.h. in den Gruppen zu den Themengebieten Rückkehr, Institutionenaufbau und Rechtsstaatlichkeit. In der Arbeitsgruppe Rechtsstaatlichkeit trägt die Mission die Verantwortung für den Bereich Menschenrechte. Innerhalb der Arbeitsgruppe zum Institutionenaufbau hat die Mission den Ko-Vorsitz inne und ist verantwortlich für das Thema Institutionenaufbau und Zivilgesellschaft sowie gemeinsam mit SFOR für Verteidigung und Sicherheit. Diese Aufgabenverteilung spiegelt das Mandat der OSZE-Mission wider, das Aktivitäten im Bereich des Aufbaus demokratischer Institutionen und der Förderung von Menschenrechten sowie der Sicherheit umfasst.

OSZE-Aktivitäten in Bosnien und Herzegowina - Aufgaben, Ziele und Entwicklungen

Die Mission ist sowohl nach regionalen als auch nach funktionalen Aspekten strukturiert. Horizontal ist sie in das Hauptquartier (in Sarajewo), vier Regionalzentren (Banja Luka, Tuzla, Sarajewo, Mostar) und 24 Feldbüros gegliedert. Die vier Programmabteilungen Wahlen, Demokratisierung, Menschenrechte und Sicherheitskooperation tragen neben der Verwaltung sowie der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit dem funktionalen Aspekt der Missionsarbeit Rechnung. Die starke Präsenz vor Ort, ein einzigartiger Vorteil der Mission gegenüber anderen internationalen Organisationen in Bosnien und Her-

_

⁹ Vgl. Declaration of the Peace Implementation Council, a.a.O. (Anm. 8).

zegowina, ist unentbehrlich für die operative Umsetzung der Programme auf lokaler Ebene.

Wahlen

Wie bereits erwähnt, hat im Bereich Wahlen eine einschneidende Veränderung stattgefunden. Nach der Verabschiedung des Wahlgesetzes im August 2001 konstituierte sich im November eine unabhängige nationale Wahlkommission. Unter nationalem Vorsitz setzt sie sich aus je einem Vertreter der drei konstitutiven Völker und der Minderheiten in Bosnien und Herzegowina sowie drei internationalen Mitgliedern (einem Vertreter des Hohen Repräsentanten und zwei Vertretern der OSZE) zusammen. Die nationale Wahlkommission hat die Verantwortung und die Aufgaben der von der Mission geleiteten Provisorischen Wahlkommission übernommen, die alle vorhergehenden Wahlen in Bosnien und Herzegowina organisiert und beaufsichtigt hatte. Bis Ende 2002 leistet die Wahlabteilung der Mission den neuen nationalen Behörden noch fachlich beratende sowie materielle Unterstützung. Der nationalen Wahlkommission steht zudem ein erfahrenes professionelles Sekretariat zur Verfügung, dem hochqualifizierte ehemalige Ortskräfte der Mission angehören. Ein reibungsloser Übergang und die termingerechte Durchführung der Wahlen am 5. Oktober 2002 sind damit sichergestellt. Zum Ende des Jahres 2002 wird dann die Mission ihr Mandat im Bereich Wahlen abschließen und ihre Wahlabteilung auflösen.

Demokratisierung

Die Demokratisierungsabteilung der OSZE-Mission geht auf konflikt- und transformationsbedingte Probleme der Gesellschaft ein und bietet technische Hilfe und Expertise zu ihrer Lösung an. Nach den Wahlen 2000 zielten die Missionsprogramme und -projekte zunehmend darauf ab, die in öffentliche Ämter gewählten Vertreter in ihrem demokratischen Selbstverständnis und ihrem Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Wählern zu bestärken. Im Geiste des so genannten *Ownership*-Konzepts, das besagt, dass Politiker in Bosnien und Herzegowina sich die Probleme des Landes zu eigen machen und sie eigenverantwortlich lösen sollen, hat die Mission vornehmlich prozessorientierte und unterstützende operative Programme entwickelt.

Zu diesen zählt das *Good-Governance*-Programm (Programm für verantwortliche Regierungsführung). Bürger werden motiviert, sich aktiver an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Öffentliche Verwaltungen und Regierungen sollen befähigt werden, anstehende Probleme professioneller und effizienter zu lösen. In "maßgeschneiderten" Schulungsseminaren und durch Expertenberatung werden Kenntnisse vermittelt, die z.B. für kompetente Haushaltsführung oder bedürfnis- und ressourcenorientierte Entwicklungsplanung qualifizieren. Durch Anleitung der Bürger zu aktiver Mitgestaltung und der öf-

fentlichen Amtsträger zu Transparenz und Rechenschaftspflicht werden auch Misswirtschaft und Korruption verhindert. Bei den sehr begrenzten finanziellen Mitteln in Bosnien und Herzegowina ist dies von immenser Bedeutung.

Das Good-Governance-Programm gliedert sich in zwei Komponenten: das Projekt "Finanzierung und Umsetzung kommunaler Infrastruktur" und das Kantonalverwaltungsprojekt. Das Kommunalprojekt wird auf Gemeindeebene umgesetzt. Es umfasst ein intensives Schulungsangebot und Vor-Ort-Konsultationen über öffentliche Haushaltsplanung, strategische Planung, Infrastruktur- und Entwicklungsplanung sowie über die Abläufe der parlamentarischen Arbeit. Bürger werden angeleitet, aktiv an den Entscheidungsprozessen in ihrer Gemeinde mitzuwirken. Eine konkrete Maßnahme wurde z.B. in Srebrenica durchgeführt: 10 Von den 25 Mitgliedern des Gemeinderates in Srebrenica hatten 13 keinerlei Erfahrung in der Gemeinderatsarbeit. Das OSZE-Demokratisierungsbüro in Srebrenica entwickelte daher ein umfangreiches Unterstützungsprogramm. Ein Berater für öffentliche Finanzen der Demokratisierungsabteilung führte für Mitglieder der Exekutive, Verwaltungsangestellte für Haushaltsfragen und Gemeinderatsmitglieder eine Schulung durch, die Haushaltsfragen eingehend behandelte. Angeboten wurde zudem ein Workshop zum Thema Haushaltsplanung, an dem auch der Bürgermeister und der Gemeinderat teilnahmen. Mit Gewerkschaftsvertretern wurden Verhandlungen aufgenommen, um eine realistische Formel für die Anpassung der Löhne und Gehälter an den Haushaltsplan der Gemeinde zu finden. Es gelang, den ursprünglichen Haushalt, der auf einer illusorischen Einschätzung der Höhe der voraussichtlichen Gemeindeeinnahmen basierte, um 50 Prozent zu kürzen und ein Rahmenabkommen mit den Gewerkschaften zu vereinbaren.

Das Kommunalprojekt wurde 1998 in 35 der insgesamt 147 Gemeinden Bosnien und Herzegowinas aufgenommen. Die Tatsache, dass sich auch "Hardliner"-Gemeinden wie Foča/Srbinje oder Čapljina um Aufnahme in das Projekt bemüht haben, weist auf den anerkannten Nutzen dieses Programms für die Gemeinden hin. Das Interesse der Gemeinden am Projekt ist so groß, dass die Mission die Nachfrage nicht befriedigen kann. Ein nicht zu unterschätzender Nebeneffekt dieses Projekts ist außerdem die Verbesserung des Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gemeinden über ethnische und politische Grenzen hinweg.

Die Erfahrungen mit dem Kommunalprojekt in der Föderation haben gelehrt, dass viele Probleme nur auf der nächsthöheren Verwaltungsebene, den Kantonen, gelöst werden können. Die Mission initiierte daher im Jahre 2001 das Kantonalverwaltungsprojekt. Es richtet sich gleichermaßen an die Exekutive und an die Legislative in den Kantonen. Auch in diesem Projekt sollen vor allen Dingen transparentes, verantwortungsbewusstes und professionelles

¹⁰ Vgl. OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina, Democratisation, Semi-annual Report 2001, in: www.oscebih.org/democratisation/download/semi_annual_I-VI-01_eng.pdf.

Handeln der Regierungen und Verwaltungen und die aktive Teilnahme der Bürger gefördert werden. Das Bewusstsein der Amtsinhaber soll dafür geschärft werden, dass sie den Bürgern zur Rechenschaft verpflichtet sind und im Interesse des Gemeinwohls zu handeln haben. Wie auch im Kommunalprojekt werden technisches Know-how und Beratung angeboten, um öffentliche Verwaltung und Ministerien kosteneffizienter und effektiver zu strukturieren. Seit Bestehen des Projekts gelang es z.B. tatsächlich, die Kantonshaushalte durchschnittlich um zehn bis 20 Prozent zu senken. Das Kantonalverwaltungsprojekt wird derzeit in fünf der zehn Kantone in der Föderation durchgeführt. Aufgrund der positiven Resonanz auf das Projekt wird die Mission das Angebot auf weitere Kantone ausweiten und zusätzlich die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und mit der Föderationsebene verbessern. Die Mission organisiert des Weiteren Schulungsprojekte für Abgeordnete und Verwaltungsmitarbeiter des Parlaments des Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina. Unter Mitwirkung ausländischer Parlamentarier werden Fachwissen und praktische Kenntnisse, vor allem in den Bereichen Geschäftsordnung, Ausschussarbeit und Regierungskontrolle, vermittelt. Dieses Programm hat die Qualität der Arbeit im Parlament deutlich verbessert und damit die gesamtstaatliche Institution gestärkt.

Elf politische Servicezentren (*Political Resource Centres*) im ganzen Land, die von einheimischen Leitern betrieben werden, stellen politischen Parteien Sitzungsräume und Büroinfrastruktur zur Verfügung. Die Servicezentren bieten Schulungen für Parteimitglieder an, die deren demokratisches Rollenverständnis und das Verantwortungsbewusstsein der Mandatsträger gegenüber den Wählern fördern sollen. In der Vorwahlzeit werden auch Veranstaltungen zur Wähleraufklärung und -registrierung angeboten. Die Schulungen und Programme richten sich verstärkt auch an die Jugendorganisationen der politischen Parteien.

Erfahrungen und Umfragen belegen eine alarmierend hohe Frustration und Apathie junger Leute in Politik und Gesellschaft Bosnien und Herzegowinas. Die OSZE-Mission hat deshalb im Rahmen ihrer Aktivitäten zum Aufbau einer Zivilgesellschaft einen neuen Schwerpunkt auf die Jugendarbeit gelegt. Im Jahre 2001 führte sie einleitend eine erfolgreiche Medien- und Posterkampagne "Mi to možemo" ("Wir können das") durch, die die Jugend dazu motivieren sollte, ihre Zukunft selbst in die Hand zu nehmen und aktiv an der Gestaltung ihres Landes teilzuhaben. Die Kampagne wurde durch kreative Wettbewerbe und Diskussionsveranstaltungen mit prominenten einheimischen Politikern ergänzt. Es ist der Mission gelungen, diese Thematik deutlich ins Bewusstsein der Öffentlichkeit zu tragen und bei den politischen

So sind z.B. 97 Prozent der etwa 660 Parlamentarier in Bosnien und Herzegowina über 30 Jahre alt. Obwohl acht Prozent der Altersgruppe von 18 bis 3 0 Jahren Parteimitglieder sind, glaubt nur ein Prozent aller Vertreter dieser Altersgruppe in Bosnien und Herzegowina, die immerhin 20 Prozent der Wähler in diesem Land stellt, einen Einfluss auf die

Parteien Gehör für ihre jungen Wähler zu finden. Ein weiterer Erfolg war, dass die Kampagne nach ihrem Abschluss von lokalen NGOs aufgegriffen und eigenständig fortgeführt wurde.

Anfang 2002 hat die Mission die "Successor Generation Initiative" (SGI) ins Leben gerufen. Die SGI wendet sich zunächst an eine kleine Zahl ausgewählter engagierte junger Leute unter 30 Jahren, die weitgehend unbelastet von Kriegsgeschehnissen und -rhetorik geblieben sind und das Potential haben, die Zukunft Bosnien und Herzegowinas entscheidend mitzugestalten. Durch spezifische Schulungsveranstaltungen in den Bereichen Wirtschaft, Politik, Erziehungswesen und Medien wird versucht, eine neue Elite heranzubilden, zu vernetzen und auf Führungsaufgaben im politischen und gesellschaftlichen Leben vorzubreiten.

Menschenrechte

Im Zusammenhang mit der Jugendarbeit rückte auch der Bereich der Ausbildung zunehmend in den Vordergrund. Im Laufe der letzten Jahre wurden in diesem Bereich zwar einige Fortschritte erzielt, da aber das Ausbildungswesen von immenser Bedeutung für die Zukunft des Landes ist, müssen die Bemühungen deutlich verstärkt werden. Ein Bildungssystem zu schaffen, das sich mit europäischen Standards messen kann und sich nicht ausschließlich an ethnischen Prinzipien orientiert, ist unabdingbar für die weitere Entwicklung des Landes. Ein modernes, effizientes Bildungssystem fördert nicht nur die ökonomischen Perspektiven des Landes, sondern wirkt auch versöhnend und ist Voraussetzung für die dauerhafte Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen in ihre Vorkriegswohnorte. Gerade dem letzteren Ziel, der Schaffung von gerechten, fairen Rahmenbedingungen, die es Rückkehrern, insbesondere so genannten Minderheitenrückkehrern, ermöglicht, in ihren Vorkriegswohnorten gleichberechtigt mit ihren Nachbarn zu leben, wendet sich die Menschenrechtsabteilung innerhalb der Mission in Bosnien und Herzegowina in verstärktem Maße zu.

Das Koordinationszentrum für Menschenrechte, an dem alle internationalen Organisationen, die mit der Umsetzung von Annex 6 (Menschenrechte) und Annex 7 (Rückkehr) des Allgemeinen Rahmenabkommens befasst sind (Büro des Hohen Repräsentanten/OHR, OSZE, UNHCHR, UNHCR sowie der Internationale Gerichtshof und der Europarat), mitwirken, hat erst im April 2002 die "dauerhafte Rückkehr" als höchste Priorität für das Jahr 2002 bestätigt. Weitere Prioritäten in diesem Bereich sind: Bildungswesen, Reform von Polizei und Justiz, Stärkung nationaler Menschenrechtsinstitutionen sowie die Durchsetzung der Rechte von Minderheiten und der Kampf gegen Diskriminierung. Die Mission mit ihrer breiten Feldpräsenz spielt eine wichtige Rolle bei der Umsetzung dieser Ziele.

Der Schwerpunkt der Arbeit der Menschenrechtsabteilung liegt jedoch weiterhin auf der Förderung des Rückkehrprozesses von Flüchtlingen und Bin-

nenvertriebenen. Die "Verwaltungsrechtliche Gesetzgebung für die Rückgabe des Wohneigentums an Flüchtlinge und Vertriebene" wurde mit der Verabschiedung eines Reformpaktes im Dezember 2001 durch den Hohen Repräsentanten per Dekret weitgehend abgeschlossen. Nun richtet sich das Hauptaugenmerk der internationalen Gemeinschaft auf eine zügige Umsetzung der geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen. Die OSZE-Mission und das Büro des Hohen Repräsentanten, das Büro des UNHCR, UNMIBH und die Kommission für Grundeigentumsansprüche definieren gemeinsam strategische Ziele auf politischer Ebene, bereiten spezifische Aktionen vor und sorgen für die Implementierung auf lokaler Ebene im Rahmen des "Plans zur Umsetzung des Eigentumsgesetzes" (Property Law Implementation Plan, PLIP). Sie überwachen, dass die zuständigen Behörden für die Rückgabe des Wohneigentums nach fairen, gleichen Prinzipien verfahren und die Anträge auf Eigentumsrückgabe in strenger chronologischer Reihenfolge bearbeiten. Die zuständigen Behörden werden bei bewusster Verzögerung des Umsetzungsprozesses angemahnt, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen. Dies gilt insbesondere für die Bereitstellung von Ersatzunterkünften; dabei handelt es sich um alternative Unterbringungsmöglichkeiten für Bürger, die illegal besetzten Wohnraum zwangsräumen müssen, damit der eigentliche Eigentümer zurückkehren kann, die aber keine andere eigene Unterkunft besitzen, in die sie umziehen können.

Durch die konsequente Umsetzung der Gesetze konnten sichtbare Erfolge erzielt werden. 12 Der Rückkehrprozess wurde im Jahre 2001 wesentlich beschleunigt, vor allem die Zahl der Minderheitenrückkehrer ist im letzten Jahr stark angestiegen. Insgesamt sind von über zwei Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen bisher etwa 800.000 an ihre Vorkriegswohnorte zurückgekehrt, darunter etwa 200.000 Minderheitenrückkehrer, d.h. Flüchtlinge und Vertriebene, die in Gebiete zurückkehren, die nun von einer der drei Volksgruppen dominiert werden. 13 Nun muss verstärkt Sorge für eine dauerhafte Rückkehr getragen werden. Gleicher Zugang zu Arbeit, Ausbildung, Gesundheitswesen, sozialen Leistungen (wie z.B. Rente) sowie zur Energie- und Stromversorgung muss gewährleistet werden. Die OSZE-Mission wirkt in Arbeitsgruppen der internationalen Gemeinschaft mit, die die Lösung dieser Probleme in den genannten Bereichen auf politischer Ebene vorantreiben. Außerdem überwacht sie mittels ihrer starken Feldpräsenz die Situation auf lokaler Ebene. Die Mission hat außerdem spezifische Programme zur Vermeidung von Diskriminierung im Beschäftigungs- und Ausbildungsbereich ins Leben

¹² Laut PLIP-Statistik (Stand: Juni 2002) wurden bisher 54 Prozent der Anträge auf Eigentumsrückgabe erfolgreich bearbeitet. In der Föderation sind 58 Prozent der Anträge abgeschlossen, d.h. von 142.000 Familien, die ein en Antrag gestellt haben, habe n nahezu 83.000 Familien ihr Besitzrecht wieder zugesprochen bekommen. In der Republika Srpska sind es 48 Prozent bzw. 52.000 von 109.000 Anträgen.

¹³ Der UNHCR verzeichnete im Jahre 2001 98.865 Rückkehrer, davon 92.061 Minderheitenrückkehrer. Das entspricht einer Steigerungsrate von 36 Prozent im Vergleich zum Vorjahr und einer Verdoppelung der Anzahl der Minderheitenrückkehrer im Vergleich zum Jahre 1999.

gerufen. Im April 2002 wurde ein Programm begonnen, das darauf abzielt. eine Bestandsaufnahme der Situation der Minderheitenschüler und -lehrer in ihren Vorkriegswohnorten zu erstellen, und dazu Informationen über das Schul- und Bildungswesen in den Gemeinden sammelt. Dieser Überblick wird in die Erarbeitung landesweiter Richtlinien zur Überwachung des "Interim Agreement on Accommodation of Specific Needs and Rights of Returnee Children" einfließen. Darüber hinaus hat die Mission im Jahre 2001 zwei Programme entwickelt, die darauf abzielen, gleiche Beschäftigungschancen für alle ungeachtet ihres Glaubens, Geschlechts oder ihrer Volkszugehörigkeit zu gewährleisten. Die Mission bietet Information und Know-how an, um so zu fairen Verfahren bei Einstellungen und Beschäftigungsverhältnissen beizutragen. Mit Unterstützung lokaler Interessengruppen versucht sie die Diskriminierung, insbesondere auf ethnischer Basis, zu reduzieren. Ferner dienen diese Projekte dazu, sich unter dem Gesichtspunkt fairer und gleicher Beschäftigungschancen für alle einen Überblick über die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation zu verschaffen.

Stärkung der Eigenständigkeit von Menschrechtsinstitutionen in Bosnien und Herzegowina und die Förderung der Rechtsstaatlichkeit sind weitere Aufgaben, denen sich die Menschenrechtsabteilung widmet. Sie begleitete z.B. im Jahre 2001 den Übergabeprozess der Ombudsmann-Institutionen in beiden Entitäten aus der Verantwortung der OSZE an nationale Stellen und sorgte durch den Abschluss von *Memoranda of Understanding* mit den Regierungen dafür, dass die Ombudspersonen ihre Arbeit ungehindert, finanziell autonom und ohne jegliche Einschränkung fortführen konnten.

Schließlich trägt die Mission auch Sorge für die Rechte von Minderheiten. Ein Land wie Bosnien und Herzegowina, dass stark dominiert wird von der Diskussion über die drei staatstragenden Volksgruppen - ihre Rechte und ihre Gleichstellung - besteht die Gefahr, dass die Rechte von Minderheiten vernachlässigt werden. Die Mission widmet sich in diesem Zusammenhang mit diversen Projekten insbesondere der Roma-Gemeinde in Bosnien und Herzegowina. Dazu gehört auch ein Stabilitätspakt-Projekt, das in Zusammenarbeit der OSZE mit dem BDIMR, dem Europarat und dem Roma-Beteiligungsprogramm (*Open Society Institute - Budapest*) durchgeführt wird. Es ermutigt Roma, sich im Dialog mit den nationalen Institutionen in Bosnien und Herzegowina Gehör für ihre Probleme und Rechte zu verschaffen. Die Mission unterstützte die Roma bei der Bildung einer "Nationalen Plattform für Bosnien und Herzegowina", die die Rechte und Belange der Roma gegenüber der Regierung Bosnien und Herzegowinas fördern und vertreten soll.

Die Abteilung für Sicherheitskooperation

Die Abteilung für Sicherheitskooperation, vormals "Abteilung für regionale Stabilisierung", leistet Hilfestellung bei der Erfüllung und Überprüfung der Übereinkommen, die im Rahmen der Artikel II und IV des Annex 1-B des

Allgemeinen Rahmenabkommens unter der Schirmherrschaft der OSZE im Jahre 1996 geschlossen wurden. Diese Übereinkommen beziehen sich einerseits auf vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina mit der Staatsebene und den beiden Entitäten als Parteien (Wiener/Artikel-II-Übereinkommen) und andererseits auf Rüstungsbegrenzungen für Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und Bosnien und Herzegowina (Florentiner/Artikel-IV-Übereinkommen).¹⁴ Die politische Verantwortung für die Implementierung der Artikel II und IV trägt der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Wien. Die Arbeit vor Ort wird jedoch von der Abteilung für Sicherheitskooperation durchgeführt. Unter Anleitung des Persönlichen Vertreters unterstützt sie die diversen Beratungskommissionen, 15 die unter diesen Übereinkommen eingerichtet worden sind. Sie leistet Hilfe bei der Durchführung von Seminaren und anderen Aktivitäten, die vom Persönlichen Vertreter unter Maßnahme XI (Kontakte und Zusammenarbeit) des Artikel-II-Übereinkommens veranstaltet werden. Schließlich begleitet die Mission Inspektionen und Überprüfungsbesuche, die im Rahmen der Artikel-II- und Artikel-IV-Übereinkommen unternommen werden. All diese Aktivitäten sind seit dem Abschluss der Übereinkommen weitestgehend gleich geblieben und daher zur Routine geworden. Die dadurch freigewordenen Kapazitäten konnten verstärkt für andere Aspekte der Arbeit im Sicherheits- und Militärbereich genutzt werden.

Die Mission intensivierte ihre Bemühungen zur Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in der militärischen Dimension. ¹⁶ Bosnien und Herzegowina weist hier nachweislich eine der schlechtesten Erfüllungsquoten auf. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die besondere Verteidigungsstruktur in Bosnien und Herzegowina, in der die Verteidigungsangelegenheiten gemäß Allgemeinem Rahmenabkommen in die Verantwortung der jeweiligen Entitäten und nicht in die des Gesamtstaates fallen. Es gilt, die gesamtstaatliche Komponente zu stärken, um bessere Ergebnisse erzielen zu können. Der gültige Verfassungsrechtsrahmen bietet genügend Spielraum für konkrete Verbesserungsmaßnahmen, die von der Mission durchgeführt werden können, wie

¹⁴ Vgl. Heinz Vetschera, Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 335-355.

¹⁵ Hierunter fallen die Gemeinsame Beratungskommission für das Wiener/Artikel-II-Übereinkommen sowie die Subregionale Beratungskommission für das Florentiner/Artikel-IV-Übereinkommen.

Diese betreffen beispielsweise Verpflichtungen aus dem Wiener Dokument 1999 (wie militärischer Informationsaustausch, Ankündigung militärischer Aktivitäten, Flugplatzbesuche usw.), Erfüllung des Dokuments über das OSZE-Kommunikationsnetz, Informationsaustausch nach dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, Fragebogen und Informationsaustausch zum Dokument über den Transfer konventioneller Waffen, Informationsaustausch gemäß dem Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, Prozess der Ratifikation der Chemiewaffenkonvention, den Weltweiten Austausch militärischer Informationen sowie Fragebogen betreffend Anti-Personen-Landminen.

z.B. die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und des Ständigen Ausschusses für militärische Angelegenheiten.

Die Reorganisation der militärischen Strukturen und die Reduzierung des Militärhaushalts bilden den dritten Aufgabenbereich der Abteilung für Sicherheitskooperation. Die Ausgaben für die nebeneinander existierenden Armeen in der Republika Srpska und der Föderation überschreiten prozentual bei weitem die Höhe der Militärhaushalte in westeuropäischen Staaten und sind unter Berücksichtigung des niedrigen Lebensstandards in Bosnien und Herzegowina auf keinen Fall tragbar. 17 Ende 2001 führte die Mission in Zusammenarbeit mit SFOR, Weltbank und IWF daher einleitend die Medienkampagne "Manji Vojnie Troškovi - Veči Životni Standard" ("Niedrigere Militärausgaben - höherer Lebensstandard") durch. Das Thema drang deutlich in die Öffentlichkeit, und es gelang, das Bewusstsein der Bevölkerung für diese Problematik zu schärfen. Vor diesem Hintergrund führte die OSZE-Mission mit Unterstützung anderer internationaler Partner eine Prüfung der Militärhaushalte durch. Die Ergebnisse bestätigten die ursprüngliche Annahme, dass die Militärausgaben zu hoch seien und die Armeen verkleinert werden müssten. Diese Forderung stieß auch bei den zuständigen Verteidigungsministerien auf Akzeptanz. Das Verteidigungsministerium der Föderation beschloss, deren Armee von derzeit 23.000 Soldaten auf 13.200 zu reduzieren. Unter Zusicherung einer Abfindung von 10.000 KM erklärten sich 10.000 Soldaten bereit, bis Juli 2002 freiwillig aus der Armee auszuscheiden. Die OSZE überwacht den Demobilisierungsprozess gemeinsam mit SFOR, Weltbank und IWF. Parallel dazu leisten sie Hilfestellung bei der Bewältigung der damit zusammenhängenden sozialen Fragen. Die Mission unterstützte z.B. in Zusammenarbeit mit SFOR das Verteidigungsministerium der Föderation bei der Herstellung einer Broschüre, die einen Überblick über spezifische Umschulungsangebote, Beschäftigungs- und Existenzgründungsprogramme und andere relevante Informationen für demobilisierte Soldaten enthält.

Ausblick

Die OSZE ist nur eine von vielen internationalen Organisationen, die mit der Befriedung Bosnien und Herzegowinas und dem Aufbau eines demokratischen Staates beauftragt worden sind. "Ihr fielen jedoch entscheidende Aufgaben zu, die es ihr erlaubten, Kompetenz und Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Fest steht, dass die OSZE seit Dayton vom viel zitierten "Papiertiger" zu einer handlungsfähigen operationalen Organisation geworden

¹⁷ So machen die Militärausgaben in Bosnien und Herzegowina bisher bis zu zehn Prozent des Bruttosozialprodukts aus, während der europäische Durchschnitt bei ca. zwei Prozent liegt.

ist." Ihre Programme wie *Good Governance*, ihre Bemühungen um die Beschleunigung des Rückkehrprozesses und um "dauerhafte Rückkehr" sowie ihre Jugendarbeit unterstützen den Friedens- und Reformprozess in Bosnien und Herzegowina und gewährleisten, dass er erfolgreich abgeschlossen werden kann.

Das Ziel ist eindeutig - zur europäischen Integration gibt es keine Alternative. Bosnien und Herzegowina ist es im Jahre 2001 gelungen, unwiderruflich auf den Zug nach Europa aufzuspringen, doch müssen auf dem Weg zur vollen europäischen Integration noch einige Hürden überwunden werden. Hierunter fallen der Abschluss eines EU-Stabilisierungs- und Assoziationsabkommens sowie die Erfüllung der 91 spezifischen Bedingungen im Rahmen des Beitritts zum Europarat, die auch Änderungen der Gesamtstaatsverfassung und des Wahlgesetzes sowie eine Umstrukturierung der ethnisch dreigeteilten Streitkräfte erfordern.

Wirtschaftsreformen müssen intensiviert werden, damit das Land schließlich unabhängig von internationalen Zuwendungen existieren kann. Ein gemeinsamer einheitlicher Wirtschaftsraum sowie funktionierende Institutionen und Verwaltungsstrukturen müssen geschaffen werden. Der äußerst komplexe und teure Verwaltungs- und Regierungsapparat¹⁹ muss in ein effizienteres und kostengünstigeres System umgestaltet werden. Dies könnte bei ausreichendem politischen Willen aller politischen Parteien in Bosnien und Herzegowina auch im Rahmen der gültigen Verfassungsordnungen erzielt werden und bedarf keineswegs einer Änderung des Dayton-Vertrages im Rahmen einer zweiten internationalen Konferenz, wie sie in jüngster Vergangenheit mehrmals von verschiedenen Seiten gefordert wurde.

Die Entitätsverfassungen wurden mit dem Verfassungsgerichtsurteil über die kollektive Gleichberechtigung der drei konstitutiven Völker in Bosnien und Herzegowina angeglichen. Die "vitalen nationalen Interessen" wurden definiert und Mechanismen zu ihrem Schutz eingeführt. Die Änderungen sehen auch eine proportionale Vertretung der ethnischen Gruppen in Regierung, Justiz und Verwaltung vor. Nun gilt es, die Verfassungsänderungen zügig in die Praxis umzusetzen.

Wichtig für den weiteren Friedensprozess ist auch, dass die Kriegsverbrecher vor das Internationale Kriegsverbrechertribunal in Den Haag (ICTY) gestellt und verurteilt werden. Ohne eine konsequente Verfolgung der wegen Kriegs-

¹⁸ Marcel Stössel, Harzende Demokratisierung in Bosnien und Herzegowina - Gemischte Bilanz der OSZE fünf Jahre nach dem Dayton-Abkommen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24/25. Februar 2001, S. 5.

¹⁹ Laut Erhebungen der International Crisis Group (ICG) umfasst die komplexe Struktur von Bosnien und Herzegowina dreizehn politische Einheiten mit legislativer und verfassungsrechtlicher Kompetenz (Gesamtstaat, zwei Entitäten und zehn Kantone), ferner fünf Regierungsebenen (Gesamtstaat, Entität, Kanton, Stadt und Geme inde) mit insgesamt 181 Ministerien bei 3,7 Millionen Einwohnern in Bosnien und Herzegowina. Würde man dieses Verhältnis von Ministerien und Einwohnerzahl auf die Bun desrepublik Deutschland übertragen, dann hätte sie 4.240 Ministerien. Vgl. ICG Report Nr. 151, Bosnia's Precarious Economy: Still Not Open For Business, S. 2.

verbrechen Angeklagten wie Radovan Karadžić und Ratko Mladić wird der Versöhnungsprozess in Bosnien und Herzegowina nicht zum Abschluss gebracht werden können.

Entscheidend ist auch die Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der regionalen Integration in Südosteuropa. Die OSZE kann aufgrund ihrer Präsenz in dieser Region dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Zweifellos schreitet das Land nicht mit Riesenschritten voran, und mancher Fortschritt wird nur mühsam errungen. Der Reformprozess ist komplex und bedarf sicherlich noch eines langen Atems. Internationale Geberländer dürfen daher ihre Investitionen in das Land nicht vollkommen einstellen. Auch die OSZE und ihre Partner werden weiterhin in Bosnien und Herzegowina benötigt. Jedoch muss die Verantwortung für die Entwicklung schrittweise an nationale Amtsinhaber und die Gesellschaft übergeben werden. Bürger und Politiker in Bosnien und Herzegowina müssen ihre Zukunft selbst in die Hand nehmen

Die allgemeinen Wahlen im Oktober 2002, in denen die Legislative und die Exekutive auf allen Ebenen (mit Ausnahme der Gemeinden) für vier Jahre gewählt werden, bieten die Chance für den entschiedenen Ausbau einer pluralistischen Demokratie und für wirtschaftliche Reformen. Mit Parteien, die sich nicht ausschließlich auf nationalistische Rhetorik stützen, sondern sich mit den wirklichen Problemen der Bürger Bosnien und Herzegowinas beschäftigen, können die drängenden Fragen des täglichen Lebens, wie z.B. der Mangel an Arbeitsplätzen und an Perspektiven für die Jugend, der Wohnraumbedarf, die Ausbildung der Kinder und ein höherer Lebensstandard, zielstrebig in Angriff genommen werden.

Die OSZE-Mission in Skopje - Eine sich wandelnde Feldmission in einem sich wandelnden Umfeld¹

Erste Reaktionen auf den bewaffneten Konflikt

Das Jahr 2001 war sicherlich die größte Herausforderung, vor der die Mission der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in ihrer fast zehnjährigen Geschichte jemals gestanden hat. Es war in gewisser Weise auch eine Herausforderung für die Organisation, die unter dem Druck stand, schnell reagieren zu müssen, ohne die Fehler, die in der Region zweifelsfrei gemacht worden waren, zu wiederholen.

Der bewaffnete Konflikt, der 2001 die mazedonische Gesellschaft und den Staat in ihren Grundfesten erschütterte, brachte ein erstarktes internationales Engagement mit sich. Die OSZE reagierte zunächst in zwei Richtungen: Koordinierung und Aufstockung.

Die erste diplomatische Reaktion auf den Beginn der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Albanern und mazedonischen Sicherheitskräften im Ort Tanuševci in den Bergen nördlich der Hauptstadt Skopje im Februar 2001 kam aus dem Präsidentenbüro. Von dort erging ein Appell an die Vertreter der internationalen Gemeinschaft, eine verstärkte Beobachtung der Orte, in denen gekämpft wurde, zu gewährleisten. Die OSZE-Mission als eine der beiden Missionen vor Ort übernahm die Koordinierung dieses Versuchs in enger Zusammenarbeit mit der Beobachtermission der EU (European Union Monitoring Mission, EUMM) und dem UNHCR. Unter Beteiligung der vor Ort vertretenen bilateralen Botschaften wurden tägliche Konvois an den Ort der Auseinandersetzungen geschickt.

Dieser erste Versuch galt der Vertrauensbildung. Die internationale Präsenz sollte der mazedonischen Regierung signalisieren, dass eine Aggression von außerhalb des eigenen Territoriums (aus dem Kosovo) nicht kommentarlos hingenommen würde. Gleichzeitig fanden Besuche in den Grenzdörfern statt, und die Regierung begann zaghaft, lange verschleppte Ausbesserungen der äußerst rudimentären Infrastruktur der Grenzregion durchzuführen. Ziel dieser gemeinsamen Anstrengungen war es, eine Ausweitung des Konflikts zu verhindern. Wie sich wenige Wochen später zeigen sollte, war es dazu jedoch schon zu spät.

Am 4. März 2001 wurde dieser Maßnahme ein brutales Ende gesetzt. Eine vermutlich von der so genannten "Nationalen Befreiungsarmee" (UCK²) ge-

Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Albanisch Ushtria Çlirimtarë Kombëtarë, nicht zu verwechseln mit der Befreiungsarmee des Kosovo, albanisch Ushtria Çlirimtarë e Kosovës. Die Ähnlichkeit im Namen dürfte

legte Landmine tötete zwei Soldaten der mazedonischen Armee, der internationale Konvoi kam einige Minuten später am Ort des Zwischenfalls an. Versuche, einen schwerverletzten Soldaten noch zu retten, blieben erfolglos, teilweise auch wegen der Unfähigkeit der KFOR-Kommandostrukturen, einen Hubschrauber zur Verfügung zu stellen.

Wegen der Gefahr weiterer Minenexplosionen wurde die Beobachtung der Kampfhandlungen durch eine breite internationale Präsenz aufgegeben. Gleichzeitig fanden Versuche auf diplomatischer Ebene statt, den Konflikt einzudämmen. Die politische Führungsrolle übernahmen von Anfang an die EU (in Gestalt des Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana), die NATO (durch Generalsekretär Lord Robertson) und die USA. Die OSZE wurde, wie schon zuvor im Kosovo-Konflikt, in die Rolle einer ausführenden Organisation gedrängt. Die Mission der OSZE in Skopje sah sich mit den Schwächen ihres bisherigen Mandats und einer latent unfreundlichen Haltung innerhalb einiger mazedonischer Institutionen³ konfrontiert, was die Reaktionsfähigkeit auch vor Ort einschränkte. Dennoch wurde eine permanente Präsenz vor Ort aufrechterhalten, wobei die Ressourcen der Mission auf das Äußerste strapaziert wurden.⁴ Die Mission hielt es dennoch für unerlässlich, aus erster Hand zu berichten und zu versuchen, ein durch die Medienberichterstattung verzerrtes Bild des Konflikts zu korrigieren. Es war auch deutlich geworden, dass zumindest in der Anfangsphase des Konflikts die Berichte der OSZE-Mission direkt zur Meinungsbildung in den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten, aber auch anderswo beitrugen.

Als die Regierung im Frühjahr einen Krisenstab einrichtete, dessen Aufgabe es war, sämtliche Aktivitäten mit Bezug auf den Konflikt zu koordinieren, war auch die OSZE-Mission in diesem vertreten. Der Stab arbeitet zum heutigen Zeitpunkt immer noch in seiner Funktion als Koordinierungsgremium unter Einbeziehung und mit aktiver Mitarbeit der Mission.

nicht zufällig sein, wird die mazedonische UÇK doch inzwischen weitläufig als eine Nachfolge- bzw. Teilorganisation der ursprünglichen, kosovarischen UÇK gesehen.

³ So versuchte der damalige maze donische Außenminister Srgjan Kerim vor und unmittelbar nach Ausbruch des Konflikts noch die Schließung der ÖSZE-Mission in Skopje zu erreichen. Seine Argumentation lautete zunächst, die Mission habe ihre Aufgabe erfüllt. Später erklärte er in einem Interview im staatlichen Fernsehen, die OSZE hätte den Minenzwischenfall am 4. März 2001 "verschuldet" und damit das Leben zweier mazedonischer Soldaten geopfert, die den Konvoi eskortiert hätten. Tatsache ist, dass der Konvoi zufällig Minuten später an den Ort des Zwischenfalls gelangt e und OSZE- und andere Mitarbeiter verzweifelt versuchten, das Leben eines der Soldaten zu retten. Sowohl diplomatische Schritte als auch die Medienkampagne gegen die Mission waren letzten Endes nicht von Erfolg gekrönt.

⁴ Zu diesem Zeitpunkt bestand die Mission aus acht internationalen Mitgliedern.

Der Beschluss des Ständigen Rates, die Mission zu verstärken, kam im März 2001.⁵ Nach Skopje wurden daraufhin zusätzliche Beobachter geschickt. Diese Entscheidung zu fällen war offenbar nicht einfach, sie ebnete aber den Weg für die weitere Aufstockung. Es gab zu der Zeit offenbar Befürchtungen in einigen Teilnehmerstaaten, dass sich eine zu große OSZE-Präsenz im Lande negativ auf das subjektive Souveränitätsempfinden auswirken könnte. Mit der aufgestockten Mission war es jedenfalls annähernd möglich, im Rahmen des Mandats aktiv zu bleiben und das Konfliktgebiet einigermaßen abzudecken, so dass die Berichte auf eine glaubhafte Basis gestellt werden konnten.

Die Grenzen einer zivilen Mission wurden allerdings während der Kämpfe sehr deutlich. Ziel der OSZE in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien war in erster Linie die Krisenprävention. In einem bewaffneten Konflikt wird der Handlungsspielraum jedoch erheblich eingeengt. Ein kreativer Umgang mit Mandat und Aufgaben der Mission erlaubte es dennoch, akute Krisenprävention zu betreiben. Die Ergebnisse waren allerdings von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. So gelang es der Mission, Regierungsvertreter dazu zu bewegen, die hauptsächlich albanisch bewohnten Dörfer westlich von Kumanovo (nordöstlich der Hauptstadt Skopje) zu besuchen und mit der Bevölkerung zu sprechen. Ziel war es sicherzustellen, dass die Unterstützung für die UÇK so gering wie nur möglich ausfiel. Mittel zum Zweck waren Verbesserungen in der lokalen Infrastruktur und anderen von den Einwohnern angesprochenen Bereichen, z.B. im Gesundheitswesen. Diese Maßnahmen, wären sie vorher getroffen worden, hätten das Konfliktpotential um vieles gesenkt, waren die Sorgen der Bevölkerung doch ganz andere als die ausgesprochenen, vor allem aber die unausgesprochenen Ziele der UCK. So jedoch blieben viele dieser Versuche erfolglos und unterstrichen nur den Mangel an Vertrauen, das die etablierten albanischen Parteien in der Bevölkerung genossen.⁶

In einzelnen Fällen gelang es der Mission, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. So ist die Wiederherstellung der Wasserversorgung für die Stadt Kumanovo, die im Laufe der Kampfhandlungen aufgrund eines technischen Defekts unterbrochen worden war, auf eine solche Vermittlung zurückzufüh-

Auf politischer Ebene versuchte die OSZE-Mission, die Reform der Lokalverwaltung zu forcieren. Die Reform als solche wurde von der OSZE seit

Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 405, Vorübergehende Verstärkung der OSZE-"Spillover"-Überwachungsmission in Skopje, PC.DEC/405, 22. März 2001. 5

Der 1998 gebildeten Koalitionsregierung gehörte mit der Demokratischen Partei der Albaner (DPA) die damals größte der albanischen Parteien an. Die Wahlen im September 2002 haben der Demokratischen Union für Integration (DUI) des frü heren UÇK-Führers Ali Ahmeti die Mehrheit unter den ethnischen Albanern und die Regierungsbeteiligung gebracht.

längerem als eine der wichtigsten vertrauensbildenden Maßnahmen angesehen, weshalb die Regierung, die sich die Reform auf die Fahnen geschrieben hatte, für dieses Vorhaben seit 1998/1999 die volle Unterstützung der Mission erhielt. Die Zusammenarbeit mit den beiden hauptsächlich damit befassten Ministerien, Justiz und Lokale Selbstverwaltung, war bereits vor der Krise eng. Die Festschreibung der Reform der Lokalverwaltung im Rahmenabkommen von Ohrid ist zum Teil sicherlich auf die Bemühungen der OSZE zurückzuführen.

Die Ernennung von Max van der Stoel, dessen Mandat als Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten am 30. Juni 2001 endete, zum Persönlichen Vertreter des rumänischen OSZE-Vorsitzes für Mazedonien war sicherlich ein wichtiger Schritt, das politische Profil der OSZE zu erhöhen bzw. den Schaden, den sein Vorgänger in diesem Amt⁷ angerichtet hatte, zu beheben. Seine Teilnahme an den Verhandlungen in Ohrid stellte sicher, dass einige der Themen, die für die OSZE von Bedeutung sind, dort behandelt und berücksichtigt wurden.

Waffenstillstand und Übergang zu neuen Formen des Engagements

Der Waffenstillstand, der auf die Evakuierung der UÇK-Kämpfer aus dem von ihnen besetzten Dorf Aračinovo⁸ folgte, erwies sich als dauerhaft, wenn auch sehr zerbrechlich. Die Aufgabe der OSZE-Beobachter wandelte sich wiederum, entsprechend den Gegebenheiten vor Ort. Die Haupttätigkeit in dieser Periode bestand darin, die Einhaltung des Waffenstillstands zu beobachten. Dass dies nicht umfassend möglich war, lag einerseits an der geringen Zahl der Missionsmitarbeiter, andererseits am Profil einer zivilen Mission. Es galt jedoch, die Periode zwischen dem Ersuchen des mazedonischen Präsidenten Boris Trajkovski an die NATO, eine Truppe zur Entwaffnung der UÇK ins Land zu entsenden, und der eigentlichen Entsendung der Truppen zu überbrücken. Auf der anderen Seite stand die Erwartung der Regierung, dass die OSZE-Mission genau Buch über die Waffenstillstandsbrüche führen

Der Amerikaner Robert Frowick war zuvor daran gescheitert, dass er seine politischen Schritte nicht genügend mit allen Seiten abgesprochen hatte; seine Vermittlungsmission musste unterbrochen werden. Vgl. h ierzu auch Alice Ackermann, Auf des Messers Schneide - Mazedonien zehn Jahre nach der Unabhängigkeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 125-144, insbesondere S. 140.

⁸ Eine Elitetruppe der UÇK hatte im Juni 2001 das Dorf Aračinovo besetzt, das sich wenige Kilometer von Skopje entfernt befindet. Damit lagen die einzige Erdölraffinerie, der Flughafen und die Autobahnzufahrt zur Hauptstadt Skopje innerhalb der Reichweite der UÇK. Dieser unhaltbare Zustand und die Tatsache, dass eine Einnahme des Dorfes durch die mazedonische Armee mit erheblichen Verlusten verbunden gewesen wäre, führten zu von der mazedonischen Regierung angeregten Verhandlungen, die von Vertretern der NATO mit der UÇK geführt wurden. Das Ergebnis waren die von der NATO mit Hilfe der OSZE organisierte Evakuierung der UÇK-Kämpfer aus Aračinovo und ein Waffenstillstand, der zu den Friedensverhandlungen zunächst in Skopje, dann in Ohrid, führte.

sollte. Die OSZE lief Gefahr, zum Gegenstand der Spannungen innerhalb der Krisenregierung zu werden, zumal sie keinerlei Mandat, geschweige denn die Macht besaß, den Landgewinn, den die UÇK durch einen klaren Bruch des Waffenstillstandsabkommens im Gebiet nördlich von Tetovo erzielt hatte, zu verhindern oder gar zu stoppen.

Gleichzeitig wurden Ideen in der Öffentlichkeit gehandelt, wie eine neue OSZE-Mission in der Nachkrisensituation aussehen könnte. Die Tatsache, dass diese öffentlich und ohne die Mission zu konsultieren diskutiert wurden (es war damals die Rede von bis zu 500 Beobachtern), weckte Befürchtungen vor einer zweiten KVM. Diese Gerüchte führten zu einem weiteren Akzeptanzverlust auf Seiten der ethnisch mazedonischen Bevölkerung, der in einem Brandanschlag auf den Fuhrpark der OSZE gipfelte, dem nebenbei auch einige UN-Fahrzeuge zum Opfer fielen. Wenn diese Anschläge, zu deren Adressaten auch einige westliche Botschaften gehörten sowie einige Geschäfte, deren Besitzer Muslime (nicht immer Albaner) waren, auch lediglich Teil einer gut orchestrierten Kampagne von Kräften innerhalb der Regierung waren, stießen sie doch bei der breiten Bevölkerung nicht nur auf Ablehnung.

Eine gleichzeitige Kampagne in einem Teil der Medien, die die OSZE zum Teil als pro-albanisch, zum Teil - als Gipfel der Absurdität - sogar als Mitkämpfer der UÇK darzustellen versuchten, verstärkte das negative Bild der Organisation im Lande. Es war auch nicht gerade hilfreich, dass prominente Politiker entweder schwiegen oder die internationale Gemeinschaft offen der Kumpanei mit den "albanischen Terroristen" bezichtigten. Das staatliche Fernsehen MTV tat sich bei der Hetze gegen die internationale Gemeinschaft besonders hervor. Aber auch andere Medien zogen nach. ¹⁰

In dieser Situation versuchte die OSZE-Mission zu agieren. Es gab eine Reihe von Gesprächen mit Vertretern anderer internationaler Organisationen und mit Regierungsvertretern, um eine Informationskampagne für die Zeit nach der Beendigung der Kämpfe ins Leben zu rufen. Diese wurde jedoch nie verwirklicht. Auch eine Informationskampagne, die im Rahmenabkommen von Ohrid, das schließlich am 13. August 2001 von der Regierung und den albanischen Parteien (nicht jedoch von der UÇK) unterzeichnet wurde, festgeschrieben ist und mit der bei der Bevölkerung Akzeptanz für die dort herbeigeführten Beschlüsse erreicht werden sollte, wurde nie durchgeführt; der Inhalt des Abkommens ist weiten Teilen der Bevölkerung bis heute nicht be-

9

Die so genannte Kosovo-Verifizierungsmission war vor den NATO-Angriffen auf das Kosovo und das damalige Jugoslawien ins Kosovo entsandt worden, um den zwischen Richard Holbrooke und Slobodan Milošević vereinbarten Rückzug der jugoslawischen Sicherheitskräfte zu überprüfen. Ein erheblicher Teil dieser Mission wurde bei Beginn der NATO-Angriffe in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien evakuiert, wo sie bei der ethnisch mazedonischen Bevölkerung ein denkbar negat ives Image genoss. Die Gründe dafür sind vielfältig, bedürften aber einer separaten Analyse.

Eine der Glanzstunden politisch motivierter Hetze lieferten im Juli 2001 SITEL und Kanal 5, beides private Fernsehsender, die einen Bericht aus Tetovo ohne Gegenprüfung sendeten, in dem "berichtet" wurde, dass aus einem fahrenden OSZE-Fahrzeug auf einen Polizei-Kontrollpunkt geschossen wurde. Die Folgen ließen nicht lang e auf sich warten, OSZE-Teams wurden beschossen, glücklicherweise ohne Schaden.

kannt. Dass dadurch Gerüchte und Missverständnisse gefördert werden, versteht sich von selbst.

Es wurde der OSZE in dieser Zeit von verschiedenen Seiten vorgeworfen, ihre Tätigkeit nicht transparent zu machen. Es ist nur teilweise gelungen, z.B. Journalisten davon zu überzeugen, dass die OSZE maximale Transparenz in ihrer Tätigkeit und ihren Strukturen herstellt, nicht aber in den Berichten, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Es gilt örtlichen, aber teilweise auch internationalen Journalisten nach wie vor als suspekt, wenn über "innere Angelegenheiten" eines Staates berichtet wird.

Nach Ohrid - Eine neue Mission?

Das Ohrider Rahmenabkommen hat einige neue Tätigkeitsfelder für die Mission der OSZE festgelegt. Im Vorfeld waren Mitglieder der Mission mit Unterstützung von Kollegen aus dem OSZE-Sekretariat in Wien aktiv daran beteiligt, die Vorstellungen der Organisation in den so genannten Friedensplan von Präsident Trajkovski einzubringen. Dieser Teil der Zusammenarbeit verlief in einer äußerst entspannten und kollegialen Atmosphäre, und die Vorstellungen und Vorschläge der Organisation wurden sowohl vom Präsidialamt als auch von den Vertretern des Außenministeriums als hilfreich angesehen und berücksichtigt.

Um die Aufgaben, die der Mission durch das Rahmenabkommen zugedacht wurden, erfüllen zu können, wurde die Mission im Herbst 2001 schrittweise um eine beträchtliche Anzahl von so genannten Vertrauensbildungsbeobachtern (*confidence-building monitors*), Polizeiberatern und Polizeiausbildern ergänzt. Diese letzte Aufstockung zog auch eine Verbreiterung der Verwaltungsstrukturen sowie die Einstellung einer entsprechend hohen Anzahl von Ortskräften nach sich, so dass die jetzige Stärke der Mission etwa 240 internationale Mitglieder und rund 250 Ortskräfte beträgt.

Die neuen Aufgaben für die Mission der OSZE sind hauptsächlich im Anhang C des Ohrider Rahmenabkommens festgelegt. Sie sollen in den folgenden Absätzen einzeln behandelt werden.

Volkszählung

Wenn auch die EU und der Europarat die führende Rolle einnehmen und über die notwendigen Experten verfügen, um eine umfassende Beobachtung der anstehenden (und bislang mehrere Male verschobenen) Volkszählung durchzuführen, so ist die OSZE doch durch zwei ihrer Institutionen im so genannten Leitungskomitee dieser Mission repräsentiert. Das Büro des Hohen Kom-

192

¹¹ Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss über die weitere Verstär kung der OSZE-"Spill-over"-Überwachungsmission in Skopje und die Entsendung von Polizeiberatern und Polizeiausbildern, PC.DEC/439, 28. September 2001.

missars für nationale Minderheiten (HKNM) sowie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) vertreten in diesem Gremium die Standpunkte der OSZE, die in verschiedenen Dokumenten niedergelegt sind. ¹² Die derzeitigen Pläne sehen vor, dass die Volkszählung vom 1. bis 15. November 2002 stattfinden soll.

Wahlen

Die OSZE bzw. ihre auf Wahlbeobachtung spezialisierte Institution, das BDIMR, hat die Parlamentswahlen am 15. September 2002 beobachtet. Der Wahltermin, laut Rahmenabkommen der 27. Januar 2002, war mehrere Male mit dem Argument verschoben worden, dass die Regierung den Großteil der Gesetze, die im Rahmenabkommen festgelegt worden waren, noch in jener Legislaturperiode verabschieden sollte. Andererseits wurde als Argument gegen vorgezogene Wahlen angeführt, dass die Sicherheitslage in den ehemaligen Konfliktgebieten noch keine Wahlen im Winter oder Frühjahr 2002 erlaubt hätte

Eine politische Vereinbarung der vier Parteien, die das Ohrider Rahmenabkommen unterzeichnet haben, ¹³ und des Präsidenten der Republik wurde dahin gehend getroffen, dass das Wahlsystem vollständig geändert werden sollte. War bisher mit einem gemischten System von Mehrheitswahl und proportionaler Listenwahl gearbeitet worden, so wurde nun entsprechend der Vereinbarung ein reines Verhältniswahlsystem eingeführt. Das Territorium wurde in sechs bevölkerungsmäßig etwa gleich starke Bezirke eingeteilt, jeder Bezirk stellt 20 Abgeordnete. Diese neue Herangehensweise sowie weitere Vereinbarungen des Ohrider Abkommens, wie z.B. der Gebrauch von Minderheitensprachen, erforderten eine umfassende Änderung der Wahlgesetzgebung.

Auf Ersuchen der mazedonischen Regierung wurde eine zahlenmäßig starke Beobachtungsmission entsandt, wenn auch die Vorstellungen einiger Politiker, einen Beobachter pro Wahllokal zu stellen, nicht realisierbar waren. Wichtig war in diesem Prozess, dass die Verantwortung für den Ausgang der Wahlen nicht auf die internationale Gemeinschaft abgewälzt würde. Diese Tendenz, verbunden mit nachträglichen Schuldzuweisungen, konnte während der Wahlen in den letzten Jahren festgestellt werden.

Die OSZE-Mission nahm einen Wahlexperten in ihre Reihen auf, der zusammen mit einem vom BDIMR sekundierten Experten zum einen das Justizministerium aktiv im Hinblick auf die notwendigen Änderungen in der

So z.B. im Kopenhagener Dokument der Konferenz über die Mens chliche Dimension, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.1, oder in den Empfehlungen des HKNM von Lund, Oslo und Den Haag.

Die Unterzeichner des Abkommen s sind der Präsident der Republik, Boris Trajkovski, und die Parteivorsitzenden der VMRO-DPMNE, Ljubčo Georgievski, der SDSM, Branko Crvenkovski, der DPA, Arben Xhaferi und der PDP, Ymer Ymeri. Als "Zeugen" unterzeichneten auch die beiden Vertreter der EU, François Léotard, und der USA, James Pardew.

Wahlgesetzgebung beriet, zum anderen die Aktivitäten der internationalen Organisationen und bilateralen Botschaften im Hinblick auf die Verbesserung der Bedingungen zur Abhaltung von qualitativ hochwertigeren Wahlen koordinierte. Der Druck, der auf der Regierung und den politischen Parteien lastete, war groß, der Vertrauensverlust war schon im Vorfeld allenthalben in Umfragen sichtbar geworden. Von Unregelmäßigkeiten geprägte Wahlen, wie sie in der Vergangenheit stattgefunden haben, hätten schwerwiegende Folgen für die sich gerade wieder stabilisierende Situation im Lande haben können.

Letzten Endes verliefen die Wahlen ohne größere Zwischenfälle, jedoch begleitet von einer ganzen Reihe systemimmanenter Schwächen, die auch durch eine neue Gesetzgebung nicht vermieden werden konnten. Der Wahlprozess ist mittlerweile beendet, ein Regierungswechsel hat stattgefunden und die Machtübergabe ist - entgegen den Befürchtungen einiger Beobachter - ebenfalls ohne größere Probleme vollzogen worden. Die Beobachtermission des BDIMR und der OSZE, der über 850 Beobachter angehörten, hat sich als erfolgreiche Maßnahme zur Konfliktvermeidung erwiesen. Allerdings ist eine solch hohe Zahl an Beobachtern gemessen an der Größe des Landes auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten. Es wird deshalb in der Zukunft wichtig sein, dass die mazedonischen Wahlorgane in ihrer Kompetenz und Professionalität entscheidend gestärkt werden.

Flüchtlingsrückkehr

Die beiden Organisationen, die sich federführend mit der Rückkehr von Flüchtlingen bzw. von Binnenvertriebenen beschäftigen, sind der UNHCR und das IKRK. Die OSZE-Mission hat durch ihre zahlenmäßig starke Präsenz vor Ort seit Wirksamwerden des Waffenstillstandes aktiv die Bemühungen dieser beiden Organisationen unterstützt. Waren die Beobachter der OSZE am Anfang des Prozesses damit beschäftigt, Konvois von Rückkehrern zu eskortieren bzw. durch ihre Anwesenheit eine Entspannung der Atmosphäre zu bewirken, hat sich diese Tätigkeit im Laufe der letzten Monate geändert. Konstanter enger Kontakt mit den formellen und informellen Machthabern vor Ort, Diskussionen, in deren Verlauf die Notwendigkeit der Rückkehr der Vertriebenen als Vorbedingung für die weitere Entwicklung der Region unterstrichen wurde, sowie die Vermittlung von Entwicklungsprojekten in die Gegenden, in denen die Rückkehr möglich gemacht wurde, blieben nicht ohne Resultat. Die Anzahl an Flüchtlingen bzw. Binnenvertriebenen ist im Verlaufe dieses Jahres auf wenige Tausend zurückgegangen.

Es versteht sich von selbst, dass die Beobachter der OSZE nicht im luftleeren Raum agierten und noch agieren, sondern dass es sich um eine koordinierte Arbeit mit den genannten beiden führenden Flüchtlingsorganisationen, mit EU und NATO und mit einer ganzen Reihe von Geldgebern sowie nichtstaatlichen Organisationen handelt.

194

Eines der Probleme, mit denen die kommenden mazedonischen Regierungen, aber auch die internationale Gemeinschaft in diesem Zusammenhang konfrontiert sein werden, ist die Gefahr der so genannten "schleichenden ethnischen Säuberung". Der bewaffnete Konflikt des Jahres 2001 hat die Kluft zwischen den ethnischen Gruppen erheblich vertieft. Z.B. brachte der Ausbruch der Kämpfe in Tetovo eine mehr oder weniger freiwillige, aber deutlich feststellbare Ghettoisierung oder das, was mit anderen Worten "Mikrovertreibung" genannt wird, mit sich. Der ethnische Graben in der Stadt ist deutlich zutage getreten, ganze Viertel werden von der einen oder der anderen Gruppe okkupiert und exklusiv beansprucht. Ähnliches passiert in den ländlichen Gebieten, wo in gemischt-ethnischen Dörfern die beiden "Hälften" deutlicher denn je definiert werden. Nicht-mazedonische oder nicht-albanische Bevölkerung wird oft zwischen den beiden Gruppen aufgerieben und dazu gezwungen, Stellung zu beziehen.

Oft nimmt dieser Prozess, der im westlichen Teil des Landes, aber auch in der ländlichen Umgebung von Skopje schon seit längerem feststellbar ist, formale Gestalt an. Der Immobilienmarkt wird zwar von Angebot und Nachfrage bestimmt, immer öfter aber auch von Verlust der Perspektive der einen oder der anderen Gruppe an einem bestimmten Ort.

Sollte es den Machthabern, aber auch der internationalen Gemeinschaft Ernst damit sein, dass der multiethnische Charakter Mazedoniens erhalten und gepflegt werden soll, ist diesem schleichenden Prozess der Bildung ethnisch "reiner" Gebiete mit einer ganzen Reihe von präventiven Maßnahmen Einhalt zu gebieten. Der OSZE dürften sich hier einige Möglichkeiten bieten, in anderen Teilen des Balkans begangene Fehler nicht zu wiederholen.

Geberkonferenz

Viele der Berichte der OSZE-Mission, deren Daten und Lagebeurteilungen auch von anderen Organisationen und Staaten genutzt wurden, fanden sich indirekt in den Beschlüssen der Geberkonferenz, die im Frühjahr 2002 stattfand, wieder. Wenn die OSZE selbst auch keine Geberorganisation ist, so beziehen sich doch viele der Expertenberichte unter anderem auch auf Informationen aus der Mission der OSZE. Die Politik, lokal erworbene Expertise an Dritte weiterzugeben, war in der Vergangenheit einer der Faktoren, die das politische Profil und die Glaubwürdigkeit der Mission bestimmt haben. Sollte die Mission in Zukunft diese Politik beibehalten und im Kontext einer größer gewordenen Anzahl an vor Ort vertretenen Organisationen ausbauen, könnte das zur Erfüllung ihres Mandats beitragen, das ein "hohes politisches Profil" einfordert.

Wie schon erwähnt, hatte sich die OSZE-Mission bereits lange vor Ausbruch des Konflikts für eine Stärkung lokaler Strukturen und einen Machttransfer von einer überzentralisierten Staatsregierung auf die seinerzeit unterentwickelten Lokalregierungen stark gemacht. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Ministerium für lokale Selbstverwaltung und eine Reihe von Studienreisen für Gruppen von Bürgermeistern und Beschäftigten des Ministeriums sowie mehrere Seminare, jeweils von der Mission organisiert und von einzelnen Teilnehmerstaaten finanziert, wirkten sich positiv auf die Arbeit an einem Paket von Gesetzesnovellen aus, durch die das Verhältnis zwischen zentraler und lokaler Macht neu definiert werden soll. Zum Zeitpunkt der Ohrider Verhandlungen befanden sich diese Gesetze schon im parlamentarischen Prozess. Nichtsdestoweniger war es umso wichtiger, dass sie in das Rahmenabkommen aufgenommen wurden, um die politische Bedeutung des Prozesses der Dezentralisierung für die Zukunft des Landes zu unterstreichen.

Als Folge der vom Ohrider Rahmenabkommen vorgegebenen Aufgaben hat die Mission ein Pilotprojekt bestimmt, in dem sechs Gemeinden die Zusammenarbeit in Ressorts wie gemeinsame Verwaltung, gemeinsame Abwasserentsorgung, Bildung von Interessenverbänden usw. üben sollen. Der Versuch soll Modellcharakter für die weiteren Reformen haben. Hauptmotivation für die Durchführung dieses Projekts sind Ängste in der Bevölkerung und innerhalb des politischen Spektrums davor, dass eine verstärkte Dezentralisierung vermuteten Kantonisierungsbestrebungen Vorschub leisten würde. ¹⁴ Die an dem Projekt teilnehmenden Gemeinden wurden bewusst ausgewählt und sind von zwei wesentlichen Faktoren geprägt: multiethnischer Zusammensetzung und akutem Mangel an menschlichen, finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen. Durch das Projekt soll gezeigt werden, dass Not ethnische Barrieren überbrücken kann, und dass eine solche Haltung von potentiellen Geldgebern gewürdigt wird.

Die OSZE als Organisation und die Mission im Besonderen versuchen nicht etwa, sich durch dieses oder ähnliche Projekte als Geberorganisation zu profilieren. Es geht vielmehr darum, notwendige politische Prozesse anzustoßen, die in einem größeren Rahmen den im Rahmenabkommen von Ohrid festgelegten Prinzipien dienen. In der politischen Förderung solcher Prozesse kann und muss die Stärke einer Feldmission der OSZE liegen.

_

Dezentralisierungsgegner tragen gerne die Gefahr der Bildung ethnisch albanischer Kantone als Argument vor, die in ihrer Sicht zur Föderalisierung und letztendlich zum Zusammenbruch der staatlichen Strukturen führen würden. Während es stimmt, dass diese Bestrebungen in Teilen der albanischen politischen Gruppierungen existieren, dienen sie doch oft als Vorwand, um notwendige Reformen zu verschleppen.

Die Unterzeichner des Rahmenabkommens rufen unter anderen die OSZE auf, "Ausbildungs- und Unterstützungsprogramme für die Polizei zu intensivieren, die beinhalten sollen:

- berufsspezifische, menschenrechtsspezifische und andere Ausbildung;
- technische Unterstützung bei der Polizeireform, einschließlich von Hilfe bei Begutachtung, Auswahl und Beförderungsprozessen;
- Entwicklung eines polizeilichen Verhaltenskodexes;
- Kooperation in Bezug auf die Übergangsplanung für Einstellung und Einsatz von Polizeibeamten aus Gemeinschaften nicht in der Mehrheit in Mazedonien: und
- schnellstmöglicher Einsatz von internationalen Beobachtern und Polizeiberatern (...)"15

Dieser Aufruf steht im Kontext einer Verpflichtung der Unterzeichner, dass die ethnische Zusammensetzung der Polizei bis 2004 die ethnische Zusammensetzung und Verteilung der Bevölkerung in Mazedonien widerspiegeln soll. 16 Zu diesem Zweck verpflichteten sich die Unterzeichner, 500 Polizeirekruten bis Juli 2002 und weitere 500 bis Juli 2003 auszubilden. Diese Rekruten sollen hauptsächlich aus den Reihen der Minderheiten kommen.

Die OSZE-Mission wurde um eine Ausbildungseinheit für die Polizei ergänzt. Diese führt Kurse in der Polizeiakademie durch, denen ein mehrmonatiger Ausbildungslehrgang vor Ort folgt. Die ersten Erfahrungen konnten bereits gesammelt werden; die ersten beiden Klassen haben nunmehr die theoretische Ausbildung absolviert. Es wird sehr viel davon abhängen, wie diese neuen Rekruten vor Ort eingesetzt werden und ob die vorhandenen Polizeikräfte bereit sein werden, sie als gleichwertig zu behandeln. In den Medien ist bislang durchaus eine "Sonderbehandlung" festzustellen: Wenn es um die Polizeirückkehr in die ehemaligen Krisengebiete geht, wird meistens nicht von "der Polizei" oder "den Polizeikräften" gesprochen, sondern von "gemischt-ethnischen Polizeipatrouillen".¹⁷

Das von der OSZE-Mission erarbeitete Konzept sieht vor, dass neben Albanern auch Angehörige der anderen Minderheiten ausgebildet werden sowie ein gewisser Anteil an mazedonischen Rekruten, die vom Beginn der Ausbildung an in einem multiethnischen Umfeld lernen und arbeiten sollen. Dieser Ansatz und die Tatsache, dass die eigentliche Rekrutierung vom Innenministerium durchgeführt wird, sorgte und sorgt noch für erhebliche Spannungen.

¹⁵ Rahmenabkommen zwischen der Republik Mazedonien und der Euro-Atlantischen Gemeinschaft, verabschiedet am 13. August in Ohrid (Mazedonien - Auszüge), Anhang C, Artikel 5.3, S. 12, in: http://www.dgap.org/IP/ip0205/abkommen130801.html.

Vgl. Rahmenabkommen, Anhang C, Artikel 5.2, in: ebenda. Auch hier ist das staatliche Fernsehen MTV federführend, das diese Sprachregelung in jeder Nachrichtensendung benutzt.

Politische Parteien und andere Lobby-Gruppen haben seit Beginn dieses Verfahrens versucht, "ihren" Kandidaten den Zugang zu ermöglichen. Berichte von Unregelmäßigkeiten werden immer wieder in der Öffentlichkeit diskutiert. Der Standpunkt der OSZE-Mission ist wiederholt klar und deutlich zum Ausdruck gekommen: Die Kandidaten sollen aufgrund persönlicher Leistung in der Vorauswahl und nach einem ethnischen Schlüssel aufgenommen werden

Parallel zur Ausbildung der Polizei kehrte die Polizei seit dem Herbst 2001 in die ehemaligen Krisengebiete zurück. Der Ausdruck "Rückkehr" ist in gewisser Weise irreführend, da es zumindest in einem Teil dieser Gebiete zuvor keine wirkliche Polizeipräsenz gegeben hatte. Insofern ist der Rückkehrprozess sehr stark von der Arbeit der OSZE-Mission vor Ort geprägt. Zum einen gibt es eine Anzahl von so genannten Polizeiberatern, in der Mehrzahl selbst Polizisten, die mit den ethnisch gemischten Patrouillen zusammenarbeiten und sie bei jedem Arbeitsgang begleiten. Zum anderen leisten die Beobachter vor Ort und die Polizeiberater Überzeugungsarbeit im Vorfeld der Rückkehr oder wenn Probleme auftauchen. Vielen der mehrheitlich albanischen Dorfgemeinschaften in den ehemaligen Krisengebieten ist ein tiefes Misstrauen gegenüber staatlichen Strukturen eigen. Die Gründe dafür sind vielfältig, haben aber sicherlich auch mit der Vernachlässigung dieser Gebiete durch den Staat zu tun. Es hat sich daher ein Netzwerk von Verbindlichkeiten entwickelt, die zum Teil auch mit organisierter Kriminalität zu tun haben. Dass es gewissen Individuen daher nicht recht sein kann, wenn in diesen Gebieten eine reguläre Polizeiarbeit aufgenommen wird, versteht sich fast von selbst. Die OSZE-Beobachter und -Polizeiberater hatten auch angesichts des erst eben beendeten Konflikts daher zum Teil erhebliche Mühe, die gewählten, aber auch die informellen Dorfvorsteher davon zu überzeugen, die Rückkehr der Polizei zu erlauben. Straßenblockaden waren allzu oft ein Mittel, diese Arbeit zu behindern. Erschwerend kommt in der Situation so kurz nach dem Konflikt hinzu, dass politische Interessen in diesen Gebieten oft mit den Interessen krimineller Banden verquickt werden.

Die Tatsache, dass die Rückkehr der Polizei in diese Gebiete abgeschlossen wurde, ist ein Erfolg an sich. Allerdings wäre es eine Illusion zu glauben, dass dadurch Normalität eingetreten wäre. Die Arbeit der Polizei steht lediglich an ihrem Anfang. Physische Präsenz bedeutet noch lange nicht, dass "normale" Polizeiarbeit geleistet werden kann. Es bleibt für die staatlichen Strukturen, aber auch für die OSZE noch einiges an Arbeit zu tun, bis die Menschen verinnerlicht haben, dass Gesetze überall im Land gelten, und dass Ordnungswidrigkeiten und Straftaten als solche behandelt werden müssen, unabhängig davon, was die subjektive Motivation für ihre Verübung gewesen sein mag.

Auf der anderen Seite wirbt und arbeitet die OSZE für eine Reform der Polizei, die von der tradierten Rolle als Machtinstrument des Staates weg- und zu einer Bürgerpolizei, die für die Bürger und ihre Anliegen da ist, hinführen

soll. Auch hier sind weitgehende strukturelle Reformen vonnöten, die unter anderem auch von der OSZE unterstützt werden können. Aber auch hier, wie in anderen Tätigkeitsbereichen der Organisation, ist es von entscheidender Bedeutung, die Besonderheiten eines jeden Landes der Region zu berücksichtigen und keine schematischen Lösungsversuche anzuwenden.

Medien, Erziehung und interethnische Beziehungen

Im letzten, sechsten Teil des Anhangs C des Ohrider Rahmenabkommens werden die internationale Gemeinschaft und insbesondere die OSZE dazu aufgerufen, die Entwicklung der Medien in Minderheitensprachen, insbesondere Albanisch, im Sinne der Verbesserung der interethnischen Beziehungen zu unterstützen. Die Mission hat in der Vergangenheit zwar einzelne Medienprojekte politisch unterstützt, die der Verbesserung der Qualität des Journalismus und der interethnischen Beziehungen dienten, hat sich aber aufgrund ihrer früheren Struktur nicht direkt in der Medienentwicklung engagiert. Eine entsprechende Einheit in der Mission hat ihre Arbeit inzwischen aufgenommen.

Die Gründung der Südosteuropa-Universität in Tetovo, einer privaten Universität mit Englisch, Albanisch und Mazedonisch als Unterrichtssprachen, die am 20. November 2001 offiziell eröffnet wurde, stellt einen weiteren Durchbruch in der Normalisierung der interethnischen Beziehungen dar. Wenn damit das Problem der seit 1995 existierenden albanischsprachigen so genannten "Tetovo-Universität"¹⁸ auch noch nicht endgültig gelöst ist, so garantiert die Existenz der privaten Südosteuropa-Universität doch den Zugang der albanischen Minderheit zur Hochschulbildung in ihrer eigenen Sprache. Die Einbettung in das Erziehungssystem des Landes, eine offene Politik gegenüber Angehörigen aller Volksgruppen, einschließlich der Mehrheit, sowie die Etablierung eines regional angelegten Netzwerks der Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen, insbesondere mit den im Lande vorhandenen, dürften entscheidende Impulse zur Integration der albanischen Volksgruppe in die mazedonische Gesellschaft geben. Die OSZE, insbesondere der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, stand Pate für diese Institution; die Mission hat unterstützend gewirkt und wird das sicherlich auch weiterhin tun. Die OSZE wird in demselben Artikel des Rahmenabkommens aufgerufen, ihre Bemühungen zur Verbesserung der interethnischen Beziehungen fortzusetzen. Dieser Teil bezieht sich auf eine Reihe von Projekten der Mission

bzw. auf Prozesse, die vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten

¹⁸ Die rein albanischsprachige so genannte "Tetovo-Universität" wurde 1995 gegründet und nie anerkannt. Ihr Rektor, Fadil Sulejmani, gilt als nationalistischer Hardliner, und es ist vor allem seinem Mangel an Flexibilität und realistischer politischer Perspektive anzulasten, dass die Abschlüsse mehrerer hundert Studenten bislang nicht aner kannt wurden. Darüber hinaus gilt Sulejmani als Unterstützer und Ideologe radikaler albanischer Gruppen, die den jetzigen Friedensprozess nur bedingt unterstützen. Vgl. auch den Beitrag von Max van der Stoel im vorliegenden Band.

der OSZE angeschoben wurden oder begleitet werden. In diesem Zusammenhang ist ein Projekt besonders zu erwähnen, das seit einigen Jahren erfolgreich läuft, obwohl es seit seinem Bestehen von einer politischen Kontroverse begleitet wird. Die eine Seite sah eine zu starke Unterstützung für die albanische Minderheit durch das Projekt, die andere Seite die Gefahr der Assimilation. Das so genannte "Transitionsjahr-Projekt" richtet sich an albanische Schüler im letzten Gymnasialjahr. Mit modernen didaktischen Methoden werden den Schülern von einem gemischt-ethnischen Lehrerpaar fachspezifische Kenntnisse, vor allem die Terminologie in mazedonischer Sprache, vermittelt, die sie bei der Aufnahmeprüfung und im Verlauf ihres Studiums an den mazedonischsprachigen Universitäten nutzen können. Der Unterricht findet außerhalb der normalen Unterrichtszeiten statt. Ziel ist es, den Anteil an albanischen Studenten an den Universitäten in Skopje und Bitola anzuheben, ohne die als unwirksam angesehenen Minderheitenquoten zu nutzen. Der Erfolg ist durchschlagend, jährlich nehmen an dem Projekt über 1.000 Schüler teil, wovon ein Großteil die Aufnahmeprüfung mit guten bis sehr guten Ergebnissen besteht.

Die Existenz der Südosteuropa-Universität und ihre Einbettung in das Erziehungssystem des Landes wird in Zukunft sicherlich Möglichkeiten eröffnen, Studenten und Schüler aller Volksgruppen in Projekte zur gegenseitigen Anerkennung einzubeziehen. Hier könnte die OSZE politisch wirken: Ihr Einfluss auf die Jugend, die frustriert von dem politischen System eine europäische Orientierung sucht, ist nicht zu unterschätzen.

Perspektiven

Die Tatsache, dass das Budget der OSZE über mehrere Monate blockiert war, hat sich natürlich auf die Tätigkeit der Mission ausgewirkt. So mussten viele Ideen und Projekte, aber auch die Umstrukturierung der Mission entsprechend den veränderten Gegebenheiten verschoben werden. Diese neue Phase der Mission ist jetzt jedoch angelaufen; sie wird sich der Situation nach Ende der Polizeirückkehr stellen müssen. Wie sollte die Zukunft der Mission im Lande aussehen? Diese Diskussion wird an vielen Stellen geführt.

Zum einen ist es zu begrüßen, dass von Regierungsseite der positive Beitrag, den die Mission sicherlich geleistet hat, anerkannt und gewürdigt wird. Pläne oder Überlegungen, die Mission zu schließen, wären sicherlich nicht im Sinne des weiteren Fortschritts des Landes in Bezug auf die Umsetzung der Beschlüsse des Ohrider Rahmenabkommens zu interpretieren. Die bisher gemachten Schritte sind eher ein Anfang, der Prozess wird sicherlich noch einige Jahre andauern. Die OSZE-Mission kann und muss dabei als Stabilitätsfaktor, als politisches Barometer, aber auch als Vermittler von Werten und, wo vorhanden, ganz konkretem Know-how agieren.

200

Die jetzige Stärke der Mission wird nicht aufrechterhalten, sie war ein direktes Resultat der akuten Krisensituation. Eine Verringerung der Anzahl der Mitglieder muss allerdings mit der Auswahl qualifizierter, spezifischen Aufgaben zugeordneter Spezialisten einhergehen, die sich auf die Gebiete konzentrieren, die nach der Umstrukturierung die Schwerpunkte der Arbeit der Mission ausmachen werden. Eine gewisse Präsenz vor Ort wird weiterhin notwendig bleiben. Konkrete Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen den Volksgruppen und zwischen Bevölkerung und staatlichen Strukturen können erst jetzt, nach Beendigung der ersten, formellen Phase der Polizeirückkehr begonnen werden.

Über das Engagement der OSZE im Bereich der Justiz und deren Vollzug, jetzt schon im Kern vorhanden, muss weiterhin nachgedacht werden. Die Organisation verfügt hier über Kenntnisse, und es gibt auch konkrete Initiativen, z.B. in Bezug auf die Institution des Ombudsmanns. Aber auch frühere Aktivitäten in Bezug auf die Bekämpfung des Menschenhandels, in denen die Mission vor dem Konflikt federführend war, sollten wieder in Betracht gezogen werden.

Dabei ist es für die Mission, aber auch für die Organisation insgesamt von prinzipieller Bedeutung, das politische Profil zu wahren bzw. auszubauen. Die Zusammenarbeit sowohl während als auch nach der akuten Krise vor allem mit der EU und der NATO, aber auch mit anderen Organisationen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien besitzt exemplarischen Charakter und kann durchaus als Erfolgsmodell betrachtet werden. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass das politische Profil der OSZE klarer und konkreter definiert sein könnte; die Gefahr, dass die Organisation eher zur Umsetzung als zur Formulierung politischer Entscheidungen und Prozesse eingesetzt wird, wurde in dem Konflikt einmal mehr deutlich. Dagegen helfen klare politische Konzepte, auch für eine Feldmission.

Die Südosteuropa-Universität in Mazedonien

Ein internationaler Versuch, die Lösung von Problemen im Bereich der höheren Bildung in Mazedonien zu fördern

Während der Kriege in Jugoslawien wurde der Republik Mazedonien, der es 1991 gelungen war, die Bundesrepublik Jugoslawien zu verlassen und unabhängig zu werden, ohne dass ein Schuss fiel, relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Lange Zeit waren die meisten Beobachter der Ansicht, dass in dem Land, dessen Bevölkerung sich nach der Volkszählung von 1994 aus Mazedoniern (67 Prozent), Albanern (23 Prozent) und einer Reihe kleinerer ethnischer Minderheiten, Türken, Wlachen, Serben und Roma, zusammensetzte, im Gegensatz zum Kosovo oder zu Bosnien keine größeren interethnischen Spannungen auftreten würden. Es schien eine Garantie für die Stabilität des Landes zu sein, dass die albanische Minderheit an jedem Kabinett, das seit der Unabhängigkeit gebildet worden war, beteiligt war und dass die Albaner auch im Parlament gut vertreten waren.

Tatsächlich gab es im Land jedoch weitaus mehr interethnische Spannungen, als gemeinhin angenommen wurde. Mazedonier und Albaner hatten untereinander alarmierend wenig Kontakt. Mit ihren unterschiedlichen Kulturen und Religionen lebten sie jeweils in ihrer eigenen Welt. Unter den Mazedoniern herrschte ständig die Furcht, dass die in Mazedonien lebenden Albaner mit der Idee der Schaffung eines Groß-Albanien sympathisierten, bestehend aus dem heutigen Albanien, dem Kosovo und denjenigen Gebieten Mazedoniens, in denen die Albaner die Mehrheit bilden. Die Albaner ihrerseits hatten häufig das Gefühl, als Bürger zweiter Klasse behandelt zu werden, denn trotz der Verfassungsklausel, die allen Bürgern ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit gleiche Rechte garantiert, waren sie im öffentlichen Dienst und in Führungspositionen in der Gesellschaft stark unterrepräsentiert. Das Ausmaß der Unzufriedenheit unter den Albanern wurde noch deutlicher, als im Frühjahr 2001 Gruppen von Albanern, die vom Kosovo aus operierten, in den Westen Mazedoniens eindrangen. Viele junge Männer aus albanischen Dörfern schlossen sich ihnen an.

Als regelmäßiger Besucher Mazedoniens in meiner Eigenschaft als Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten war ich sehr beeindruckt von der großen Bedeutung, die albanische Parteien dem Thema Bildung beimaßen. Es gab zwar albanischsprachige Grundschulen und weiterführende Schulen, aber mit Ausnehme der Fächer Kunst und Geschichte gab es praktisch keine Möglichkeiten, an den staatlichen Universitäten Skopje und Bitola in albanischer Sprache zu studieren. Ich versuchte die Regierung davon zu überzeugen, mehr Möglichkeiten zu schaffen, hatte aber nur begrenzten Er-

folg. Die Einrichtung albanischer Sprachkurse in der Lehrerausbildung für den Unterricht in den unteren Klassen an Grundschulen war die einzige bedeutende Reform.

1995 ergriff der radikale Albanerführer Fadil Sulejmani ohne jegliche Absprache mit der Regierung die Initiative zur Gründung einer albanischsprachigen Universität in Tetovo. Nach mehreren gewalttätigen Zwischenfällen entschloss sich die Regierung, diese als private Universität zu dulden, ohne jedoch die Abschlüsse, die die Studenten dort erwerben könnten, anzuerkennen. Diese festgefahrene Situation hält bis zum heutigen Tag an. Rektor Sulejmani verlangt die uneingeschränkte Anerkennung seiner Institution als staatliche Universität. Die Regierung hingegen verlangt, dass er das Gesetz über höhere Bildung respektiert, nach dem Diplome nur anerkannt werden können, nachdem ein Zulassungsverfahren erfolgreich abgeschlossen wurde. Da schon bald klar wurde, dass es aus dieser Sackgasse so schnell keinen Ausweg geben würde, kreisten meine Gedanken immer öfter um eine internationale Initiative zur Einrichtung einer Universität, an der sowohl in mazedonischer als auch in albanischer Sprache gelehrt werden würde. Doch ein solcher Plan konnte nur dann erfolgreich in die Tat umgesetzt werden, wenn es mir zuvor gelänge, Antworten auf eine Reihe von Fragen im Vorfeld zu finden.

Die erste war natürlich, wie die albanische Gemeinschaft zu einer solchen Initiative stand. Es wurde schnell deutlich, dass eine der albanischen Parteien, die Partei für demokratischen Wohlstand (PDP), weiterhin auf eine Lösung des Problems der Anerkennung der Sulejmani-Universität hoffte, obwohl auch sie kein Rezept, das zu einem Ende der festgefahrenen Lage in dieser Frage hätte führen können, anzubieten hatte. Andererseits zeigte die größte der albanischen Parteien, die Demokratische Partei der Albaner (DPA), wohlwollendes Interesse am Aufbau einer Universität mit Kursen in albanischer Sprache unter internationaler Schirmherrschaft.

Die zweite Frage war, ob man versuchen sollte, die Einrichtung einer staatlichen Universität zu fördern, oder ob man eine private Universität ins Auge fassen sollte. Es stellte sich schnell heraus, dass die erste Option zu einer Debatte über die Frage, ob dies eine Verfassungsänderung erforderlich machte, führen würde - eine Debatte, die wahrscheinlich einen erheblichen Zeitverlust bedeuten würde, möglicherweise sogar von über einem Jahr. Daher erschien es günstiger, für die Einrichtung einer privaten Universität zu optieren.

Das nächste Dilemma war, ob eine solche Initiative mit den Bestimmungen des Gesetzes über die höhere Bildung in Einklang zu bringen wäre, das gerade vorbereitet wurde. Dabei schien es vor allem ein größeres Problem zu geben: In seiner vorläufigen Form legte der Gesetzentwurf fest, dass der Unterricht in höheren Bildungseinrichtungen, einschließlich privater, nur in mazedonischer und in den so genannten Weltsprachen zugelassen ist - eine Formulierung, gegen die Experten des Europarats protestierten. Glücklicherweise konnte dieses Problem ebenso wie einige kleinere Fragen in langen Gesprä-

chen zwischen Bildungsminister Gale Galev, internationalen Bildungsexperten und mir gelöst werden. Es wurde vereinbart, dass albanischsprachiger Unterricht an privaten höheren Bildungseinrichtungen stattfinden könne.

Nachdem dieses Problem aus dem Weg geräumt war, konnte mit dem Aufbau von Strukturen zur Implementierung des Projekts begonnen werden. Am 29. November 2000 wurde ein internationaler Beirat eingesetzt, dessen erste vordringliche Aufgabe es war, die internationale Finanzierung für das Projekt sicherzustellen, da die mazedonische Regierung sich für außer Stande erklärt hatte, finanzielle Zuwendungen zu leisten; sie stiftete lediglich ein Grundstück in Tetovo, auf dem die Universitätsgebäude errichtet werden konnten. Der Beirat beschränkte sich jedoch nicht nur auf die Mittelbeschaffung, sondern übernahm auch die Verantwortung für die Implementierung des Projekts insgesamt. Der internationale Beirat bestand in seiner ursprünglichen Zusammensetzung aus bekannten internationalen Bildungsexperten: Dr. George Papadopoulos (Frankreich), Professor Rolf Dubs (Schweiz), Professor Roberto Carneiro (Portugal), Professor Jan de Groof (Belgien), Dr. Dennis Farrington (Großbritannien) und Dr. Alajdin Abazi (Mazedonien). Professor Papadopoulos wurde zum stellvertretenden Vorsitzenden und ich selbst zum Vorsitzenden gewählt.

Eine der ersten Handlungen des Beirats war die Auswahl eines Namens für die Universität: die Südosteuropa-Universität. Außerdem wurde beschlossen, die Führung der ethnischen Albaner in Mazedonien dazu einzuladen, Kandidaten für einen örtlichen Beirat vorzuschlagen, der eng mit dem internationalen Beirat zusammenarbeiten sollte. Ich möchte die Arbeit der beiden Beiräte hier nicht im Detail zu schildern. Es sei nur erwähnt, dass es gelang, mehr als 90 Prozent der für die Gründung einer neuen Hochschule und den Bau der Räumlichkeiten notwendigen Gelder aufzubringen - dank der großzügigen Spenden der Vereinigten Staaten (die etwa 50 Prozent der benötigten Mittel zur Verfügung stellten), verschiedener europäischer Staaten, der EU-Kommission und der Soros-Stiftung.

In einer feierlichen Zeremonie fand am 11. Februar 2001 die Grundsteinlegung der neuen Universität in Tetovo statt. Es schien ein gutes Zeichen zu sein, dass aus diesem Anlass sowohl der Ministerpräsident und Vorsitzende der mazedonischen VMRO-DPMNE (Organisation zur inneren Revolution Mazedoniens - Demokratische Partei der nationalen Einheit), Ljubco Georgievski, als auch der Führer der DPA, Arbën Xhaferi, sprachen. Kurz darauf begannen Albaner der so genannten Nationalen Befreiungsarmee (UÇK) vom Kosovo aus nach Mazedonien einzudringen. Eine Zeit lang sah es so aus, als sei ein schwerer Bürgerkrieg nicht zu vermeiden. Manchmal war die Sicherheitslage in Tetovo, der zweitgrößten Stadt in Mazedonien mit einer albanischen Bevölkerungsmehrheit, so prekär, dass die Arbeiter, die mit dem Bau der neuen Universität beschäftigt waren, nach Hause geschickt werden mussten. Doch hauptsächlich dank des entschiedenen Vorgehens von EU, NATO und OSZE gelang es, eine Katastrophe zu verhindern. Das so ge-

nannte Abkommen von Ohrid, das unter internationaler Schirmherrschaft ausgehandelt worden war, führte zur Zustimmung der größten mazedonischen Parteien zu einer Reihe von Reformen, die schon seit langer Zeit von der albanischen Gemeinschaft gefordert worden waren. Als Gegenleistung stimmten die Rebellen der UÇK zu, die Kämpfe einzustellen und ihre Organisation aufzulösen. Dadurch war es wiederum möglich, den Bau der Südosteuropa-Universität mit nur wenigen Wochen Verzug fertig zu stellen. Am 20. November 2001 wurde die Universität offiziell eröffnet. Zunächst hatte sie fünf Fakultäten: Rechts-, Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, Kommunikationswissenschaften und Lehrerausbildung. Dr. Abazi wurde zum Rektor ernannt. Darüber hinaus wurde beschlossen, den internationalen und den örtlichen Beirat zu verschmelzen; dem neuen gemeinsamen Beirat wurde die Aufgabe übertragen, als Leitungsgremium der Universität zu fungieren. Einige Wochen vor der Einweihung der Universität erteilte die staatliche Zulassungsbehörde der Südosteuropa-Universität die Zulassung. Des Weiteren wurde eine Partnerschaft mit der Universität von Indiana geschlossen, die sich bereits als äußerst wertvoll für die Südosteuropa-Universität erwiesen hat. Derzeit werden Pläne entwickelt, eine ähnliche Partnerschaft auch mit

Als die Südosteuropa-Universität eröffnet wurde, hatten sich 900 Studenten immatrikuliert - mehr als erwartet, denn nur einige Wochen zuvor war noch nicht sicher, ob die Universität angesichts der Sicherheitslage überhaupt ihre Pforten würde öffnen können. Zehn Prozent der Studenten waren nicht-albanischer Herkunft, der Frauenanteil betrug 40 Prozent. Über 200 kamen von anderen Universitäten, viele davon von der Sulejmani-Universität.

einer oder mehreren europäischen Universitäten einzugehen.

In den Monaten vor der Eröffnung der Universität wurde viel Zeit auf die Formulierung ihrer Ziele und Prinzipien verwandt. Ich fasste diese wie folgt in meiner Rede bei der Eröffnungsfeier zusammen:

"Erlauben Sie mir, nun einige Worten zu den Zielen dieser neuen Universität zu sagen. Dies ist eine Universität, deren besondere Aufgabe darin besteht, jungen Albanern neue Möglichkeiten zum Studium zu geben und damit ebenso den Interessen der albanischen Sprache und Kultur zu dienen. Gleichzeitig aber wollen wir deutlich machen, dass diese Universität auch für Angehörige anderer ethnischer Gruppen von Interesse ist. Damit keine Missverständnisse aufkommen: Die Türen dieser Universität stehen allen Studiereden dieses Landes offen - ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit. Diese neue Universität wird ihr Möglichstes tun, um die interethnischen Beziehungen zu verbessern und die Harmonie zwischen den ethnischen Gruppen zu fördern, um so zum Frieden und zur Stabilität in Mazedonien beizutragen. Jede ethnische Gruppe hat ihre eigenen besonderen Interessen, ihnen allen gemeinsam ist jedoch auch das Interesse an der Förderung eines friedlichen und prosperierenden Mazedonien. Unsere Universität bietet Kurse in albani-

scher Sprache an, aber ebenso Kurse auf Mazedonisch und auf Englisch. Es wird also eine dreisprachige Universität sein. Wir wollen eine genuin internationale Universität sein, die sich der europäischen Orientierung, die Mazedonien gewählt hat, in besonderer Weise verpflichtet fühlt."

In den Monaten seit der Eröffnung der Südosteuropa-Universität wurde sowohl der albanischen als auch der mazedonischen Gemeinschaft bewusster, was sie zu bieten hat. Mit Beginn des neuen Studienjahrs am 1. September 2002 ist die Zahl der Studierenden auf 2.300 gestiegen. Es gibt bereits Pläne, vier weitere Studentenwohnheime und einen zusätzlichen Vorlesungssaal zu bauen

In der Zwischenzeit gibt es zunehmend Anzeichen für eine Krise der Sulejmani-Universität. Viele Studenten beginnen zu begreifen, dass das Problem der Anerkennung ihrer Abschlüsse so lange nicht gelöst sein wird, solange er im Amt ist. Wenn ein neuer Rektor die Aufgabe übernehmen und die Universität ihren Kurs ändern würde, gäbe es vielleicht eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit und zur Arbeitsteilung zwischen den beiden Universitäten. Wahrscheinlich wird auch ungeachtet des Kurses, den die Sulejmani-Universität zukünftig verfolgen wird, eine wachsende Zahl von Studierenden allein aufgrund der Qualität der Lehre Interesse an einem Wechsel auf die Südosteuropa-Universität haben.

Die Einrichtung der Südosteuropa-Universität war in vieler Hinsicht ein einzigartiges Experiment. Die Erfahrungen des ersten halben Jahres ihrer Existenz scheinen zu belegen, dass ihren Gründern bei der Verfolgung ihres Ziels, durch die Förderung von interethnischer Zusammenarbeit und Verständigung nicht nur zur Qualität der höheren Bildung in Mazedonien, sondern auch zur Stabilität des Landes beizutragen, Erfolg beschieden ist.

Die OSZE-Mission in Kroatien - Die Sicht aus Zagreb

Im vorliegenden Beitrag untersuchen wir die Beziehung zwischen Kroatien und der dortigen OSZE-Mission aus kroatischer Sicht. Das Verhältnis zwischen Zagreb und der Mission kann in drei Phasen unterteilt werden, die dem Verständnis beider Seiten von der Rolle der Mission Rechnung tragen. Die erste Phase von 1996 bis Ende 1999 war von einem frostigen politischen Klima gekennzeichnet. Der Regierungswechsel im Januar 2000 verbesserte die Atmosphäre schlagartig. Es kam jedoch zu keiner wesentlichen Annäherung, da beide Seiten weiterhin ein unterschiedliches Verständnis ihrer wechselseitigen Beziehung hatten. Die Schönwetterlage dauerte daher nicht allzu lange an, und das Verhältnis verschlechterte sich wieder. Erst ab 2002 gelang es der Regierung und der Mission, ihre jeweiligen Erwartungen an die Rolle der Mission einander anzugleichen. So konnte in ihren Beziehungen ein neues Kapitel aufgeschlagen werden. In diesem Beitrag beschreiben wir diese drei Phasen aus der Sicht Kroatiens im Detail. Zudem stellen wir die Frage, ob die Mission eine aktivere Öffentlichkeitsarbeit hätte betreiben müssen, um sowohl die Bevölkerung als auch politische Amtsträger auf nationaler und lokaler Ebene anzusprechen und als Unterstützung für ihre Aktivitäten zu gewinnen, und ob dies es der OSZE-Mission erleichtert hätte, effektiver zur gesellschaftspolitischen Normalisierung Kroatiens beizutragen.

Das Mandat und die Erfolgsbilanz der Mission

Nach dem bewaffneten Konflikt zwischen Kroaten und Serben in den Jahren 1991 bis 1995 sandte die OSZE im Oktober 1995 eine Erkundungsmission in das Land. Anschließend wurde im Juli 1996 eine kleine Feldmission mit 14 internationalen Mitarbeitern eröffnet. Sie hatte den Auftrag, zur Versöhnung zwischen den Volksgruppen beizutragen, Kroatien beim Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte behilflich zu sein und beratend an der Entwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse mitzuwirken. Zunächst bestand die Mission aus der Zentrale in Zagreb und zwei Regionalbüros in Knin and Vukovar, die ein Jahr später in Koordinationszentren umgewandelt wurden.

Im Sommer 1997 wurde das Mandat in den Bereichen Minderheitenschutz und Flüchtlingsrückkehr erweitert. Es wurde vereinbart, die Mission bis zu einer Maximalstärke von 250 internationalen Mitarbeitern auszubauen. Eine weitere Mandatsänderung wurde im Sommer 1998 vom Ständigen Rat der

•

¹ Auf Ersuchen des damaligen pol nischen Amtierenden Vorsitzenden wurde diese Obergrenze nochmals auf 280 erhöht.

OSZE beschlossen, der zufolge eine Polizeiüberwachungsgruppe mit einer Höchststärke von 120 Beamten aufgestellt wurde, die die *UN Civilian Police Support Group* (UNCPSG) der Vereinten Nationen, deren Mandat im Herbst 1998 ablief, ablösen sollte.

Abgesehen von der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), die im Frühjahr 1999 wieder abgezogen werden musste, war die Feldmission in Kroatien zu dieser Zeit die zweitgrößte OSZE-Mission überhaupt.² Neben der Zentrale bestand sie aus drei Koordinationszentren und 20 Feldbüros. Seit dem Jahr 2000 wurde die Zahl der Büros und der Missionsmitarbeiter kontinuierlich verringert. Mitte des Jahres 2002 beschäftigte die Mission noch ungefähr 80 internationale Mitarbeiter.

Was den Erfolg der Mission anbelangt, so scheint sie die Schwierigkeiten bei der Ausübung ihres Mandats unterschätzt zu haben: Gemäß dem letzten Statusreport der Mission sind wichtige Fragen bezüglich der Justizverwaltung, der Rechtssicherheit, der Rückführung von Eigentum, des Wiederaufbaus und der Herstellung von Bedingungen, die die Rückkehr serbischer Flüchtlinge fördern, noch nicht zur vollen Zufriedenheit gelöst. Es müssen Entscheidungen getroffen und Implementierungsdefizite, insbesondere im Bereich der Flüchtlingsrückkehr und der Rückerstattung von Eigentum, angegangen werden.³

Die OSZE und die "Normalisierung" der Teilnehmerstaaten

Zur Untersuchung der Frage, warum die Mission bei der Ausübung ihres Mandats nur beschränkt erfolgreich war, beziehen wir uns in unserer Analyse auf die so genannte Kopenhagener Schule für Sicherheitsstudien.⁴ Eines ihrer zentralen Argumente ist, dass es keine objektivierbaren Kriterien gibt, mit deren Hilfe Sicherheitsbedrohungen konstatiert werden können. Vielmehr werden Bedrohungsszenarien diskursiv auf der Grundlage von bestimmten Konfigurationen von Annahmen, Kategorien und Behauptungen konstruiert. Wenn das Verständnisraster, mit dessen Hilfe die Konfliktparteien die Wirklichkeit interpretieren, durch den Verweis auf eine Sicherheitsbedrohung d.h. durch Sekuritisierung - geprägt ist, dann wird das Verhältnis zwischen den Parteien aus der Routine des Alltagslebens herausgerissen und mit existentieller Angst gefüllt: Angst vor dem bedrohlichen Anderen. Dies hat praktische politische Konsequenzen. Die Unterbrechung von Normalität erzeugt einen Ausnahmezustand, und die Politik beschäftigt sich von diesem Zeitpunkt an nicht mehr vorrangig mit normalen Verhandlungsprozessen, sondern mit Notfallmaßnahmen.

_

² Die größte Mission war die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.

Vgl. Status Report Nr. 10, SEC.FR/287/02, 22. Mai 2002.

⁴ Vgl. Barry Buzan/Ole Waever/Jaap de Wilde, Security. A New Framework for Analysis, London 1998.

Aus der Perspektive der Kopenhagener Schule für Sicherheitsstudien kann die OSZE als eine internationale Organisation begriffen werden, die versucht, den Prozess der Transformation politischer Angelegenheiten in Sicherheitsfragen zu verhindern oder rückgängig zu machen. Sie trägt zur politischen Normalisierung in den Teilnehmerstaaten bei, was im OSZE-Raum unter anderem Demokratisierung, (Wieder-)Herstellung von Rechtssicherheit und Aufbau einer Zivilgesellschaft bedeutet. Die Organisation benutzt verschiedene Techniken in ihrem Bemühen, Staaten zu "normalisieren". So fördert sie zum Beispiel Dialog- und Partizipationsstrukturen oder Subsidiarität, die darauf abzielen, den Konfliktparteien, insbesondere ethnischen Minderheiten, ein Mitspracherecht in der Regierung zu verschaffen.

Sekuritisierung ist nur dann erfolgreich, wenn das angesprochene Publikum das vorgestellte Bedrohungsszenarium akzeptiert. Dieses Argument verdeutlicht die Bedeutung der institutionellen Verankerung sekuritisierender Akteure. Akteure, die in der Öffentlichkeit glaubhaft über Sicherheit sprechen wollen, müssen von einer relevanten Institution mit der notwendigen Autorität ausgestattet werden. Nur dann können sie erwarten, ein Sachproblem erfolgreich aus dem Bereich normaler Verhandlungsprozesse in den Bereich von Notstandsmaßnahmen zu verschieben.⁵ Eine solche Zuerkennung von Autorität wiederum hängt unter anderem davon ab, ob Entscheidungsträger und Bürger der betreffenden Institution Expertenwissen zugestehen und Vertrauen entgegenbringen. Diese Argumentationskette gilt auch, wenn es um den erfolgreichen Prozess gesellschaftspolitischer Normalisierung geht. Aus der Sicht der Kopenhagener Schule für Sicherheitsstudien ist der Erfolg der OSZE-Feldmissionen davon abhängig, inwiefern sie ausreichendes symbolisches Kapital haben, also den Ruf, über Expertise zu verfügen, und - vielleicht noch wichtiger - ein Vertrauensverhältnis zu politischen Akteuren und zur Bevölkerung aufbauen können. Nur wenn es den Missionen gelingt, in ihren Gastländern über die formale Legitimität ihres Mandates hinaus symbolisches Kapital zu erwerben und zu bewahren, können sie erwarten, dass ihre auf Normalisierung abzielenden Interventionen, insbesondere ihre Rolle als normativer Vermittler, von einem ausreichend großen Publikum akzeptiert werden. Kurzum, der Erfolg einer jeden Mission hängt - so lautet unsere These - von ihrer Fähigkeit ab, durch Öffentlichkeitsarbeit, vor allem durch eine effektive Kommunikationspolitik, politische und öffentliche Unterstützung für ihre Aktivitäten zu gewinnen.

Auf den nächsten Seiten untersuchen wir, ob sich die Mission in Kroatien bis Anfang 2002 zu sehr auf ihre formale Legitimität, die auf dem von den OSZE-Teilnehmerstaaten beschlossenen Mandat beruht, verließ, ob sie es versäumt hat, sich den Respekt und die Autorität von nationalen and lokalen Regierungen und Bürgern zu verschaffen.

_

Vgl. Michael C. Williams, The Institutions of Security. Elements of a Theory of Security Organizations, in: Cooperation and Conflict 3/1997, S. 287-307.

Der "Heimatländische Krieg" (*Domovinski rat*) kostete viele Menschenleben und verursachte großen materiellen Schaden. Zudem hinterließ er Spuren in der Psyche der Bevölkerung, vor allem wegen der Brutalität, mit der Kroaten und Serben sich bekämpften: Massaker an der Zivilbevölkerung, unmenschliche Behandlung der Gefangenen und ethnische Säuberungen waren weit verbreitet. Nach Ansicht vieler Kroaten wurde die Bevölkerung von der internationalen Gemeinschaft in ihrem nationalen Überlebenskampf gegen die jugoslawische Armee und die lokalen serbischen Einheiten im Stich gelassen. Diese Erfahrung wurde mit bereits bestehenden Erinnerungsmustern kroatischen Leidens verwoben: "Ein Jahrhunderte langer Kampf um das eigene Land, Jahrhunderte lange Okkupation und Fremdherrschaft, die Diaspora von Millionen Menschen auf der ganzen Welt."

Indem sie die ethnische Karte spielte, beutete die Kroatische Demokratische Gemeinschaft (HDZ) diese Ressentiments geschickt zu Gunsten ihres eigenen politischen Vorteils aus. Dadurch wurde eine xenophobische und autoritäre Stimmungslage im öffentlichen Leben, insbesondere in den Medien, erzeugt. Die Partei benutzte nationalistische Kriegsrhetorik und das Flüchtlingsproblem, um Bilder des Krieges und der Zerstörung und die damit verbundene Kategorisierung der Serben als Feinde der Kroaten wach zu halten. Die HDZ festigte ihren Einfluss auf das wirtschaftliche, politische und kulturelle Leben des Landes.

In dieser Situation wurde die Mission zur Normalisierung der Lage eingerichtet. Der Regierung fiel die Entscheidung, die OSZE ins Land zu lassen, leicht. Da in der OSZE Beschlüsse in der Regel im Konsens gefasst werden, hat Kroatien - wie alle anderen Teilnehmerstaaten auch - quasi ein "Vetorecht" in der Organisation, und man hoffte, die Mission werde nicht lange bestehen bleiben. Wichtiger noch: Die Regierung war der Meinung, die OSZE-Präsenz sei notwendig, damit Kroatien "als gleichberechtigter internationaler Partner anerkannt" werde. Doch bald verschlechterte sich das Klima zwischen den beiden Seiten. Die Regierung glaubte, dass die Mission eine "antagonistische, eine übereifrige Haltung" an den Tag lege. Sie begann ihr vorzuwerfen, voreingenommen, unprofessionell und vertrauensunwürdig zu sein und keine Expertise zu besitzen. Trotz der Intervention einiger Mitarbeiter aus den Feldbüros, die vorschlugen, man solle sich aktiver darum bemühen, lokale Amtsträger und Bürger für sich zu gewinnen, versäumte es die Missi-

212

⁶ Ilija Zirdum, OESS bih htijela da Hrvati zaborave [Die OSZE möchte, dass die Kroaten vergessen], in: Velebit vom 26. Juni 1998 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

⁷ Vgl. Marcus Tanner, Croatia. A Nation Forged in War, New Haven/Conn. 1997, S. 302.

⁸ Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen, Zagreb, 13. April 2002.

⁹ Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, Wien, 7. Juni 2002.

onszentrale, eine effektive Öffentlichkeitsstrategie zu entwerfen.¹⁰ Im Ergebnis wurde die Fähigkeit der Mission beeinträchtigt, einen Großteil ihrer Aufgaben zu erfüllen und zur Normalisierung Kroatiens beizutragen, nämlich durch den Abbau ethnischer Spannungen zwischen Kroaten und Serben, den Schutz der Menschenrechte und die Garantie von Rechtssicherheit.

Die Regierung und Teile der Medien kritisierten vor allem, dass die Mission die Serben bevorzugt behandle.¹¹ Nachdem der damalige Ministerpräsident Zlatko Mateša sich in diesem Zusammenhang kritisch geäußert hatte, veröffentlichte die Tageszeitung Viesnik eine Serie von Artikeln, die sich mit der öffentlichen Wahrnehmung der OSZE durch Bürger, Politiker und Medien beschäftigten. Der Tenor der Kritik war, dass sich die Mission ihrer Wirkung in der Öffentlichkeit nicht bewusst sei. Es gehe nicht um eine tatsächliche pro-serbische Einstellung, sondern darum, wie letztendlich die kroatische Öffentlichkeit die Arbeit der Mission beurteile: "Wenn der kroatische Ministerpräsident Mateša behauptet, die Internationale Gemeinschaft oder, um genauer zu sein, die OSZE behandle weder alle Flüchtlinge gleich noch kämpfe sie mit gleichem Eifer um deren Rechte, dann geht es um Eindrücke und nicht um Fakten". 12 Zudem wurde bemängelt, dass die Mission Kroatien nicht mit dem Respekt, der einem souveränen Staat gebühre, behandle: "Die Öffentlichkeit hat den Eindruck, dass einige internationale Vertreter sich so verhalten, als ob sie sich in ihrem Protektorat befänden."13

Sowohl die Regierung als auch Teile der Medien untergruben auf diese Weise die Autorität der Mission. Sie beschrieben die OSZE herabwürdigend als "eine junge Organisation, die nicht viel Erfahrung in der Kooperation mit Staaten hat"; alles was sie mache, "ist ein Präzedenzfall". ¹⁴ Sie strebe danach, die Rolle der "europäischen Vereinten Nationen" zu spielen, aber sie sei "ohne Instrumente, Institutionen und Experten, alles (ist) eine Improvisation". ¹⁵ Der Schweizer Missionsleiter Tim Guldimann, der diesen Posten von 1996 bis Mitte 1999 innehatte, wurde sogar von Regierungsbeamten als "böswillig, tendenziös und schlecht informiert" beschimpft. ¹⁶ Obwohl die na-

10 Quelle: Interview mit einem Missionsmitarbeiter in einem Feldbüro, Sisak, 6. Juni 2002.

¹¹ Vgl. Marinko Bobanović, Guldimann: Nismo ovdje zbog nacionlanih manjina, nego zbog Hrvatske [Guldimann: Wir sind nicht wegen der nationalen Minderheiten, sondern Kroatiens wegen hier], in: Vjesnik vom 27. März 1998.

¹² Goranka Jureško, Uvrijeđeni OESS [Beleidigte OSZE], in: Vjesnik vom 28. März 1998.

¹³ Aleksa Crnjaković, Guldimann nepoželjan i u Hrvatskoj? [Guldimann auch in Kroatien unwillkommen?], in: Vjesnik vom 15. Mai 1998. Vgl. auch die Kritik des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, Milan Vuković. Vuković: OESS je pokusao nadzirati hrvatske sudove [Vuković: OSZE versucht kroati sche Gerichtshöfe zu kontrolli eren], in: Vjesnik vom 6. Mai 1998.

¹⁴ Anonymer Regierungsbeamter, zitiert in Marinko Bobanović, Zl oupotrebljava li OESS "specifične ovlasti"? [Missbraucht die OSZE "bestimmte Befugnisse"?], in: Vjesnik vom 24. April 1998.

Marinko Bobanović, OESS europski presedan preko hrvatskih le da? [OSZE - Kroatien durch eurpäischen Präzedenzfall belastet?], in: Vjesnik vom 2. Mai 1998.

¹⁶ Igor Alborghetti, OESS optužuje: Ljerka Mintas-Hodak i Jure Radić su jedini m inistari koji neće suraditi [OSCE klagt an: Ljerka Mintas-Hodak und Jure Radić sind die einzigen Minister, die nicht an einer Kooperation interessiert sind], in: Globus vom 26. Mai 1999.

tionalistische Haltung der Regierung und ihre erfolgreiche Zentralisierung der Macht es der Mission in jedem Fall schwer gemacht hätten, zentrale und lokale Amtsträger und die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen, glauben wir, dass eine aktivere, auf Kooperation abzielende Öffentlichkeitsarbeit mehr dazu beigetragen hätte, den Teufelskreis der gegenseitigen Beschuldigungen zu durchbrechen. Doch der Missionsleiter ignorierte die von den Feldbüros kommenden Vorschläge, eine offensive Öffentlichkeitsstrategie zu verfolgen. Zwar hielt die OSZE von 1998 bis Ende 1999 in zweiwöchigen Abständen Pressekonferenzen ab, doch diese allein erwiesen sich als unzureichend, um einen Ruf der Expertise und Vertrauenswürdigkeit aufzubauen. Kurzum, von 1996 bis 1999 versäumte es die Mission, erfolgreiche Schritte gegen die ihre Autorität untergrabenden Angriffe der Regierung und von Teilen der Medien einzuleiten. Folglich genoss sie nicht genügend öffentliche Unterstützung, um effektiv zur Normalisierung des Landes beitragen zu können.

2000-2001: Aus der Kälte kommend

Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Anfang 2000 brachten einen politischen Wechsel. Die nationalistische HDZ wurde abgewählt und eine neue, aus sechs Parteien bestehende Koalitionsregierung übernahm die Regierungsgeschäfte. Die OSZE begrüßte diesen Regierungswechsel euphorisch als einen "schon für sich allein genommen bemerkenswerten Fortschritt bei der Festigung der Demokratie in Kroatien". Die neuen Machthaber initierten Reformen im Bereich der Demokratisierung, der Privatisierung, der Unabhängigkeit der Medien und der Minderheitenangelegenheiten. Z.B. begann Kroatien mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien zusammenzuarbeiten. Gesetze bezüglich des schriftlichen und mündlichen Sprachgebrauchs der serbischen Minderheit in der Öffentlichkeit wurden verabschiedet, und der Prozess der Privatisierung der staatseigenen Fernseh- und Rundfunkanstalt HRT wurde in Gang gesetzt. Diese positiven Entwicklungen veranlassten die OSZE dazu, die Zahl der Feldbüros auf 14 und die der internationalen Missionsmitarbeiter bis Ende 2000 auf etwa 175 und bis Herbst 2001 auf rund 120 zu verringern.

Die Regierung glaubte, das Ende des Tudjman-Regimes sei Grund genug für die OSZE, die Mission rasch aus Kroatien abzuziehen. Sie versuchte, Wien davon zu überzeugen, dass das Land eine reife Demokratie sei, die keine in-

214

Nach den Wahlen im Januar 2000 wurde eine Regierungskoalition gebildet, in der die folgenden sechs Parteien vertreten waren: Die Sozialdemokratische Partei (SDP), die liberalkonservative Sozialliberale Partei (HSLS), die politisch Mit te-links stehende Liberale Partei (LS), die konservative Bauernpartei (HSS), die politisch Mitte-rechts stehende Kroatische Volkspartei (HNS) und die Regionalpartei Istrische Demokratische Versammlung (IDS)

¹⁸ SEC.FR/156/01, 14. März 2001.

ternationalen Beobachter mehr nötig habe.¹⁹ Der neue Außenminister Tonino Picula erwartete, "alle Probleme bis zum Ende des Jahres (2000, d.Verf.) zu lösen und so jeden Grund für die Verlängerung des Mandates im folgenden Jahr aus dem Weg zu räumen".²⁰ Als offensichtlich wurde, dass diese Hoffnung übertrieben optimistisch war, kam es erneut zu Spannungen zwischen der Regierung und der OSZE-Mission. Zagreb kritisierte, die Mission sei mit "einem 360-Grad-Mandat" ausgestattet, das dazu führe, dass "es immer wieder noch etwas zu tun gebe". Z.B. verstand die Regierung nicht, warum die Mission Medienangelegenheiten als Teil des Kernmandates betrachtet. "Medien haben nichts mit Sicherheit zu tun. Die Vereinten Nationen, der Europarat und Herr Duve sollten sich mit dieser Sache beschäftigen, nicht die Mission. Das ist bestenfalls eine Nebensache."²¹

Die neue Regierung stimmte mit anderen Teilnehmerstaaten wie z.B. Russland darin überein, dass die OSZE-Aktivitäten geographisch unausgewogen seien. Missionen seien "aggressive Mechanismen" um Probleme wie Menschen- und Drogenhandel oder die Proliferation von Kleinwaffen in den Griff zu bekommen. Länder, in denen keine Missionen, aber dennoch Probleme dieser Art existierten, würden aus der Verantwortung genommen, während Staaten, in denen OSZE-Missionen eingerichtet wurden, "ungerechtfertigterweise an den Pranger gestellt werden".²² Darüber hinaus wird die "OSZE (von Kroatien, d. Verf.) als ein Stigma, eine Brandmarke wahrgenommen, mit der man als zum Balkan gehörig identifizierbar wird". 23 Mehr noch wird beklagt, dass die "Beobachtung durch die OSZE ein Hindernis für ausländische Investitionen darstellt".²⁴ Im Oktober 2001 unterzeichnete Kroatien das Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union. Daraufhin hoffte Zagreb, die OSZE würde von nun an primär "als Förderin der EU-Integration agieren",25 um so den Beitrittsprozess zu beschleunigen. Doch zu einer solchen erwarteten Umorientierung der Missionspolitik kam es nicht, was zu weiteren Verstimmungen seitens der Regierung beitrug.

Trotz aller Spannungen blieben die Beziehungen zwischen der Regierung und der Mission in den Jahren 2000 und 2001 insgesamt zufriedenstellend. Dies änderte sich erst gegen Ende 2001, als sich aufgrund der Einschätzung der Mission, wonach wichtige im Mandat definierte Probleme noch immer ungelöst seien, eine Verlängerung des Mandates deutlich abzuzeichnen begann. Wie zu Zeiten des Tudiman-Regimes wurde die OSZE von der Regierung

19 Vgl. Bruno Lopandić, OESS će produžiti svoju misiju u Hrvatskoj [OSZE wird die Mission in Kroatien verlängern], in: Nacional vom 15. November 2001.

²⁰ HRT-News, Minister Picula u Beču, 22. März 2000

²¹ Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

²² Ebenda.

²³ Interview mit einem Missionsmitarbeiter in einem Feldbüro, Sisak, 10. April 2002. Derselbe Kritikpunkt wurde auch von einem unserer kroatischen Interviewpartner vorgebracht, vgl. a.a.O. (Anm. 9).

²⁴ Interview mit einem Mitarbeiter des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, Sisak, 11. April 2002.

Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

und Teilen der Medien dafür kritisiert, "Kroatien als ein Land mit einem hohen Risiko an politischer Unsicherheit und Instabilität zu behandeln". ²⁶ Der Mission wurde wie in früheren Jahren vorgeworfen, ihr mangle es an Professionalität und Expertise: Sie sei "eine leichtfertige Organisation, die leichtfertige Daten verwendet, weil sie sich nicht mit der Sache selbst beschäftigt. "27 Es ist festzustellen, dass der Regierungswechsel im Januar 2000 für die Mission die Möglichkeit eröffnete, ihr negatives öffentliches Image zu korrigieren und ihre Autorität als zur Normalisierung beitragende Institution zu festigen. Durch eine aktivere und dialogorientiertere Kommunikationsstrategie und durch die Einbeziehung politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure der nationalen und regionalen Ebene hätte die Mission Vertrauen und eine Reputation als fachlich kompetente Institution aufbauen können. Doch sie handelte, als ob Autorität ein formales Attribut des Mandates sei und nicht abhängig von gesellschaftspolitischer Anerkennung, um die man sich aktiv bemühen muss. Diese Fehleinschätzung setzte ihrer Effektivität letztendlich enge Grenzen und trug Ende 2001 zu der negativen Reaktion der Öffentlichkeit entscheidend bei.

2002: Ein neues Kapitel wird aufgeschlagen

Seit Anfang 2002 hat sich das Verhältnis der kroatischen Regierung zur OSZE deutlich gewandelt. Es konnte ein neues Kapitel in den beiderseitigen Beziehungen aufgeschlagen werden, da sich beide Seiten in ihren Erwartungen an die Arbeit der Mission ein gutes Stück näher gekommen sind.²⁸ Die Mission stellte bei ihrer Arbeit fortan die Kooperation mit den nationalen Behörden in den Vordergrund. So bot sie der Regierung einen regelmäßigen Dialog über die Umsetzung ihres Mandats an. Unter anderem erklärte sich die Mission bereit, ihre internen Berichte an die kroatische Regierung weiterzuleiten. Außerdem wurde vereinbart, gemeinsam nach effektiven Problemlösungsansätzen zu suchen. Im Gegenzug signalisierte die Regierung ihre Bereitschaft, die OSZE-Mission regelmäßig in Angelegenheiten wie der Novellierung der Mediengesetze oder dem Entwurf eines neuen im Verfassungsrang stehenden Gesetzes über Minderheitenrechte zu konsultieren.²⁹

Die Regierung sieht das Wirken der Mission in Kroatien mittlerweile positiv. Gleichzeitig verliert die OSZE nach Ansicht der Regierenden kontinuierlich an Bedeutung: Erstens ist die EU-Delegation in Zagreb ein wichtigerer An-

Vinka Drežga, I dalje pod prismotrom? [Und weiter unter Beobachtung?], in: Vjesnik 26 vom 16. November 2001.

Lovre Pejković, Stellv. Minister für Wiederaufbau, zitiert in V. Resković, OSCE is a Friv-27 olous Organisation Which Confuses the Public with Flat-Rate Numbers, in: Jutarnii list. 21. November 2001, http://www.osce.org/croatia/documents/articles/page3.php3.

²⁸ Vgl. Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außen ministeriums, a.a.O. (Anm. 9). Vgl. auch den Beitra g des Missionsleiters Robert B ecker, in: Courier. The Newsletter of the OSCE Mission to Croatia 102/2002, S. 2-3.

²⁹ Vgl. SEC.FR/287/02, a.a.O. (Anm. 3).

sprechpartner für die nationalen Behörden als die OSZE, da die Aufnahme in die EU für die kroatischen Entscheidungsträger höchste Priorität hat.³⁰ Dennoch ist sich die Regierung bewusst, dass "der Weg nach Brüssel über Wien führt".³¹ Auch in diesem Punkt sind sich die kroatischen Entscheidungsträger mit der OSZE-Mission einig. Nach Aussage des neuen Missionsleiters, Peter Semneby, werden das "einzigartige Wissen und die Erfahrungen, die die Mission gesammelt hat, entscheidend dazu beitragen, Kroatien und seine künftigen EU-Partner auf den Beitritt des Landes vorzubereiten". 32 Zweitens sind nach Ansicht der Regierung die wichtigen politischen Tagesordnungspunkte, die im Aufgabenbereich der Mission lagen, "vom Tisch". 33 So sei das Problem der Rückkehr von Flüchtlingen bereits 1998 politisch gelöst worden. Es gebe nur noch administrative und technische Schwierigkeiten, vor allem auf der lokalen Ebene. Auch die intensive Überwachung des Rechtssystems durch die OSZE habe ihre Berechtigung verloren - Anhaltspunkte für eine voreingenommene Judikative sieht die Regierung nicht mehr. Die Probleme beschränkten sich auf die Umsetzung der Rechtssprechung auf lokaler Ebene.³⁴ Außerdem förderte die Regierung aktiv die Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal der Vereinten Nationen in Den Haag. 35 Die Gefahr ethnisch motivierter Gewalt bestehe im heutigen Kroatien nicht mehr.36

Obwohl Zagreb die OSZE nur noch als nachrangigen internationalen Partner ansieht, wünscht die Regierung, dass die Mission eine stärker zukunftsorientierte Strategie, beispielsweise durch den Ausbau des Demokratisierungsprogramms, das seit 1999 existiert und dem Aufbau einer Zivilgesellschaft dient, verfolgt.³⁷ Ein weiterer für die Regierung wichtiger Punkt, in dem sie ein stärkeres Engagement der internationalen Gemeinschaft - also auch der OSZE-Mission - erwartet, ist die Integration kroatischer Flüchtlinge aus Bosnien und aus anderen Teilen des früheren Jugoslawien. Die Regierung be-

30 Vgl. Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8).

32 Courier. The Newsletter of the OSCE Mission to Croatia 103/2002, S. 1.

³¹ Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9). Ein weiteres strategisches Ziel der kroatischen Außenpolitik ist der NATO-Beitritt.

³³ Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

³⁴ Vgl. Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8).

³⁵ Vgl. Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

³⁶ Vgl. Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8).

Diese Erwartung ist ein großes Problem für die Mission, die schon mit dem weit verbreiteten Eindruck zu kämpfen hat, dass die OSZE im Unterschied zum Roten Kreuz oder der EU "nichts anzubieten hat". Interview mit Stevo Tomić, e inem serbischen Mitglied des Gemeinderates in Petrinja und einem Mitglied der unabhängigen Liste "Petrinja für Petrinjer", Petrinja, 6. Juni 2002. Das Hauptelement des Demokratisierungsprogrammes der Mission in Kroatien ist der Democratization Project Fund, der u.a. dafür benutzt wird, finanzielle Mittel an nichtstaatliche Organisationen zu verteilen. In den vergangenen beiden Jahren waren sich die Teilnehmerstaaten uneins über die Art der Finanzierung dieses Fonds, geschweige denn einig über dessen Erweiterung.

klagt, sie sei in diesem Zusammenhang in einer Zwickmühle: Einerseits forderten internationale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds strenge haushaltspolitische Auflagen, andererseits verlange die OSZE, Kroatien möge Programme zur Rückgabe enteigneten Besitzes finanzieren.³⁸ Insgesamt erwartet die Regierung von der Mission, dass sie sich mehr der Beratung und weniger der Beobachtung widmen solle. In diesem Sinne würde Zagreb ein Engagement der Mission im wirtschaftlichen Bereich begrüßen, z.B. was Kontakte zu Wirtschaftsorganisationen und Finanzinstituten, die das Land in seinem wirtschaftlichen Aufbau unterstützen können, anbelangt.³⁹ Trotz einiger Initiativen in diese Richtung, wie die Organisation eines Wirtschaftsforums in der stark kriegsbeschädigten Grenzstadt Hrvatska Kostajnica, wird beklagt, dass die wirtschaftliche Rolle der Mission auf das Knüpfen einiger weniger privater Kontakte beschränkt sei. So kommt es vor, dass Missionsmitglieder Bekannten und Freunden aus ihrem Heimatland, die an Investitionen in Kroatien interessiert sind, bei der Kontaktaufnahme mit lokalen Wirtschaftsleuten behilflich sind.⁴⁰

Was die politische Opposition betrifft, so ist diese nicht nur der Regierung, sondern auch der OSZE-Mission gegenüber außerordentlich kritisch eingestellt. Betont wird vor allem, dass auch "die Kroaten jemanden brauchen, der sie finanziell unterstützt. In Kroatien ist vieles zerstört, Häuser und Industrie, und das Land braucht hier dringend tatkräftige Unterstützung, nicht jedoch die OSZE."⁴¹ Die Regierung gebe den Forderungen der internationalen Gemeinschaft zu sehr nach. Kroatien solle aufhören, "nach der Musik internationaler Organisationen wie der OSZE zu tanzen".⁴² Einige Kritiker gehen sogar so weit zu behaupten, die Öffentlichkeit nehme die OSZE "als Zeichen des Schutzes von *četniks* wahr. Die Leute denken, die OSZE bringt uns die Mörder zurück."⁴³

Im Allgemeinen kann gesagt werden, dass die kroatische Regierung davon ausgeht, Kroatien sei auf dem rechten Weg in Bezug auf seine Entwicklung von einem potentiell instabilen Land zu einem Garanten regionaler Stabilität und zu einer gefestigten Demokratie, die keinerlei Beobachtung mehr nötig hat.⁴⁴ Nachdem die politische Normalisierung so gut wie erreicht ist, haben

43 Interview mit Gordana Dumbović, stellvertretende Bürgermeisterin von Petrinja und Mitglied der Kroatischen Partei des Rechts (HSP), Petrinja, 6. Juni 2002.

³⁸ Vgl. Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außen ministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

³⁹ Vgl. Interview mit Andrea Feldmann, Beauftragte für Internationale Beziehungen der Liberalen Partei (LS) und Beraterin des Klubs der Liberalen Partei im kroatischen Parlament (Sabor), 5. Juni 2002.

⁴⁰ Vgl. Interview mit einem Mitarbeiter des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 24).

⁴¹ Interview mit Mirko Putrić, dem ehemaliger HDZ-Bürgermeister von Gvozd, Petrinja, 6. Juni 2002

⁴² Ebenda.

⁴⁴ Vgl. Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierung sbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8). Allerdings bestreitet die Regierung nicht, dass "sie mit der Implementierung einiger unter das OSZE-Mandat fallender

nun wirtschaftliche Themen bei der Kooperation mit internationalen Organisationen für Kroatien eine herausragende Bedeutung. Die Förderung von Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen nehmen dabei eine zentrale Stellung ein. In dieser Hinsicht hat die EU freilich weit mehr zu bieten als die OSZE. Obwohl die OSZE aus kroatischer Sicht dem Land bei der Bewältigung der vor allem wirtschaftlichen Herausforderungen der Zukunft behilflich sein kann, ist die Regierung davon überzeugt, dass "die Kooperation mit der OSZE der Vergangenheit angehört, während die Zusammenarbeit mit der EU zukunftsweisend ist". Obwohl die Mission diese optimistische Selbsteinschätzung Kroatiens nicht vollständig teilt, wirkt sich deren abweichende Meinung keineswegs negativ auf die mittlerweile produktive Zusammenarbeit aus, denn die zu Jahresbeginn eingeführten Änderungen in der Kommunikation und Interaktion beider Seiten, haben es ermöglicht, ein (stabiles?) Vertrauensverhältnis aufzubauen.

Schlussfolgerung: Warum die Mission nicht erfolgreicher war

Die mangelnde Autorität der Mission und ihre unzureichende Präsenz in der öffentlichen Wahrnehmung erklären zu einem großen Teil, warum das Mandat nur mit eingeschränktem Erfolg umgesetzt werden konnte. Es ist der Mission nicht gelungen, auf die örtlichen Behörden und die Bevölkerung zuzugehen und ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Ebensowenig konnte sich die Mission mit Hilfe ihrer Expertise einen guten Ruf erwerben. Deshalb "wissen die Leute nicht viel über das Mandat (...) weder die Regierung noch die OSZE haben es ausreichend erläutert. Die OSZE ist nicht präsent, beispielsweise im Rundfunk, im Fernsehen oder in den Printmedien (...) Das Problem ist, dass es eine a priori negative Wahrnehmung der Mission gibt. Die OSZE ist kein willkommener Gast. Vielleicht ist der Grund dafür, dass es keine ordentliche Kommunikationsstrategie gibt."46 Ein von uns interviewter Lokalpolitiker meinte, "die OSZE hätte Zusammenkünfte und Seminare für gewöhnliche Leute organisieren sollen, anstatt nur die Bürgermeister und Präsidenten der Dorfräte (vijeće) in den Rathäusern aufzusuchen."47 Die Erfahrungen der OSZE-Mitarbeiter vor Ort bestätigen diese Kritik: "Die örtlichen Behörden wissen nicht einmal, was die Mission beabsichtigt. Sie wissen nicht, was die Mission von ihnen erwartet."48

Zur Erklärung, warum der Prozess gesellschaftspolitischer Normalisierung in Kroatien nur schleppend vorankommt und das Verhältnis zwischen OSZE

Angelegenheiten in Verzug ist." Interview mit einem hohen Beamten des kroatischen Außenministeriums, a.a.O. (Anm. 9).

⁴⁵ Interview mit einer führenden Mitarbeiterin des Regierungsbüros für die Zusammenarbeit mit Internationalen Institutionen, a.a.O. (Anm. 8).

⁴⁶ Interview mit Stevo Tomić, a.a.O. (Anm. 37).

⁴⁷ Interview mit Mirko Putrić, a.a.O. (Anm. 41).

⁴⁸ Interview mit einem Missionsmitarbeiter in einem Feldbüro, a.a.O. (Anm. 23).

einerseits und Regierung sowie Bevölkerung andererseits großenteils schlecht ist, haben wir bislang nur das Fehlen einer wirksamen Öffentlichkeitsarbeit hervorgehoben. Ein weiteres Problem hängt mit der politischen Entscheidungsebene zusammen, auf der die von der OSZE initiierten Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Die Mission hat zu lange gewartet, bevor sie ihre Tätigkeiten von der nationalen auf die regionale und kommunale Ebene verlagert hat, obwohl ihr bewusst war, dass oft lokale Behörden für die mangelhafte Implementierung von mandatsrelevanten Maßnahmen verantwortlich sind.⁴⁹ "Hier vor Ort hat sich seit dem Jahr 2000 nichts verändert. Konservative Politiker und die HDZ regieren nach wie vor in den Kommunen, es sind sogar immer noch dieselben Personen an der Macht. Sie stellen sich gegen die OSZE und ihr Mandat. In den meisten Fällen ignorieren sie das Mandat schlicht."50 Des Weiteren wird beklagt, dass die Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene die OSZE als eine Organisation ansehen, die sich "in innere Angelegenheiten" einmische. 51 Sie helfe lediglich den Serben und mehr nicht.

Für uns ist folgende Erkenntnis von Bedeutung: Die Mission hätte im Jahr 2000 schneller auf die positive politische Entwicklung auf nationaler Ebene reagieren und sich den Umsetzungsproblemen auf der subnationalen Ebene zuwenden müssen. Dieser Schritt wäre erleichtert worden, wenn die Feldbüros, deren Mitarbeiter sich der Probleme bewusst waren, größeren Einfluss auf die Arbeit der Mission gehabt hätten. ⁵² Diese hatten jedoch den Eindruck, dass ihre Vorschläge "im Entscheidungsprozess der OSZE keine Rolle spielen". Darin sehen einige Missionsmitglieder den Grund, warum die Mission einen "gewissen Mangel an Engagement" zeigte, als es darum ging, angemessen auf regionale und lokale Probleme zu reagieren.

Die Mission hat in einem oft schwierigen politischen Umfeld gearbeitet. Dennoch hätte sie ihre Autorität erhöhen können, wenn sie früher interne Reformen auf den Weg gebracht und ihre Kommunikationsstrategie den Umständen angepasst hätte. Eine als Autorität anerkannte Mission wäre mit großer Wahrscheinlichkeit eher imstande gewesen, die Umsetzung der unter ihr Mandat fallenden Maßnahmen bei den nationalen und kommunalen Entscheidungsträgern effektiver einzufordern.

⁴⁹ Vgl. Snježana Herek, Lokalne vlasti koče povrtak imovine [Lokale Entscheidungsträger bremsen die Rückgabe von Eigentum], in: Večernji list vom 8. Dezember 2000.

⁵⁰ Interview mit Stevo Tomić, a.a.O. (Anm. 37).

⁵¹ Vgl. ebenda.

⁵² Die Missionszentrale scheint dieses Problem in der Zwischenzeit erkannt zu haben. Die Missionsmitarbeiter in den Feldbüros werden aufgefordert, "in ihren Berichten exzellente Empfehlungen vorzulegen, wie die verbleibenden Probleme (...) der Konfliktnachsorge gelöst werden können". In: Courier. The Newsletter of the OSCE Mission to Croatia 101/2001, S. 2.

⁵³ Interview mit einem Missionsmitarbeiter in einem Feldbüro, a.a.O. (Anm. 23).

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa: Erreichtes und künftige Herausforderungen

Gut drei Jahre sind seit dem Start des Stabilitätspakts für Südosteuropa im Juni 1999 vergangen. Die politisch Verantwortlichen der Region und die internationale Gebergemeinschaft waren zusammengekommen, um ein Signal zu setzen und ihrer politischen Verpflichtung zu Reformen, regionaler Zusammenarbeit und dauerhafter finanzieller Unterstützung für Südosteuropa mit dem Ziel, ein politisch und wirtschaftlich stabiles Umfeld in der Region zu schaffen, Ausdruck zu verleihen.

Heute sind wir diesem Ziel wesentlich näher als vor drei Jahren.

Zu Beginn unserer Initiative war der Kosovokrieg gerade beendet, und mit über zwei Millionen Vertriebenen in der Region sah sich Europa mit der dramatischsten humanitären Krise seit dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert. Die internationale Gemeinschaft war zuvor übereinstimmend zu dem Entschluss gelangt, dass eine militärische Intervention im Kosovo notwendig sei, um weiteres Leiden der Bevölkerung zu verhindern. Trotz der Intervention der NATO herrschte in Jugoslawien jedoch nach wie vor von ein diktatorisches Regime, das einen destabilisierenden Faktor für die gesamte Region darstellte.

Unter diesen schwierigen Bedingungen also kam die internationale Gemeinschaft zusammen, um eine multilaterale und mit den USA abgestimmte Strategie zur Stabilisierung der von Konflikten erschütterten Region zu beschließen. Die wichtigste Lektion, die man aus den jugoslawischen Kriegen gelernt hatte, war die, dass ethnische Rivalitäten, Flüchtlingsströme und instabile Volkswirtschaften Europas Fortschritt nachteilig beeinflussen können und werden.

Der Stabilitätspakt stellt die erste kohärente Langzeitstrategie dar, der Konfliktregion stabilen und dauerhaften Frieden durch Integration in die europäische Gemeinschaft zu bringen. Durch den Stabilitätspakt haben sich über 40 Unterzeichnerstaaten und -organisationen verpflichtet, die Staaten in der Region bei ihren Bemühungen um die "Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte sowie des wirtschaftlichen Wohlstands zu stärken, um Stabilität in der gesamten Region zu erreichen". Er basiert auf den grundlegenden Erfahrungen des internationalen Krisenmanagements und befasst sich erstmals in einer umfassenden Herangehensweise mit den politischen, wirtschaftlichen und strukturellen Defiziten der Region.

Stabilitätspakt für Südosteuropa, Köln, 10. Juni 1999, in: I nstitut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 617-632, hier: S. 619.

Die Verlagerung von zwischenstaatlichen auf innerstaatliche Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges hat in der Tat zu einer Fülle neuer Bedrohungen geführt. Sicherheit wird daher nicht mehr aus einer engen Perspektive definiert. Wir müssen heute über das traditionelle Verständnis von Sicherheit hinausgehen, das sich aus einer negativen Definition herleitet, nämlich Sicherheit als bloße Abwesenheit eines bewaffneten Konflikts. Das moderne Sicherheitskonzept umfasst hingegen eine Vielzahl von Dimensionen, z.B. die politische, wirtschaftliche, soziale, ökologische, militärische, die Dimensionen der Ernährungs- und Gesundheitssicherheit sowie die Sicherheit des Einzelnen.² Der Staat wiederum, als vorrangiges Referenzobjekt für Sicherheit, gibt dem Auftreten anderer, neuer und eigenständiger Referenzobjekte Raum: Gemeinschaften und einzelnen Bürgern, die einem breiteren Spektrum von Bedrohungen ausgesetzt sein können als rein militärischen. Dies wird häufig als "menschliche Sicherheit" bezeichnet.

Ein multidimensionales Sicherheitskonzept

Aus dieser Perspektive begreift der Stabilitätspakt menschliche Sicherheit als multidimensionales Konzept und verfolgt eine umfassende Herangehensweise:

Anstatt auf Krisen erst dann zu reagieren, wenn sie bereits offen zu Tage getreten sind, ist es unser Ziel, politische und wirtschaftliche Sicherheit von vornherein aktiv in der Region zu verankern, indem wir in drei Schlüsselbereichen tätig werden: Schaffung eines stabilen Sicherheitsumfeldes, Aufbau demokratischer Strukturen und Förderung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus sowie der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Dieser umfassende Ansatz beruht auf der Überzeugung, dass diese drei Ziele eng miteinander verwoben sind und nur dann erreicht werden können, wenn in allen drei Bereichen gleichzeitig Fortschritte erzielt werden. Der Aufbau transparenter, demokratischer und verantwortlicher Institutionen und die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit sind die Conditio sine qua non, um Investoren zu gewinnen und die wirtschaftliche Lage in der Region zu verbessern. Die Erfahrung zeigt aber ebenso, dass wirtschaftlicher Niedergang zu sozialen Spannungen führt, die angesichts der ethnischen Vielfalt der Region zu einer explosiven Mischung werden können, wenn man ihnen nicht effektiv und rechtzeitig entgegenwirkt. Zu diesem Zweck wurden drei - an den KSZE-Prozess angelehnte -Arbeitstische eingerichtet:

-

In Übereinstimmung damit geht auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) von einem umfassenden Sicherheitsbegriff aus und identifiziert sieben Komponenten oder Werte "menschlicher Sicher heit": politische Sicherheit, wirtschaftliche Sicherheit, gesellschaftliche Sicherheit, individuelle Sicherheit, Ernährungssicherheit, Gesundheitssicherheit und ökologische Sicherheit. Vgl. Overview of Human Deve lopment Report 1994, in: www.undp.org/hdro/e94over.htm.

Arbeitstisch I beschäftigt sich mit "Demokratisierung und Menschenrechten", Arbeitstisch II mit "wirtschaftlichem Wiederaufbau" und Arbeitstisch III mit "Sicherheitsfragen" (wobei sich ein Untertisch auf "Verteidigungs- und Sicherheitsfragen" und der andere auf "Justiz und Inneres" konzentriert).

Darüber hinaus spiegelt sich der umfassende Ansatz auch darin wider, dass die Initiative die internationale Gemeinschaft vereint: EU, G8, OSZE, Europarat, NATO, die internationalen Finanzinstitutionen, alle Länder Südosteuropas und ihre Nachbarn sowie Japan und die Schweiz haben ihre Kräfte gebündelt, um die Konfliktursachen in der Region zu bewältigen. Jeder beteiligte Partner leistet seinen Beitrag zu dem Gebiet, auf dem er besondere Expertise hat, und fügt so der Initiative seinen Mehrwert hinzu. Auch der Wissenstransfer aus Nachbarstaaten wie Slowenien oder Ungarn, deren Erfahrungen mit politischer und wirtschaftlicher Transformation aus jüngster Zeit stammen, ist ein wichtiger Beitrag zu den Zielen des Stabilitätspakts. Aus dieser Perspektive hat der kürzliche Beitritt der Tschechischen Republik, der Slowakei und Polens zu unserer Initiative den Pakt bereichert.

Als die "Hauptverantwortlichen des Stabilisierungsprozesses" sind die Länder der Region auf gleichberechtigter Basis vollständig in die Initiative einbezogen. Es liegt auf der Hand, dass der Stabilitätspakt nur dann ein erfolgreiches Instrument zur Konfliktverhütung sein kann, wenn er voll und ganz auf die vorrangigen Belange und Bedürfnisse der Region zugeschnitten und die direkte Beteiligung der Empfängerstaaten an der Planung und Umsetzung der verschiedenen Projekte gewährleistet ist.

Die Rolle der Europäischen Union im Stabilitätspakt

Die EU, die bei der Initiative eine Führungsrolle innehat und zusammen mit ihren Mitgliedstaaten der größte Geldgeber in der Region ist, hat sich verpflichtet, Südosteuropa "enger an die Perspektive einer vollständigen Integration (...) in ihre Strukturen " heranzuführen. Zusätzlich zu Rumänien und Bulgarien, die bereits EU-Beitrittskandidaten sind, sind alle südosteuropäischen Staaten im Einklang mit den Schlussfolgerungen von Feira und Zagreb als potentielle Bewerberländer für die EU-Mitgliedschaft anerkannt worden. Dieser Ansatz beruht auf der Annahme, dass die Aussicht auf Vollmitgliedschaft einen Stabilisierungseffekt auf die gesamte Region ausübt und dass sie die Entschlossenheit der politischen Führungen und der Bevölkerung stärkt, die oft schmerzlichen Reformen durchzuführen und durchzuhalten.

Das Schlüsselelement dieser Strategie ist der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP), der fünf Staaten der Region einschließt (Albanien, Bosnien und Herzegowina, die Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien).

_

³ Stabilitätspakt für Südosteuropa, a.a.O. (Anm. 1), S. 623.

Der Stabilitätspakt kann als System beschrieben werden, das in zwei Richtungen wirkt: Er macht Reformen und regionale Kooperation auf der einen Seite sowie (finanzielle) Unterstützung dieser Bemühungen von außen (durch Kredite, Subventionen, Investitionen oder Handelsprivilegien) und eine feste EU-Perspektive auf der anderen zu gegenseitigen Bedingungen. Dieses Quidproquo ist Teil des politischen Handels. Beispielsweise haben sich verschiedene Länder der Region im Rahmen der Antikorruptionsinitiative oder der Initiative zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität dazu verpflichtet, Maßnahmen und Reformen nach einem vereinbarten Zeitplan einzuführen, um so Korruption und organisierte Kriminalität wirksam bekämpfen zu können. Beide sind derzeit die Haupthindernisse für Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftliche Stabilisierung der Region.

Regionale Kooperation ist das Herzstück der 244 Projekte im Rahmen des so genannten "Quick Start Package" (das auf der Regionalkonferenz in Brüssel im März 2000 verabschiedet wurde) und der sich anschließenden 27 Infrastrukturprojekte, auf die sich die internationalen Geber bei der letzten Regionalkonferenz (Oktober 2001) geeinigt haben. Das bedeutet, dass die große Mehrheit der Projekte mehrere Länder umfasst und eine regionale Dimension enthält. Damit soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Staaten Südosteuropas angekurbelt werden. Auf diese Weise können die eigentliche Substanz des Prozesses der Versöhnung und des jahrzehntelangen Wiederaufbaus und Wirtschaftswachstums Westeuropas nach dem Zweiten Weltkrieg auf Südosteuropa übertragen und die Länder in der Region so effektiv auf ihre Integration in euro-atlantische Strukturen vorbereitet werden.

Welche Lehren können aus drei Jahren Stabilitätspakt gezogen werden?

Die Aussicht auf die Mitgliedschaft in der EU hat den Reformprozess in allen Ländern der Region zweifellos angespornt, obwohl noch viel zu tun bleibt. Rumänien und Bulgarien verhandeln bereits über ihre Aufnahme in die EU, Kroatien und Mazedonien haben Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Union unterzeichnet. Eine Errungenschaft von größter Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der demokratische Wandel in der Bundesrepublik Jugoslawien - eine Entwicklung die durch den Szeged-Prozess, ermutigt und unterstützt wurde. Dieser Prozess ist eine Initiative des Stabilitätspakts, die die demokratischen Kräfte Serbiens und die unabhängigen Medien schon vor dem Sturz Miloševićs unterstützt hatte. Inzwischen sind in der ganzen Region demokratisch gewählte Regierungen an der Macht. Sie stellen eine Grundvoraussetzung für einen nachhaltigen Reformprozess und die Stabilisierung Südosteuropas dar.

Darüber hinaus hat sich die regionale Zusammenarbeit - ein Kriterium für die Mitgliedschaft in der EU - in den beiden vergangenen Jahren erheblich verbessert. Sie ist zu einem festen Merkmal des intergouvernementalen Dialogs

geworden: Der "Gewöhnungsprozess" und die Fähigkeit, "alle Akteure an einem Tisch zu versammeln", sind unerlässlich, um ein besseres Verständnis zwischen ehemaligen Gegnern sicherzustellen, und die einzige Möglichkeit, Misstrauen durch Vertrauen zu ersetzen.

Die vertiefte regionale Zusammenarbeit findet ihren Ausdruck in konkreten Initiativen wie dem *Memorandum of Understanding* über Handelsliberalisierung und -erleichterung, das im Juni 2001 von sieben Ländern der Region unterzeichnet wurde (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Rumänien; Moldau hat eine Absichtserklärung unterzeichnet, dem Prozess beizutreten). Eine weitere wichtige Errungenschaft in diesem Zusammenhang ist der Regionalplan für Flüchtlinge und Binnenvertriebene, den die Regierungen Bosnien und Herzegowinas, der Bundesrepublik Jugoslawien und Kroatiens am selben Tag verabschiedet haben. Er enthält verschiedene Schlüsselinitiativen für Flüchtlinge, darunter Wiederaufbauprogramme, der Bau von Sozialwohnungen und Programme zur sozialen Absicherung.

Erfolge und zukünftige Herausforderungen

Der Stabilitätspakt ist inzwischen gereift. In der ersten Phase sollte ein politischer Prozess - analog zum Helsinki-Prozess - auf breiter Grundlage in Gang gesetzt werden, der die Staaten der Region an Europa heranführt. Man ging dabei von der grundsätzlichen Annahme aus, dass die internationale Gemeinschaft die südosteuropäischen Staaten in ihrem Bestreben, Reformen zu beschleunigen und die regionale Kooperation zu erweitern, unterstützen wird. Der Pakt ist nun in eine neue Phase eingetreten, in der eine Neuausrichtung und neue Schwerpunktsetzung seiner Aktivitäten erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund führte der Stabilitätspakt Anfang 2002 eine sorgfältige Prüfung einer Reihe seiner Initiativen und Aktivitäten durch. Ich habe ausführliche Konsultationen mit den wichtigsten Partnern - sowohl mit Mitgliedern als auch mit Nicht-Mitgliedern der EU - darüber geführt, wie sich die Aktivitäten im Rahmen des Stabilitätspakts straffen lassen und wie seine Arbeitsmethoden verbessert werden können. Die Empfehlungen, die den EU-Außenministern am 11. März 2002 übermittelt und von ihnen gebilligt wurden, beziehen sich auf die Notwendigkeit, die Komplementarität mit anderen EU-Prozessen zu erhöhen, Prioritäten zu setzen, Arbeitsmethoden zu verbessern und die regionale Eigenverantwortung zu fördern.

Leistungsfähigkeit und Effizienz des Stabilitätspakts hängen weiterhin von der Führungsrolle der EU ab, wenn wir unsere gemeinsamen Ziele in der Region erreichen wollen. Vor diesem Hintergrund muss die Komplementarität zwischen dem Stabilitätspakt und den beiden wichtigsten EU-Strategien gegenüber der Region, dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für den westlichen Balkan und dem Beitrittsprozess für Bewerberländer, die auch am Stabilitätspakt teilnehmen, z.B. Rumänien und Bulgarien, verstärkt werden. Der Stabilitätspakt ist nach wie vor der Kohärenz und gegenseitigen Unterstützung beider Prozesse verpflichtet. Er soll die Ziele dieser Prozesse fördern und wird den Ländern der Region dabei helfen, die Instrumente, die die Prozesse zur Verfügung stellen, in vollem Umfang zu nutzen.

Um Komplementarität und Informationsaustausch zwischen den EU-Institutionen und dem Pakt zu erhöhen, wurde Anfang 2002 ein informeller Konsultativausschuss eingerichtet. Eines unserer Ziele ist es, die mit Blick auf die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit notwendige Koordination zwischen Hilfsprogrammen, wie z.B. CARDS, PHARE/ISPA und TACIS, sicherzustellen.

Die EU muss ihre Strategien gegenüber der Region jedoch unbedingt noch weiter ausarbeiten und miteinander verknüpfen. Die Erweiterungsstrategie muss im Hinblick auf eine deutliche Beitrittsperspektive für all diejenigen Länder, die in der nächsten Erweiterungsrunde der EU nicht aufgenommen werden, überdacht werden. Ebenso ist es von größter Bedeutung, zu verhindern, dass die politische und wirtschaftliche Kluft zwischen den südosteuropäischen Staaten, die eine EU-Mitgliedschaft anstreben, und ihren Nachbarn in Südosteuropa größer wird, um so einer weiteren Destabilisierung der südosteuropäischen Region entgegenzuwirken. Ein klarer Integrationsfahrplan ist unerlässlich. Wie im Falle der EU-Integration kann der Stabilitätspakt z.B. auch bei der NATO-Erweiterung als Brücke zwischen verschiedenen Erweiterungsprozessen dienen, die mit unterschiedlicher Geschwindigkeit verlaufen.

"Weniger Treffen - mehr Taten"

Um die Zahl der Stabilitätspakttreffen zu verringern und die Strukturen des Stabilitätspakts zu straffen, wird es einige organisatorische Veränderungen geben. Ziel ist es, die Kooperation und Koordination zwischen Arbeitsgruppen und Initiativen zu stärken, die in jeweils miteinander verwandten Bereichen tätig sind, z.B. der Migrations- und Asylinitiative, den Initiativen für soziale Kohäsion und Flüchtlingsrückkehr sowie den Initiativen zum Men-

schenhandel, zur polizeilichen Zusammenarbeit und zur Korruptionsbekämpfung.

Größerer Nachdruck muss in Zukunft darauf gelegt werden, die Aktivitäten des Stabilitätspakts vor Ort sichtbarer zu machen und die öffentliche Aufmerksamkeit für unsere Errungenschaften zu erhöhen - auch innerhalb der Gebergemeinschaft. Angesichts der Verschiebung der geopolitischen Prioritäten seit den Ereignissen des 11. September müssen wir sicherstellen, dass Südosteuropa trotz der neuen außenpolitischen Ziele auf der Agenda der internationalen Gemeinschaft bleibt.

Die EU hat den Stabilitätspakt aufgefordert, sich auf fünf bis sechs vorrangige Ziele zu konzentrieren, die im Jahr 2002 erreicht werden sollen. Die folgenden in ihrer Zahl begrenzten Ziele wurden ausgewählt; es handelt sich dabei um eine Weiterentwicklung derjenigen Strategien und Prioritäten, die im Juni 2001 vom Regionaltisch erarbeitet worden waren.

Handel und Investitionen

Die Liberalisierung des Handels ist von herausragender Bedeutung für die Volkswirtschaften Südosteuropas; im vergangenen Jahr sind hier exzellente Fortschritte erzielt worden. Am 27. Juni 2001 wurde in Brüssel ein *Memorandum of Understanding* auf Ministerebene unterzeichnet. Es sieht den Abschluss von 21 bilateralen Freihandelsabkommen bis zum Ende des Jahres 2002 vor und schafft einen Markt mit bis zu 55 Millionen Konsumenten. Diese Freihandelsabkommen stehen im Einklang mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) und mit den Verpflichtungen im Rahmen des EU-Beitritts oder des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses. Wir sollten uns in Erinnerung rufen, dass Westeuropas beispielloses Wachstum nach dem Zweiten Weltkrieg nicht auf Regierungsgelder, sondern auf Exporte und den Freihandel zurückzuführen war!

Angesichts der enormen strukturellen Defizite in der Region können die Mittel, die bisher im Rahmen des Stabilitätspakts aufgebracht wurden, nur die Funktion eines Katalysators haben, der psychologisch darauf abzielt, zusätzliche private Investoren zu mobilisieren und anzuziehen. Ein wesentliches Ziel unserer Initiative liegt also darin, den Boden für private Investitionen in Südosteuropa zu bereiten. Auf diese Weise muss das Investitionsklima verbessert werden. Kredite westlicher Banken für den lokalen Bank- und Privatsektor sind noch immer entscheidend. Der Stabilitätspakt wird noch stärkeres Gewicht auf seinen *Investment Compact* legen, der versucht, die Staaten der Region bei der Beseitigung von Investitionshindernissen und der Gewinnung zusätzlicher Investitionen zu unterstützen. Wir wollen Hindernisse für private Investitionen beseitigen und überwachen das Gesamtinvestitionsklima, indem wir den *Investment Compact* auf eine begrenzte Zahl von Politikbereichen in jedem Land konzentrieren, die Anzahl der regionalen

"Leuchtturmprojekte" verringern und einen regionalen Investitionsraum fördern.

Infrastruktur (einschließlich Energie)

Seit seiner Einrichtung leiden Effizienz und Glaubwürdigkeit des Stabilitätspakts unter einer Kluft zwischen den politischen Verpflichtungen der Stabilitätspaktpartner einerseits und den Fortschritten vor Ort andererseits. Großzügige Ankündigungen der Gebergemeinschaft haben hohe und manchmal unrealistische Erwartungen in der Region geweckt. Verzögerungen bei der Auszahlung und Implementierung haben dann jedoch häufig Enttäuschung hervorgerufen. Es sollte allerdings darauf hingewiesen werden, dass eine schlechte Implementierung in den meisten Fällen nicht auf mangelnden politischen Willen, sondern auf langwierige bürokratische Verfahren oder strukturelle Beschränkungen zurückzuführen ist.

Da aber nicht eingehaltene Versprechen eine machtvolle Quelle der Enttäuschung sind, die die Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft in Frage stellt, versucht der Stabilitätspakt, die rechtzeitige Umsetzung der beiden vereinbarten Bündel von Infrastrukturprogrammen für die Region in enger Kooperation mit der EU, den internationalen Finanzinstitutionen und den Empfängerstaaten sicherzustellen. Zu den Problemen, mit denen sich die Stabilitätspaktpartner auseinandersetzen müssen, gehören die endgültige Festlegung und Implementierung von Regionalstrategien in spezifischen Bereichen und die Beseitigung von Hindernissen für die Umsetzung. Die Rolle der Infrastruktur-Lenkungsgruppe bei der Auswahl von prioritären Infrastrukturprojekten wird erweitert. Die regionale Zusammenarbeit im Energiebereich wird verstärkt, insbesondere auf dem Elektrizitätssektor. Der Stabilitätspakt begrüßt die Verpflichtung, die im Rahmen des Kooperationsprozesses in Südosteuropa (South Eastern European Cooperation Process, SEECP) erreicht wurde, ein regionales Energiekonzept zu entwickeln.

Flüchtlingsfragen

Der Regionalplan für Flüchtlingsrückführung zeigt deutlich, in welchem Ausmaß die gegenwärtigen Notsituationen, häufig auch "komplexe humanitäre Operationen" genannt, die kurz-, mittel- und langfristige Koordination verschiedener Tätigkeitsbereiche durch unterschiedliche Akteure erfordern. Nun da die Flüchtlinge und Binnenvertriebenen der Kriege im ehemaligen Jugoslawien mit Soforthilfe versorgt sind, müssen in einem zweiten Schritt nachhaltige, langfristige Lösungen für diese Menschen entwickelt werden. Im Rahmen des Stabilitätspakts haben Kroatien, Bosnien und Herzegowina und die Bundesrepublik Jugoslawien eine historische Übereinkunft über die

_

⁴ Vgl. Jean-Claude Concolato, Vers un tour nant de l'action humanitaire, in: Esprit 7/1994, S. 72-75.

ungelöste Situation von 1.2 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen erzielt. Mit der Verabschiedung des Regionalplans verpflichteten sich die drei Regierungen gemeinsam mit den Gebern, einen detaillierten Arbeitsplan umzusetzen, der Fragen wie Wiederaufbau, Wohnraumbeschaffung, Kreditbedingungen, Eigentumsrecht, Renten- und Sozialversicherungssysteme umfasst. Im Jahr 2002 sind wir damit beschäftigt, dauerhafte Lösungen für mindestens 100.000 Flüchtlinge und Binnenvertriebene zu finden, indem wir den Anteil an Rückkehr- und Integrationshilfen sowie Kredite zur Selbsthilfe erhöhen, die Wiederinbesitznahme von Häusern und Wohnungen (sowohl durch Eigentümer als auch durch Mieter) beschleunigen, die Anzahl der Empfänger von humanitärer Hilfe verringern und die Gesamthöhe und die zeitliche Koordinierung der verfügbaren Mittel für Aktivitäten im Zusammenhang mit Flüchtlingen an den Bedarf (z.B. 200.000 Wohnungen, die in den nächsten drei bis vier Jahren benötigt werden) anpassen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Lösung wichtiger regionaler Probleme gewidmet (z.B. Rentenzahlungen, soziale Rechte, Eigentümer- und Mieterrechte).

Subregionale Zusammenarbeit

Bemühungen im Rahmen des Stabilitätspakts, potentielle Konflikte einzudämmen, konzentrieren sich in erster Linie darauf, das Spannungsverhältnis zwischen Nationalstaat und Multiethnizität aufzulösen. Anstatt bestehende Grenzen zu verändern, was nur wieder neue Minderheiten hervorbringen würde, müssen dem besonderen rechtlichen Schutz und den Partizipationsrechten nationaler Minderheiten in den verschiedenen Staaten Geltung verschafft werden. Für das grenzüberschreitende Miteinander ethnischer Gruppen müssen ebenfalls Möglichkeiten entwickelt werden. Aus diesem Grund beabsichtigt der Stabilitätspakt, einen informellen subregionalen Dialog- und Kooperationsprozess zwischen Vertretern der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien, Montenegro), Albaniens und Mazedoniens sowie mit UNMIK betreffend Kosovo über praktische Fragen grenzüberschreitenden Charakters wie Energie, Infrastruktur oder Sicherheit im Grenzverkehr etc. in Gang zu setzen.

Kleinwaffen und leichte Waffen

Die unkontrollierte Proliferation von Kleinwaffen und leichten Waffen in der gesamten Region stellt eine ernste Gefahr für Frieden und Stabilität dar. Die Teilnehmer aus Ländern Südosteuropas haben auf der Grundlage des regionalen Implementierungsplans für Kleinwaffen damit begonnen, gemeinsame Projektvorschläge zur Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in der Region sowie zu einem erweiterten Informationsaustausch über den Waffenhandel und zu einem verbesserten Grenzschutz zu erarbeiten. Angesichts des Erreichten wurde im Mai 2002 in Belgrad eine "regionale

Clearingstelle" unter der Schirmherrschaft des UNDP eingerichtet. Ziel dieser Initiative ist es, Projekte zu entwickeln und durchzuführen, die sich mit der Reduzierung des Überangebots an und des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen in der Region befassen.

Organisierte Kriminalität

In dem Versuch, die laufenden Initiativen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu bündeln, werden wir beim SECI Transborder Crime Centre in Bukarest ein Exekutivsekretariat des Stabilitätspakts zur organisierten Kriminalität einrichten, das die ganze Region abdecken soll. Das Sekretariat soll die Kooperation zwischen dem regionalen Crime Centre, Europol und Interpol stärken und die rechtlichen, institutionellen und technischen Bedingungen für einen Informationsaustausch ausloten.

Erhöhung regionaler Eigenverantwortung

Tragfähige Lösungen können nur durch erhöhte Eigenverantwortung in der Region erreicht werden. Die aktive Beteiligung der südosteuropäischen Länder an den Initiativen des Stabilitätspakts ist das beste Erfolgsrezept. Wir bemühen uns, mehr Aufgaben an die Region zu übertragen und das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit auch durch unsere Personalpolitik zum Ausdruck zu bringen. Die südosteuropäischen Länder sollen enger in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Der Stabilitätspakt wird engere Beziehungen zum SEECP entwickeln und den nächsten Vorsitz ermutigen, dessen Strukturen zu stärken und auszubauen, mit *einer* Stimme für die Region zu sprechen und als Forum regionaler Zusammenarbeit zu wirken.

Die Erweiterung regionaler Eigenverantwortung trägt auch dazu bei, das Syndrom der Abhängigkeit zu verringern. Das "Prinzip Eigenverantwortung" impliziert, dass die Staaten in der Region die Hauptverantwortung für den Erfolg der gegenwärtigen Reformen tragen. Es ist daher unerlässlich, die Anstrengungen in der Region weiter zu stärken, den Herausforderungen, die nach wie vor ein Haupthindernis für politische Sicherheit und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in der Region darstellen, wirkungsvoll zu begegnen.

Schlussfolgerung

Der Stabilitätspakt hat im Sinne des Friedensaufbaus nach einem Konflikt die Funktion, die Zeit zwischen der Situation unmittelbar nach einem militärischen Konflikt und der letztendlichen Integration der Region in die euro-atlantischen Strukturen zu überbrücken. Er basiert auf einem kohärenten Ver-

230

ständnis von Sicherheit, das verschiedene interdependente Komponenten umfasst. Die Initiative geht von der Annahme aus, dass eine nachhaltige Stabilisierung der Region Südosteuropa nur durch eine ständig zunehmende Interaktion der Länder auf politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene sowie im Bereich Sicherheit erreicht werden kann.

Daher ist es für die Staaten Südosteuropas von wesentlicher Bedeutung, die regionale Zusammenarbeit weiter zu stärken, und zwar in Bereichen, in denen durch gemeinsames Herangehen an Probleme und Herausforderungen transnationaler Art ein Mehrwert zu erzielen ist - wie etwa Umwelt- oder Migrationsfragen. Anstatt diese Probleme isoliert in Angriff zu nehmen, ist der Austausch von Erfahrungen und Expertise in einer zunehmend globalisierten und interdependenten Welt unabdingbar. Auf diese Weise repliziert die Kooperation zwischen den Ländern Südosteuropas sowie zwischen ihnen und der EU (und osteuropäischen Staaten) die Mechanismen, die den europäischen Integrationsprozess so weit gebracht haben. So bereiten sich die südosteuropäischen Länder selbst auf eine effektive Art auf ihre Integration in die euro-atlantischen Strukturen vor. In diesem Sinne beschleunigt die regionale Zusammenarbeit im Rahmen des Stabilitätspakts die Aufnahme in die Europäische Union. Das Grundprinzip und das Fundament des Pakts -Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft als Gegenleistung für Reformen und regionale Zusammenarbeit - stellt daher den einzig richtigen Weg dar. Zu ihm gibt es keine Alternative.

Die OSZE-Missionen im Baltikum¹

In Estland und Lettland wurden bereits kurz nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit auf Einladung der beiden Länder OSZE-Missionen eingerichtet. Die Mission in Estland nahm ihre Arbeit am 15. Februar 1993 auf, diejenige in Lettland am 19. November desselben Jahres. Das Mandat beider Missionen sah vor, ihre jeweiligen Gastländer vor allem bei der Integration der russischsprachigen Bevölkerung in die estnische beziehungsweise lettische Gesellschaft zu unterstützen. Diese Aufgabe gelang zu verschiedenen Zeiten und mit unterschiedlichem Erfolg; die Erforschung der Ursachen dieser Unterschiede würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Es sollte an dieser Stelle jedoch hervorgehoben werden, dass die Missionen im Baltikum häufig - sehr oft im Hintergrund - mit konstruktiver Kritik wichtige Beiträge dazu geleistet haben, dass sowohl Estland als auch Lettland in kurzer Zeit beispielhafte Entwicklungen durchgemacht haben.

Die Mandate der beiden OSZE-Missionen im Baltikum liefen am 31. Dezember 2001 aus. In der Sitzung des Ständigen Rates am 13. Dezember 2001 berichtete Botschafterin Doris Hertrampf² zum letzten Mal über die Situation in Estland und empfahl dem Ständigen Rat, das Mandat der Mission in Estland als erfüllt anzusehen.³ Eine ähnliche Empfehlung gab auch Missionsleiter Botschafter Peter Semneby⁴ am 18. Dezember für die Mission in Lettland ab.⁵ Aus den Reaktionen der Delegationen schloss der rumänische Vorsitz, dass eine große Mehrheit der Teilnehmerstaaten diesen Empfehlungen zustimmte; man unternahm daher keine Schritte, die Mandate der Missionen, die beide Ende 2001 zur Verlängerung anstanden, zu erneuern. In Estland folgte eine zweimonatige administrative Schließungsperiode, in Lettland waren fünf Monate für die administrative Abwicklung der Schließung vorgesehen (was vor allem auf die Weiterführung von begonnenen Projekten zurückzuführen ist), so dass die Mission erst Ende Mai 2002 endgültig geschlossen wurde.

Bereits in früheren Beiträgen im OSZE-Jahrbuch zu den Missionen in den baltischen Staaten⁶ wurde darauf hingewiesen, dass Estland und Lettland

4 Peter Semneby kommt aus dem schwedischen Außenministerium und trat sein Amt als Missionsleiter in Riga am 2. Oktober 2000 an.

Die in diesem Aufsatz vertretenen Meinungen und Ansichten spiegeln nicht den offiziellen Standpunkt der OSZE wider, sondern sind ausschließlich persönliche Beobachtungen und Wertungen der Autorin.

² Die deutsche Diplomatin Doris Hertrampf wurde im Februar 2000 zur Missionsleiterin in Estland bestellt.

³ Vgl. PC.FR/53/01 vom 7. Dezember 2001.

⁵ Vgl. PC.FR/54/01 vom 14. Dezember 2001

⁶ Vgl. die Beiträge von Falk Lange, die OSZE-Missionen im Baltikum, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-

schon wenige Jahre nach der - auf ihren Wunsch erfolgten - Einrichtung der OSZE-Missionen deren Beendigung anstrebten und die Diskussion über ein Ende der OSZE-Präsenz bereits 1996 begonnen hatte. Im Frühjahr 1999 sorgte der estnische Präsident Lennart Meri für Aufsehen, als er sich öffentlich für eine Umwandlung der Mission in Estland in ein wissenschaftliches Institut einsetzte, da die Mission ihr Mandat erfüllt habe. Bereits im Mandat der Mission in Estland war ausdrücklich auf den temporären Charakter der Mission hingewiesen worden. Sie sollte von Beginn an "unter Berücksichtigung des zeitweiligen Charakters der Mission Möglichkeiten prüfen, wie sie ihre Verantwortlichkeiten an die örtliche Bevölkerung vertretende Institutionen oder Organisationen übertragen kann". Die Russische Föderation verwies hingegen wiederholt auf die anhaltenden Probleme, mit denen sich die russischsprachige Minderheit in den beiden Staaten konfrontiert sah.

Aufgrund dieser Entwicklungen strebte der österreichische OSZE-Vorsitz gleich zu Beginn des Jahres 2000 nach Konsultationen mit den beiden baltischen Ländern eine Kompromisslösung an. Er versuchte ohne formelle Mandatsänderung Kriterien festzulegen, die es dem Ständigen Rat erlauben würden, eine erfolgreiche Erfüllung der beiden Missionsmandate festzustellen. Die allgemeinen Formulierungen der beiden Mandate machten es schwierig, jemals objektiv zu beurteilen, wann sie in vollem Umfang implementiert wären. Andererseits herrschte unter den Teilnehmerstaaten die einhellige Meinung, dass die OSZE-Missionen im Baltikum nicht auf Dauer angelegt seien, sondern temporärer Natur wären und man seitens der OSZE auch die Wünsche des Gastlandes zu berücksichtigen habe.

Im ersten Halbjahr 2000 erbat der österreichische Vorsitz von den beiden Missionen einen Bericht darüber, wie sie die Lage vor Ort im Hinblick auf ihre Mandatserfüllung beurteilten. Botschafterin Hertrampf und Botschafter Torsten Örn¹⁰ sandten vertrauliche Berichte an den OSZE-Vorsitz. Auf der

Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 111-118, hier insbesondere S. 117-118, und Undine Bollow, Die OSZE-Missionen in Estland und Lettland, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 191-201. Falk Lange weist darauf hin, dass der Begriff "Exit Strategy" seit 1995 in den seither mit unterschiedlicher Intensität geführten Diskussionen um die OSZE-Missionen aufzutauchen begann und dass insbesondere in Estland und Lettland schon seit geraumer Zeit die temporäre Natur der Missionen und die Erfüllung ihres Mandats betont wurden.

- 7 KSZE, 19. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1993, Journal Nr. 2, Anhang 1.
- Die Mandate der beiden Missionen sind sehr allgemein gehalten. Sie machen es zur Aufgabe der Missionen, Kontakte mit den für Staatsbürgerschaft, Sprachangelegenheiten, und soziale Themen zuständigen Behörden zu halten und den Aufbau der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Die Mandate der Missionen findet man unter http://www.osce.org/publications/survey/.
- 9 Vgl. Activity Report Nr. 67 der Mission in Lettland vom 27. Oktober 2000 (SEC.FR/593/00). Die lettische Präsidentin Vaira Vike-Freiberga gab auf einer Veranstaltung der Mission am 29. September 2000 ihrer Überzeugung Ausdruck, dass dank der fruchtbaren Zusammenarbeit Lettlands mit der OSZE-Mission ein Ende der Mission in naher Zukunft absehbar sei
- 10 Der Schwede Torsten Örn hatte den Briten David Johnson Ende 1999 als Missionsleiter in Lettland abgelöst.

Grundlage dieser beiden Berichte identifizierte man für die Missionen in Estland und Lettland bestimmte Bereiche, die sie mit besonderer Aufmerksamkeit beobachten sollten. Nach eingehenden Konsultationen mit den beiden Gastländern, den Missionen, allen interessierten OSZE-Teilnehmerstaaten und dem Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) formulierte der österreichische Vorsitz die so genannten "Richtlinien" an die beiden Missionen. Die damalige Amtierende Vorsitzende, Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, übersandte diese Richtlinien an ihre Kollegen in Estland und Lettland; somit wurden die beiden Regierungen offiziell darüber informiert, in welchen Bereichen die OSZE noch Fortschritte erwartete, bevor die Mandate der Missionen als erfüllt betrachtet werden konnten. Die Schreiben der Außenministerin mit den Richtlinien an die beiden Missionen wurden an alle Teilnehmerstaaten zu deren Information verteilt.¹¹

Für Estland erstreckte sich der Katalog auf fünf Bereiche. Diese umfassten im Wesentlichen die sekundäre Sprachgesetzgebung, die Wahlgesetze, die Schaffung eines Ombudsmann-Büros in Narva, die Schaffung von stabilen Rahmenbedingungen für die und Fortschritte bei der Integration der russischsprachigen Bevölkerung in die estnische Gesellschaft sowie Fragen im Zusammenhang mit dem Fremdenrecht und der Einbürgerung von Staatenlosen. Die Richtlinien für Lettland waren breiter formuliert, einerseits weil das Mandat der Mission in Lettland anders lautete, andererseits auch deshalb, weil sich der Vorsitz an den jeweiligen Einschätzungsberichten der Missionsleiter orientierte, die naturgemäß verschieden abgefasst waren. Die vier Punkte, denen die Mission in Riga größte Aufmerksamkeit zuwenden sollte, bezogen sich auf Staatsbürgerschaftsfragen, Sprach- und Bildungsangelegenheiten, das soziale Integrationsprogramm und den Aufbau einer Ombudsmann-Institution

Beide Länder wählten gänzlich unterschiedliche Vorgehensweisen für die Bewältigung der konkreten Aufgaben. Während die Richtlinien in Riga öffentlich diskutiert wurden, behandelte die Koalitionsregierung in Tallinn die Punkte vertraulich und ersuchte auch die OSZE-Mission vor Ort, sich dieser vertraulichen Handhabung anzuschließen.

Ich möchte im Folgenden kurz auf die Gründe eingehen, warum Botschafterin Hertrampf und Botschafter Semneby Ende 2001 dem Ständigen Rat empfahlen, die jeweiligen Mandate als erfüllt anzusehen.

Die OSZE-Mission in Estland

Die Aktivitäten der Mission in Estland hatten sich seit 1999 grundlegend verändert. Die beiden Büros in Narva und Jõhvi in der Nähe des Industriezent-

_

¹¹ Vgl. betreffend Estland: COI.G AL/112/2000 vom 30. Oktober 20 00; zu Lettland: CIO. GAL/132/00 vom 24. November 2000.

rums Kohtla-Järve waren seit 1999 nicht mehr ständig besetzt; alle internationalen Missionsmitglieder wurden in Tallinn stationiert. Mindestens einmal pro Woche war jedoch ein internationales Missionsmitglied in der Außenstelle Narva und hielt dort für die lokale Bevölkerung Sprechstunden ab. Die Sprechstunden in Jöhvi fanden nur mehr nach Vereinbarung statt. Ein lokales Missionsmitglied war dort einmal pro Woche anwesend, um Beschwerden oder Terminwünsche entgegenzunehmen. In den letzten drei Jahren konzentrierte sich die Tätigkeit auf die Hauptstadt Tallinn, da es im Wesentlichen darum ging, die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Integrationsprozess zu verankern.

Die Mission in Estland berichtete in den letzten drei Jahren ihres Bestehens immer häufiger über positive Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Gerichte und ging auch auf die Erfolge bei der Entwicklung eines rechtlichen Rahmens für Einbürgerungs- und Aufenthaltsrechte der russischsprachigen Minderheit im Lande ein.

Mitte 1999 wurde eine Ombudsmann-Institution ins Leben gerufen, die der Rechtskanzler als Zweitfunktion ausüben sollte. Leider war diese Stelle ab Juni 2000 für fast sieben Monate vakant. Am 15. Februar 2001 wurde Allar Jõks für sieben Jahre vom Parlament zum neuen Ombudsmann gewählt und nahm seine Aufgabe am 1. März 2001 mit neuem Schwung in Angriff. Mit ihm und seinem Büro pflegte die Mission bis zum Ende sehr enge Kontakte und übergab mit Zustimmung der betroffenen Personen auch eine Reihe von Einzelfällen an sein Büro zur weiteren Bearbeitung und/oder Beobachtung.

Am 6. Juni 2001 wurden in Narva und kurz darauf auch in Jõhvi Zweigstellen des Büros des Rechtskanzlers und Ombudsmanns eröffnet. Igor Aljoschin, ein estnischer Jurist, dessen Muttersprache Russisch ist, wurde zum Vertreter des Rechtskanzlers und Ombudsmanns in Ida-Virumaa bestellt. Es war ein besonderes Anliegen der Mission, dass im Nordosten des Landes, wo eine große russischsprachige Minderheit lebt, eine Anlaufstelle für all diejenigen geschaffen wurde, die bei der Einbürgerung und hinsichtlich ihrer Aufenthaltsgenehmigung Probleme hatten.

Am 1. Oktober 2001 trat die Durchführungsverordnung zum Sprachgesetz über die Verwendung von Estnisch im privaten Bereich, das am 14. Juni 2000 geändert worden war, in Kraft. Die OSZE-Mission organisierte aus diesem Anlass im November 2001 gemeinsam mit der estnischen Sprachinspektion (die dem Unterrichtsministerium unterstellt ist) ein Seminar zur Umsetzung der Verordnung. Dieses Seminar, an dem internationale Sprach- und Rechtsexperten aus dem Büro des HKNM, aus Wales und aus Südtirol sowie Vertreter der estnischen Ministerien und anderer staatlicher Organe teilnahmen, war besonders wichtig, da mit ihm und seinen Folgeveranstaltungen ein Mechanismus geschaffen wurde, der auch nach Ende der Missionstätigkeit in Estland weitergeführt werden soll. Es wurde beschlossen, auch die betroffenen Minderheitengruppen in die nachfolgenden Veranstaltungen zu diesem Bereich einzubinden.

Am 21. November 2001 verabschiedete der Riigikogu (das estnische Parlament) Änderungen zu den Wahlgesetzen, die der im September 2001 neu gewählte Präsident Arnold Rüütel am 6. Dezember 2001 unterzeichnete. Die Gesetzesänderungen, die eine intensive öffentliche Debatte entfachten, betrafen die Abschaffung der Bestimmung, dass estnische Staatsbürger, die sich als Kandidaten bei nationalen oder lokalen Wahlen aufstellen lassen wollen, eine bestimmte Kenntnis der estnischen Sprache haben müssen. Die Mission und der HKNM hatten diese Bestimmung wiederholt kritisiert, da sie nicht im Einklang mit Estlands internationalen Verpflichtungen stand (z.B. lief sie Artikel 25 des VN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte zuwider). Im Hinblick auf die Durchführung des staatlichen Integrationsprogramms empfahl die Missionsleiterin, Botschafterin Hertrampf, dass man auch in diesem Bereich das Mandat als erfüllt betrachten könne, da neben mehreren positiven Evaluierungen die nationale und internationale Finanzierung zur weiteren Implementierung des staatlichen Integrationsprogramms gesichert sei. Die Rolle der damaligen Ministerin für Bevölkerungsfragen, Katrin Saks, wurde von der Mission wiederholt lobend hervorgehoben.

Auch in Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsfragen waren in Estland im Berichtszeitraum Fortschritte zu verzeichnen. Über 80 Prozent der Staatenlosen und Drittstaatsbürger hatten Ende 2001 eine ständige Aufenthaltsgenehmigung für Estland erhalten. Das Amt für Staatsbürgerschaftsangelegenheiten und Migrationsfragen hatte seit dem Jahr 2000 unter neuer Leitung¹² eine neue Politik entwickelt und sich besonders um die Erfassung von so genannten Illegalen (nicht dokumentierten Personen) gekümmert. Ein weiteres Anliegen der Mission, die Herausnahme der Familienzusammenführung aus der Immigrationsquote¹³, wurde zwar noch nicht per Gesetz, jedoch de facto umgesetzt. In den Jahren 2000 und 2001 wurde keine einzige Aufenthaltsgenehmigung mit der Begründung abgelehnt, dass die Immigrationsquote ausgeschöpft sei. Die Einbürgerungszahlen waren im Jahr 2001 wie auch in den Jahren davor sehr niedrig (nach offiziellen Angaben des Innenministeriums lebten am 1. November 2001 172.669 staatenlose Personen in Estland). Die estnische Regierung bemüht sich jedoch um eine Verbesserung der Situation und hat diese Absicht auch deutlich dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sie sich besonders um die Jugendlichen kümmert. Seit dem Schuljahr 2001/2002 gibt es für Schulabsolventen die Möglichkeit, sich nicht nur ihre Sprachprüfungen anrechnen zu lassen (diese Möglichkeit wurde bereits im März 2000 geschaffen), sondern auch ein bestandenes Examen in Staatsbürgerkunde als Prüfungsnachweis für den Einbürgerungsprozess zu verwenden. Damit müssen Schulabsolventen keine zusätzlichen Prüfungen mehr ablegen, wenn sie die estnische Staatsbürgerschaft beantragen.

-

¹² Die neue Direktorin Mari Pedak trat ihr Amt im Januar 2000 an.

Seit 1998 beträgt die jährliche Immigrationsquote 0,05 Prozent der Bevölkerung (Staatsbürger und alle Personen mit ständiger Aufenthaltsgenehmigung), pro Jahr etwa 700 Personen.

Infolge all dieser positiven Entwicklungen sowie aufgrund einer angemessenen Zahl russischsprachiger Abgeordneter im Parlament und einer Reihe von aktiven NGOs im Lande gelangte die Mission zu dem Schluss, dass man dem Ständigen Rat mit gutem Gewissen empfehlen konnte, das Mandat als erfüllt anzusehen. Die vordringlichste Aufgabe der Mission, das Land in eine Lage zu versetzen, in der es anstehende Probleme selbst - unter Einbeziehung der Minderheiten - auf Grundlage des Wertekanons der OSZE lösen kann, wurde als erfüllt betrachtet. In der Sitzung vom 13. Dezember 2001 unterstützten alle Delegationen diese Empfehlung bis auf die der Russischen Föderation, die sich den Einschätzungen der Missionsleiterin und der anderen Delegationen nicht anschloss und verlangte, dass ihre Erklärung dem Journal der 373. Sitzung des Ständigen Rates beigefügt würde. 14 Die estnische Botschafterin bei der OSZE, Tiina Intelman, betonte auf dieser Sitzung den gemeinsamen Erfolg von OSZE und ihrem Land. Sie verwies darauf, dass Estland weiterhin mit der OSZE und all ihren Institutionen zusammenarbeiten werde, und hob insbesondere die wichtige Rolle des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten hervor.15

Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige, Kapitän zur See Uwe Mahrenholtz (aus Deutschland), hat seine Tätigkeit in Tallinn 1994 aufgenommen. Die Kommission gibt Empfehlungen zur Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen für ehemalige Militärangehörige und deren Familien ab. Da die Ausstellung von unbefristeten Aufenthaltsgenehmigungen für ehemalige Angehörige ausländischer Streitkräfte und deren Familien nach estnischem Recht nicht möglich ist, wird diese Kommission praktisch so lange bestehen, wie die Rechtslage nicht geändert wird. Da das Mandat des OSZE-Vertreters an das Bestehen der Regierungskommission gebunden ist, ist auch offen, wie lange Uwe Mahrenholtz sein Mandat noch ausüben wird.

Die OSZE-Mission in Lettland

Für die Mission in Lettland standen seit jeher Fragen im Zusammenhang mit Staatsbürgerschaftsangelegenheiten und Einbürgerung im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit; auch heute leben noch mehr als eine halbe Million Menschen ohne Staatsbürgerschaft in Lettland. Dem wurde auch in der Formulierung der Richtlinien Rechnung getragen, deren Schwerpunkt auf diesen Themenbereichen lag.

238

¹⁴ Vgl. PC. JOUR/373 vom 13. Deze mber 2001. Die Russische Föderation würdigte viele Fortschritte, verwies jedoch darauf, dass weder das Mandat der Mission noch die Richtlinien des österreichischen Vorsitzes erfüllt seien und dass der Beschluss "einem falschen, übertrieben optimistischen Signal an die estnischen Behörden gleichkommen und bei mindestens einem Drittel der e stnischen Gesellschaft große Enttäuschung hervorrufen" würde.

¹⁵ Vgl. PC.DEL/1000/01 vom 14. Dezember 2001.

Am 18. Dezember 2001 berichtete Botschafter Semneby dem Ständigen Rat ausführlich über die Fortschritte seines Gastlandes im Bereich der Staatsbürgerschaftsangelegenheiten, wobei er vor allem auf die Fortschritte Lettlands seit Errichtung der Mission 1993 einging und auch die Rolle der Einbürgerungsbehörde, die 1995 unter der Leitung von Eizenija Aldermane eingerichtet worden war, positiv hervorhob. Die bedeutendsten Hindernisse für höhere Einbürgerungszahlen in Lettland sind nach seinem Bericht: zu wenig Information verbunden mit geringem Interesse, die Kosten, die anfallen, bis man den lettischen Pass in Händen hält, und das mangelnde Verständnis für die Notwendigkeit, Lettisch zu lernen.

Die Mission unterstütze Lettland in allen drei Bereichen. Eine Umfrage, die 2001 von der Mission in Auftrag gegeben worden war, zeigte, dass es ein beträchtliches Potential an Menschen gibt, die versuchen wollen, die Staatsbürgerschaft zu erlangen. Zum erstgenannten Problem hat die Mission bis Februar 2002 gemeinsam mit der Einbürgerungsbehörde, dem Justizministerium und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) eine breit angelegte Werbekampagne durchgeführt, die darauf abzielte, die negativen Einstellungen zum Einbürgerungsprozess zu ändern. Am 5. Juni 2001 erließ die lettische Regierung einige Maßnahmen zur Erleichterung der Einbürgerung (Schulabgängern, die erfolgreich eine Sprachprüfung in der Schule abgelegt haben, werden Sprachprüfungen erlassen, die Gebühren wurden gesenkt und die Möglichkeiten für eine teilweise Gebührenbefreiung festgelegt) und sandte somit ein Signal an die Staatenlosen, dass Lettland sie als Staatsbürger willkommen heißen wolle. Ein gemeinsames Projekt der Mission mit der Einbürgerungsbehörde, das Einbürgerungskandidaten kostenlose Sprachkurse anbietet, kann als äußerst erfolgreich bezeichnet werden.

Im Herbst 2000 wurden in Lettland verstärkt Integrationsfragen diskutiert. Dies ist im Zusammenhang mit dem Programm für soziale Integration zu sehen, das der Regierung Ende 2000 nach eingehender öffentlicher Diskussion zur Annahme vorgelegt wurde. Diese verabschiedete am 6. Februar 2001 das Programm, in dem sie ausdrücklich darauf hinweist, dass die Einbürgerung der Staatenlosen im Land eine Priorität darstellt. Es gab in der Folge jedoch Probleme, die nötigen Mittel für die Umsetzung des Programms aufzubringen, und es dauerte bis zum Herbst 2001, bis ein Fonds eingerichtet wurde, der die Implementierung unterstützen soll (ein ähnlicher Fonds existiert in Estland bereits seit mehreren Jahren).

Am 22. August 2000 wurden in Lettland die Regierungsverordnungen zum Sprachgesetz erlassen, die am 1. September 2000 in Kraft traten. Diese Verordnungen wurden vom HKNM als "im Wesentlichen im Einklang mit Lettlands Gesetzen und seinen internationalen Verpflichtungen"¹⁷ bezeichnet. Ei-

17 Vgl. Pressemitteilung des HKNM vom 31. August 2000 und Spot Report Nr. 42 der Mission in Lettland vom 5. September 2000, SEC.FR/480/00 (Übersetzung der Autorin).

¹⁶ Das Gesetz über den Integrationsfonds wurde vom Parlament am 5. Juli 2001 angenommen und trat am 1. September 2001 in Kraft.

nige weitere Verbesserungen anderer Gesetze waren ebenfalls nötig, insbesondere um Empfehlungen des HKNM umzusetzen. Unter anderem musste der Entwurf des Gesetzes über Verwaltungsvergehen angepasst werden, außerdem verlangten die Richtlinien ähnlich wie in Estland eine Änderung der Wahlgesetze. Die Mission in Riga beobachtete im Jahr 2001 hauptsächlich die Implementierung des Sprachgesetzes und informierte den Ständigen Rat in ihren monatlichen Berichten darüber. Unter anderem hat die Mission ein Projekt angeregt, welches die Erstellung eines Handbuches für Sprachinspektoren vorsieht. Dieses Langzeitprojekt wird nach der Schließung der Mission in Lettland von anderen OSZE-Einrichtungen weiterverfolgt.

Als ein weiterer wichtiger Punkt ist die Bildungsreform zu nennen, die zunächst für die Grundschule (von der 1. bis zur 9. Klasse) durchgeführt wurde. Es ist geplant, ab dem Jahr 2004 nach der 9. Klasse vorwiegend Lettisch als Unterrichtssprache zu verwenden. Die Dauer der Übergangsphase wird weiter diskutiert und es wird nun von den betreffenden Entscheidungsträgern abhängen, ob dieser Übergang möglichst reibungslos verläuft. Die Mission hat eine umfassende Untersuchung über die derzeitige Lage und über einzelne Punkte der Reform in Auftrag gegeben.

Eine weitere Aufgabe der OSZE-Mission bestand darin, das Gastland beim Aufbau einer funktionierenden Ombudsmann-Institution zu unterstützen. Gemeinsam mit dem UNDP gab die Mission eine Studie in Auftrag, die Ende Mai 2001 der Präsidentin und am 2. Juni 2001 der Öffentlichkeit auf einem Seminar vorgestellt wurde. In dem Bericht werden Maßnahmen zur Stärkung des nationalen Menschenrechtsbüros in Lettland und zum Aufbau eines langfristig gut funktionierenden Rechtsschutzsystems vorgeschlagen.

In den Richtlinien für Lettland wurde auch ausdrücklich erwähnt, dass die Anforderungen an die Sprachkenntnisse für Kandidaten bei lokalen oder nationalen Wahlen aus den jeweiligen Gesetzen entfernt werden müssen. Dies war bis zum 31. Dezember 2001 nicht geschehen, jedoch hatten sich Präsidentin Vaira Vike-Freiberga und andere Politiker, darunter auch Außenminister Indulis Berzins, Anfang Dezember 2001 klar dafür ausgesprochen, diese Anforderungen aus den Gesetzen zu entfernen. Letzterer hatte sogar den HKNM um Expertise ersucht. ¹⁸

Als Botschafter Semneby am 18. Dezember 2001 in Wien seine Empfehlung abgab, die Richtlinien als umgesetzt anzusehen, wies er darauf hin, dass Integrationsangelegenheiten niemals statisch sind, sondern dass es darauf ankommt, dass die Entwicklungen in die richtige Richtung weisen. ¹⁹ Der Leiter der lettischen Delegation, Botschafter Edgars Skuja, pries die Zusammenarbeit der OSZE mit seinem Land und verwies auf die am 6. Dezember 2001 von der Präsidentin eingerichtete Expertengruppe, die eine rechtliche Analyse der Wahlgesetze vornehmen sollte. Andere Delegationen schlossen sich der

19 Vgl. PC.FR/54/01 vom 14. Dezember 2001.

240

¹⁸ Das lettische Parlament verabs chiedete schließlich am 9. Mai 2002 die en tsprechenden Änderungen in den beiden Wahlgesetzen, die u.a. auch vom HKNM begrüßt wurden.

Einschätzung Botschafter Semnebys an, dass die Trends in die richtige Richtung zeigten, mahnten jedoch auch eine Änderung der Wahlgesetze an und betonten, dass Lettland dem eingeschlagenen Weg weiter folgen müsse. Kanada sprach sich dagegen aus, 20 das Mandat für erfüllt zu erklären, ebenso - jedoch in ungleich schärferer Form - die Russische Föderation, die "auf das Entschiedenste Einspruch gegen die Schließung der OSZE-Mission in Lettland" erhob und ihre Erklärung dem Sitzungsjournal des 374. Ständigen Rates beifügen ließ. ²¹ In ihrer Erklärung sprach die Russische Föderation von einer "schwere(n) Krankheit, an der die OSZE schon seit langem leidet, nämlich das Messen mit zweierlei Maß (...) Die Tatsache, dass einer Gruppe von Staaten der politische Wille aufgezwungen wird, und das bewusste Verschweigen drängender Probleme in Bezug auf andere Staaten zersetzt den Organismus der OSZE von innen her."

Die Radarstation Skrunda

In Lettland hielt sich unabhängig von der OSZE-Mission bis 1. Februar 2000 eine weitere OSZE-Vertretung auf. Im Rahmen des sowjetisch-russischen Truppenabzuges waren die Abschaltung und der Abbau der Radaranlage in Skrunda in einem separaten Vertrag geregelt worden, der am 30. April 1994 unterzeichnet worden war. Die Einhaltung dieses Vertrages wurde zuletzt von Oberst i.G. Jürgen Hübschen (aus Deutschland) überwacht. Die Station wurde Ende August 1998 termingerecht abgeschaltet und dann sogar vor dem vereinbarten Termin, dem 28. Februar 2000, abgebaut. Am 1. Februar 2000 wurde das Mandat des OSZE-Vertreters in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda offiziell beendet.²³

Ist die erfolgreiche Beendigung von OSZE-Missionen möglich?

Abschließend möchte ich auf diese Frage eingehen und versuchen, sie auch positiv zu beantworten. Der Prozess der Richtlinien war von Anfang an als ein Kompromiss angelegt und machte sich die Flexibilität der OSZE zu Nutze. Man ging davon aus, dass ein erfolgreiches Ende der Missionen möglich sei, wenn die in den Richtlinien aufgeführten, noch ausstehenden Maß-

²⁰ Vgl. PC.DEL/1009/01 vom 18. Dezember 2001.

²¹ PC.JOUR/374 vom 18. Dezember 2001: "Unsere Organisation und auch die Befürworter dieses Beschlusses aus den Rei hen der westlichen Partner erweisen den lettischen Behörden im Grunde genommen einen sehr zweifelhaften Dienst, wenn sie deren beharrliche Weigerung unterstützen, den Vorschlag über die Verlängerung des Mandats der Missi on anzunehmen."

²² Ebenda, S. 3

Vgl. PC.DEC/337 vom 27. Januar 2000. Vgl. hierzu auch Jürgen Hübschen, Der Vertrag von Skrunda und das Engagement der OSZE - Ein Beispiel für Konfliktverhütung und Vertrauensbildung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 203-208.

nahmen von der jeweiligen Regierung in Angriff genommen beziehungsweise durchgeführt würden (und man legte hier seitens der Missionen einen sehr strengen Maßstab an), da in diesem Fall die Entscheidung, das Missionsmandat nicht weiter zu verlängern, weitreichende Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten erfahren würde. Im Falle Estlands wurden die einzelnen Punkte der Richtlinien erfüllt, während dies für Lettland von verschiedenen Ländern mit der Begründung in Frage gestellt wurde, dass ein Kriterium, das ausdrücklich in den Leitlinien enthalten war (Änderung der Wahlgesetze), bis zum 31. Dezember 2001 nicht erfüllt worden sei. Durch diese Abweichung von den Kriterien und die Hinwendung zu einer politischen Entscheidung durch eine Neuinterpretation wurde der Richtlinienprozess als beispielgebend für künftige Missionsschließungen beschädigt.

Dennoch kann festgehalten werden, dass die Zusammenarbeit der OSZE-Missionen im Baltikum mit ihren jeweiligen Gastländern in beiden Fällen viele positive Auswirkungen zeitigte und eine Reihe von Aufgaben, welche die Missionen in der Anfangszeit ihres Bestehens hatten, nun von der Regierung oder der Zivilgesellschaft in Estland und Lettland wahrgenommen wird. Leider wurde insbesondere in den letzten Jahren in erster Linie die "Stigma"-Perzeption von OSZE-Missionen betont, und darüber wurden die positiven Auswirkungen häufig vergessen. Meiner Ansicht nach war die Arbeit der Missionen im Baltikum ein großer Erfolg, der unausweichlich eines Tages in die Schließung der Missionen münden musste - denn die Missionen waren, wie bereits erwähnt, nicht auf Dauer angelegt. Heute gehen viele Gesetzesänderungen und -initiativen von estnischen oder lettischen Ministerien aus, und eine aktive Zivilgesellschaft bemüht sich in beiden Ländern um die Bewältigung neuer Herausforderungen. Die OSZE wird auch weiterhin versuchen, mit ihren Institutionen die Teilnehmerstaaten im Baltikum zu unterstützen. Sollen weitere OSZE-Missionen erfolgreich geschlossen werden, wird man sich neue Wege überlegen müssen. Sollte man jedoch auf den Richtlinienprozess zurückgreifen wollen, wird man ihn an die ieweiligen Gegebenheiten anpassen und ihn auch bis zum Ende durchführen müssen, wenn er noch einmal glaubhaft angewendet werden soll. Die Kreativität des jeweiligen Vorsitzes wird in solchen Situationen auf die Probe gestellt, und es hängt natürlich von allen 55 Teilnehmerstaaten ab, wie sie die Umsetzung von vorgegebenen Kriterien beurteilen und wie eine Schließung im Einzelfall gehandhabt wird.

Die demokratische Zivilgesellschaft - Alternative zum autokratischen Lukaschenko-Regime in Belarus

Das Wirken der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Belarus $1999-2001^2$

In den vergangenen sechs Jahren haben die drei großen europäischen Institutionen - die OSZE, der Europarat und die Europäische Union - die Entwicklung demokratischer Strukturen in der belarussischen Zivilgesellschaft als politische Alternative zum autokratischen Lukaschenko-System gefördert, das im November 1996 auf dem Wege eines konstitutionellen Staatsstreiches dem Land oktroyiert worden war. Seither wird das Lukaschenko-Regime von der Russischen Föderation politisch und wirtschaftlich gestützt.

Die Reformfähigkeit des Lukaschenko-Regimes auf dem Prüfstand

Nach dem Fehlschlag der alternativen Präsidentschaftswahlen im Mai 1999³ hatte Alexander Lukaschenko von der westlichen Reaktion auf den Verlust seiner demokratischen Legitimation unmittelbar nichts zu befürchten. Auf einem anderen Felde aber erlitt er eine schmerzliche Niederlage, die er durch die Öffnung zum Westen zu kompensieren hoffte: In buchstäblich letzter Minute hatte sich Boris Jelzin auf Grund von Interventionen einflussreicher russischer politischer Kreise (u.a. Anatoli Tschubais) im Sommer 1999 Lukaschenkos Plan entzogen, Direktwahlen zum Amt des Präsidenten und des Vizepräsidenten der Union zwischen der Russischen Föderation und Belarus durchzuführen, bei denen Jelzin als Kandidat für das Präsidentenamt und Lukaschenko als Kandidat für das Amt des Vizepräsidenten antreten sollten. Die Wahlen sollten zeitgleich in Russland und Belarus stattfinden. Angesichts seiner durch systematische Reisen in Russland geförderten Popularität hätte Lukaschenko sicher sein können, mit großer Mehrheit auch in Russland als

Botschafter Dr. Hans-Georg Wieck war von Dezember 1 997 bis Dezember 2001 Leiter der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Belarus. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

3 Vgl. ebenda, S. 215-216.

Der Beschluss zur Einrichtung der Berater- und Beobachtergruppe wurde am 18. September 1997 vom Ständigen Rat der OSZE verabschiedet. Die Gruppe erhielt den Auftrag, die belarussischen Behörden bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen und beides zu beobachten. Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 185, PC.DEC/185, 18. September 1997. Über den Zeitraum von 1997 bis 1999 vgl. Hans-Georg Wieck, Die Berater- und Beobachtergruppe der OSZE in Belarus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 209-219.

Vizepräsident der Union gewählt zu werden. Lukaschenko fühlte sich verraten und näherte sich dem Westen an - aus taktischen Gründen, wie man später feststellen musste.

Angesichts der innenpolitischen Konfrontation in Belarus hatten sich die *Adhoc*-Arbeitsgruppe der Parlamentarischen Versammlung der OSZE unter der Leitung des ehemaligen rumänischen Außenministers Adrian Severin und die OSZE-Berater- und -Beobachtergruppe in Belarus bemüht, Brücken für neue Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition über ein begrenztes Reformprogramm zu schlagen. Das gelang nach einer mehrtägigen informellen Konferenz führender Vertreter der Opposition und nichtstaatlicher Organisationen unter Mitwirkung der OSZE und des Europarats, die am 11.-14. Juni 1999 in einem Kurort in der Nähe von Bukarest stattgefunden hatte. Den Gesprächen hatte sich die Regierung letztlich fern gehalten, war dann aber mit dem Ergebnis einverstanden, wie Adrian Severin und ich in meiner Eigenschaft als Leiter der Berater- und Beobachtergruppe in einer mehrstündigen Unterhaltung mit Präsident Lukaschenko am 15. Juli 1999 feststellen konnten.⁴

Nach Bildung eines "Konsultativrats der politischen Oppositionsparteien" mit rotierendem Vorsitz und der Einsetzung von Expertengruppen zu Fragen des Verhandlungsverfahrens, der Parlamentsrechte sowie des Wahlgesetzes und für Medienprobleme wurden Vorverhandlungen über vertrauensbildende Fragen vereinbart, die im September 1999 unter Mitwirkung der OSZE-Gruppe als Berater und Beobachter begannen. Sie hatten die Aufgabe, den Zugang der Opposition zu den staatlichen Medien für die Zeit der Verhandlungen zu regeln. Der Präsident ernannte für diese Vorverhandlungen seinen engsten Mitarbeiter, Michail Sassonow, der schon die Verhandlungen mit der Russischen Föderation über den Unionsvertrag geführt hatte. Überraschend zügig erbrachten die Verhandlungen, die auf Seiten der Opposition von dem ehemaligen Verfassungsrichter und Leiter der Expertengruppe "Medien" Michail Pastuchow geleitet wurden, ein erstes befriedigendes Ergebnis. Es sah den regelmäßigen und unzensierten Zugang der Opposition zu den staatlich

4 Lukaschenko akzeptierte, dass mit der Opposition Gespräche unter der Schirmherrschaft der OSZE über freie und faire Parlamentswahlen im Jahr 2000 und eine Regelung der damit verbundenen Fragen geführt werden sollten.

Beteiligte Parteien waren: Kommunistische Partei von Belarus (Vorsitzender Sergei Kaljakin; es gibt unter Vorsitz von Schikin auch eine pro-Lukaschenko Partei der Kommunisten), Sozialdemokratische Partei Gramada (Vorsitzender Stanislaw Schuschkewitsch; Präsident des 12. Obersten Sowjets und damit Staatspräsident von 1990-1994), Sozialdemokratische Partei Nationale Gramada (Vorsitzender Nikolai Statkewitsch), Vereinigte Bürgerpartei (Vorsitzender Stanislaw Bogdankewitsch, früher Präsident der Zentralbank; im Jahre 2000 folgte ihm Anatoli Lebedko im Vorsitz), Belarussische Volksfront (gegründet 1988 von Sianon Pasniak, seit 1994 im Exil; die Partei spaltete sich im Jahre 2000; die Christlich-Konservative Partei wurde vom Exil aus von Pasniak geführt; die BNV selbst wurde dann von Wintsuk Wiatschork a geleitet), Partei der Arbeit (Gewerkschaftspartei, den Sozialdemokraten nahestehend; Vorsitzender Lemeschonek, später Alexander Buchwostow), die Frauen-Partei "Nadseja" (Gewerkschaften nahestehend; Vorsitzende Walentina Polewikowa) und die Liberaldemokratische Partei. Die Demokratische Partei Jabloko konnte dem Konsultativrat nicht beitreten, da sie in Belarus nicht als Partei registriert ist.

kontrollierten elektronischen und Printmedien vor. Am 29. Oktober und am 5. November 1999 - rechtzeitig vor dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18./19. November 1999 in Istanbul - wurden das Protokoll und eine technische Zusatzvereinbarung über den Zugang der Opposition zu den staatlich kontrollierten Massenmedien unterzeichnet, von deren Genehmigung durch den Präsidenten man ausging. Kurz nach dem OSZE-Gipfeltreffen wurde jedoch deutlich, dass es innerhalb des Lukaschenko-Systems entschiedenen Widerstand gegen dieses Abkommen gab - vor allem von den Journalisten der Staatspresse und den Verbänden der Kriegsveteranen, den vaterländischen Vereinigungen. Lukaschenko zog sein Einverständnis mit dem Verhandlungsergebnis zurück und erteilte die endgültige Genehmigung letztendlich nicht. Retrospektiv ist es zulässig, die Ernsthaftigkeit der Verhandlungsabsichten und der Verhandlungsbereitschaft des Lukaschenko-Regimes überhaupt kritisch zu hinterfragen und in Zweifel zu ziehen. Die katastrophalen Folgen einer Phase der Offenheit waren den Vertretern des autoritären Staates angesichts des Schicksals von Michail Gorbatschow nach seiner "Glasnost"-Kampagne nur allzu geläufig.

In der anschließenden Phase des vom System gesteuerten "Öffentlichen politischen Dialogs" (Februar - Mai 2000) kam es zu - jedenfalls von der Regierung - unerwarteten Auseinandersetzungen der nichtstaatlichen Organisationen mit den Vertretern des Regimes über die Pressefreiheit und den Zugang der Opposition zu den staatlich kontrollierten Medien, obschon sich die Oppositionsparteien und die für einen europäischen Demokratiebegriff stehenden nichtstaatlichen Organisationen nur marginal, wenn überhaupt beteiligten. Der Vorsitzende des "Öffentlichen politischen Dialogs", der stellvertretende Leiter der Präsidialverwaltung, Wladimir Russakewitsch, ging auf Vorschläge der OSZE-Berater- und -Beobachtergruppe ein, am Rande des öffentlichen Dialogs gesonderte Gespräche über Reformschritte zwischen der Präsidialverwaltung und den Vertretern des Konsultativrates der politischen Oppositionsparteien zu führen. Nach einigen sondierenden Gesprächen zwischen beiden Seiten - unter Mitwirkung der OSZE-Mission - wurde Russakewitsch von seinen Funktionen entbunden und als Botschafter nach Peking gesandt. Dies zeigt, wie nervös der Präsident auf jede Entwicklung reagierte, die zu neuen Verhandlungen mit der Opposition über Reformschritte führten. Ähnliches wiederholte sich nach den Präsidentschaftswahlen im Jahre 2001 mit einem weiteren seiner engsten Berater, Sergei Possochow.

Bei der abschließenden großen Aussprache des "Öffentlichen politischen Dialogs" am 30. Mai 2000 im Palast der Republik, die unter dem Vorsitz von Lukaschenko und mit der Beteiligung der Vertreter von 110 Organisationen stattfand, standen sich die Positionen des Präsidenten und des Leiters der OSZE-Mission diametral und unversöhnlich gegenüber. Die Auseinandersetzung wurde in aller Offenheit ausgetragen.

Damit endete die kurze, aber intensive Phase der Zusammenarbeit zwischen Regierung, Opposition und OSZE-Mission - eine Zusammenarbeit, die in dem sehr positiv und konstruktiv verfassten Absatz 22 der gemeinsamen Gipfelerklärung, die die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten, einschließlich Lukaschenkos, am 19. November 1999 auf dem Gipfeltreffen in Istanbul verabschiedeten, ihren klaren Ausdruck gefunden hatte.⁶ Die Istanbuler Erklärung diente als Grundlage für die aktive Gestaltung der Konsultationen in meist parallelen Prozessen mit der Regierung und mit den Oppositionsparteien, aber auch mit zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen in Vorbereitung auf die Parlamentswahlen am 15. Oktober 2000 und auf die Präsidentschaftswahlen am 9. September 2001. Die Istanbuler Erklärung hebt die positive Rolle der OSZE-Mission in Belarus infolge ihrer direkten Kontakte zu Regierung, Opposition und nichtstaatlichen Organisationen hervor und sieht in diesen Kontakten die Grundlage für einen fruchtbaren Dialog, der zu freien und demokratischen Wahlen führen soll, sowie für die Überwindung des Verfassungskonflikts.

Nach den Parlamentswahlen im Jahre 2000, bei denen eine sehr wirksame unabhängige einheimische Wahlbeobachtung zustande gebracht wurde, erkannte Präsident Lukaschenko die Gefahren für sein Regime, das sich plötzlich einer Zivilgesellschaft gegenübersah, die sich unter Mitwirkung internationaler Organisationen (OSZE, Europarat, Europäisches Parlament) vom autoritären Regime emanzipierte und eigene politische Strukturen aufbaute, die sich nicht nur der Kontrolle und dem Einfluss des autoritären Regimes entzogen, sondern auch wirksam agieren konnten.

Seit November 2000 kämpfte das Lukaschenko-Regime gegen die Aktivitäten der OSZE-Mission, die sich auf die offizielle Auslegung des Mandats von 1997 durch die Staats- und Regierungschefs in der Istanbuler Erklärung vom 19. November 1999 stützen konnte. Diese Interpretation hätte nur durch einen neuen OSZE-Gipfelbeschluss korrigiert werden können.

In Vorbereitung auf die Parlamentswahlen 2000 unterstützte die OSZE-Mission den Aufbau eines landesweiten Netzes von nichtstaatlichen Organisationen zur Durchführung einer umfassenden, alle Phasen der Wahlvorbereitung einschließenden einheimischen Wahlbeobachtung. Regierungen europäischer OSZE-Teilnehmerstaaten stellten zusammen mit der Europäischen Kommission der Europäischen Union die nicht unerheblichen Mittel bereit, die zum

⁶

[&]quot;Wir unterstützen mit Nachdruck die Arbeit der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, die bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen mit den Behörden von Belarus sowie mit Oppositionsparteien und -führern und NGOs eng zusammenarbeitet und auf diese Weise eine Lösung des Verfassungsstreits in Belarus erleichtert. Wir unterstreichen, dass nur ein echter politischer Dialog in Belarus den Weg zu frei en und demokratischen Wahlen ebnen kann, die ihrerseits die Grundlage für die Entwickl ung einer echten Demokratie si nd. Wir würden rasc he Fortschritte in diesem politischen Dialog unter Beteiligung der OSZE in enger Zusa mmenarbeit mit der Parlamentari schen Versammlung der OSZE beg rüßen. Wir betonen, dass alle verbleibenden Hindernisse für diesen Dialog beseitigt werden müssen und deshalb die Grundsätze der Rechtssta atlichkeit und der Medienfreih eit einzuhalten sind." Gipfelerklärung von Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 448.

Aufbau des landesweiten Netzwerkes mit entsprechender technischer Ausrüstung, Schulung und Einführung in die verschiedenen Aufgaben wie Berichterstattung, Einleitung rechtlich relevanter Schritte (Beschwerde, Klage) und Medienarbeit notwendig waren. Über 6.000 Freiwillige wurden zwischen Januar und Oktober 2000 von den beteiligten nichtstaatlichen Organisationen geschult. Dazu gehörten das belarussische Helsinki-Komitee, die Nationale Wählergemeinschaft ("Republican Club of Voters"), die freien Gewerkschaften, eine Frauenorganisation, die auf regionalem Gebiet tätige Lew-Sapiega-Organisation sowie die nicht registrierte Wählerorganisation "Demokratie und Freie Wahlen", die von dem Vorsitzenden des Zentralen Lenkungsausschusses, Metscheslaw Grib, geleitet wurde. In Verbindung mit den Wahlen wurde durch die OSZE-Mission erstmals in einem Nachfolgestaat der Sowjetunion innerhalb der sich entfaltenden Zivilgesellschaft - oft auch Bürgergesellschaft genannt - eine öffentliche Aufgabe von einer Gesamtorganisation mit dem Ziel durchgeführt, nicht das Ergebnis für bestimmte Kandidaten zu ermitteln, sondern eine objektive Berichterstattung über die Durchführung der vom Staat beherrschten Nationalwahlen zu erreichen. Zu den Aufgaben der Beobachter gehörte auch die Einleitung von Klage- und Beschwerdeverfahren im Falle von Verletzungen der Gesetze und Verordnungen im Zusammenhang mit dem Wahlprozess. Die Ergebnisse der umfassenden Wahlprozessbeobachtung wurden in Dokumentationen in russischer, belarussischer und englischer Sprache veröffentlicht.

Aus der Sicht der OSZE-Mission liegt die größte Bedeutung des Aufbaus eines landesweiten einheimischen unabhängigen Netzwerks von ausgebildeten und motivierten Wahlbeobachtern in der Schaffung basisdemokratischer Strukturen, in denen Demokratie nicht nur gepredigt und in Bekenntnissen zum Ausdruck gebracht wird, sondern auch ein konkreter und gleichzeitig Mut und Engagement erfordernder Beitrag zur Kontrolle der Handlungen des autoritären Staates auf dem wichtigsten Gebiet - dem der Wahlen - für jedermann sichtbar geleistet wird. Ganz unmittelbar, gleichsam konkret fassbar, entsteht eine glaubwürdige Alternative zum autoritären Staat. Diese Struktu-

,

⁷ In mehreren anderen Ländern hatten die amerikanischen nichtstaatlichen Organisationen NDI (National Democratic Institute) und IRI (International Republican Institute) die Durchführung der unabhängigen einheimischen Wahlbeobachtung unterstützt. Die USA traten jedoch in Belarus für den Boykott der Parlamentswahlen im Jahre 2000 ein und unterließen es deshalb auch, eine einheimische Wahlbeobachtung zu organisieren.

Bei den Präsidentschaftswahlen im September 2001 kam es dann aber zu einer im Ganzen befriedigenden Zusammenarbeit der OSZE-Mission in Belarus mit NDI bei der Planung und Durchführung der Wahlbeobachtung durch einheimische nichtstaatliche Organisationen. Mehr als 20.000 Belarussen wurden auf einen Einsatz vorbereitet; 4.000 zogen sich unter dem Druck des Staatsapparates zurück. Mehreren Tausend Wahlbeobachtern wurde am Vorabend der Wahlen die Zulassung als Wahlbeobachter entzogen. Da die belarussische Zentrale Wahlkommission angesichts der schlechten Erfahrungen bei den Parlamentswahlen im Jahre 2000 alle Fälschungen bei der Stimmenau szählung vor Bekanntgabe der Wahlergebnisse in den einzelnen Stimmbezirken durch die örtlichen Wahlkommissionen vornehmen ließ, konnten die unabhängigen Wahlbeobachter nur die sichtbaren Manipulationen feststellen, nicht aber die Manipulation der Auszählung selbst.

ren sind natürlich verwundbar und müssen immer wieder erneuert werden. Es hat sich gezeigt, dass Jugendorganisationen in zunehmendem Maße auf diesem Gebiet ein dankbares, konstruktives Betätigungsfeld sehen. So wächst eine neue, hoffnungsvolle Generation heran. Präsident Lukaschenko erklärte nach den Wahlen im September 2001, er wisse, er habe die Wahlen bei der Jugend verloren.

Unterstützung politischer Strukturen der Zivilgesellschaft durch die europäischen Institutionen - eine unerlässliche, aber umstrittene Strategie

In Staaten, die sich der Durchführung demokratischer Reformen nach dem Vorbild der OSZE-Standards widersetzen, haben sich die OSZE-Einrichtungen, vor allem das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), bei der systematischen Förderung der mit Wahlbeobachtung befassten nichtstaatlichen Organisationen bislang zurückgehalten. Belarus bildet eine Ausnahme. In der Regel ist die OSZE nur in den Ländern, in denen es darum geht, nach der Bildung demokratischer Regierungen auch einheimische Wahlbeobachtung zu organisieren, wie z.B. in Kroatien, Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo, direkt mit der Steuerung dieser Prozesse befasst.

Eine andere Problematik wird in Verbindung mit der Entwicklung demokratischer Strukturen in der Zivilgesellschaft der Transformationsländer allerdings deutlich: Wer je einer internationalen Konferenz von Geberorganisationen für die Transformationsländer beigewohnt hat, wird erkennen müssen, dass die lobenswerte, wertvolle und auch unersetzliche Förderung dieser vielen Gruppierungen durch Westeuropa und Nordamerika in dem jeweiligen Transformationsland nicht als eine kohärente Konzeption erscheint, sondern als ein wirres Durcheinander gut gemeinter, oft auch sich überschneidender Initiativen, die hilfreich sein können, denen aber eine politische Gesamtstrategie fehlt. Gelegentlich treten einander widersprechende politische Strategien in Erscheinung, z.B. für oder gegen den Boykott von Nationalwahlen oder für oder gegen die Einbeziehungen von Regierungsvertretern in Programme der ausländischen Förderorganisationen. Das ist verständlich, zieht aber zwangsläufig den Ruf nach einer einheitlichen politischen Konzeption der europäischen Institutionen und der transatlantischen Partner nach sich. Hier scheiden sich die Geister - besser gesagt, hier schieden sich die Geister in der Vergangenheit. Hatten die nationalen Regierungen - und auch die für Demokratieförderung zuständige Abteilung der Europäischen Kommission keine Schwierigkeiten, Mittel für den Aufbau von landesweiten Strukturen der Zivilgesellschaft für die Durchführung der unabhängigen Wahlbeobachtung bereitzustellen, so sieht es bei der Gretchenfrage anders aus: Sind die europäischen Institutionen bzw. die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten bereit, die demokratische Alternative innerhalb der Zivilgesellschaft zum autoritären

Regime systematisch zu finanzieren - oder zumindest ihre Auslandsaktivitäten und gemeinsame innenpolitische Aktionen wie Konferenzen und Kongresse über Sachfragen mit den jeweils interessierten sozialen Strukturen des Landes, bei denen ja die Masse der Wähler organisatorisch angesiedelt ist? Historische Beispiele sind in Erinnerung zu rufen, vor allem die Unterstützung, die in den siebziger Jahren den demokratischen "Alternativen" in den autoritär geführten Mittelmeerstaaten Spanien, Portugal, Griechenland (zu Zeiten der Herrschaft der Obristen) und in der Türkei (zur Zeit der Militärherrschaft) sowie noch in jüngster Zeit in dem von Milošević beherrschten Jugoslawien gewährt wurde.

Angesichts der unbestrittenen Tatsache, dass in den Präsidialsystemen der Nachfolgestaaten der Sowjetunion allenfalls eine staatlich gesteuerte Zivilgesellschaft gewünscht und daher gefördert wird, kaum aber (vielleicht, ganz vielleicht mit Ausnahme der Russischen Föderation und natürlich der baltischen Republiken, die jedoch "in einer anderen Liga spielen") eine Zivilgesellschaft offiziell unterstützt wird, die unabhängig vom Staat ihre politischen Strukturen finanziert und eine für den Wähler glaubwürdige politische Alternative darstellen kann, stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls auf welche Art und Weise internationale Organisationen, vor allem aber die europäischen Institutionen, die Bildung von politisch handlungsfähigen, der Demokratie als Wertesystem verpflichteten Strukturen der Zivilgesellschaft fördern können. Erst wenn wir die Entwicklung handlungsfähiger politischer Strukturen in den Zivilgesellschaften der Nachfolgestaaten der Sowjetunion beobachten können, die einen gemeinsamen Kandidaten in die alles entscheidenden Präsidentschaftswahlen schicken können und die mit der jeweils optimalen Strategie ihre Beteiligung an Parlamentswahlen planen, ist mit gutem Grund davon zu sprechen, dass demokratische Strukturen Einzug in die Nachfolgestaaten gehalten haben. Bis dahin herrscht eine zum Autoritarismus tendierende, von der "Partei der Macht", vom Präsidialsystem selbst geformte "Präsidialdemokratie", die Kräfte des Landes kooptiert und Nachfolger aus den eigenen Reihen aufbaut. In einer solchen Konstellation gerät die Rechtsprechung in Gefahr, durch die Exekutive kompromittiert zu werden. Die Legislative läuft Gefahr, zum Lakaien der Exekutive zu werden oder in dieser Rolle zu verharren. Es ist ganz offensichtlich, dass die Aufgabe der Unterstützung des politischen Emanzipationsprozesses der Zivilgesellschaft vom autoritären Staat nicht von den zahllosen international operierenden oder national gestützten nichtstaatlichen Organisationen und Stiftungen bewältigt werden kann. Auch die OSZE, die (mit wenigen Ausnahmen) auf dem Konsens aller Beteiligten beruht, ist dazu nicht in der Lage - jedenfalls in der Regel nicht. Diese Aufgabe muss von den europäischen Institutionen gemeinsam und in abgestimmter Form - von der Europäischen Union und vom Europarat sowie von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE - vorrangig angenommen und in Kooperation mit den entsprechenden Strukturen der USA und Kanadas durchgeführt werden. Natürlich werden die Regierungen

und Institutionen nicht selbst als Agenturen tätig werden. Es bedarf der Mittlerstrukturen.

Unter exzeptionellen Umständen konnte diese Funktion in der Zeit von 1997 bis 2001 weitgehend von der OSZE-Berater- und -Beobachtergruppe in Belarus wahrgenommen werden.

Es ist gewiss kritisch zu hinterfragen, ob die internationale Finanzierung einer politischen Alternative in einem autoritär regierten, das Recht beugenden Staat, wie es in Belarus der Fall ist, überhaupt in Erwägung gezogen werden sollte. Menschen und Organisationen jedoch zum Engagement für die Demokratie zu ermutigen, ohne ihnen die Mittel an die Hand zu geben, um handlungsfähige Strukturen aufzubauen und Programme zu finanzieren, muss vom ethischen und moralischen Standpunkt aus als zweifelhaft und im praktischen Sinne als unergiebig angesehen werden. Demokratie kann nicht nur eine Sache des Bekennertums sein, sondern sie ist ein Leitfaden für die Praxis, um dem Recht zur Geltung zu verhelfen, dem Machtmissbrauch Einhalt zu gebieten, Machtausübung zu einer Vertrauenssache auf der Grundlage von Kontrolle und von freien und fairen Wahlen zu machen und Menschen zum Engagement in Kommune, Region and Nation und darüber hinaus zu gewinnen.

Insbesondere wenn solche Mittel über die europäischen Institutionen bereitgestellt werden, also keine nationale Machtpolitik dahinter stecken kann, sondern die Forderung nach regionaler Zusammenarbeit auf der Grundlage von Dokumenten, die alle Länder - auch Belarus - sich zu Eigen gemacht haben, müssen die geltend gemachten Zweifel als unbegründet zurückgewiesen werden. Der autoritäre Staat zögert ja auch nicht, seine finanziellen Mittel ohne Haushaltskontrolle für seine Zwecke einzusetzen und auch Firmen - ausländische wie einheimische - am Präsidialwahlkampf finanziell zu beteiligen.

Die für die belarussischen Wahlbeobachtungsorganisationen in den Jahren 1999-2001 international zur Verfügung gestellten Mittel sind nachweislich korrekt abgewickelt worden. Eine Dokumentation über die Durchführung der Wahlbeobachtung und über die getroffenen Feststellungen (Verletzungen der Vorschriften für den Wahlkampf und Manipulation der Ergebnisse) liegt ebenfalls in erdrückendem Ausmaß für die Parlamentswahlen im Jahr 2000 und für die Präsidentschaftswahlen von 2001, beispielhaft auch für die Kommunalwahlen von 1999 vor. Im Jahr 2000 gelang bei den Parlamentswahlen der Nachweis, dass die für die Gültigkeit der Wahl notwendige Beteiligung von 50 Prozent der registrierten Wähler in mehr als 30 Wahlkreisen nicht erreicht worden war. Die Regierung bzw. die Zentrale Wahlkommission hatte dies nur für 13 Wahlkreise festgestellt.

Die ordnungsgemäße Nutzung der internationalen Mittel, die der Wahlkampforganisation des gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten der breiten demokratischen Koalition, Wladimir Gontscharik, im Jahre 2001 zugeflossen waren, wurde von innenpolitischen Gegnern, also auch von der Regierung, in Zweifel gezogen. Missbrauch kann nie ausgeschlossen werden. Nach Einschätzung der OSZE-Berater- und -Beobachtergruppe wurden die Mittel jedoch ordnungsgemäß verwendet. Da in einem Fall die zugesagten Mittel schließlich doch nicht bereitgestellt wurden, konnte finanziellen Verpflichtungen gegenüber Wahlkämpfern nicht zügig nachgekommen werden. Das hatte böses Blut gegeben und Zweifel an der korrekten Abwicklung der Finanzen aufkommen lassen. Der Vorwurf des "Missbrauchs von Wahlkampfmitteln" wird im politischen Kampf aber auch dann benutzt, wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass er berechtigt ist.

Die Haltung der Oppositionsparteien zu den Positionen der europäischen Institutionen blieb lange Zeit schillernd. Einerseits schuf die regelmäßige und andauernde Zusammenarbeit zwischen den Parteien im Konsultativrat der politischen Oppositionsparteien ein Mindestmaß an gegenseitigem Vertrauen und eine Plattform für die Herstellung von Einvernehmen über Positionen gegenüber den belarussischen Staatsstrukturen und die Haltung zu den europäischen Institutionen. Andererseits erschien dieser Rahmen den Parteien jedoch nicht ausreichend, um ihre innenpolitischen Strategien abzustimmen und unter Beteiligung von Delegierten aus allen Landesteilen öffentlich zu vertreten. Dazu wiederum diente der "Rat der demokratischen Kräfte", in dem Parteien wie die Belarussische Volksfront und die Vereinigte Bürgerpartei sowie nichtstaatliche Organisationen wie die Charta 97 und die Vereinigung der demokratischen nichtstaatlichen Organisationen das Wort führten und beispielsweise die Boykott-Politik bei den Parlamentswahlen 2000 durchsetzten. Diesem Druck entzogen sich einige Vertreter der Vereinigten Bürgerpartei (Wladimir Nowisiad, Vorsitzender des Jugendverbandes der Bürgerpartei) und die Sozialdemokraten unter der Führung von Nikolai Statkewitsch. Daneben strebte eine große Zahl angesehener oder ambitionierter Staatsbürger eine "unabhängige" Kandidatur in den Parlamentswahlen an, um die Vertreter der Staatsmacht auszuschalten. In vielen Fällen wurden sie von staatlichen Stellen unter Androhung negativer Folgen für ihre berufliche Lage - zu ihnen gehörten Lehrer, Unternehmer, Ärzte und Arbeiter - zur Aufgabe dieser Bestrebung gebracht.

Bei den Parlamentswahlen 2000 waren alle Parteien Verlierer. Lukaschenko honorierte den mutigen Schritt der Sozialdemokraten und der Liberalen nicht, die sich gegen die vorherrschende Meinung der radikaleren Opposition zur Wahlbeteiligung entschlossen hatten, wie es auch zahlreiche parteilich nicht gebundene, unabhängige Kandidaten taten, die ihre Kandidatur gegen den Staatsapparat betrieben. Über 200 im wahrsten Sinne unabhängige Kandidaten und die meisten der Kandidaten, die demokratischen Parteien angehörten, wurden entweder bereits in der Registrierungsphase mit fadenscheinigen Begründungen oder aber im Zuge der Manipulationen der Stimmenauszählung eliminiert. Damit verspielte Lukaschenko die Möglichkeit, ein Parlament zu bekommen, das mit einer etwa 15- bis 20-prozentigen Präsenz von Regime-

gegnern auf internationaler Ebene gewiss ein erhebliches Maß an Anerkennung und Ermutigung erfahren hätte.

Der Bruch zwischen den Befürwortern und Gegnern des Boykotts der Parlamentswahlen wurde auch bei den Präsidentschaftswahlen im Jahre 2001 nicht völlig überwunden, an denen dennoch alle Parteien entweder durch die Unterstützung eines eigenen Kandidaten oder diejenige des gemeinsam ermittelten Koalitionskandidaten aktiv teilnahmen. Nach den Präsidentschaftswahlen entflammte zwischen den politischen Parteien eine Debatte um Schuldzuweisungen wegen der angeblichen Niederlage. Das mutet seltsam an, wusste doch jeder, dass die amtlichen Wahlergebnisse grob gefälscht und dem gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten der politischen und sozialen Opposition nach Umfragen zwischen 30 und 40 Prozent der Stimmen zugefallen waren.

Die immer wieder demonstrierte mangelnde Bereitschaft des Lukaschenko-Regimes, einen Reformkurs in Richtung auf das europäische "Demokratiemodell" einzuleiten, ist sicherlich nicht nur auf das dem autoritären System inhärente Streben nach Machterhalt zurückzuführen, sondern auch auf die weiterhin gehegte Zielsetzung, in den anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion ebenfalls autoritäre Systeme etabliert zu sehen, die - gestützt auf Zentralwirtschaften - auf diesem Wege einen international relevanten machtpolitischen Block wiederherstellen könnten, der eine eigenständige Bedeutung haben würde - auch als Gegengewicht zu den Interessen des Westens. Lukaschenko weiß sich darin einig mit den nationalistischen und den kommunistischen Eliten in der Russischen Föderation, die den Westkurs Präsident Putins mit Misstrauen beobachten - einen Westkurs, dessen Ziel es zu sein scheint, innerhalb der westlichen Welt durch Wettbewerbsfähigkeit und Unentbehrlichkeit an Status und Bedeutung zu gewinnen, gleichzeitig aber auch die wirtschaftlichen und sozialen Potentiale Russlands zu entfalten und Wohlstand herbeizuführen.

Auch im Verhältnis zu Russland zeigt Lukaschenko in wirtschaftlichen und monetären Fragen keine Reformbereitschaft. Immer wieder wird in den Unionsverträgen und entsprechenden Einzelabkommen auf die Notwendigkeit der Harmonisierung der Wirtschafts- und Währungspolitik hingewiesen, jedoch mangelt es an der Umsetzung (Privatisierung, marktwirtschaftliche Reformen, nicht an Planzahlen orientierte Produktion von Gütern, Freigabe von Preisen für landwirtschaftliche Produkte, Herstellung von Rechtssicherheit im Markt und für die wirtschaftlichen Abläufe).

Immer wieder - vor und sogar noch nach den Präsidentschaftswahlen - kündigte Lukaschenko die Liberalisierung des politischen Systems und der Wirtschaftspolitik an, jedoch blieb es bei den verbalen Zusagen. Die Substanz der Wirtschaft, der Kapitalgüterstock, wird nicht erneuert. Gleiches gilt für die fehlende Orientierung der Produktion am Markt - d.h. Verzicht auf neue Produkte. Die belarussische Wirtschaft lebt von der Substanz und von den russischen Subventionen, vor allem auf dem Energiesektor.

Die Schlussfolgerung lautet: Das Lukaschenko-Modell des autoritären Staates, der staatlich gelenkten Gesellschaft sowie des staatlich kontrollierten Bürgers hat bislang den Test seiner Reform- und Transformationsfähigkeit und -bereitschaft nicht bestanden. Die politische Lebensfähigkeit des Systems hängt von seiner fortdauernden Duldung und Stützung durch die Führung der Russischen Föderation und anderer GUS-Staaten sowie von der Entschlossenheit der Lukaschenko-Regierung ab, bei der Unterdrückung der demokratischen Entwicklung auch stets die Machtmittel des Staates und der Wirtschaft einzusetzen.

Die Emanzipation der zivilen Gesellschaft und des Bürgers vom autoritären Staat in Belarus

Der 12. Oberste Sowjet der Republik Belarus war noch unter den Rahmenbedingungen des Reformsystems Präsident Gorbatschows im Jahre 1990 gewählt worden. Ein Teil der Abgeordneten wurde in den Wahlkreisen - ohne Angabe ihrer Parteizugehörigkeit - gewählt, waren also "unabhängige Kandidaten", die eine bestimmte Zahl von Unterschriften hatten sammeln müssen. Ein anderer Teil der Abgeordneten wurde von den Massenorganisationen, u.a. von den Parteien, aber auch von der russisch-orthodoxen Kirche, den Gewerkschaften, den Streitkräften und den Jugendverbänden, in das Parlament entsandt. Die Kommunistische Partei hatte ihre Monopolstellung verloren.

Die Strukturen der Kommunistischen Partei und der Massenorganisationen sowie die staatliche Kontrolle über die Betriebe blieben auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erhalten. Der Vorsitzende des Präsidiums des Obersten Sowjets übte die Funktion des Staatsoberhaupts aus, ohne jedoch die Kontrolle über die Exekutive zu besitzen, die - vertreten durch den Ministerpräsidenten - der parlamentarischen Mehrheit bedurfte. Im Parlament gab es de facto eine kommunistische Mehrheit, daneben einige Parteien, deren wichtigste in den ersten Jahren der belarussischen Unabhängigkeit die einen anti-russischen Kurs verfolgende Belarussische Volksfront unter Sianon Pasniak war. Staatswappen und Staatsflagge entsprachen den Symbolen des früheren weißrussisch-litauischen Staates, der 1918 für kurze Zeit bestanden hatte. Angesichts des Zerfalls der Sowjetunion war die auf die enge Verzahnung mit der russischen Wirtschaft angewiesene belarussische Industrie dem Verfall ausgesetzt; im Westen stieß Belarus im Wesentlichen nur im Zusammenhang mit Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen auf Interesse (Beseitigung aller auf belarussischem Territorium befindlichen Nuklearwaffen/START I, Lissabonner Zusatzprotokoll; Begrenzung konventioneller Streitkräfte/KSE-Vertrag).

Gleichwohl gelang es im Jahre 1994, eine den KSZE-Standards des Kopenhagener Dokuments (Kopenhagener Treffen der Konferenz über die Mensch-

liche Dimension, Juni 1990) und der Charta von Paris (Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, November 1990) entsprechende Verfassung zu verabschieden, die das Prinzip der Gewaltenteilung, vor allem der Unabhängigkeit der judikativen Gewalt, und das Prinzip der monopolfreien Medien in Belarus einführte und verankerte. Dieses Verfassungsgebot wurde allerdings bei den elektronischen Medien nicht umgesetzt. In den nachfolgenden Präsidentschaftswahlen im Juni und Juli 1994 setzte sich Lukaschenko im zweiten Wahlgang durch. Er hatte der Korruption im Staat den Kampf angesagt und eine entschieden pro-russische Politik versprochen. Russisch wurde zur zweiten Amtssprache und nach dem Verfassungscoup von 1996 wurden eine den sowjetischen Staatssymbolen (ohne Hammer und Sichel) nachempfundene Flagge und ein entsprechendes Staatswappen mit Motiven aus der Volkskunst eingeführt.

Im Ringen um die Kompetenzkompetenz mit dem Obersten Sowjet (der 13. Oberste Sowjet wurde in den Jahren 1995/1996 gewählt) setzte sich Lukaschenko erst im Wege des manipulierten Referendums über seinen Verfassungsentwurf und denjenigen einer Mehrheit des 13. Obersten Sowjets im November 1996 durch. Ohne Zeitverzug ersetzte Lukaschenko - außenpolitisch gedeckt durch die Russische Föderation - den demokratisch organisierten Staat der Verfassung von 1994 durch einen autoritären Staat. In den Beziehungen zu den europäischen Institutionen kam und kommt es Lukaschenko ausschließlich auf die Anerkennung dieses Staates, seiner Verfassung und des politischen Status quo an, also auf die Anerkennung dieses autoritären, allenfalls noch volksdemokratischen Modells als eine für die europäischen Institutionen akzeptable demokratische Ordnung (akzeptabel im Sinne der Kriterien des Kopenhagener Dokuments über die Menschliche Dimension und der Charta von Paris für eine neue europäische Ordnung nach dem Kalten Krieg). Lukaschenko stützt sich auf die Nomenklatur des vertikal konstruierten Staatsapparates und der staatlichen Betriebe. Auf dem Lande gibt es analog dazu Kolchosunternehmen mit vom Staat ernannten Direktoren. Dazu treten die gesellschaftlichen Massenorganisationen, in denen nach sowietischer Tradition alle Bürger berufs- oder statusbezogen formal organisiert sind und bei besonderen Anlässen (Wahlen, organisierte Demonstrationen) Weisungen erhalten, denen sie - zumeist ohne innere Überzeugung -Folge leisten, sowie die Arbeiterkollektive und die landwirtschaftlichen Kollektive. Letztere entstanden in der Sowjetunion während der Ära Gorbatschow und sollten ein Gegengewicht zu den Gewerkschaften schaffen.

Auf Grund der gesetzlichen Regelungen über die Registrierung gesellschaftlicher Organisationen, zu denen politische Parteien, Gewerkschaften und klassische nichtstaatliche Organisationen mit spezifischen, selbstgewählten Aufgaben - seien es Menschenrechtsorganisationen, Sportvereine oder Briefmarkensammler - zu rechnen sind, haben es die staatlichen Behörden in der Hand, alternative politische Strukturen zu unterbinden, einzuengen und ihre landesweite Ausbreitung zu verhindern. Bei der Fülle formaler Voraussetzun-

gen, die zu erfüllen sind, und angesichts der Schwierigkeiten bei der Finanzierung bleiben die Strukturen in administrativer Abhängigkeit von den Behörden oder sind zu Handlungen gezwungen, die in den Augen der Behörden gesetzeswidrig sind. Hotels und Vermietern - oft genug staatliche Einrichtungen - wird bedeutet, bestimmten Parteien und Vereinigungen keine Tagungsräume zur Verfügung zu stellen oder Büroräume zu vermieten. Fabrikdirektoren wurden entlassen, weil sie dem Gegenkandidaten die Möglichkeit zum Gespräch mit den Arbeitern gegeben hatten.

Vor diesem Hintergrund gingen die politischen Parteien "auf die Straße", um gegen den Willkürstaat zu demonstrieren - aber die Massen blieben aus, da sie ja von den staatlich gesteuerten Organisationen dirigiert werden, die auch auf die Weiterbeschäftigung von Menschen in staatlichen Strukturen Einfluss nehmen können. Da in dem durchorganisierten autoritären Staat logisch betrachtet kein Raum für politische Parteien ist, also auch kein Raum für eine politische Opposition, sondern allenfalls für eine konstruktive Opposition innerhalb der bestehenden gesellschaftlichen Strukturen, muss jeder Versuch, solche politischen Strukturen zu schaffen, dazu führen, dass die außerhalb des staatlichen und staatlich-gesellschaftlichen Rahmens bestehenden politischen Parteien und Vereinigungen zu Staatsfeinden erklärt oder aber als Sektierer ohne öffentliche Unterstützung diffamiert werden.

Die Regierung erwartete von der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe Korrekturvorschläge für die bestehende staatliche Struktur, jedoch nicht Vorschläge im Sinne des Kopenhagener Dokuments von 1990 zur Gleichstellung der politischen Parteien demokratischer Orientierung mit den vom Staat geschaffenen gesellschaftlichen Einrichtungen als Vehikel der politischen Meinungsbildung im Lande und im Parlament.

Angesichts der Unmöglichkeit, auf dem Wege des "Aufstands der Massen in den Straßen" oder des direkten internationalen Drucks eine Reform des Staates zu erreichen, zogen die politischen Parteien - in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der europäischen Institutionen - den Schluss, die angestrebten politischen und rechtlichen Veränderungen müssten primär über Wahlen erreicht werden. Die Bemühungen der europäischen Institutionen und der vor Ort tätigen OSZE-Mission richteten sich darauf, Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Wahlen zu erreichen, das Netz einer effektiven einheimischen Wahlbeobachterstruktur aufzubauen und auch die von den europäischen Strukturen vorzubereitende organisierte internationale Wahlbeobachtung auszubauen. Die Vereinigung der mittel- und osteuropäischen Wahlbeamten (Association of Central and Eastern European Election Officials, ACEEEO), ein Zusammenschluss von Vertreten nationaler Wahlkommissionen aus mehr als einem Dutzend mittel- und osteuropäischer Staaten, darunter die Russische Föderation, organisierte erstmals bei den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2001 eine solche Wahlbeobachtung und publizierte einen durchaus kritischen Bericht über die Wahlen.

Die belarussische Regierung bemüht sich seit längerem darum, durch das BDIMR der OSZE einen Vergleich der Wahlgesetze aller OSZE-Staaten vornehmen zu lassen - in der Hoffnung, den demokratischen Charakter des eigenen Wahlgesetzes nachweisen zu können. Es ist jedoch unbestritten, dass die Durchführung der Wahlen selbst von entscheidender Bedeutung für den demokratischen Charakter einer Wahl ist.

Wahlvorbereitung und Wahlkampf stellen legitime Mittel für die politischen Parteien dar, an den Bürger heranzutreten und auf seine Meinungsbildung einzuwirken. Zwar sind die finanziellen Mittel, die dafür bereitgestellt werden, gering, doch gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, diese Beschränkungen zu umgehen. Manchmal gelingt das allerdings nicht. Angesichts der Dominanz des staatlichen Fernsehens und Rundfunks sowie der staatlichen Presse - im Vergleich zu der geringen Auflage der unabhängigen, im Grunde der Opposition zuzurechnenden Presse - sind die Möglichkeiten normalerweise recht begrenzt, den durch den Staat organisierten Wähler zu erreichen. Von hoher psychologischer Bedeutung ist hier die Art und Weise, wie die russischen Fernsehstationen berichten, die in Belarus ein relativ hohes Ansehen genießen - jedenfalls sind sie beliebter als das staatliche belarussische Fernsehen. Kritische Berichte der Moskauer Fernsehstationen über Belarus und insbesondere über die Person Lukaschenkos und seine Politik finden große Beachtung und werden als Indikatoren für die Haltung der russischen Regierung gegenüber Lukaschenko angesehen. Im November 2000 wurde ein Bericht des staatlichen russischen Fernsehsenders ORT über die verschwundenen belarussischen Politiker Juri Sacharenko, Wiktor Gontschar und Anatoli Krasowski ausgestrahlt. Häufiger wird über den im Jahre 2000 verschwundenen Fernsehkameramann Dmitri Sawadski berichtet, der für ORT gearbeitet hat. Die russische Regierung hätte bei den so wichtigen Präsidentschaftswahlen im September 2001 durch eine ausgewogene Berichterstattung über die Kontrahenten, die Regierung und die Opposition viel dazu beitragen können, faire Wahlen zu erreichen. Sie hat die ihr zu Gebote stehenden Möglichkeiten jedoch nicht dazu genutzt, durch ihre eigenen Fernsehstationen die Regierung und die Wahlkommission zu einem fairen Verhalten in den Wahlen zu bewegen - ganz zu schweigen von der Möglichkeit, den Gegenkandidaten der Koalition, den Gewerkschaftler Gontscharik, direkt zu fördern. Immerhin wurde er von den russischen Gewerkschaften gestützt. Wieder einmal zeigte sich, dass Moskau eher die Last eines weitgehend in der Hand Moskaus befindlichen autoritären Staatschefs in einem Land von besonderem Interesse für Moskau auf sich nimmt, als für einen Wechsel einzutreten. Vor diesem Hintergrund ist es für die demokratischen Kräfte und die in Opposition zum System stehenden gesellschaftlichen Organisationen notwendig, die Kohäsion der Allianz der politischen Oppositionsparteien so zu stärken, dass sie auch in Moskau als glaubwürdige Alternative vor oder nach einem Wahlkampf akzeptiert wird. Im Präsidentschaftswahlkampf 2001 ist dies definitiv nicht geschehen.

Im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2001 haben die politischen und sozialen Gruppierungen erhebliche Fortschritte in ihren Bemühungen gemacht, einen gemeinsamen Kandidaten für das Amt des Präsidenten zu ermitteln, ihn aufzustellen, registrieren zu lassen und in den Wahlkampf zu schicken. Die Parteien - ausgenommen die Kommunisten und die Liberaldemokraten - stimmten darin überein, dass kein Parteichef innerhalb der kleinen Gruppe von Kandidaten antreten sollte. Sergei Kaljakin (von der Kommunistischen Partei) und der Vorsitzende der Liberaldemokraten, Sergei Gaidukewitsch, taten es dennoch. Die Koalitionspartner verständigten sich darauf, dass alle Kandidaten einen Antrag auf Registrierung stellen sollten und dass im Lichte der Registrierung und der allgemeinen Umstände zu Beginn der heißen Wahlkampfphase innerhalb der Koalition die Entscheidung über den Kandidaten getroffen werden sollte, mit dem die Koalition - die demokratischen Parteien und die gesellschaftlichen Organisationen hinter dem Gewerkschaftskandidaten - in die Endphase des Wahlkampfes eintreten würde. Die politischen Parteien wurden konsultiert und stimmten der in Aussicht genommenen Entscheidung zu. Da jedoch der Aspirant Semjon Domasch ein Mann des rechten Lagers - seine Kandidatur erst relativ spät zurückzog, konnte es keine wirklich effektvolle Wahlkampagne für Gontscharik geben. Auch unterstützten die anderen Koalitionspartner Gontscharik nicht in dem ursprünglich vorgesehenen Umfang. Es fehlte ein durchgreifender Wahlkampfmanager, wahrscheinlich mangelte es auch an entsprechenden finanziellen Mitteln.

Da die Protokolle der über 6.500 Wahllokale erst veröffentlicht wurden, nachdem alle noch erforderlichen Manipulationen durchgeführt worden waren, konnte es kein Ergebnis des "parallelen Prozesses der Stimmenauszählung" durch die nichtstaatlichen Organisationen geben, das von irgendeiner Bedeutung gewesen wäre. Die Manipulation wurde nicht durch die Zahlen, sondern durch die von den Wahlkommissionen angewandten Verfahren nachgewiesen. Nach den Meinungsumfragen vor, während und nach den Wahlen hat Gontscharik etwa 30 bis 40 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen können. Lukaschenko reklamierte hingegen 75,5 Prozent für sich, Gontscharik wurden etwas über 15 Prozent aller abgegebenen Stimmen eingeräumt und Gaidukewitsch erhielt offiziell 2,5 Prozent der Stimmen.

Nach den Wahlen musste Gontscharik unter massivem Druck der Regierung von seiner Funktion als Vorsitzender der Vereinigung der (staatlichen) Gewerkschaften zurücktreten; mit Franz Witko folgte ihm ein gegenüber der Regierung ebenso kritischer Funktionär im Vorsitz, während Gontscharik nun die Arbeit der Gewerkschaften aller Mitgliedstaaten der GUS koordinieren soll. Die "offiziellen" Gewerkschaften, die sich einer schließlich erfolgreichen Klage der Freien Gewerkschaften von Belarus und des Internationalen Verbandes der Freien Gewerkschaften bei der ILO wegen unerlaubter Regierungsinterventionen in die gewerkschaftlichen Rechte angeschlossen

hatten, sind ein eindrucksvolles Beispiel dafür, dass auch in geschlossenen autoritären Staatsstrukturen der politische Gegensatz von "offiziellen" Organisationen zum herrschenden Regime in gewissen Grenzen möglich ist. Eine ähnliche Entwicklung hat der studentische Jugendverband - von einer Staatsorganisation zu einer Dissidentenorganisation - durchlaufen.

Dem Präsidenten lagen vor den Wahlen Berichte über den Niedergang seines Ansehens in der Bevölkerung vor. Lukaschenko musste daher alles daran setzen, seinen Sieg durch Manipulation sicherzustellen. Nach den Wahlen unternahm er darüber hinaus mehrere Säuberungsaktionen innerhalb der Nomenklatur, insbesondere unter den "Industriebossen", um seine Gegner zu bestrafen und zu schwächen.

Die Regierung hat sich in den Wahlen "nach sowjetischer Art" durch Manipulation, Einschüchterung und Machtmissbrauch behaupten können. Die neue Amtszeit des Präsidenten ist auch nicht von einem politischen Aufbruch gekennzeichnet, sondern vom Rachefeldzug gegen Dissidenten und von der Absicherung der eigenen Positionen. Von den Versprechungen einer liberalen politischen Reform, vor allem hinsichtlich der Rechte des Parlaments, und von Reformen im wirtschaftlichen Bereich ist nur noch gelegentlich und in sehr abgemilderter Form die Rede. Im Verhältnis zu Moskau steht die Frage der Emission einer geplanten gemeinsamen Währung durch eine oder zwei Zentralen im Vordergrund - eine Frage von immenser Bedeutung für die derzeitige zur Absicherung der Präsidialmacht unverzichtbare Wirtschaftspolitik Lukaschenkos. Das gilt auch für sein Ziel, bei der Übernahme von Unternehmen durch russisches Kapital die politische Kontrolle über die Unternehmen und ihre Unternehmenspolitik zu behalten. Ein neuer Unionsvertrag dürfte in absehbarer Zeit abgeschlossen und möglicherweise vom Präsidenten für ein Referendum genutzt werden, mit dem auch eine dritte Amtsperiode Lukaschenkos "legalisiert" werden könnte. Dafür gibt es im Kreis der GUS-Mitgliedstaaten unrühmliche Vorbilder (Moldau, Usbekistan, Turkmenistan). Die Koalition der fünf Kandidaten, die ihre Registrierungsanträge für die Präsidentschaftswahlen eingereicht hatten, besteht nicht fort. Die Initiative und Verantwortung für die Strategie der politischen und sozialen Opposition ist in die Hände der politischen Parteien und des Konsultativrats der politischen Oppositionsparteien zurückgefallen. Da die Amtszeit des 13. Obersten Sowjet im Januar 2001 abgelaufen ist, betrachten die europäischen Institutionen dieses einst demokratisch gewählte Organ als nicht mehr existent, obwohl das Verfassungsgerichts in einem Rechtsstreits zwischen dem 12. und dem 13. Obersten Sowjet entschieden hatte, dass der scheidende Oberste Sowjet im Amt bleibt, bis ein neues Parlament über ein Quorum verfügt. Daraus leitet die Opposition ab, dass es mangels demokratischer Wahlen bislang kein Nachfolgeparlament für den 13. Obersten Sowjet gibt.

Die europäischen Institutionen verlangen für die Anerkennung des im Jahre 2000 gewählten Parlaments bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bzw. für die Wiederzuerkennung des besonderen Gaststatus beim Eu-

roparat die Stärkung der Parlamentsrechte, den regelmäßigen Zugang der Opposition zu den staatlich kontrollierten Massenmedien, die demokratische Reform des Wahlrechts und die Einstellung der Verfolgung politischer Gegner mit strafrechtlichen Mitteln. Bislang sind solche Schritte nicht eingeleitet worden. Auch die Maßnahmen der Europäischen Union aus dem Jahre 1997, die Einschränkungen in den Beziehungen zur Folge hatten, können erst revidiert werden, wenn sich Belarus in dem hier angesprochenen Sinne nachhaltig auf eine Demokratie nach OSZE-Standards zubewegt hat.

Vor diesem Hintergrund muss mit einer längeren Phase von Spannungen zwischen den europäischen Institutionen und Belarus gerechnet werden. Umso wichtiger ist es für die Oppositionsparteien, ihre Geschlossenheit auf der internationalen Bühne zu unterstreichen und ihre Fähigkeit, in zukünftigen Wahlen eine gemeinsame Strategie anzuwenden, zu erhöhen. Diese mag auch - beispielsweise bei den Kommunalwahlen im Jahre 2003 - darin bestehen, in mehreren Gruppen um Mandate zu kämpfen. Angesichts der fortbestehenden Kontrolle des Staates über alle großen gesellschaftlichen Organisationen wird es auch für die Opposition von Bedeutung sein, in Podiumsdiskussionen und im Dialog mit den verschiedenen sozialen Kräften des Landes glaubhafte Alternativen zur Politik der Regierung in den internationalen Beziehungen und in den Bereichen Wirtschaft, soziale Sicherheit, Kultur und Erziehung mit langfristigen Zielsetzungen zu präsentieren.

Es wird auch wichtig sein, gemeinsame Strukturen für bestimmte Aufgaben, beispielsweise einen Informations- und Pressedienst, ein leistungsfähiges Sekretariat sowie Organe für gemeinsame Planungsaufgaben (Programmarbeit) und für gemeinsame Aktivitäten auf der internationalen Bühne, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden sollte, zu schaffen. Diese Aufgabenstellungen gehen über die Aufgaben der Expertengruppen, die es schon seit mehreren Jahren in Anlehnung an den Konsultativrat gibt (Medienfragen, Rechte des Parlaments, Wahlrecht), hinaus.

Es ist nicht zu übersehen, dass die Rivalitäten auf beiden Flügeln und zwischen den Flügeln des politischen Spektrums - bei den Sozialdemokraten wie bei den Konservativen - der Bewältigung dieser zentralen Aufgabe der Opposition nicht förderlich sind. Bislang ist der Versuch gescheitert, den Konsultativrat der politischen Oppositionsparteien in einen "Rat der demokratischen Parteien" oder eine "Allianz für Demokratie" umzuwandeln.

Die politischen Strukturen der politischen und sozialen Opposition innerhalb der belarussischen Zivilgesellschaft bedürfen umfangreicher internationaler Unterstützung.

Die Entwicklung der Öffentlichen Meinung in Belarus

Seit Jahren wird in belarussischen Sozialforschungsinstituten, die internationales Niveau erreichen, die Befindlichkeit der Bevölkerung beobachtet und

analysiert. Wie überall sind die Ergebnisse nicht in sich selbst schlüssig, sondern weisen Widersprüche auf, die auf ein gespaltenes Meinungsbild innerhalb der Bevölkerung schließen lassen. Klar erkennbar sind starke Unterschiede in den Orientierungen der städtischen und ländlichen Bevölkerung sowie zwischen den vom Sowjetsystem geprägten Generationen und den unter 40-Jährigen. Die Eliten des Systems und der Gesellschaft befürworten die Demokratisierung nach europäischen Standards, die Gewaltenteilung zwischen den Schlüsselinstitutionen des Staates (Exekutive, Legislative, Judikative). Sie sprachen sich gegen eine zweite Amtsperiode des Präsidenten aus und schätzten die Bedeutung der Tätigkeit der OSZE-Berater- und -Beobachtergruppe in Belarus sehr hoch ein. Die Eliten suchen gute Beziehungen des Landes zu Moskau und zur Europäischen Union. Die Transformation in eine soziale Marktwirtschaft wird befürwortet. Die Umfrageergebnisse nach den Präsidentschaftswahlen bestätigen, dass etwa 30 bis 40 Prozent des Teils der Bevölkerung, der an den Wahlen teilgenommen hat, für den Kandidaten der Koalition, Wladimir Gontscharik, gestimmt haben. Die Mehrzahl der Bevölkerung ist davon überzeugt, dass die Wahlergebnisse gefälscht wurden. Etwa 50 bis 55 Prozent der Bevölkerung gaben ihre Stimme für Lukaschenko ab. Im Frühjahr 2002 erreichte die Unterstützung Lukaschenkos in der Bevölkerung eines absoluten Tiefstand. Sie liegt jetzt bei 30 Prozent der Befragten.

Perspektiven und Empfehlungen

- 1. Die europäischen Institutionen sollten eine Doppelstrategie verfolgen:
 - Im Gespräch mit dem Regime sollte die Bereitschaft zu substantiellen Reformen immer wieder ausgelotet und im Falle wirklicher Fortschritte, aber auch nur dann, eine Statusverbesserung der belarussischen Einrichtungen in den europäischen Institutionen vorgenommen werden.
 - Die demokratischen politischen Strukturen der Zivilgesellschaft sollten systematisch und koordiniert so gefördert werden, dass sie bei Wahlen eine echte Chance haben, den Wähler zu erreichen und die Stimmen der Wähler auch tatsächlich anerkannt und nicht Opfer von Manipulationen werden (unabhängige Wahlbeobachtung, Koalitionsbildung, internationale Präsenz, innenpolitische Handlungsfähigkeit, Basisdemokratie).
- 2. Die OSZE-Mission wird zwar nicht mehr den Handlungsspielraum haben, den sie während der ersten vier Jahre ihrer Tätigkeit in Belarus hatte auch wenn das Mandat nicht geändert wird. Ihre Präsenz kann jedoch weiterhin von innenpolitischer Bedeutung sein und sollte daher aufrechterhalten werden. Im Falle der Schließung der Mission durch

260

Belarus oder ihrer faktischen Eliminierung durch die Verweigerung der Visa für die internationalen Mitarbeiter muss Belarus die gleichen Sanktionen erfahren, wie sie Belgrad im Juni 1992 nach Schließung der KSZE-Mission auf jugoslawischem Territorium durch die jugoslawischen Behörden erfahren musste - nämlich die Suspendierung der Mitgliedschaft in der OSZE. Es wäre auch möglich und politisch sinnvoll, die Tätigkeit der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe außerhalb des Landes fortzusetzen.

3. Belarus genießt in den Kanzleien der europäischen Institutionen und ihrer Mitgliedstaaten heute keine politische Priorität. Damit lassen die europäischen Institutionen Zweifel an der Glaubwürdigkeit und Ernsthaftigkeit ihres Engagements für die Demokratie in allen europäischen Staaten aufkommen. In Belarus exponieren sich Bürger für die Wahrung der Menschenrechte und für die Durchführung von freien und fairen Wahlen. Dieses Engagement gilt es zu würdigen und zu unterstützen.

Die OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan¹

Neue Prioritäten und Aufgaben für die OSZE-Mission

Das Jahr 2000 war ein wichtiger Wendepunkt für die OSZE-Mission in Tadschikistan. Nach der dreijährigen Übergangsperiode, die im Allgemeinen Friedensabkommen vom 27. Juni 1997 festgelegt worden war, war der Friedensprozess nunmehr formal abgeschlossen. Die Aufhebung des Verbots politischer Parteien im Juni 1999 und das Referendum über Verfassungsänderungen im September ebneten den Weg für Präsidentschaftswahlen im November 1999. Im Februar/März 2000 folgten Parlamentswahlen.² Im März beendete die Kommission für nationale Aussöhnung ihre Arbeit und wurde anschließend aufgelöst. Im Mai 2000 wurde die Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (UN Mission of Observers to Tajikistan, UNMOT) durch das kleinere Büro der Vereinten Nationen für Friedensaufbau in Tadschikistan (UN Tajikistan Office of Peace-Building, UNTOP) ersetzt. Im Juni 2000 endete das Mandat der GUS für die russischen Peacekeeping-Truppen, gleichzeitig wurde damit begonnen, die russische Militärpräsenz - wie im April 1999 zwischen beiden Staaten vereinbart - in einen Militärstützpunkt umzuwandeln.

Die OSZE-Mission musste sich im Rahmen ihres Mandats an eine neue Rolle nach dem Ende des Friedensprozesses in Tadschikistan anpassen. Dies geschah durch eine Steigerung der Aktivitäten und die Ausweitung von Projekten in Bereichen, die für die neue Situation besondere Relevanz haben: Unterstützung der Zivilgesellschaft und der demokratischen Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Überwachung der Menschenrechte und Weiterbildung auf lokaler Ebene.

Mit dem offiziellen Ende der Übergangsphase durch die Umsetzung des Friedensabkommens galt Tadschikistan bei vielen als "Modell" für eine Konfliktlösung auf der Grundlage politischer Kompromisse zwischen ehemaligen Kriegsgegnern und der politischen Integration der Opposition. Obwohl der Konflikt in Tadschikistan bisher nicht gelöst ist, ist er doch erfolgreich in friedliche Bahnen gelenkt worden.

Das Friedensabkommen vom Juni 1997 sah die politische Integration der Vereinigten Tadschikischen Opposition (VTO) ins politische Leben des Landes auf der Basis einer Quotenregelung vor, nach der der VTO bis zur Verab-

Dieser Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin und nicht die offizielle Position der OSZE-Mission in Tadschikistan wieder. Die Autorin dankt Abdulasis Abdulasis, Björn Hagelin und Arne Seifert für ihre wertvollen Kommentare und Anregungen.

Vgl. Kamoludin Abdullaev/Catherine Barnes (Hrsg.), Politics of Compromise: The Tajiki-

stan Peace Process, Accord, Bd. 10, London 2001.

schiedung einer neuen Verfassung und zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen eine untergeordnete Rolle eingeräumt wurde. Der VTO wurden 30 Prozent der Posten in den Exekutivorganen auf allen Verwaltungsebenen versprochen, sie erreichten diesen Prozentsatz allerdings nur auf nationaler Ebene. Mit der Aufhebung des Verbots politischer Parteien wurde die Partei der Islamischen Wiedergeburt (PIW), das Rückgrat der VTO, die erste und bislang einzige legale islamische Partei in ganz Zentralasien. Zwar kam es laut der gemeinsamen Wahlbeobachtungsmission von OSZE und VN bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu Unregelmäßigkeiten, das Wahlergebnis wurde jedoch von beiden Organisationen akzeptiert.

Der Frieden in Tadschikistan konnte aufgrund verschiedener Faktoren erhalten werden. Einer der wichtigsten ist die Entschlossenheit der früheren Kriegsparteien, sowohl der Regierung als auch der VTO. Die Bemühungen des Führers der ehemaligen VTO, Said Abdullo Nuri, um die Bewahrung des Friedens sind dabei besonders hervorzuheben, da er den Friedensprozess auch noch unterstützte, nachdem die Bedingungen des Friedensabkommens nicht vollständig erfüllt worden waren, und selbst dann noch, als die VTO ihre Posten und ihren Einfluss, die ihr nach dem Friedensabkommen zustanden, wieder verlor, nachdem die Übergangsperiode formal für abgeschlossen erklärt worden war.

Dennoch war die Stabilität, die das Friedensabkommen gebracht hatte, auch im Jahr 2000 durch Splittergruppen der VTO und Kämpfer der Islamischen Bewegung Usbekistans (IBU), die sich in Tawildara östlich von Duschanbe aufhielten, sowie aufgrund von Gerüchten, der Rebellenführer Oberst Machmud Chudoberdijew bereite eine weitere Offensive - diesmal in der Region Sughd (vormals: Region Leninabad) - vor, gefährdet. Im April 2001 wurde der Erste Stellvertretende Innenminister, Chabib Sanginow, der in der ehemaligen VTO eine prominente Persönlichkeit war, ermordet. Es folgte eine Kette von Geiselnahmen und weiteren Morden. Die Behörden leiteten unverzüglich Maßnahmen gegen den einflussreichen Feldkommandeur Rachmon Sanginow (mit Spitznamen "Hitler") ein, der das Friedensabkommen nicht akzeptiert hatte und sich daher weigerte, seine Waffen abzugeben. Die Ereignisse folgten keiner vernünftigen Logik; als das Innenministerium jedoch im August den erfolgreichen Abschluss der Maßnahmen bekannt gab, waren "Hitler" und sein enger Verbündeter Mansur Muaggalow sowie 26 ihrer Anhänger tot. Die Bestätigung der Gerüchte vom Tod Chudoberdijews gegen Ende des Jahres und der Tod Dschuma Namanganis, eines der führenden Köpfe der IBU, während des unter der Leitung der USA geführten "Krieges gegen den Terrorismus" im November 2001 in Afghanistan stärkten die Position von Präsident Rachmonow zusätzlich.

Die Ereignisse nach den Terroranschlägen vom 11. September in New York und Washington trugen dazu bei, die Lage in Tadschikistan weiter zu stabilisieren, da die von den USA angeführte Militäroperation in Afghanistan das Sicherheitsumfeld um Tadschikistan herum radikal verändert hat. Die neue

Lage stärkte ebenfalls die Position Rachmonows.. Die nach dem offiziellen Abschluss des Friedensprozesses in Tadschikistan eingetretene Situation hatte seit dem Jahr 2000 bereits dazu geführt, dass die OSZE-Mission ihre Prioritäten von der Konfliktlösung auf den Friedensaufbau nach einem Konflikt verlagert hatte; nun kamen durch die Ereignisse nach dem 11. September zusätzlich zu ihrer bisherigen Arbeit neue Aufgaben auf die Mission zu.

Bevor die neuen Prioritäten und Aufgaben der OSZE-Mission dargestellt werden, soll an dieser Stelle erörtert werden, ob sich das Friedensabkommen ausreichend mit den Wurzeln des tadschikischen Bürgerkrieges auseinandersetzt und damit die notwendigen Bedingungen für einen dauerhaften Frieden schafft.

Das Friedensabkommen und die Wurzeln des Bürgerkrieges

Im OSZE-Jahrbuch 1999 hat Arne Seifert die Konfliktlösungsstrategie in Tadschikistan analysiert und dabei auf das frühzeitige Problembewusstsein sowohl der OSZE als auch der VN hingewiesen, dass sich die nationale Aussöhnung nur unter "breitest möglicher Teilnahme aller politischen Gruppen und aller Regionen des Landes" vollziehen könne. Der erste Leiter der OSZE-Mission, Olivier Roy, betonte bereits 1993 die Notwendigkeit eines Übereinkommens nicht nur zwischen der Regierung und der Führung der Opposition, die sich seinerzeit außerhalb Tadschikistans im Exil befand, sondern auch zwischen den Kräften innerhalb Tadschikistans.⁴ Roy wies darauf hin, dass der tadschikische Bürgerkrieg in allererster Linie regionale Wurzeln habe.

Die Hintergründe des tadschikischen Bürgerkrieges sind kompliziert und vielfältig miteinander verwoben.⁵ Regionale Unterschiede sowie eine starke regionale Identifikation sind hierbei Schlüsselfaktoren, die die Spannungen erklären, die sich zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen herausgebildet haben.⁶ Tadschikistan war schon immer von starken regionalen Unterschieden geprägt, da die Dörfer vielfach durch hohe Berge voneinander getrennt sind.

In den letzten Jahren der Sowjetherrschaft hatten die Einwohner der Region Karategin ihre wirtschaftliche Stärke innerhalb der Republik ausgebaut, indem sie in der gesamten Sowjetunion mit ihren Agrarprodukten Handel trieben. Die Bewohner des Pamir hatten dadurch größeres Gewicht in den staat-

6 Vgl. Muzzafar Olimov/Saodat Olimova, Regiony Tadžikistana: prošloe i nastojaščee, Mežtadžikskii konflikt: put k miru, Moskau 1998.

Arne C. Seifert, Die OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 291-307, hier: S. 296.

⁴ Vgl. Olivier Roy, Report on Ta jikistan, CSCE Forum for Security Co-operation, Wien 1993 S 6

⁵ Vgl. Shirin Akiner, Tajikistan. Disintegration or Reconciliation?, London 2001.

lichen Strukturen erlangt, dass Berg-Badachschan für Moskau strategisch bedeutsamer und die Region von der Zentrale stark unterstützt wurde. Gleichzeitig hatten jedoch weder Karategin noch Badachschan politischen Einfluss, da die Region Sughd (damals noch: Leninabad) die Regierung dominierte. Die Bewohner Karategins und Badachschans wurden zum Rückgrat der Opposition, als diese auf dem Höhepunkt der Perestroika Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts begann, sich zu formieren und ihre Forderungen zu artikulieren. Darüber hinaus führten die großen Bevölkerungstransfers, die auf die sowjetische Arbeitspolitik zurückgingen und bis in die sechziger Jahre anhielten, zu ausgeprägten Antagonismen zwischen den Gruppen. Große Bevölkerungsteile wurden damals aus dem Karategin-Tal (aus Garm und Tawildara) östlich von Duschanbe umgesiedelt. Das Wachsch-Tal von Kurghan-Teppe ist dafür ein gutes Beispiel: Hier stiegen die Spannungen zwischen den Menschen aus Garm und Pamir, die in der Region angesiedelt worden waren, einerseits sowie der indigenen Bevölkerung der Kuljab-Region und den ebenfalls dort heimischen Usbeken andererseits an. Die schwersten Zusammenstöße des Bürgerkriegs fanden im Süden Tadschikistans statt, wo die Kuljaber die Volksfront gegen die dort lebenden, aus Karategin stammenden Einwohner mobilisierten.

Das Friedensabkommen behandelte zwar die Frage, wie über das Ende des Krieges Übereinstimmung erzielt werden sollte, definierte aber nicht, was "nationale Aussöhnung" bedeutet und welche politischen Kräfte einbezogen werden sollten. Wie Arne Seifert darlegt, verstanden die VN und die OSZE unter "nationaler Aussöhnung", dass der größtmögliche Kreis politischer Kräfte in den Friedensprozess integriert werden sollte. Die Konfliktlösungsmechanismen konzentrierten sich hingegen allein auf die Kriegsparteien, d.h. die Regierungsseite und die VTO, mit dem Ergebnis, dass andere politische Kräfte des Landes nicht vertreten waren. Auch gab es gewisse Widersprüche zwischen dem islamistischen Teil der VTO, dessen Repräsentanten während des Krieges zumeist im Ausland lebten, und den Vertretern der Demokratischen Partei, die im Land geblieben waren. Der Gemeinsamen Kommission. die den Waffenstillstand überwachte, dem Allgemeinen Friedensabkommen und der Kommission für nationale Aussöhnung gehörten Mitglieder der Regierung und der Opposition an, und letztere wurde nun einmal mit der VTO gleichgesetzt. Wie Seifert bemerkte, wurde "im Zuge der externen Konfliktbearbeitung der Kreis der Gesprächspartner (...) auf tadschikischer Seite (...) erheblich eingeengt".7

Beide Konfliktparteien hatten jedoch nur wenig Unterstützung in der Bevölkerung, und weder die Regierung noch die Opposition hatte eine Mehrheit hinter sich. Abdumalik Abdullodschanow aus der Region Sughd unternahm zwar den Versuch, die Interessen der Region zu artikulieren und so eine

⁷ Seifert, a.a.O. (Anm. 3), S. 296-297.

"dritte Kraft" zu etablieren.⁸ Abdullodschanows "dritte Kraft" wurde jedoch an der Übereinkunft über die Teilung der Macht nie beteiligt, und die Region blieb ohne politischen Einfluss.

Das Ergebnis des Friedensprozesses

Der Frieden konnte seit dem formalen Ende der Übergangsperiode des Friedensabkommens bewahrt werden. Betrachtet man jedoch die politische Entwicklung seit dem Frühjahr 2000, zeichnen sich zwei Trends ab: 1. Die Übereinkunft zur Teilung der Macht gehört der Vergangenheit an, die Macht hat sich in den Händen des Präsidenten konzentriert. 2. Die regionale Unausgewogenheit, die 1992 durch die Machtergreifung von Emomali Rachmonow entstanden war, hat sich verfestigt.

Die Machtkonzentration in den Händen des Präsidenten ist teilweise darauf zurückzuführen, dass die Quotenregelung nie vollständig umgesetzt wurde. Wie oben bereits erwähnt, wurde die VTO lediglich auf Republiksebene mit 30 Prozent an den staatlichen Exekutivorganen, wie im Allgemeinen Protokoll vorgesehen, beteiligt. Nach Aussagen des Vorsitzenden der PIW, Said Abdullo Nuri, war die 30-Prozent-Quote im April 2002 auf Ministerebene vollständig umgesetzt. Auf regionaler oder Bezirksebene wurde die 30-Prozent-Quote jedoch nie erreicht. Der Widerstand und der Argwohn auf Seiten der Behörden gegenüber der VTO sind hier natürlich ein entscheidender Faktor. Ein weiterer Faktor, der auch von Vertretern der PIW-Führung ins Feld geführt wird, ist, dass es der VTO an Mitgliedern mit der notwendigen professionellen Qualifikation mangelte. Das war - wie der stellvertretende Vorsitzende der PIW Muhiddin Kabiri betonte - einer der Hauptgründe dafür, dass nach den Parlamentswahlen zu Beginn des Jahres 2000 die meisten der ehemaligen VTO-Vertreter in den regionalen und lokalen Exekutivorganen ersetzt wurden. 11 Der wichtigste Faktor blieb jedoch der politische. Der letzte Vorsitzende eines Bezirks-Hukumats (Bezirksregierung), der der VTO angehörte, wurde im November 2001 im Bezirk Jabbor Rasulow in der Region Sughd entlassen. Im Frühjahr 2002 waren nur noch zwei ehemalige VTO-Mitglieder, die ursprünglich dem islamischen Teil der Opposition angehört hatten, an der Regierung beteiligt. Dabei handelte es sich um den Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten Chodscha Achbar Turadschonsoda, der bereits vor den Präsidentschaftswahlen aus der PIW ausgetreten war, und den Minister für Katastrophenschutz, Mirso Sijoew.

_

⁸ Vgl. Shahram Akbarzadeh, Abdullodjanov and the "Third Force" in: Abdullaev/Barnes (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2).

⁹ Pressekonferenz in Asia-Plus, 5. April 2002.

¹⁰ Vgl. Rahmatillo Zoir/Scott Newton, Constitutional and Legislative Reform, in: Abdullaev/ Barnes (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2).

¹¹ Vgl. Interview mit dem Stellvertretenden Vorsitzenden Muhiddin Kabiri, in: Tajikistan: An Uncertain Peace, International Crisis Group Report, 24. Dezember 2001.

Die Regierungsseite hatte also nach Abschluss der Übergangsperiode ihre Macht konsolidiert, die Islamisten der VTO waren politisch marginalisiert. Das offizielle Endergebnis der Parlamentswahlen des Jahres 2000 vermeldete lediglich 7,8 Prozent der Stimmen für die PIW. Da es bei den Wahlen zu Unregelmäßigkeiten kam, ist die tatsächliche Unterstützung für die PIW nicht bekannt. Nichtsdestoweniger hat die PIW seit den Wahlen eine schwierige Phase durchgemacht. Weite Teile der Bevölkerung, insbesondere im Süden des Landes, sind auf die PIW nicht gut zu sprechen und geben den Islamisten die Schuld am Ausbruch des Bürgerkrieges. Der Führung der PIW wurde zudem aus den eigenen Reihen vorgeworfen, sie neige zu sehr zu Kompromissen mit der Regierung. Viele ehemalige Anhänger der PIW verlassen aus diesem Grund die Partei und wenden sich radikaleren Gruppen wie etwa der Hizb ut-Tahrir zu.

Was die Beziehungen zwischen den Regionen anbelangt, so hat sich das Machtgleichgewicht zwischen ihnen durch den Bürgerkrieg radikal verändert. Dieses neue Gleichgewicht wurde nicht nur aufrechterhalten, sondern hat sich seither auch weiter konsolidiert. Die Vertreter der Region Kuljabgenauer: diejenigen aus Dangara, dem Geburtsort des Präsidenten - übernahmen die Kontrolle über alle staatlichen Strukturen, zunächst auf Landesebene und dann auch in den Regionen. Die Vertreter aus Sughd zogen sich dorthin zurück, die Pamir-Region geriet in Vergessenheit und Karategin wurde übergangen, da die Regierung Probleme hatte, die Region zu kontrollieren. Kurgan-Tjube im Süden war bereits 1992 mit Kuljab wieder zur Region Chatlon zu einer Verwaltungsregion vereint worden.

Der Präsident ernennt seine Gefolgsleute zu Hukumats-Vorsitzenden auf regionaler und Bezirksebene, was der Zentralregierung den Umgang mit den regionalen und Bezirksführungen erleichtert. Einige wenige Mitglieder der Zentralregierung kommen aus anderen Regionen als Chatlon: So stammt der Ministerpräsident, Oqil Oqilow, aus Sughd und der Stellvertretende Ministerpräsident, Qosidawlat Qoimdodow, aus Pamir. Die Regionen als solche haben aber kaum Einfluss.

Die Reorganisation der Verwaltung, die durch die Verfassungsänderungen von 1999 eingeführt wurde, schuf fünf Verwaltungsregionen: die Region Sughd, die neu geschaffene Region Chatlon, unmittelbar der Republik unterstellte Bezirke, bestehend aus Bezirken im Osten Duschanbes in Tawildara und Garm im Karategin-Tal sowie Hissar im Westen, die Stadt Duschanbe und schließlich Berg-Badachschan, das Autonome Region bleibt.

Differenzen zwischen den Regionen blieben nicht nur erhalten, sie haben sich sogar vertieft. Als Folge des Zusammenbruchs der früheren wirtschaftlichen und industriellen Infrastruktur und der ehemaligen Kooperationsnetzwerke orientierte sich das wirtschaftliche und soziale Leben im Lande zunehmend auf die lokale Ebene. Sowohl zwischen den Regionen als auch im Verhältnis zur Zentralregierung gibt es gewisse Spannungen. Es ist jedoch wichtig festzuhalten, dass es die Tendenz, Probleme zwischen den Regionen mit Gewalt

zu lösen, nicht mehr gibt. Die Regionen erhielten indes keinerlei Möglichkeiten zu Entfaltung ihrer Interessen. Die Regierung fürchtet die destruktiven Konsequenzen, die eine neue Welle der Artikulation regionaler Interessen mit sich bringen könnte. Zusammenfassend hat es die Regierung geschafft, die Beziehungen zwischen der Zentrale und den Regionen zu regeln, indem sie in erster Linie die Beziehungen zu den regionalen Führungen geregelt hat. Nach wie vor hat die Bevölkerung nur wenige Möglichkeiten, ihre Forderungen zu artikulieren, und diese haben auch nur wenig Einfluss auf die Regierungspolitik. Dieses Problem hängt unmittelbar mit der Schaffung demokratischer Verfahren zusammen, an denen die Bevölkerung beteiligt ist.

Die Frage der Regionen und des regionalen Gleichgewichts gehörte zwar nicht zum Aufgabenspektrum der OSZE, der Aufbau demokratischer Verfahren und Institutionen steht jedoch auch in Zukunft im Mittelpunkt des Interesses der OSZE. Zu der Einsicht, dass es politischer Kompromisse bedarf, gelangte man erst nach einem blutigen Bürgerkrieg. Die Aufgabe, zur Schaffung eines politischen Dialogs zwischen den verschiedenen politischen Kräften beizutragen, wird daher für die OSZE stets von Bedeutung sein.

Die Förderung demokratischer Verfahren und der Entwicklung einer Zivilgesellschaft

Das Friedensabkommen gab Tadschikistan die außergewöhnliche Chance zu einer demokratischen Reform der Regierung und des Staatssystems. Diese Gelegenheit wurde jedoch nicht in vollem Umfang genutzt, und die Verfassungsänderungen blieben begrenzt. Aufgrund von Kompromissen innerhalb der Kommission für nationale Aussöhnung und der Zurückhaltung der internationalen Organisationen waren die Änderungen im Hinblick auf die Demokratiedefizite - ein Erbe der Sowjetherrschaft - nur unzureichend. Im Text des Protokolls zum Friedensabkommen wird die Frage einer institutionellen Reform mit keiner Silbe erwähnt, als Ziel wird lediglich die "nationale Versöhnung" genannt.

Seit den Parlamentswahlen im Jahr 2000 sind drei Parteien im Parlament vertreten: die regierende Volksdemokratische Partei (VDP), die Kommunistische Partei (KP) und die Partei der Islamischen Wiedergeburt (PIW). Die Kommunistische Partei hat ihre Parteiorganisation aus Sowjetzeiten geerbt. Keine der Parteien stellt jedoch eine echte politische Partei im herkömmlichen Sinne dar.

Parteien wie die Demokratische Partei und die Sozialistische Partei sind nicht im Parlament vertreten. Bemühungen, weitere Parteien zu gründen, waren bislang erfolglos. So wurde im Februar 2000 dem Führer der Sozialdemokratischen Partei, Rachmatillo Soirow, die Registrierung seiner Partei unter Hinweis auf technische Fehler bei den Vorbereitungen zur Registrierung be-

reits zum dritten Mal verweigert. 12 Zumindest theoretisch könnten sich die Sozialdemokraten zu einer Oppositionspartei entwickeln, zu deren Führungsspitze auch Mitglieder aus der Region Sughd und aus Berg-Badachschan gehören. Eine starke Oppositionspartei kann zwar ein konstruktiver und stabilisierender Faktor sein; das Regime ist bisher allerdings noch nicht zu dieser Einsicht gelangt. Als charakteristisch für Tadschikistan sollte allerdings erwähnt werden, dass Soirow selbst als Rechtsberater des Präsidenten arbeitet. Die Demokratisierung geht stetig, wenn auch langsam voran. Die Nachwahlen zum Madschlisi Namojandagon, dem Unterhaus des Parlaments, im Frühjahr 2002 demonstrierten die Unerfahrenheit bei der Durchführung von Wahlen und das Widerstreben lokaler Behörden, Kandidaten von anderen als der regierenden VDP zu registrieren. Bei der Nachwahl in Asht in der Region Sughd wurde einem zweiten Kandidaten die Registrierung erst nach einer Intervention der VN und der OSZE gestattet. Anderen Kandidaten wurde die Eintragung unter Hinweis auf technische und formale Fehler ihrer Parteien verweigert. Bei den Wahlen in Kolchosobad wurde ein Kandidat der PIW registriert, in Vose und Kuljab wurden hingegen nur die Kandidaten der VDP zugelassen.

Die Zentrale Kommission für Wahlen und Referenden (*Central Commission on Elections and Referenda*, CCER) sowie die entsprechenden Kommissionen auf regionaler und Bezirksebene trugen die Hauptverantwortung für die Überwachung dieses Prozesses, aber auch für die Unterstützung der politischen Parteien. In der CCER mangelt es auf verschiedenen Ebenen an Kenntnissen über die gültigen Gesetze und Vorschriften für die verschiedenen Phasen des Wahlprozesses, von der Nominierung und Registrierung der Kandidaten über die Wahlüberwachung bis hin zur Auszählung und Erfassung der abgegebenen Stimmen.

Die OSZE hat sich besonders darum bemüht, den Kenntnisstand über die gültige Wahlgesetzgebung zu erhöhen, indem sie staatsbürgerkundliche Schulungsmaßnahmen, einschließlich von Seminaren über Wahlverfahren, anbietet. Ziel der Aktivitäten der OSZE ist die Stärkung von verantwortungsvoller Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit. Für Vertreter politischer Parteien und lokaler Behörden wurden erfolgreich Seminare veranstaltet. Zur Stärkung der Zivilgesellschaft und der Demokratisierung fördert die OSZE u.a. den Dialog zwischen den politischen Parteien, indem sie monatliche Treffen der Parteivorsitzenden organisiert, und hilft nichtstaatlichen Organisationen. Zur Unterstützung der Unabhängigkeit der Medien fördert die OSZE monatliche Treffen von Journalisten sowie den Dialog zwischen der Presse und den Behörden. Die Mission hat eine Überprüfung der aktuellen Mediengesetzgebung durchgeführt und anschließend einen Entwurf für ein Mediengesetz vorgelegt, der ins Parlament eingebracht werden soll. Darüber hinaus laufen Projekte zur Unterstützung von Lokalzeitungen.

270

¹² Er hatte zuvor versucht, die Partei unter dem Namen "Gerechtigkeitspartei" registrieren zu

In der menschlichen Dimension setzt sich die Mission aktiv für die Aufklärung über Menschenrechte und eine Rechtsreform ein. Die Mission beriet die Behörden bei der Reform des Strafrechts und des Strafprozessrechts. Die Themen Abschaffung der Todesstrafe, Ausreisevisa und Gefängnisreform stehen nach wie vor ganz oben auf der Agenda des Missionsbeauftragten für die menschliche Dimension.

Große Mühe wurde auf die Unterstützung von Gleichstellungsprogrammen verwandt, um Frauen zu aktivieren, zu informieren und dazu zu ermutigen, sich zu organisieren. Die Missionsbeauftragte für Gleichstellungsfragen unterstützt mehr als 28 Gruppen und zu einer Reihe von Themen werden Fortbildungskurse angeboten, darunter *economic empowerment* und wirtschaftliche Kompetenz, Führungsqualität und die Sensibilisierung für Probleme der Gleichberechtigung durch die Medien. Zur Gewalt gegen Frauen und zum Menschenhandel werden Seminare und Runde Tische veranstaltet.

Da ökonomische und ökologische Themen zunehmend an Bedeutung gewannen, wurde die Stelle eines politischen Referenten für diese Bereiche eingerichtet. Im Rahmen der Århus-Konvention finden regelmäßige Treffen mit Vertretern der politischen Parteien statt. Die Mission setzt sich aktiv für die Umsetzung der Århus-Konvention in Tadschikistan ein. Dazu wurde eine Reihe von Runden Tischen mit Vertretern der politischen Parteien - sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene - veranstaltet.

Unterstützung bei den Regierungsreformen

Die Verfassung Tadschikistans fordert die Gewaltenteilung zwischen der Exekutive, der Legislative und der Judikative, enthält jedoch kein konkreten Vorkehrungen. Der Präsident hat daher eine dominierende Stellung. Weder in der Verfassung noch im wirklichen politischen Leben gibt es entsprechende "checks and balances". Der Präsident ist sowohl Staats- als auch Regierungschef und hat auch die Kontrolle über die lokalen Verwaltungen. Die schwache Legislative und Judikative stellen in keiner Weise ein Gegengewicht zur Präsidentschaft dar. Im Regierungssystem gibt es viele Redundanzen, indem z.B. die Präsidialverwaltung viele Aufgaben der Regierung dupliziert. Eine Reform der Staatsstrukturen und ihrer Organisation ist also notwendig. Die OSZE versucht, zu diesem Reformprozess und zum Aufbau demokratischer Institutionen beizutragen.

Zur Unterstützung der Judikative fördert die OSZE die Vorbereitungen zur Einrichtung von Schulungszentren für Richter, Rechtsanwälte und andere juristische Berufsgruppen. Das Vorhandensein kompetenter und professioneller Anwälte ist Voraussetzung für eine effektive und unabhängige Justiz.

Die Schwäche der Legislative und der Umstand, dass die Wähler bei den Wahlen bisher keine echte Wahl zwischen Parteien und Kandidaten haben, untergraben die Legitimität und die Autorität des Parlaments. Das Parlament nister noch auf die Regierungspolitik wirklichen Einfluss. Darüber hinaus gibt es einige Besonderheiten hinsichtlich der Zusammensetzung der Kammern. Dies gilt in erster Linie für das Madschlisi Millij (das Oberhaus). Acht seiner 33 Mitglieder werden direkt vom Präsidenten ernannt. Die restlichen Abgeordneten werden indirekt durch die Delegierten der Regionalparlamente gewählt. Im gegenwärtigen Madschlisi Millij hat eine deutliche Mehrheit der Gewählten oder Ernannten hohe Positionen in den regionalen Hukumaten und ihren Verwaltungen inne. Als Staatsbeamte unterstehen sie dem Präsidenten. Darüber hinaus ernennt der Präsident alle Vorsitzenden der regionalen und Bezirks-Hukumate. Auch ehemalige Präsidenten haben Anrecht auf einen Sitz in der Kammer, derzeit gibt es jedoch nur einen. Angestellte der lokalen Verwaltungen stellen über 80 Prozent der Abgeordneten des Oberhauses. Was das Madschlisi Namojandagon (Unterhaus) anbelangt, so ist das Wahlsystem veraltet und die Regierung hat hier Reformbedarf angemeldet. Das Oberhaus hat einen "quasi-föderalen" Charakter; in ihm haben die Verwaltungsregionen eine festgelegte Anzahl an Vertretern. Da jedoch die meisten Abgeordneten vom Präsidenten ernannte Staatsbeamte sind und zudem zum größten Teil nicht aus der Region stammen, in der sie arbeiten, können sie kaum als wirkliche Vertreter dieser Region gelten. Die Hauptaufgaben des Oberhauses bestehen in der Wahl und Abberufung von Richtern und der Ernennung und Entlassung von leitenden Staatsanwälten auf Vorschlag des Präsidenten. Eine Reform des Oberhauses ist in der Diskussion; seine Kritiker sind der Ansicht, dass die direkte Wahl der Abgeordneten durch das Volk ein konstruktiver Weg wäre, die Forderungen der Regionen zu kanalisieren.

hat weder auf die Auswahl des Ministerpräsidenten und der einzelnen Mi-

Nach dem 11. September - Neue Herausforderungen für die OSZE

Tadschikistan ist zu einem armen Land geworden, und für die meisten seiner Bürger ist die tägliche Arbeit ein Überlebenskampf für sich und ihre Familien. Viele Probleme des Landes beruhen auf dieser schlichten Tatsache. Tadschikistan hegt hohe Erwartungen, dass Investitionen - insbesondere aus dem Ausland - den langersehnten Aufschwung in der wirtschaftlichen Entwicklung einleiten.

Die OSZE-Mission wird von der einheimischen Bevölkerung größtenteils als eine Organisation wahrgenommen, die Menschenrechte und demokratische Rechte verteidigt, und dies bleibt auch eine Hauptrichtung der Organisation. In der Übergangsperiode, in die Tadschikistan eingetreten ist und in der politische und wirtschaftliche Reformen durchgeführt werden müssen, wird eine externe Organisation gebraucht, die Hilfe und Expertise anbietet. Im Dezember 2000 erweiterte der Ständige Rat der OSZE die Mission um weitere vier internationale Mitarbeiter, so dass nun insgesamt 15 Mitarbeiter bewilligt

sind. Zu den neuen Herausforderungen für die OSZE-Mission gehören heute zunehmend wirtschaftliche und ökologische Probleme. Im Jahr 2000 wurde daher der Mitarbeiterstab der Mission um eine Referentin für ökonomische und ökologische Fragen verstärkt.

Die Terroranschläge auf New York und Washington im September 2001 und die Bildung der internationalen Koalition als Reaktion darauf verlangen auch von der OSZE, Sicherheitsaspekten größere Aufmerksamkeit zu schenken. Sicherheit ist dabei allerdings in einem umfassenden Sinne zu verstehen. Frustration und Unzufriedenheit aufgrund schwieriger sozialer und wirtschaftlicher Bedingungen, schleppende demokratische Verfahren, das Fehlen von Kanälen zur Artikulation politischer Forderungen sowie Konflikte um Land, Wasser und Ressourcen können leicht zum Nährboden für Extremismus werden - sei er nun religiöser, ethnischer oder nationalistischer Art. Die OSZE tritt für einen ehrlichen und offenen Dialog über kontroverse Fragen als Teil ihrer Konfliktpräventionsstrategie ein. Daher organisierte die Mission im April 2002 eine Konferenz über die Bekämpfung von religiösem Extremismus und die Stärkung demokratischer Institutionen. Demokratische Reformen müssen daher auch die Sicherheitsdimension einschließen. Die internationale Konzentration auf den Kampf gegen den Terrorismus brachte jedenfalls neue Aufgaben für die OSZE mit sich. Die Erklärung des Ministerrats von Bukarest, der Bukarester Beschluss und der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus erfordern ebenso wie das Aktionsprogramm von Bischkek in Zukunft eine stärkere Betonung der militärisch-politischen Aspekte, als dies zuvor für die OSZE-Mission der Fall war.

Die internationalen Anti-Terror-Operationen in Afghanistan haben das Sicherheitsumfeld Tadschikistans verändert und die internationale Aufmerksamkeit auf das Land gelenkt. War es zuvor in der westlichen Welt nahezu unbekannt, ist das internationale Interesse an Tadschikistan und seinen zentralasiatischen Nachbarstaaten inzwischen drastisch gestiegen. Die verstärkte US-Präsenz in der zentralasiatischen Region und in Tadschikistan selbst nährte in Tadschikistan die Erwartung, dass das internationale Interesse wirtschaftliche Investitionen nach sich ziehen würde. Die diplomatischen Aktivitäten der tadschikischen Regierung nahmen zu und mit westlichen, asiatischen und eurasischen Staaten wurde eine Reihe von Kooperationsabkommen abgeschlossen.

Die OSZE kann auf indirektem Wege dazu beitragen, ausländische Investitionen nach Tadschikistan zu ziehen, indem sie bei der Stärkung sowohl des rechtlichen Rahmens für Investitionen als auch des Rechtssystems des Landes insgesamt Hilfestellung leistet, ohne die keine seriösen ausländischen Investoren ihren Weg nach Tadschikistan finden werden. Im Frühjahr 2002 organisierte die OSZE-Mission in Tadschikistan eine Konferenz für die zentralasiatische Region über die Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität.

Die Prioritäten der OSZE-Mission haben sich seit dem Jahr 2000 ein wenig verlagert, ihr grundsätzlicher Ansatz und ihre Richtung sind jedoch unverändert. Die Unterstützung der OSZE-Mission beim Aufbau einer demokratischen Gesellschaft auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit wird noch auf Jahre hinaus wertvoll sein. Die Aufgabe, zu einer Fortsetzung des Dialogs beizutragen, der auf dem politischen Kompromiss zwischen den politischen und regionalen Kräften des Landes beruht, sollte jedoch ebenfalls nicht außer Acht gelassen werden. Sie bleibt nach wie vor auf der Agenda der OSZE.

Seit zwei Jahren im Einsatz: Das OSZE-Büro in Eriwan¹

Hintergrund

Am 15. September 1999 unterzeichneten die Regierung der Republik Armenien und die OSZE in Eriwan ein *Memorandum of Understanding*, das die Einrichtung des OSZE-Büros regelte. Das Mandat, mit dem das Büro vom Ständigen Rat der OSZE ausgestattet wurde, lautet wie folgt:

- Förderung der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie der Zusammenarbeit mit der Republik Armenien im Rahmen der OSZE in allen OSZE-Dimensionen, einschließlich der menschlichen, politischen, ökonomischen und ökologischen Aspekte der Sicherheit und Stabilität;
- Erleichterung von Kontakten, Koordinierung von Aktivitäten und Förderung des Informationsaustauschs mit dem Amtierenden Vorsitzenden und anderen OSZE-Institutionen sowie Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Institutionen;
- Aufnahme und Pflege von Kontakten zu lokalen Behörden, Universitäten, Forschungseinrichtungen und NGOs und Hilfe bei der Durchführung von Veranstaltungen mit OSZE-Beteiligung;
- Wahrnehmung anderer Aufgaben, die dem Amtierenden Vorsitzenden oder anderen OSZE-Institutionen geeignet erscheinen und zwischen der Republik Armenien und der OSZE vereinbart werden.

Es wurde vereinbart, dass das Büro zunächst mit sechs internationalen, von ihren jeweiligen Regierungen sekundierten Mitarbeitern besetzt werden und über so viel armenisches Personal wie nötig verfügen sollte. Zurzeit arbeiten sieben Armenier in dem Büro.

Das Büro sollte seine Tätigkeit ursprünglich in der zweiten Hälfte des Jahres 1999 aufnehmen. Die offizielle Eröffnung wurde dann allerdings wegen der tragischen Vorfälle in der armenischen Nationalversammlung, der Ermordung mehrerer Regierungsmitglieder und Abgeordneter im Oktober 1999, verschoben. Mit Einverständnis der armenischen Regierung wurden die internationalen Mitarbeiter des Büros jedoch schließlich im Januar 2000 nach Eriwan entsandt, wo sie noch vor der formellen Ratifizierung des Memorandum of Understanding durch die Nationalversammlung und das Verfassungs-

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder. Er behandelt den Zeitraum bis August 2002.

gericht ihre Arbeit aufnahmen. Die Ratifizierung erfolgte dann im Februar 2000.

Aktivitäten im Jahre 2000

Zunächst war es Aufgabe des Büros, ein dichtes Netz von Kontakten bzw. Ansprechpartnern auf allen Ebenen der armenischen Gesellschaft - in der Regierung, im Parlament, in nichtstaatlichen Organisationen und in den Medien - zu knüpfen und zu unterhalten. Darüber hinaus musste das Büro enge Arbeitsbeziehungen mit internationalen Organisationen, Botschaften und internationalen nichtstaatlichen Organisationen inner- und außerhalb des Landes herstellen. In diesem Zusammenhang ist besonders hervorzuheben, dass uns die offene und kooperative Art, mit der das Büro empfangen und aufgenommen wurde, die Arbeit erheblich erleichtert hat.

In den ersten etwa sechs Monaten seiner Tätigkeit versuchte das Büro ganz bewusst, mit so vielen lokalen Akteuren wie möglich ins Gespräch zu kommen. Es ging uns dabei nicht nur darum, auf die Präsenz der OSZE in Armenien aufmerksam zu machen, sondern es galt vor allem herauszufinden, in welchen Bereichen der Bedarf am größten war und wo wir den größtmöglichen Beitrag im Sinne unseres Mandats und im Rahmen unserer Möglichkeiten würden leisten können. Im Laufe des ersten Jahres ergaben sich folgende Arbeitsschwerpunkte:

Auf politischer Ebene: Schon kurz nach unserer Ankunft wurden wir auf das Problem der Korruptionsbekämpfung aufmerksam gemacht. Alle in Armenien tätigen internationalen Organisationen und viele der bilateralen diplomatischen Vertretungen hatten sich bereits mit diesem Thema befasst, allerdings eher unsystematisch. Korruption war als eines der größten Hindernisse für wirtschaftliche Entwicklung und Investitionen erkannt worden. Sie behinderte auch die Entwicklung transparenter Strukturen, wie sie eine verantwortungsbewusste Staatsführung erfordert. Das OSZE-Büro schlug dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten der Republik Armenien die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe vor, die eine nationale Strategie und ein Programm zu deren Umsetzung erarbeiten sollte. Die internationale Gemeinschaft (darunter auch der Europarat) sagte ihre Mitarbeit im Rahmen eines koordinierten Vorgehens zu. Trotz einiger bürokratischer Verzögerungen kam die Arbeitsgruppe schließlich zustande, und sowohl der Präsident als auch die Regierung bekräftigten ihren Willen zur weiteren Zusammenarbeit. Das Büro übernahm die Verantwortung für die Fortsetzung eines Pro-

jekts des BDIMR zur Novellierung der Wahlgesetzgebung. Während des ganzen Jahres fand eine enge Zusammenarbeit mit dem BDIMR, dem Europarat sowie einheimischen und internationalen Fachleuten

- statt, darunter auch Experten der IFES und des UNDP. Den parlamentarischen Ausschuss und die zentrale Wahlkommission bezogen wir ebenfalls in die Arbeit ein.
- 2. Im wirtschaftlichen Bereich: Ein großer Teil der Arbeit, die das Büro im Rahmen der wirtschaftlichen Aspekte seines Mandats leistete, diente zunächst einmal dazu, die Funktion der OSZE in diesem Bereich unserer Arbeit zu definieren. Die schwierige wirtschaftliche Lage, in der Armenien sich befindet Arbeitslosigkeit, geringe Wirtschaftstätigkeit, verspätete Lohnauszahlungen usw. -, ist Ursache vieler Probleme, auf die wir bei unserer Arbeit in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung stießen. Die Situation in Armenien ist allerdings kein Einzelfall. Viele Länder leiden unter ähnlichen Transformationsproblemen.

Das Büro initiierte eine Serie von "Dialogen", in denen alle relevanten nationalen und internationalen Akteure spezifische Fragestellungen im Zusammenhang mit Investitionen, Wirtschaftswachstum und deren sozialen Auswirkungen erörterten. Die Ergebnisse dieser Treffen wurden sowohl innerhalb der OSZE als auch in Armenien selbst in Umlauf gebracht und sind Grundlage künftiger Untersuchungen. Das Büro wirkte beim Prager Wirtschaftsforum des Jahres 2000 und bei einem Vorbereitungstreffen in Tiflis mit und unterstützte die armenische Delegation in beiden Fällen. Wir versuchten insbesondere dadurch einen "Mehrwert" zu erbringen, dass wir als Koordinator oder Gastgeber für Gespräche zwischen Gruppen und Organisationen auftraten, die bis dahin noch nie gemeinsam an einem Tisch gesessen hatten.

Das Büro befasste sich ebenfalls mit dem Thema regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Wir stießen zwar auf eine Reihe möglicher Basisprojekte; es gibt aber keinerlei politische Zusagen von außerhalb Armeniens, diese auch durchzuführen.

- 3. Umwelt: Gleich im ersten Jahr seiner Tätigkeit setzte sich das Büro erfolgreich für die Ratifizierung der Århus-Konvention (UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) durch Armenien ein. Ebenso unterstützen wir die Arbeit des regionalen Umweltzentrums in Tiflis, das derzeit das einzige Beispiel einer fruchtbaren Zusammenarbeit auf Regierungsebene im Südkaukasus darstellt.
- 4. *Menschenrechte*: Ganz oben auf unserer Liste stand im Jahr 2000 die Gesetzgebung im Zusammenhang mit der Einrichtung einer Art Ombudsmanninstitution. Wie auch auf anderen Gebieten übernahm das Büro die Koordinierung der Arbeit einheimischer und internationaler Akteure in diesem Bereich.

Besonderen Einsatz zeigte das Büro darüber hinaus bei der Betreuung und Leitung mehrerer Projekte zur Überwachung der Menschenrechte

- sowie zur Bildungs- und Aufklärungsarbeit auf diesem Gebiet, von denen einige bereits vor der Einrichtung unseres Büros vom BDIMR begonnen worden waren. Dabei wurde auch intensiv mit nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen gearbeitet, mit dem Ziel, deren Fähigkeiten und Kapazitäten zu erweitern.
- 5. Demokratisierung: Viel Zeit nahm ein bereits laufendes BDIMR-Projekt zur Entwicklung eines neuen Einwohnermeldewesens für Bürger mit ständigem Wohnsitz in Armenien in Anspruch. Das Projekt erforderte eine radikale Umorientierung der Arbeit und klarere Schwerpunkte in seinen Zielsetzungen. Die Arbeit wurde auch im Jahr 2002 fortgesetzt.
 - Das Büro fuhr ebenso mit der Entwicklung einer Reihe neuer Projekte bzw. Konzepte in den Bereichen Gleichberechtigung von Mann und Frau, Bekämpfung des Menschenhandels, Polizei/Streitkräfte, Jugend und Kommunalverwaltung fort. Es hat ebenfalls damit begonnen "Dachorganisationen" für NGOs zu gründen, um deren Handlungsfähigkeit bei der Durchsetzung der von ihnen vertretenen Interessen zu erhöhen.
- 6. Medien: Gegen Ende des Jahres 2000 begann das Büro sich intensiv mit dem neuen Rundfunkgesetz zu befassen. Gemeinsam mit dem Europarat und einheimischen Presseverbänden organisierten wir einen Workshop zu dem Gesetz, an dem Parlamentsabgeordnete und Vertreter der Ministerien sowie des Verfassungsgerichts teilnahmen.
 - Das Büro unterstützte ebenso aktiv den Regionalen Journalistenverband, der im Jahr 2000 auf Anregung der OSZE-Mission in Georgien gegründet worden war.

Aktivitäten im Jahr 2001

Für das zweite Jahr ergab sich ein großer Teil der Arbeit, die nun auf der Tagesordnung des Büros stand, naturgemäß aus den Tätigkeiten, die wir im Jahr 2000 begonnen hatten.

Vorrang hatte dabei vor allem die Fortsetzung bzw. Intensivierung der Arbeiten an einer Strategie für Armenien zur *Bekämpfung der Korruption*. Die armenische Regierung setzte einen Kabinettsausschuss unter Vorsitz des Ministerpräsidenten ein, der die Arbeit von Mitarbeitern einer Reihe von Ministerien überprüfen und überwachen sollte, die den Auftrag hatten, eine detaillierte Strategie zu entwickeln. Die Experten arbeiteten eng mit der internationalen Gemeinschaft zusammen, deren Mitwirkung vom OSZE-Büro koordiniert wurde. Der endgültige Entwurf der Strategie, zu dem auch eine

Liste mit konkreten Empfehlungen gehört, wurde dem Ministerpräsidenten am 1. August 2002 vorgelegt. Er wird derzeit vom Kabinett erörtert.²

Die Gruppe internationaler Unterstützer besteht derzeit aus Weltbank, IWF, der Europäischen Kommission, UNDP, Europarat, OECD und USAID, den Botschaften Großbritanniens, Frankreichs, Russlands, Deutschlands und Italiens sowie der Schweizer Direktion für Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit.

Die Weltbank vergab erstmals Fördermittel (in Höhe von 300.000 US-Dollar) an eine nationale Regierung, um die Entwicklung der Strategie zu unterstützen.

Das OSZE-Büro arbeitete ebenfalls mit nichtstaatlichen Organisationen zusammen, deren Beteiligung an den diesbezüglichen Arbeiten für den Erfolg von entscheidender Bedeutung ist. Inzwischen haben sich 20 einschlägige NGOs und Medienvertreter zu einer Vereinigung zusammengeschlossen, die von *Transparency International* koordiniert wird. Diese Vereinigung wird sich künftig neben der aus Regierungsvertretern und internationalen Fachleuten zusammengesetzten Arbeitsgruppe an den Arbeiten beteiligen. Den Behörden gebührt Anerkennung dafür, dass auch sie erkannt haben, wie wichtig die Einbeziehung öffentlicher Organisationen in diese Arbeit ist.

Das OSZE-Büro sieht seine Arbeit realistisch. Ist die Strategie erst einmal verabschiedet, werden die Implementierung der erforderlichen Gesetze und institutionelle Veränderungen noch Jahre in Anspruch nehmen. Dennoch haben wir aus unserer Sicht einen Präzedenzfall für die Tätigkeit der OSZE im Bereich der "good governance" geschaffen. Als eine Art "Katalysator" ist es uns gelungen, alle internen und externen Partner auf strukturierte und konzentrierte Art und Weise zusammenzuführen. Darin liegt der Wert unserer Arbeit. Aufgrund unseres partnerschaftlichen Verhältnisses zu allen Regierungsebenen konnte das Büro den Prozess schneller vorantreiben, als dies ohne unsere Anwesenheit möglich gewesen wäre. Darüber hinaus trägt die Gründung einer zivilgesellschaftlichen Dachorganisation, die sowohl an der politischen Entwicklung mitwirkt als auch die Durchführung konkreter Programme beobachtet, zur Entstehung von Transparenz und Verantwortlichkeit in Armenien bei.

Ein zweiter Faktor, der unsere Tätigkeit im Jahr 2001 beeinflusst hat, war die Zunahme des Arbeitspensums infolge der Aufnahme Armeniens in den Europarat. Da der Europarat keine eigene Vertretung in Eriwan unterhielt, lief die Kommunikation zwischen Straßburg, der Nationalversammlung und der Regierung über unser Büro. Da viele der Verpflichtungen, die Armenien in

werden.

Das OSZE-Büro erhielt inzwischen die Information, dass das Kabinett Ende Oktober einer gekürzten Liste als vorrangig eingestufter Sofortmaßnahmen zustimmen wird. Die internationale Gemeinschaft wird im Anschluss daran Gespräche mit dem Ministerpräsidenten aufnehmen, um sich erstens über die Veröffentlichung der Strategie zu verständigen, damit diese öffentlich diskutiert werden kann, und um zweitens festzulegen, welche internationalen Partner mit welchen armenischen Partnern jeweils in spezifischen Projekten, bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen oder in konkreten Arbeitsfeldern zusammenarbeiten

diesem Zusammenhang eingegangen ist, gleichzeitig die wichtigsten Bereiche unseres OSZE-Mandats berühren, müssen wir auch das BDIMR über Fortschritte auf dem Laufenden halten und sicherstellen, dass es in die Entwicklungen einbezogen bleibt. Gesetzestexte müssen übersetzt und auch Fachgutachten auf Armenisch abgegeben werden. Verfassungsrechtlich relevante Änderungen am Wahlgesetz, die Gesetzgebung zur Einrichtung der Ombudsmanninstitution, zu Polizeiangelegenheiten, Medien, politischen Parteien, einer Reform des Strafrechtssystems sowie über Alternativen zum Militärdienst fordern unseren besonderen Einsatz.

Die größten Erfolge des Büros in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt waren:

- Århus-Konvention: Mit intensiver Lobby-Arbeit durch das Büro konnte Armenien zur Ratifizierung der Århus-Konvention bewegt werden. Danach galt es, Hilfe bei der praktischen Umsetzung der Konvention zu leisten. Mit finanzieller Unterstützung der britischen und der amerikanischen Regierung wird in Kürze ein öffentliches Umweltinformationszentrum im Naturschutzministerium eröffnet - das erste seiner Art in der gesamten GUS.
- Koordination: Das Büro hat seine Funktion im Bereich Wirtschaft und Umwelt von Anfang an darin gesehen, internationalen und nationalen Akteuren eine Plattform zur Erörterung von Fragen und Problemen zur Verfügung zu stellen. Es hat insbesondere dadurch einen "Mehrwert" erbracht, dass es staatlichen und privaten Organisationen sowie externen Akteuren Möglichkeiten zur Vernetzung bietet. Das Büro hat eine Serie von "Dialogen" zu spezifischen Themen durchgeführt und Hintergrundberichte erstellt. Diese Aktivitäten führten zu neuen Partnerschaften und zogen wiederum Seminare und Workshops nach sich.
- Reisen in die Regionen: Das Wirtschafts- und Umwelt-Team unternahm mehrere Erkundungsreisen in die einzelnen Regionen Armeniens, um dort Kontakte herzustellen und die Kooperationsmöglichkeiten im Südkaukasus auszuloten.

Aufgrund seines weit gefassten Mandats war das Büro auch intensiv mit einer Reihe von Projekten und Problemen auf dem weiten Feld von Menschenrechten und Demokratisierung befasst. Nachfolgend seien nur einige der wichtigsten Themen aufgeführt:

Projekte des BDIMR: Das Büro war für die Durchführung von fünf größeren Projekten des BDIMR verantwortlich. Im Rahmen eines Projekts zur Einführung eines neuen Einwohnermeldewesens erarbeitete es drei neue Gesetzentwürfe und leitete diese zur Beratung an die Nationalversammlung weiter. Es wurden 22 Fernsehdokumentationen und fünf Talk-Shows zu Menschenrechtsthemen produziert und gesendet. Das

Ergebnis eines NGO-Schulungsprojekts waren vier Beobachtungsberichte, in denen die Arbeit der Gerichtshöfe, der Armee, höherer Bildungseinrichtungen und des Strafvollzugs untersucht wurden. Im Rahmen der Strafvollzugsreform ist das Büro nach wie vor mit der Umschulung von Gefängnispersonal beschäftigt, seitdem das Strafvollzugswesen vom Innenministerium auf das Justizministerium übertragen wurde.

- Weitere Projekte: Das Büro arbeitete mit einer Reihe weiterer internationaler Partner und lokaler Organisationen in zahlreichen Projekten auf verschiedenen Gebieten zusammen. In die Lehrpläne höherer Bildungseinrichtungen wird derzeit Unterricht über Fragen der Gleichberechtigung eingeführt, ebenfalls zum Thema Gleichberechtigung werden landesweite und regionale Workshops organisiert. In Zusammenarbeit mit der IOM und UNICEF wurde eine Untersuchung zum Thema Menschenhandel durchgeführt; die Arbeit in diesem Bereich wird fortgesetzt. Mit finanzieller Unterstützung der britischen Regierung wurde erstmals überhaupt in Armenien - ein Workshop zu nationalen Minderheiten veranstaltet, der wiederum zahlreiche Vorschläge für die zukünftige Arbeit auf diesem Gebiet hervorgebracht hat. Mit dem britischen Ministerium für internationale Entwicklung als Partner haben wir die Reform des Frauen- und Jugendstrafvollzugs in Angriff genommen. Ein Projekt zur Demokratisierung von Strafverfolgungsorganen wurde in Zusammenarbeit mit dem Niederländischen Helsinki-Komitee erfolgreich auf den Weg gebracht. Der UNHCR ist direkt am Meldewesenprojekt des BDIMR beteiligt, und unser Büro unterstützt sowohl den UNHCR und das BDIMR als auch den norwegischen Flüchtlingsrat bei der Arbeit im Bereich Flüchtlinge und Binnenvertriebene.
- Koordination: Auf Initiative des OSZE-Büros finden regelmäßig Koordinierungstreffen zu Menschenrechts- und Demokratisierungsfragen mit allen einschlägigen internationalen Organisationen und Geldgebern sowohl des staatlichen als auch des privaten Sektors statt, aus denen mehrere Arbeitsgruppen zu Einzelthemen wie z.B. Wahlrecht, Ombudsmanninstitution, Gleichstellungsfragen und Menschenhandel hervorgegangen sind.
- Beobachtungs- und Überwachungsaufgaben: Wie im Mandat vorgesehen, überwacht das Büro kontinuierlich die Umsetzung der Menschen-, Religions- und Bürgerrechte in Armenien. Gerichtsverfahren werden beobachtet, ein Hintergrundbericht über religiöse Vereinigungen in Armenien wurde angefertigt. Das Fehlen eines Zivildienstgesetzes und die dadurch entstehende Situation von Wehrdienstverweigerern geben Anlass zur Sorge. Darüber hinaus gehören die Entgegennahme und Bearbeitung einer großen Zahl individueller Beschwerden zur täglichen Arbeit des Büros.

Weitere Aktivitäten: Das Büro ist eng in die Arbeiten zur Unterstützung der Ombudsmanninstitution in Armenien eingebunden und koordiniert gemeinsam mit dem Europarat die gesamte internationale Hilfe. Mit Unterstützung des BDIMR veranstaltete das Büro einen Runden Tisch zu Folter und Misshandlung, der zur Annahme einer Serie von Empfehlungen für laufende Aktivitäten geführt hat.

Ganz allgemein hat sich das OSZE-Büro nach wie vor der Unterstützung jeglicher Initiativen zur verstärkten regionalen Zusammenarbeit verschrieben. In der Praxis bedeutet dies die Unterstützung der Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Berufsverbänden bei Treffen, Workshops und Seminaren sowie beim Aufbau regionaler Netzwerke. Mit Unterstützung der OSZE-Mission in Tiflis und des OSZE-Büros in Baku war das Büro *Transparency International* bei der Durchführung der ersten regionalen Konferenz zur Bekämpfung der Korruption in Eriwan behilflich. Auf Bitten von UNEP und UNECE veranstalteten wir einen Workshop zur Århus-Konvention. Zusammen mit *Internews* produzierte das Büro außerdem drei Fernsehdokumentationen über Leben und Einstellungen in den drei Grenzgebieten von Armenien, Aserbaidschan und Georgien, die im Januar 2002 in allen drei Ländern ausgestrahlt wurden.

Darüber hinaus führt das Büro intensive Gespräche sowohl mit staatlichen und privaten Organisationen in Armenien als auch mit internationalen Geberorganisationen (u.a. mit der Europäischen Kommission, der Eurasia-Stiftung, UNECE, USAID und der GTZ), um konkrete Vorschläge für Projekte auf kommunaler Ebene, an denen sich alle drei Länder der Region beteiligen sollen, zu eruieren.

Unsere Aufgaben im Jahre 2002

Das politische Umfeld wurde im Verlaufe des Jahres 2002 zunehmend von den 2003 stattfindenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen beherrscht. Ein neues Parteiengesetz und eine Wahlreform sollen zur Formierung neuer politischer Gruppierungen und Bündnisse sowie zu klareren Parteistrukturen und -programmen führen. Zurzeit sind über 100 politische Parteien im Land registriert.

Noch immer ist ein anhaltend starkes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen (9,6 Prozent im Jahr 2001); die Inflationsrate ist nach wie vor niedrig. Der Export von Waren und Dienstleistungen wächst, und das jüngste Abkommen zum Schuldenausgleich mit der Russischen Föderation soll die Auslandsschulden drastisch reduzieren. Dennoch liegt das Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zu 1990 derzeit noch immer bei nur 75 Prozent.

Die aus dem Wachstum resultierenden Erträge sind jedoch keineswegs gerecht verteilt. Nach wie vor ist die Armutsrate hoch, die Auswanderung hält an.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Haushaltskürzungen hat sich das Büro im Laufe des Jahres 2002 auf folgende Bereiche konzentriert:

Auf politischer Ebene

- Fortsetzung der Arbeit zur Bekämpfung der Korruption. Gemäß den Förderbestimmungen der Weltbank musste das nationale Strategiepapier noch vor Ende Juli fertig gestellt sein. Die Aufgabe des OSZE-Büros bestand bis zu diesem Termin sowohl in der Koordinierung der internationalen Mitwirkung als auch in der Überwachung der Fortschritte insbesondere im Hinblick auf die erst kurz zuvor erfolgte Einbeziehung von Vertretern der Zivilgesellschaft. Seitdem die Strategie vorgelegt wurde, ist das Büro damit befasst, gemeinsam mit internationalen Geberorganisationen konkrete Bereiche einer zukünftigen Zusammenarbeit bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfe, der Einführung institutioneller Veränderungen und mit Blick auf die stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft festzulegen. In diesem Zusammenhang stellt das Büro ebenfalls sicher, dass die Arbeit in enger Kooperation mit den umfangreichen, unter der Leitung der Weltbank durchgeführten Arbeiten am armenischen Strategiepapier zur Armutsbekämpfung fortgesetzt wird.
- Folgemaßnahmen zum Workshop über Informationsfreiheit. Es wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingerichtet, die aus Vertretern der Nationalversammlung, der Regierung, der Zivilgesellschaft und des OSZE-Büros besteht. Die Arbeitsgruppe soll Gesetze prüfen und Gesetzentwürfe erarbeiten. Das Büro hat die Koordination der diesbezüglichen Beratung und Unterstützung übernommen. Ein erster Gesetzentwurf liegt bereits vor und wird derzeit diskutiert. Die Arbeit soll in Kooperation mit der Amerikanischen Anwaltsvereinigung (American Bar Association, ABA) auf die gesamte Region ausgedehnt werden.
- Intensivierung der Kontakte zu *politischen Parteien*, insbesondere denjenigen, die bis zu den Wahlen von 2003 und zur Verabschiedung neuer Gesetze nicht in der Nationalversammlung vertreten sind.

Wirtschaft und Umwelt

- Die Einrichtung des Öffentlichen Umweltinformationszentrums hat zunächst Vorrang. Anschließend wird es unsere Aufgabe sein, dessen Tätigkeit laufend zu beobachten und sich auch daran zu beteiligen.
- Die Zusammenarbeit mit UNEP in Projekten zum freien *Zugang zu Informationen* stand 2002 ebenfalls auf der Tagesordnung.

- Im Zusammenhang mit der Erörterung von Fragen zur Informationsfreiheit nahm das Thema *E-Governance* die Aufmerksamkeit des Büros zunehmend in Anspruch. Es erfordert die Beteiligung von Geberorganisationen, Regierung und privatem Sektor.
- Das Büro hat sich ebenfalls mit der Verbesserung der Umwelt- und Wirtschaftsgesetzgebung befasst und verfolgt darüber hinaus kontinuierlich die Tätigkeit der Strafverfolgungsorgane sowie der neu eingerichteten Wirtschaftsgerichte.
- Fortgesetzte Aufmerksamkeit wurde *regionalen Fragen* sowohl im Bereich Umwelt als auch im Bereich Wirtschaft geschenkt. Ebenso setzt das Büro die Arbeiten zur Koordination zwischen einheimischen und ausländischen Akteuren fort. Besondere Betonung wird dabei auf die Wiederbelebung des grenzüberschreitenden Handels und Wassermanagements gelegt werden.

Menschenrechte und Demokratisierung

Das Büro hat seine Tätigkeit in folgenden Bereichen fortgesetzt:

- 1. Durchführung des BDIMR-Projekts zum Meldewesen,
- Folgemaßnahmen zum gemeinsamen IOM/UNICEF-Projekt gegen den Menschenhandel,
- 3. Folgemaßnahmen zum Workshop über nationale Minderheiten.
- 4. Zusammenarbeit mit Organen der lokalen Selbstverwaltung nach Inkraftsetzung neuer Gesetze und vor Kommunalwahlen,
- 5. Jugendangelegenheiten, insbesondere Erleichterung des regionalen Austauschs,
- Fortsetzung der Aufklärungskampagnen im Bereich der Menschenrechte unter Benutzung von Materialien, die im Rahmen des Projekts des BDIMR erstellt werden, und durch Informationsveranstaltungen auf Reisen in die Regionen,
- 7. Beobachtung der Menschenrechtslage,
- 8. Überwachung der Religionsfreiheit,
- 9. Förderung der Menschenrechte und der politischen Bildung,
- 10. Bearbeitung von Einzelfällen, was derzeit rund 50 Prozent der Zeit eines Büromitarbeiters in Anspruch nimmt.

Schlussbemerkung

Als eine der kleinen Missionen der OSZE hat das Büro in Eriwan in den zwei Jahren seiner Tätigkeit ein umfangreiches und intensives Arbeitsprogramm entwickelt. Mittelkürzungen wirken sich unmittelbar auf unsere Leistungsfähigkeit aus. Während des größten Teils des Jahres 2001 war das Büro, was

seine internationalen Mitarbeiter anbelangt, unterbesetzt - genau zu einer Zeit, da es auch noch unvorhergesehen die Funktion eines Kommunikationskanals für den Europarat übernahm. Seit Beginn des Jahres 2002 ist das Büro vollständig besetzt; darüber hinaus ist in ihm noch ein Vertreter des Europarats untergebracht.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Menschenhandel - Eine menschenrechtliche Herausforderung für die OSZE

Einleitung

Menschenhandel ist in der OSZE-Region spätestens seit dem Beginn der neunziger Jahre zu einem massiven und sichtbaren Problem geworden. Jährlich werden Tausende Menschen, in erster Linie Frauen und Mädchen. aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa, dem Kaukasus und Zentralasien Opfer dieser Menschenrechtsverletzung. Die Betroffenen werden nach Westeuropa und in die USA, aber auch in den Regionen ihrer Herkunftsländer in ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, häufig mit dem Ziel der Zwangsprostitution, "verkauft" oder auf dem kommerziellen Heiratsmarkt "gehandelt". Laut Schätzungen des UNDP werden jährlich 500.000 Frauen aus Osteuropa und den GUS-Staaten Opfer von Menschenhandel. Das US-Außenministerium geht von 50.000 bis 100.000 Frauen und Kindern weltweit aus, die jährlich in die USA gehandelt werden. 1 Seriöse Schätzungen der Opferzahlen erweisen sich jedoch insgesamt als schwierig: Statistiken sind rar, die Dunkelziffern hoch. Menschenhandel ist weltweit zu einem einträglichen Geschäft mit hohem Profit und geringem Risiko geworden. Unzureichende Gesetze, mangelhafte internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, der Mangel an spezialisierten Behörden mit entsprechend ausgebildetem Personal, Korruption und das Fehlen effektiver Opfer- und Zeugenschutzmaßnahmen führen dazu, dass die Täter oft ungestraft davonkommen, während in vielen Fällen die Opfer kriminalisiert werden.

Die zunehmende Involvierung komplex organisierter und grenzüberschreitend agierender krimineller Organisationen macht neue Strategien zur Bekämpfung dieser Form der Kriminalität und eklatanten Menschenrechtsverletzung notwendig. Dafür sind grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Koordination der relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen sowie regionaler und internationaler Organisationen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern des Menschenhandels unabdingbare Voraussetzungen. Das gilt nicht nur für den Bereich der Strafverfolgung, sondern insbesondere auch für den Opfer- und Zeugenschutz sowie für präventive Maßnahmen in den Herkunftsländern, beispielsweise Aufklärungskampagnen für potentielle Opfer oder die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Position besonders gefährdeter Personengruppen. Die Bekämpfung des Menschenhandels erfordert somit einen umfassenden, koordinierten und grenzübergreifen-

_

¹ Vgl. UNDP Human Development Report 2000, The European Union's Report on Gender Equality 1996-2000, zitiert nach: http://www.antitrafficking.org/tiw.htm.

den Ansatz, der alle so genannten "3 p's", prevention, prosecution, und protection, gleichermaßen umfasst.

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über das Problem des Menschenhandels und die diesbezüglichen Maßnahmen der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension.

Menschenhandel: Definition, Ursachen und Konsequenzen

Die Definition von Menschenhandel

Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatte die internationale Staatengemeinschaft die ersten Konventionen gegen den Handel mit (weißen) Frauen in den damaligen Kolonialgebieten beschlossen. Menschenhandel ist also keineswegs auf die OSZE-Region beschränkt, sondern ein globales und auch keineswegs neues Problem. Dennoch existierte bis vor kurzem keine völkerrechtlich verbindliche Definition dieses Begriffs.

Dies änderte sich erst im Jahr 2000, als das VN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauenund Kinderhandels, beschlossen wurde. Das Protokolls definiert Menschenhandel als

"(...) die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen."

Menschenhandel setzt somit keinen "Handel" im eigentlichen Sinne (Übergabe/Übernahme einer Person gegen eine Geldleistung) voraus - wenngleich solche Fälle auch vorkommen -, sondern bezeichnet etwa die Anwerbung, den Transport oder den Empfang einer Person, wobei das primäre Definiti-

_

Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Artikel 3 Absatz a, UN GV Res. A/55/383, Anhang II, in: http://www.un.org/Depts/german/gv-sonst/a55383_anhii.pdf.. Eine detaillierte Analyse des Protokolls aus menschenrechtlicher Sicht bietet Anne Gallagher, Human Rights and the New UN Protocols on Tra fficking and Migrant Smuggling. A Preliminary Analysis, in: Human Rights Quarterly 23/2001, S. 975-1004.

onsmerkmal nicht die Art der Tätigkeit der gehandelten Person, sondern die Art der "Anwerbung" ist, nämlich durch Anwendung oder Androhung von Gewalt, durch Täuschung, Autoritätsmissbrauch oder Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses, mit dem Zweck, die betreffende Person auszubeuten. Als Formen der Ausbeutung werden neben der sexuellen Ausbeutung auch Zwangsarbeit und sklavereiähnliche Praktiken aufgezählt. Somit umfasst diese Definition z.B. auch den Handel mit Hausangestellten oder Textilarbeiterinnen und -arbeitern sowie den Handel zum Zweck der Eheschließung. Diese Vorgabe hat weitreichende Auswirkungen auf die Vertragsstaaten des Protokolls. Die meisten Staaten beschränken ihre Definition von Menschenhandel im nationalen Strafrecht - sofern er als eigenes strafrechtliches Delikt überhaupt existiert - bislang auf den Handel in die Prostitution. Mit In-Kraft-Treten des Protokolls⁴ sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ihre Rechtsordnung den Vorgaben des Protokolls anzupassen, also u.a. Menschenhandel gemäß der oben genannten Definition unter Strafe zu stellen.

Ursachen des Menschenhandels

Die Ursachen des Menschenhandels liegen zunächst in wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen wohlhabenderen und weniger entwickelten Ländern. Herkunftsländer der Opfer des Menschenhandels sind in der Regel Länder im Übergang zur Marktwirtschaft oder Entwicklungsländer. Darüber hinaus sind auch Ungleichheiten innerhalb der Herkunftsländer maßgeblich. In diesen Ländern sind Frauen von den vorherrschenden sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen in der Regel besonders hart getroffen. So ist in den ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas seit dem Übergang zur Marktwirtschaft die Anzahl der allein erziehenden Frauen angestiegen, und Frauen bekommen den Rückgang staatlicher Versorgungssysteme stark zu spüren. Außerdem sind Frauen tendenziell stärker als Männer von Arbeitslosigkeit betroffen und oftmals in schlechter bezahlten Berufen mit geringerer Arbeitsplatzsicherheit tätig. Aufgrund dieser Umstände, die zu einer Feminisierung der Armut führen, ist für viele Frauen die Migration in wohlhabendere Staaten der einzige Ausweg zur Sicherung ihres Lebensunterhalts und zur Unterstützung ihrer Familienmitglieder. Die daraus resultierende Feminisierung der Migration führt wiederum dazu, dass Frauen besonders gefährdet sind, Opfer von Menschenhandel zu werden. Neben diesen wirtschaftlichen Faktoren ist zu be-

Vgl. Angelika Kartusch, Das Geschäft mit der Ware Frau - Maßnahmen gegen den Frauenhandel und zum Schutz der Op fer, in: Elisabeth Gabriel (Hr sg.), Frauenrechte. Eine Einführung in den internationalen frauenspezifischen Menschenrechtsschutz, Wien 2001, S. 89

⁴ Für das In-Kraft-Treten des Protokolls sind die Ratifikation durch 40 Staaten sowie das In-Kraft-Treten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das vom Protokoll ergänzt wird, erforderlich. Bislang wurde das Protokoll von 107 Staaten unterzeichnet und von 14 Staaten ratifiziert, darunter sechs Teilnehmerstaaten der OS ZE: Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Jugoslawien, Kanada, Monaco und Tadschikistan (Stand: 1. September 2002).

achten, dass auch Gewalt gegen Frauen in vielen der ehemals kommunistischen Staaten Osteuropas zahlreiche Frauen zur Migration veranlasst.⁵ Phasen politischer Instabilität sowie Konfliktsituationen und die Situation unmittelbar nach einem Konflikt erhöhen die Gefährdung von Frauen und Mädchen, was zu einem Anstieg der Fälle von Menschenhandel führen kann. Nicht zuletzt trägt auch die militärische und zivile Präsenz internationaler Organisationen in Krisengebieten nach einem Konflikt zu einem Anstieg der Nachfrage nach Prostituierten bei, von denen viele in Bordellen zur Prostitution gezwungen werden.

Die Situation der Betroffenen in den Zielländern

Die Opfer werden meist von Agenturen, Mittelspersonen oder Bekannten angeworben, die ihnen lukrative Jobs im westlichen Ausland versprechen und anbieten, die erforderlichen Reiseformalitäten zu erledigen. Tatsächlich erwarten die Betroffenen im Zielland anstatt der vorgeblich gut bezahlten Arbeit oft sklavereiähnliche Verhältnisse, Sklaverei oder Zwangsarbeit. Sie werden gezwungen, unter menschenunwürdigen Bedingungen als Prostituierte, Hausgehilfinnen, in Fabriken ("sweat shops") oder im Gastgewerbe zu arbeiten. Sie sind jeglicher Selbstbestimmung beraubt, erhalten gar keinen oder nur sehr geringen Lohn und haben kaum Freizeit. Frauen, die in die Prostitution gehandelt werden, werden oft zu ungeschütztem Geschlechtsverkehr gezwungen und sind dadurch zusätzlich erheblichen Gesundheitsrisiken ausgesetzt, wie z.B. der Ansteckung mit sexuell übertragbaren Krankheiten, einschließlich AIDS, oder sie werden ungewollt schwanger. Aufgrund ihres illegalen Aufenthaltsstatus haben die Frauen zumeist keinerlei Zugang zu medizinischer Versorgung.

Die Flucht aus dem Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis ist nahezu unmöglich: Die Betroffenen werden durch Gewalt und Drohungen von den Händlern eingeschüchtert, sie werden eingesperrt und die Reisepässe werden ihnen abgenommen. Sie geraten zudem oft in einen kaum zu durchbrechenden Schuldenkreislauf: Für Arbeitsvermittlung, die Beschaffung von Visa und gefälschten Reisedokumenten sowie für die Bereitstellung von Unterkunft müssen die Opfer ein Vielfaches der tatsächlich entstehenden Kosten abarbeiten. In der Regel wird gegen die Täter keine polizeiliche Anzeige erstattet, da die Opfer Racheakte der Täter und, da sie sich zumeist illegal im Zielland aufhalten, die Abschiebung durch die Behörden befürchten.

Vgl. etwa Minnessota Advocates for Human Rights, Trafficking in Women. Moldova and Ukraine, Minneapolis 2000, S. 18f. Zur Situation von Frauen in den Ländern Mittel- und Südosteuropas sowie in der GUS vgl. UNICEF, Women in Transition. The MONEE Project. Regional Monitoring Report Nr. 6, Florenz 1999, sowie International Helsinki Federation for Human Rights, Women 2000. An Investigation into the Status of Women in Central and South Eastern Europe and the Newly Independent States, Wien 2000.

Die Angst der Opfer vor der Kontaktaufnahme mit den Behörden führt dazu, dass mangels Beweisen nur wenige Fälle von Menschenhandel mit einer Verurteilung der Täter enden. Die Aussagen der Betroffenen als Zeugen bzw. Zeuginnen wären als Beweismittel zwar von großer Bedeutung, sind für die Strafverfahren jedoch oft nicht verwertbar. Viele Opfer können oder wollen aus Angst vor Abschiebung durch die Behörden und Racheakten seitens der Täter, aber auch als Folge der traumatisierenden Gewalterfahrungen nicht aussagen. Auch sind es nicht selten die Opfer, die wegen illegalen Aufenthalts im Zielland oder unrechtmäßiger Ausübung der Prostitution oder anderer Tätigkeiten als Täterinnen und Täter behandelt und somit strafrechtlich verfolgt werden, während die eigentlich Schuldigen straffrei ausgehen. Nur in wenigen Zielländern des Menschenhandels - so etwa in Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und in den USA - existieren bereits Opferbzw. Zeugenschutzprogramme.⁶ Solche Programme ermöglichen den Betroffenen die Erlangung eines vorübergehenden Aufenthaltsrechts im Zielland sowie Zugang zu Unterkunft, medizinischer und psychologischer Betreuung und rechtlicher Beratung. Solche Programme tragen entscheidend zur Stabilisierung und Sicherheit der Opfer bei und versetzen sie in die Lage, rechtliche Schritte gegen die Täter zu unternehmen. Ein Großteil dieser Beratungs- und Betreuungsarbeit wird von spezialisierten NGOs durchgeführt - oft auch in jenen Staaten, in denen noch keine institutionalisierten Zeugen- und Opferschutzprogramme existieren.

Maßnahmen und Aktivitäten der OSZE gegen den Menschenhandel

Menschenhandel betrifft alle Teilnehmerstaaten der OSZE, sei es als Herkunfts-, Transit- und/oder Zielländer, und tangiert alle drei Dimensionen der OSZE. Zunächst ist Menschenhandel ein Problem der *menschlichen Dimension*, da die Opfer massiven Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind, wie etwa der Verletzung des Rechts auf persönliche Freiheit und körperliche Unversehrtheit, des Rechts, frei von Sklaverei, Zwangsarbeit und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zu leben, oder des Rechts auf gerechte und sichere Arbeitsbedingungen. Darüber hinaus ist angesichts der zunehmenden Involvierung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, der daraus resultierenden Notwendigkeit verstärkter zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und des Problems der Korruption auch die *politisch-militärische* Dimension betroffen. Menschenhandel ist auch gerade in Krisengebieten

Anders als in Italien, wo Opfer von Menschenhandel auch dann ein Aufenthaltsrecht und staatliche Unterstützung erhalten, wenn sie nicht als Zeugen aussagen, ist dies in Belgien, Deutschland, den Niederlanden und den USA von einer Zeugenau ssage abhängig. Vgl. OSCE ODIHR, Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe, Warschau 2001, S. 62-65.

nach einem Konflikt infolge der mit den Konflikten verbundenen sozialen Umwälzungen und der starken Präsenz internationaler Organisationen ein besonders virulentes Problem. Schließlich ist auch die *wirtschaftliche Dimension* berührt, da Menschenhandel vorwiegend auf soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen Herkunfts- und Zielländern (Armut, Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne), aber auch innerhalb der Herkunftsländer (Feminisierung der Armut) zurückzuführen ist.⁷

Seit den neunziger Jahren ist das Problem des Menschenhandels in Europa zu einem festen Bestandteil der politischen Agenden der internationalen und regionalen Organisationen, einschließlich der OSZE, geworden. Seitens der OSZE wurden seither eine Reihe von politischen Dokumenten zu diesem Thema verabschiedet und spezialisierte Strukturen geschaffen. In den letzten Jahren ist das Problem des Menschenhandels vermehrt auch zu einem integralen Bestandteil der Missionen vor Ort geworden. Die Aktivitäten der OSZE zu diesem Thema konzentrieren sich durchwegs auf den Bereich der menschlichen Dimension.

Politische Dokumente der OSZE

1991 wurde Menschenhandel erstmals als Thema der menschlichen Dimension problematisiert. Auf der Moskauer Konferenz zur menschlichen Dimension der KSZE erklärten die Teilnehmerstaaten ihr Bestreben, alle Formen der Gewalt gegen Frauen, des Frauenhandels und der Ausbeutung weiblicher Prostitution zu unterbinden.8 1996 brachte die Parlamentarische Versammlung in der Stockholmer Erklärung ihre Besorgnis über den Handel mit Frauen und Mädchen innerhalb der OSZE-Region und über diese hinaus zum Ausdruck und forderte sowohl die Reformstaaten als auch die westlichen Staaten auf, sich mit Frauenhandel als negativer sozialer Auswirkung des Übergangs zur Marktwirtschaft zu befassen und ihre Politik zur Bekämpfung dieser Form des organisierten Verbrechens besser zu koordinieren. Drei Jahre später, 1999, verabschiedete die Parlamentarische Versammlung im Rahmen der Sankt Petersburger Erklärung eine Entschließung zum Frauenund Kinderhandel. Darin wurde festgestellt, dass Menschenhandel nicht auf die Prostitution beschränkt sei, sondern auch Zwangsarbeit und andere Menschenrechtsverletzungen beinhalte. Die Teilnehmerstaaten wurden aufgerufen, bestehende Gesetze und Durchsetzungsmechanismen zur Bestrafung der Täter zu verschärfen bzw. zu verbessern, und gleichzeitig die Rechte der Opfer zu schützen. Darüber hinaus wurden die OSZE-Teilnehmerstaaten aufge-

7 Vgl. OSCE ODIHR, Trafficking in Human Beings, in: http://www.osce.org/odihr/democratization/trafficking/.

⁸ Vgl. Konferenz über die Mensch liche Dimension der KSZE. Doku ment des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, Absatz 40.7, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.4, S. 21.

⁹ Vgl. Stockholmer Erklärung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, 9. Juli 1996, Absätze 84 und 101, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 8), Kap. D.5, S. 15, 17.

fordert, Informationskampagnen durchzuführen, um öffentliche Aufmerksamkeit für das Problem zu schaffen. Im selben Jahr sicherten die Staatsund Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Gipfeltreffen von Istanbul zu, Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen und Kinder und aller Formen des Menschenhandels zu treffen, etwa durch die Schaffung geeigneter Gesetze und die Verstärkung des Opferschutzes.

Obwohl bereits 1991 im Moskauer Dokument thematisiert, wurde Menschenhandel bis 1996 auf keinem der Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension problematisiert und zwischen 1997 und 1999 lediglich im Zusammenhang mit anderen Themen wie Migration oder Gleichberechtigung von Mann und Frau diskutiert.¹² Dies änderte sich erst im Jahr 2000, als in Wien das zusätzliche OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema Menschenhandel stattfand. Im Abschlussbericht finden sich unter anderem Empfehlungen, die Definition von Menschenhandel nicht auf den Handel in die Prostitution zu beschränken, menschenrechtlichen Erwägungen bei der Bekämpfung des Menschenhandels zentralen Stellenwert beizumessen und die Betroffenen nicht als illegale Immigrantinnen und Immigranten oder als Kriminelle, sondern als Opfer eines Verbrechens zu behandeln. Die Teilnehmerstaaten wurden darüber hinaus aufgefordert, entsprechend ihren Verpflichtungen aus dem Moskauer Dokument von 1991 und der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 alle Formen des Menschenhandels zu bekämpfen und dabei internationale Menschenrechtsstandards zu beachten. Die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten wurden schließlich zur engen Zusammenarbeit mit NGOs aufgerufen.¹³

Die Bukarester Erklärung der Parlamentarischen Versammlung aus dem Jahr 2000 enthält einen eindringlichen Appell an die Teilnehmerstaaten, Menschenhandel unter Strafe zu stellen und dafür zu sorgen, dass die Täter und nicht die Opfer strafrechtlich verfolgt werden. Darüber hinaus seien die Hindernisse für die Chancengleichheit von Frauen und Männern zu beseitigen, die die Anfälligkeit von Frauen, Opfer von Menschenhandel zu werden, erhöhen. Es sollen Antidiskriminierungsgesetze verabschiedet werden, die es Frauen ermöglichen, Rechtsmittel einzulegen, wenn sie am Arbeitsplatz auf-

Vgl. Erklärung von St. Petersburg, St. Petersburg, 10. Juli 1999, Entschließung zum Frauen- und Kinderhandel, Absätze 3, 9 und 11, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 8), Kap. D.8, S. 32-34.

¹¹ Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Absatz 24, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 464.

Vgl. Johannes Binder, The Human Dimension of the OSCE - From Recommendation to Implementation. Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Mens chenrechte, Bd. 10 Wien 2001. S. 342

¹³ Vgl. OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting on Trafficking in Human Beings. Final Report, Wien, 19. Juni 2000, in: http://www.osce.org/odihr/democratization/trafficking/.

grund ihres Geschlechts diskriminiert werden. 14 Im November desselben Jahres rief der Ministerrat der OSZE in seinem Beschluss Nr. 1 die Teilnehmerstaaten dazu auf, das neue Protokoll der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels und das Fakultativprotokoll zur VN-Konvention über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie zu ratifizieren sowie gegebenenfalls Regierungsvertreter zur Koordination der nationalen, regionalen und internationalen Aktivitäten gegen den Menschenhandel zu ernennen. Das Dokument enthält eine Absichtserklärung, Opferschutzmaßnahmen, darunter Schutzunterkünfte, ein vorübergehendes oder dauerhaftes Aufenthaltsrecht sowie wirtschaftliche und soziale Unterstützung für zurückgekehrte Opfer, in Betracht zu ziehen. Die OSZE-Institutionen und -Missionen wurden zur Entwicklung und Durchführung von Programmen gegen den Menschenhandel aufgefordert. Betont wurde die bedeutende Rolle der Missionen, insbesondere in ihrer Eigenschaft als Brücke zwischen Regierungen und NGOs, bei der Bekämpfung des Menschenhandels. Das Sekretariat wurde aufgerufen, in Kooperation mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) dem Thema Menschenhandel in seinem Einführungsprogramm für Missionsangehörige mehr Raum zu geben. 15 Die Parlamentarische Versammlung zeigte sich im Jahr 2001 in ihrer Pariser Erklärung besorgt darüber, dass ungeachtet zahlreicher politischer Bekenntnisse in vielen Teilnehmerstaaten die Gesetze zur Prävention und zur Verfolgung des Menschenhandels sowie zum Schutz der Opfer nach wie vor unzureichend seien, und betonte die Notwendigkeit gesetzlicher Reformen auf nationaler Ebene. Des Weiteren wurden die Errichtung nationaler Strukturen zur Koordination von Maßnahmen gegen den Menschenhandel unter Miteinbeziehung von NGOs sowie die stärkere Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten bei der Strafverfolgung und der Durchführung von Opferschutzmaßnahmen und Informationskampagnen empfohlen. 16 Im selben Jahr schließlich rief der Ministerrat in seinem Beschluss Nr. 6 die Teilnehmerstaaten dazu auf, das Übereinkommen der VN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das ergänzende Protokoll gegen den Menschenhandel zu unterzeichnen und zu ratifizieren. ¹⁷

¹⁴ Vgl. Bukarester Erklärung der Parlam entarischen Versammlung der OS ZE, Bukarest, 10. Juli 2000, Absätze 106 und 107, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 8), Kap. D.9, S. 20-21.

Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Beschlüsse des Achten Treffens des OSZE-Ministerrats, Wien, 28. November 2000, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 539-543, Beschluss Nr. 1: Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel, Absätze 2, 7 und 10-13, S. 539-541.

Vgl. Paris Declaration of the Parliamentary Assembly, Resolution on Combating Trafficking in Human Beings, Paris, 10. Juli 2001, Absätze 10-15.

¹⁷ Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrates, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 435-466, hier: S. 460.

Die Strukturen, die sich innerhalb der OSZE hauptverantwortlich mit dem Thema Menschenhandel befassen, sind einerseits das BDIMR, andererseits in zunehmendem Maße die Missionen, insbesondere deren Kontaktpersonen für Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels (*Anti-Trafficking Focal Points*).

Im BDIMR wurde 1999 im Rahmen der Abteilung für Demokratisierung eine Unterabteilung für den Bereich Menschenhandel eingerichtet. Sie besteht aus einer Beraterin (seit 1999) und einer Referentin (seit 2000). Die Aufgaben der Unterabteilung beinhalten die Entwicklung und Durchführung von Projekten, die Förderung und administrative Unterstützung von Projekten, die von Missionen und NGOs durchgeführt werden, die Koordination und Vernetzung des BDIMR mit relevanten internationalen Organisationen und NGOs, die Stärkung des Dialogs zwischen Regierungen und NGOs sowie die technische Unterstützung von OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Erarbeitung und Umsetzung rechtlicher und politischer Maßnahmen gegen den Menschenhandel und zum Schutz der Opfer.

Auf der Grundlage des Beschlusses Nr. 1 des Ministerrates der OSZE vom November 2000 hat das BDIMR im Jahr 2001 zur Finanzierung von Projekten der Missionen sowie eigener Aktivitäten gegen den Menschenhandel einen Projektfonds eingerichtet, der von Teilnehmerstaaten auf freiwilliger Basis finanziert wird. Förderungswürdige Projekte sollen insbesondere nationale Akteure einbinden, die Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren fördern sowie die regionale Vernetzung und Zusammenarbeit verbessern. Bislang wurden unter anderem folgende Projekte aus Fondsmitteln gefördert: 19

- In Albanien führten die dortige OSZE-Präsenz und das National Network against Gender Violence and Trafficking in Kooperation mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Jahr 2001 ein Ausbildungsseminar für Ausbilder für Polizeibeamtinnen und -beamte zum Thema Menschenhandel und Gewalt gegen Frauen durch. Die Schulungsmaterialien waren vom Büro der VN-Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR), dem BDIMR und einem Polizeiausbilder aus Großbritannien erstellt worden.
- In der Bundesrepublik Jugoslawien organisierte die dortige OSZE-Mission im Januar 2002 ein Schulungsseminar für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Verwaltungsbehörden, sozialen Einrichtungen und

19 Quelle: Interview mit Jyothi Kanics (Anm. 18), und Gabriele Reiter, BDIMR, Referentin für Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels, vom 16. August 2002.

1 (

Bislang haben Deutschland, Großbritannien, Monaco, Schweden, die Schweiz und Zypern insgesamt 460.000 Euro für die sen Fonds bereitgestellt. Davon wurden bereits 400.000 Euro ausgeschüttet (Stand: April 2002). Quelle: Interview mit Jyothi Kanics, BDIMR, Beraterin für Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels, vom 17. Mai 2002.

NGOs mit dem Ziel, die Zusammenarbeit und die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen im Bereich Opferschutz zu verbessern. Zu den Ausbildern gehörten ein Polizeibeamter und eine NGO-Mitarbeiterin aus Deutschland, die ihre Erfahrungen mit dem neuen Kooperationskonzept zwischen Polizei und Fachberatungsstellen einbringen konnten. Aufbauend auf das Seminar wurde ein nationales Konzept zur Kooperation zwischen staatlichen Stellen und NGOs erarbeitet, mit dessen Implementierung im Sommer 2002 begonnen wurde. An der Entwicklung des Kooperationskonzepts war die OSZE-Mission in Belgrad durch ihre Beraterin für Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels führend beteiligt.

- In *Kirgisistan* wurde 2002 ein TV-Spot zum Thema Frauenhandel erarbeitet. Das Projekt, das vom OSZE-Zentrum in Bischkek gemeinsam mit *Internews* Kirgisistan, der IOM und dem NGO-Netzwerk "*Women can do it*" durchgeführt wurde, hatte die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie die Aufklärung potentieller Opfer zum Ziel.
- In *Polen* führt das BDIMR in Kooperation mit der NGO La Strada Polen ein Projekt zur Unterstützung von Opfern des Menschenhandels, die in ihr Heimatland zurückkehren, durch. Den Betroffenen werden direkte Unterstützungsleistungen, Beratung und finanzielle Mittel zur Erleichterung ihrer Reintegration zur Verfügung gestellt.
- In der *Ukraine* wurde 2001 ein Projekt zur Erarbeitung eines Zeugenschutzprogramms vom OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine in Zusammenarbeit mit dem ukrainischen Innenministerium, der Generalstaatsanwaltschaft, dem Geheimdienst, der IOM und zwei internationalen NGOs durchgeführt. Im Rahmen des Projekts wurde eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Empfehlungen für ein Zeugenschutzprogramm eingerichtet und ein Aktionsplan zur Koordinierung der Aktivitäten von Behörden und NGOs im Bereich Opfer- und Zeugenschutz erstellt.

Darüber hinaus wurde im Jahr 2000, einer Empfehlung des zusätzlichen OSZE-Treffens zur menschlichen Dimension über Menschenhandel vom Juni desselben Jahres folgend, am Hauptsitz jeder OSZE-Mission eine Kontaktperson für Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels bestimmt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um institutionalisierte Stellen, sondern um Referentinnen und Referenten aus den Bereichen Demokratisierung oder menschliche Dimension, die neben dem Thema Menschenhandel - je nach Größe der Mission - auch für einige oder alle Themen des entsprechenden Bereichs zuständig sind. Einzig in der Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien ist eine Person ausschließlich für das Problem Menschenhandel verantwortlich. Die Kontaktpersonen fungieren als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner vor Ort für die Unterabteilung des BDIMR für den Bereich Menschenhandel und koordinieren die Aktivitäten der Mission auf diesem Gebiet. Des

Weiteren obliegt es ihnen, Informationen über vermutete Fälle von Menschenhandel an die zuständigen nationalen Behörden des Gastlandes weiterzuleiten.20

Ausbildung und Handlungsvorgaben für das OSZE-Personal

Das Thema Menschenhandel stellt bislang keinen eigenen Bestandteil der Grundausbildung für OSZE-Missionsangehörige dar, sondern wird dort im Zusammenhang mit Gleichstellungsthemen erörtert. Im September 2001 und im August des folgenden Jahres veranstaltete das BDIMR insgesamt zwei zweitägige Seminare über Menschenhandel für die Anti-Trafficking Focal Points der Missionen auf dem Balkan, an dem auch Vertreterinnen und Vertreter der Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspakts für Südosteuropa und des OSZE-Sekretariats teilnahmen. Veranstaltungen dieser Art finden jedoch bislang nur vereinzelt und nicht in institutionalisiertem Rahmen statt.21

2001 wurden vom Generalsekretär der OSZE die OSZE-Richtlinien gegen den Menschenhandel für das gesamte OSZE-Personal veröffentlicht.² Richtlinien sollen die OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter für das Problem Menschenhandel sensibilisieren und in die Lage versetzen, geeignete Schritte dagegen zu unternehmen. Sie sehen folgende Maßnahmen vor:

- Sensibilisierung des gesamten OSZE-Personals: Verbreitung von schriftlichen Materialien zum Thema (z.B. des Hintergrundpapiers des BDIMR ,,Trafficking in Human Beings. Implications for the OSCE"), stärkere Berücksichtigung des Themas Menschenhandel bei der Grundausbildung von Missionsmitgliedern;
- Überwachung und Berichterstattung durch die Missionen: Miteinbeziehung des Themas Menschenhandel in die reguläre Berichterstattungstätigkeit. Entwicklung von Verfahren zur Berichterstattung tatsächlicher und vermuteter Fälle von Menschenhandel an die zuständigen Behörden
- Koordination: Entwicklung von Mechanismen, die eine geeignete und rasche Reaktion auf aktuelle Fälle von Menschenhandel in Kooperation mit der Regierung des Gastlandes sowie relevanten internationalen Organisationen und NGOs vor Ort ermöglichen. Derartige Mechanismen könnten u.a. folgende Aufgaben für die Missionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter beinhalten: Klärung des Sachverhalts, Vermittlung von Unterkunft, Dolmetschern und Rechtsbeistand für das Opfer, Kontakt-

20 Quelle: Interview mit Gabriele Reiter, BDIMR, Referentin für Fragen der Bekämpfung des Menschenhandels, vom 31. Mai 2002.

22 Vgl. OSCE Anti-Trafficking Guidelines, in: http://www.osce.org/odihr/democratization/ trafficking/.

Quelle: Interviews mit Gabriele Reiter, BDIMR, Referentin für Fragen der Bekämpfung 2.1 des Menschenhandels, vom 14. Februar 2002 und 16. August 2002.

- aufnahme mit dem Konsulat des Herkunftslandes des Opfers zur Beschaffung der nötigen Reise- und Ausweisdokumente, Berichterstattung und Weiterbeobachtung von Einzelfällen;
- Empfohlene Aktivitäten der OSZE-Institutionen und -Missionen: Entwicklung von Projekten zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Institutionen und Missionen, gegebenenfalls mit Unterstützung durch den BDIMR-Projektfonds; Einbeziehung von Maßnahmen gegen den Menschenhandel in die alltägliche Arbeit (u.a. durch: Aufnahme des Dialogs mit Regierungen, um diese zu Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu ermutigen, Förderung von Gesetzesreformen, Unterstützung von Aufklärungskampagnen, Entwicklung von Opferschutzprogrammen, Organisation von Schulungsseminaren für Verwaltungsbeamte und Richter, Zusammenarbeit mit NGOs und anderen Partnern aus der Zivilgesellschaft);
- Verhaltensregeln für Missionsangehörige: Verpflichtung, sich den nationalen Gesetze des Gastlandes und dem Verhaltenskodex für OSZE-Mitarbeiter entsprechend zu verhalten.

Dieser OSZE-Verhaltenskodex war im Jahr 2000 um eine Bestimmung zum Thema Menschenhandel ergänzt worden, u.a. deshalb, weil die starke internationale Präsenz in Krisengebieten nach einem Konflikt zu einem Anstieg der Zahl von Bordellen geführt hat, in denen viele Frauen, die Opfer des Frauenhandels sind, zur Prostitution gezwungen werden. Darüber hinaus haben (männliche) Mitglieder internationaler Friedensmissionen nicht nur als Kunden von Prostituierten, sondern auch infolge einer angeblichen aktiven Verstrickung in das Geschäft mit der Ware Mensch Schlagzeilen gemacht.²³ Diesbezüglich verpflichtet Artikel 6 des Verhaltenskodex Missionsangehörige, jegliches Verhalten zu unterlassen, das den Zielen der OSZE schaden könnte. Dazu gehört u.a. der Kontakt zu Personen, die im Verdacht stehen, Normen des nationalen oder internationalen Rechts oder anerkannte Menschenrechtsstandards zu verletzen, oder die obiektiv erkennbar an Menschenhandel beteiligt sind. Artikel 6 stellt weiter fest, dass Personen, die Dienstleistungen einer Person, die Opfer von Menschenhandel ist, in Anspruch nehmen, nicht nur zum Profit der Täter, sondern auch zum Schaden der Opfer beitragen. Missionsangehörige hätten sich in "vorbildlicher Weise" zu benehmen, um sicherzustellen, dass die OSZE zur Bekämpfung, und nicht zur Verschlimmerung des Problems Menschenhandel beiträgt.²⁴

Vgl. etwa: Frauenhandel: Neue Vorwürfe gegen UNO-Mission in Bosnien, in: Der Standard vom 23. Juli 2001; UN policemen disgraced in Bosnia, in: BBC news vom 30. November 2000; Frauenhandel in Bosnien: Kritik an Sfor und UNO, in: Die Presse vom 22. Mai 2000

Verletzungen des Verhaltenskodex können zu einer mündlichen oder schriftlichen Verwarnung und in ernsten Fällen nach Durchführung eines Disziplinarverfahrens zur Entlassung der betroffenen Person führen. Quelle: Telefonische Auskunft von Andreas Trummer, OSZE-Sekretariat, Februar 2002.

Neben der Durchführung und Unterstützung von Projekten und anderen Aktivitäten gegen den Menschenhandel ist das BDIMR um regionale Vernetzung und Koordination bemüht, so etwa durch die Veranstaltung von Konferenzen oder im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa.

- Im September 2000 wurde innerhalb des Stabilitätspakts für Südosteuropa eine Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel unter dem Vorsitz des BDIMR eingerichtet. Im Rahmen der Arbeitsgruppe arbeiten Vertreterinnen und Vertreter internationaler Organisationen, nationaler Behörden und NGOs zusammen, um Aktivitäten und Ressourcen zur Bekämpfung des Menschenhandels auf dem Balkan wirksamer zu koordinieren.²⁵
- Im Oktober 2001 veranstaltete das BDIMR in Kooperation mit dem deutschen Auswärtigen Amt die Konferenz "Europa gegen Menschenhandel". Auf dieser Veranstaltung diskutierten Vertreterinnen und Vertreter staatlicher, internationaler und nichtstaatlicher Organisationen die Situation in den Zielländern des Menschenhandels. Empfehlungen an die Teilnehmerstaaten wurden insbesondere zu den Themen Opfer- und Zeugenschutz und Stellung des Opfers im Strafverfahren gegen die Täter erarbeitet.²⁶

Des Weiteren hat das BDIMR eine Reihe von Dokumenten und Materialien erstellt, um die OSZE-Institutionen und die Teilnehmerstaaten für das Thema Menschenhandel zu sensibilisieren und ihnen Handlungsanleitungen für die Verbesserung der Situation zu bieten. Die nachfolgenden Publikationen können hier aus Platzgründen nur überblicksweise dargestellt werden.²⁷

- Die Broschüre "Trafficking in Human Beings: Implications for the OSCE. ODIHR Background Paper 1999/3" wurde anlässlich der Überprüfungskonferenz in Vorbereitung des Gipfeltreffens von Istanbul veröffentlicht. Sie bietet einen Überblick über Definition, Gründe und Ausmaß des Menschenhandels, einschlägige Dokumente der OSZE sowie internationale und nationale Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels. Eine Reihe von Empfehlungen an die OSZE und die Teilnehmerstaaten soll als weitere Arbeitsgrundlage dienen.
- Der "Proposed Action Plan 2000 for Activities to Combat Trafficking in Human Beings" baut auf der Grundlage des Hintergrundpapiers auf und enthält - unter Hinweis darauf, dass Doppelarbeit vermieden werden

^{2.5} Weiterführende Informationen zur Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel unter: http:// www.osce.org/odihr/attf/.

Die Konferenz-Dokumentation ist auf der Webs ite des BDIMR, http://www.osce.org/ 26 odihr/democratization/trafficking, erhältlich. Die Publikationen sind auf der Website des BDIMR, a.a.O. (Anm. 26), abrufbar.

²⁷

- soll eine Reihe von konkreten Empfehlungen für den Beitrag der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Region.
- Der "Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe" aus dem Jahr 2001 beinhaltet eine Analyse relevanter internationaler und regionaler Standards sowie ausgewählter nationaler Gesetze. Er bietet Parlamentariern, politischen Entscheidungsträgern und NGOs einen umfassenden Katalog mit Empfehlungen zur Verbesserung der nationalen Gesetzgebung gegen den Menschenhandel. Das Dokument wurde im Zuge eines BDIMR-Projekts vom Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wien, erstellt.
- Im Jahr 2002 hat das BDIMR eine Online-Datenbank mit internationalen und nationalen Gesetzestexten aus den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit eingerichtet. Die Datenbank enthält auch Dokumente zum Thema Menschenhandel.²⁸

Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Menschenhandel ist ein Phänomen mit vielschichtigen Ursachen und Ausprägungen. Die Komplexität des Problems erfordert einen umfassenden, multidisziplinären Lösungsansatz, der jedes der so genannten "3 p's", prevention, prosecution und protection, gleichermaßen berücksichtigen und sämtliche relevanten Akteure einbinden sollte. Kooperation und Koordination, sowohl innerstaatlich als auch auf bilateraler, regionaler und internationaler Ebene, sind wichtige Bestandteile effektiver Strategien gegen den Menschenhandel. Die OSZE bietet ein geeignetes Forum zur Entwicklung und Koordination gemeinsamer Strategien sowohl auf höchster politischer Ebene als auch in Bezug auf die Arbeit vor Ort.

Insbesondere seit dem Jahr 2000 steht das Thema Menschenhandel auf der politischen Agenda der OSZE an prominenter Stelle. In diesem Jahr wurden das zusätzliche OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension zum Thema Menschenhandel abgehalten und der Beschluss Nr. 1 des Ministerrates vom 28. November 2000 verabschiedet. Darüber hinaus wurde innerhalb des BDIMR eine Spezialabteilung, die aus einer Beraterin und einer Referentin besteht, geschaffen, in den Missionen wurden die *Anti-Trafficking Focal Points* eingerichtet. Des Weiteren wurde eine explizite Bestimmung zum Thema Menschenhandel in den Verhaltenskodex für OSZE-Mitarbeiter aufgenommen, eine Vorgehensweise, die anderen internationalen und regionalen Organisationen als Vorbild dienen kann.

Der vergleichsweise breite Ansatz der OSZE zum Thema Menschenhandel, der sich im Laufe der neunziger Jahre etabliert hat und der sie von anderen

²⁸ Die Datenbank kann unter http://www.legislationline.org abgerufen werden.

regionalen und internationalen Organisationen unterscheidet, 29 ist vom menschenrechtlichen Standpunkt aus positiv zu bewerten: Menschenhandel wird weder auf den Handel mit Frauen noch auf den Handel in die Prostitution beschränkt, sondern in seiner gesamten Erscheinungsbreite thematisiert. Anstatt das Problem ausschließlich aus der Perspektive der Bekämpfung illegaler Migration, organisierter Kriminalität und (illegaler) Prostitution zu sehen, steht vielmehr die Menschenrechtsperspektive im Zentrum der politischen Erklärungen und der Projektarbeit. Wenngleich die zahlreichen politischen Dokumente auch rechtlich nicht verbindlich sind und ihre Einhaltung von keiner internationalen Instanz überprüft werden kann, sind sie doch als politische Absichtserklärungen von Bedeutung. Als solche sind sie geeignet, die Relevanz des Themas und die Intensität und Qualität der Arbeit innerhalb der Organisation positiv zu beeinflussen und stellen darüber hinaus auch ein klares und starkes politisches Signal an die einzelnen Teilnehmerstaaten dar. Denn es sind die einzelnen Teilnehmerstaaten, denen - ungeachtet der Notwendigkeit des gemeinsamen Vorgehens von Regierungen, internationalen und regionalen Organisationen, einschließlich der OSZE, und NGOs - allein die Kompetenz und die Verantwortung zur Durchführung entsprechender politischer und gesetzlicher Maßnahmen gegen den Menschenhandel auf nationaler Ebene zukommen. Die Arbeit von Organisationen wie der OSZE kann nationale Aktivitäten zwar fördern und koordinieren und ihnen einen Rahmen vorgeben, sie kann diese jedoch nicht ersetzen.

Verbesserungsbedarf ist hinsichtlich der Grundausbildung von Missionsmitarbeitern festzustellen, in der eine institutionalisierte Ausbildung speziell zum Thema Menschenhandel bislang noch fehlt, obgleich dieses gerade in Krisengebieten unmittelbar nach einem Konflikt ein akutes Problem darstellt. Durch die Einführung einer eigenen Ausbildungskomponente zum Thema Menschenhandel für alle Missionsangehörigen könnte eine stärkere Sensibilisierung der Missionen und, im Sinne der Richtlinien gegen den Menschenhandel, die Einbeziehung des Themas Menschenhandel in die allgemeine Missionsarbeit erreicht werden.

Darüber hinaus sollten als Konsequenz der Anerkennung des Problems Menschenhandel als ein Thema, das alle drei Dimensionen betrifft, über die menschliche Dimension hinaus die politisch-militärische und die wirtschaftliche Dimension stärker berücksichtigt werden. So könnten Maßnahmen gegen den Menschenhandel etwa in die Tätigkeit des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE einbezogen werden, um in weiterer Folge die Verbesserung der Situation von Frauen und Kindern in den Herkunftsländern - einer der Ursachen des Menschenhandels - in Angriff nehmen zu können.

²⁹ Ein Überblick über relevante Dokumente internationaler und regionaler Organisationen und der darin verwendeten Definitionen findet sich in: OSCE ODIHR, Reference Guide, a.a.O. (Anm. 6).



Zehn Jahre Verifikation - Entwicklungen und Perspektiven

Der Terrorismus und die Neuordnung Europas

Seit mehr als zwölf Jahren wartet Europa vom Atlantik bis (mindestens) zum Ural auf seine Neuordnung. Die Erweiterung von EU und NATO bezieht die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion nicht ein, verschiebt nur die dem Ost-West-Konflikt zugrunde liegenden Bruchlinien um wenige Kilometer nach Osten. Über das Verhältnis zwischen EU und GUS wird kaum nachgedacht, bestenfalls in der EU-Kommission.

Die als Reaktion auf den Einbruch des Großterrorismus entstandene Interessengemeinschaft zwischen Ost und West kann die Bearbeitung der europäischen Neuordnung aber nicht ersetzen. Diese verlangt dauerhafte Strukturen, während die Allianz gegen den Terror nur eine Konstellation ausdrückt, die veränderlich und anpassungsfähig ist. Wer verhindern will, dass in Europa die Gewalt als Konfliktlösungsmittel wiederkehrt, muss deren Ursachen beseitigen.

Dazu gehört die anarchische Struktur jedes internationalen Systems.² Wenn sie nicht durch eine Übersichtlichkeit und wechselseitiges Vertrauen stiftende Ordnung ersetzt wird, kehrt unweigerlich das Sicherheitsdilemma zurück:³ Weil ihnen infolge fehlender Ordnungen keine andere Wahl bleibt, müssen sich alle Staaten auf die Verteidigung einrichten, auch wenn die Nachbarn darin die Angriffsvorbereitung vermuten und entsprechend aufrüsten, so dass die Sicherheit ab- und nicht zunimmt. Diesem Dilemma kann entkommen, wer die Unsicherheit durch umfassende Information und Kooperation abbaut. Beide reduzieren das Sicherheitsdilemma und schaffen damit die wichtigste Voraussetzung für eine die Gewalt vermeidende Staatenordnung.⁴

Dieser erfreuliche Zustand existiert in Europa seit zehn Jahren, erzeugt von den Rüstungskontrollabkommen und den dazugehörenden Verifikationssystemen. Aber die Politik nimmt ihn nicht zur Kenntnis. Vielleicht passt er einigen Interessen nicht ins Kalkül; wahrscheinlicher ist, dass sich die Politik

Vgl. z.B. Adrian Hyde-Price, Germany and European Order. Enlarging NATO and the EU, Manchester University Press 2000.

307

² Dazu aus neorealistischer Sicht Kenneth N. Waltz, Theory of International Politics, Reading/Mass. 1979.

Der Begriff wurde geprägt von John H. Herz, Idealistic Internationalism and the Security Dilemma, in: World Politics 2/1950, S. 157-180. Deutsch unter dem Titel: Idealistischer Internationalismus und das Sicherheitsdilemma, in: ders., Staatenwelt und Weltpolitik, Hamburg 1974, S. 39-56.

⁴ Diese Wirkung wird von jeder internationalen Organisation erzeugt, deswegen ist für Europa die OSZE so wichtig. Vgl. dazu Ernst-Otto Czempiel, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert, München 1999, S. 109ff.

gar nicht bewusst ist, welch bedeutenden Fortschritt sie nach 1990 durch ihre Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen bewirkt hat. In Europa gibt es das Sicherheitsdilemma nicht mehr. Dadurch ist nicht nur die wichtigste Grundlage für die europäische Neuordnung gelegt, sondern auch ein Modell ausprobiert worden, mit dem sich in anderen Weltregionen ähnliche Wirkungen erzielen ließen. Grund genug also, sich mit der Lage zu beschäftigen, die besser ist, als sie eingeschätzt wird, und politisch sehr viel mehr hergeben würde, als ihr abverlangt wird.

Der KSE-Vertrag und sein Verifikationssystem

Nachdem das Ende des Kalten Krieges das politische Klima zwischen Ost und West von Konfrontation auf Partnerschaft umgestellt hatte, schlug das Interesse an der Rüstungskontrolle sofort um in die Bereitschaft zur Abrüstung. Im Rahmen der KSZE beschlossen die NATO- und die WVO-Staaten im Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990⁵ die Reduzierung ihrer konventionellen Waffensysteme und mit der "Abschließenden Akte" vom 10. Juli 1992⁶ die Reduzierung des militärischen Personals. Die Teilnehmer verpflichteten sich nicht nur, sich gegenseitig detailliert über den Fortgang der Abrüstung zu informieren (Artikel XIII des KSE-Vertrages); sie räumten sich auch wechselseitig das Recht ein, jederzeit Inspektionen durchzuführen. Solche Inspektionen zuzulassen, um damit die Verifikation der Einhaltung dieses Vertrages zu gewährleisten, wurde zur Pflicht (Artikel XIV des KSE-Vertrages). Dieses Kontrollsystem wurde für die Verifikation des Personalabbaus in der "Abschließenden Akte" übernommen (Abschnitt IV). Erstmals in der Geschichte der konventionellen Abrüstung war damit ein Informationssystem eingeführt worden, dessen Überprüfung durch Inspektionen vor Ort auf Dauer sichergestellt werden konnte. Seitdem findet zwischen den Mitgliedern des KSE-Vertrages ein jährlicher Informationsaustausch über Verteidigungsbudgets, Bewaffnung, Ausrüstung und Personal statt. Er wird ergänzt durch eine Fülle zusätzlicher Informationen und Erläuterungen, die den Datenbestand in besonderen Bereichen, etwa für Forschung und Entwicklung, detailliert darlegen. Diese Datensätze sind sehr umfangreich. Der Bericht des Zentrums für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr für das Jahr 1999 enthält beispielsweise 192 Quellen, die die Standorte, die Personalstärken und die dislozierten Waffensysteme im Einzelnen auflisten.

Der Austausch dieser Informationen und die Möglichkeit, sie wechselseitig an Ort und Stelle zu überprüfen, brachte von Anfang an "überraschend posi-

Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. F.3.

⁶ Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.8.

tive Erfahrungen". Die Inspektoren gewannen einen umfassenden Eindruck von der Disziplin, der Organisation, dem Gerätezustand und der Kampfkraft des jeweils besuchten Verbandes. Über die Jahre hin entstand so bei allen Teilnehmern mosaikartig ein präzises Bild vom Gesamtzustand der Streitkräfte der anderen Teilnehmer. Hinzu kam die Begegnung der Soldaten miteinander. Ihre Gespräche bei den zahlreichen Inspektionen "untermauern und ergänzen gewissermaßen den zwischen Politikern und Diplomaten auf höchster Ebene geführten Dialog über aktuelle Sicherheitsfragen und über ein zukünftiges Konzept gemeinsamer Sicherheit. Dank der Möglichkeit, sich jederzeit an Ort und Stelle Gewißheit verschaffen zu können, daß man nicht hintergangen wird, wird unbegründetes Mißtrauen schon im Keim erstickt."8 Seit dem vorläufigen In-Kraft-Treten des Vertrages am 17. Juli 1992 waren bis 1999 rund 5.700 Inspektionen zwischen allen Vertragsstaaten durchgeführt worden. Daran war die Bundesrepublik mit mehr als 400 Inspektionen unter ihrer Führung in den östlichen Vertragsstaaten sowie mit der Begleitung von mehr als 500 Inspektionen in Deutschland durch andere Staaten beteiligt. Darüber hinaus nahmen deutsche Inspektoren als Gäste an mehr als 700 Inspektionen unter Führung eines anderen Vertragsstaates, auch der östlichen Gruppe, teil.

Der Wert dieser Informationen und Inspektionen und deren Beitrag zu einer qualitativ veränderten Einschätzung der internationalen Situation ist bei allen Militärs der Vertragsstaaten gleichermaßen hoch. Das Informations- und Verifikationsregime hat sich bewährt.9 In den gegenseitigen Inspektionen spiegelte sich ein hohes Maß an Transparenz, Vertrauen und Berechenbarkeit wider, zumal sie die schriftlichen Informationen in aller Regel bestätigten. Sie gingen aber auch darüber hinaus, insofern auch paramilitärische Kräfte, zivile Institutionen und Infrastrukturen inspiziert werden konnten, die in den Angaben über die Streitkräfte nicht enthalten waren.

Freilich verblieben einige "Grauzonen"-Gebiete, die von Bürgerkriegen betroffen und deswegen der Inspektion nicht zugänglich waren. Das galt vor allem für die Krisengebiete im Kaukasus sowie in Moldau. Dennoch ist festzuhalten, dass in der Einschätzung aller Militärs, westlicher wie östlicher, die Implementierung des KSE-Vertrages eine "Erfolgsbilanz" darstellt. Das vor der Wende vorhandene, das Klima jeweils vergiftende und die Aufrüstung treibende gegenseitige Misstrauen war abgebaut worden.

Die im KSE-Vertrag verabredeten und durchgeführten Inspektionen erhielten ab 1992 ein noch sehr viel ausgefeilteres Programm vertrauensbildender Maßnahmen zu ihrer Ergänzung. Das 1992 auf dem Helsinki-Gipfel der

Heinz Kluss, Die Abrüstung konventioneller Streitkräfte und ihre Kontrolle. Erste praktische Erfahrungen, in: Europa-Archiv 6/1993, S. 167-178.

Ebenda

Bei meiner Einschätzung stütze ich mich auf Informationen, die mir bei meinem Besuch im Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr in Geilenkirchen zuteil geworden sind. Dafür möchte ich mich bei den Mitgliedern des Zentrums, insbesondere bei dessen Kommandeur, General Gernot Hübner, auch an dieser Stelle bedanken.

KSZE gegründete Forum für Sicherheitskooperation¹⁰ beschloss, das Wiener Dokument weiterzuentwickeln; 1994 lag die neue, bis heute gültige, wenn auch vielfach (zuletzt 1999) ergänzte Version vor.

Das Forum für Sicherheitskooperation tat aber noch mehr. Es versuchte, die durch die Beendigung des Kalten Krieges erfolgte Umwandlung der Konfrontation in Kooperation zu nutzen, um eine neue europäische Sicherheitsarchitektur zu errichten. Dazu legte es einen Verhaltenskodex zu den politischmilitärischen Aspekten der Sicherheit auf und formulierte Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen. War das schon ein sehr anspruchsvolles Programm, so überschritt das Forum die Grenzen des Machbaren offensichtlich dadurch, dass der Verhaltenskodex nicht nur die auswärtige Politik der Staaten, sondern auch die Funktion und die Rolle ihrer Streitkräfte im Innern zu regeln versuchte. Dieser direkte Eingriff in die Souveränität der Staaten misslang, anspruchsvoll wie er gewesen war. Auch die in Absatz 38 des Kodex vorgesehene erweiterte Inspektionsmöglichkeit durch weitere Teilnehmer blieb, wie das Papier insgesamt, ohne praktische Folgen.

Das Wiener Dokument und seine Überprüfung

Das Wiener Dokument von 1994 hingegen beschäftigte sich fast ausschließlich damit, die Regeln des intensiven wechselseitigen Beobachtens im Detail aufzulisten. Es schrieb einen jährlichen Austausch militärischer Informationen fest, in denen die Staaten sich wechselseitig über ihre Verteidigungspolitik, ihre Streitkräfteplanung, ihre Militärausgaben und ihre Rüstungsbudgets informieren. Die Bundesrepublik Deutschland - zum Beispiel - hat erstmals 1994 noch im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation eine solche Information vorgelegt; seit 1995 berichtet die Bundesrepublik jährlich ausführlich über diese Themen.¹³ Im Bericht über die Streitkräfte informiert die Bundesrepublik über Hauptwaffensysteme und Großgerät, über Planungen zu deren Indienststellung, über geplante Erhöhungen von Personalstärken sowie über die befristete Aktivierung von nichtaktiven Truppenteilen.

20 Zur Entstehung und Entwicklung des Forums vgl. Matthias Z. Karádi, Das Forum für Sicherheitskooperation, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 379-391.

310

Zur Vorgeschichte vgl. Klaus Achmann, Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 307-320.
 Dazu Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausge-

Dazu Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 10), S. 309-318, S. 314, 318; der Verhaltenskodex ist abgedruckt in: Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 11), S. 438-485, Kapitel IV: Verhaltenskodex: zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, S. 454-461.

Bundesrepublik Deutschland, Jährlicher Austausch militärischer Information über Streitkräfte gemäß Wiener Dokument 1994, jährlich. Dies., Wiener Dokument 1994, Jährlicher Austausch militärischer Information, Verteidigungsplanung, Bonn, jährlich.

In ihrem Bericht über die Verteidigungsplanung stellt die Bundesrepublik, wenn auch natürlich in groben Zügen, die Veränderungen im Aufbau der Bundeswehr und deren Führungsstruktur vor. Sie referiert frühere Planungen und was daraus geworden ist, sie berichtet ausführlich über die Militärausgaben im vergangenen Haushaltsjahr und über die Budgetplanungen der nächsten fünf Jahre.

Jedes Land hat das Recht, diese Angaben mit Hilfe von Überprüfungsbesuchen zu kontrollieren. Sie ergänzen die ebenfalls vorgesehenen Inspektionen jedes Staates, von denen jedes Land mindestens drei pro Jahr zulassen muss. So haben beispielsweise die NATO-Staaten von November 1995 bis Dezember 1996 insgesamt 363 Inspektionen in den östlichen Vertragsstaaten im Rahmen des KSE-Vertrages vorgenommen. Hahmen des Wiener Dokuments kamen 1996 noch einmal 23 Inspektionen und 66 Überprüfungen durch die westliche Staatengruppe hinzu. Umgekehrt führte 1996 die östliche Vertragsgruppe 226 Inspektionen durch und empfing 253 westliche Inspektionsteams; 1994 waren es sogar 475 gewesen.

Die meisten dieser Inspektionen und Überprüfungen wurden multinational, also nicht nur von je einem Staat, sondern von mehreren zusammen ausgeführt; damit konnten vor allem auch kleinere Staaten beteiligt werden. Darüber hinaus erhöhte sich der Glaubwürdigkeitswert der Überprüfung. Zieht man wiederum die Bundesrepublik Deutschland und das Jahr 1996 als Beispiel heran, so hat die Bundesrepublik in diesem Jahr und im Rahmen des Wiener Dokuments 1994 acht Inspektionen in Russland und in anderen Staaten des früheren Warschauer Pakts durchgeführt. Hinzu kamen fünf Überprüfungen, eine davon wiederum in Russland. Die Bundesrepublik war 1996 ihrerseits gastgebend bei drei Inspektionen und bei vier Überprüfungen. ¹⁵

Zählt man alle Inspektionen und Überprüfungen im Rahmen von KSE und Wiener Dokument zusammen, denen sich die jeweiligen Vertragspartner ausgesetzt haben, so ergibt sich, dass 1996 insgesamt 1.072 Inspektionen zwischen Ost und West vorgenommen wurden, 1994 waren es 1.481 gewesen. Obwohl diese Überprüfungen im Einzelnen - beispielsweise bei der Regelung des Fotografierens oder der Finanzierung - noch der Verbesserung bedurften, konnte die Erste Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrages im Mai 1996 in Wien feststellen, dass "ein hohes Maß an Transparenz in den militärischen Beziehungen" entstanden war, was zu "größerer Vorhersehbarkeit und größerem Vertrauen in den Sicherheitsbeziehungen geführt" habe. 16

gen über Personalstärken, Wien, 31. Mai 1996, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5),

 Schlussdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte der Verhandlun-

Kap. F.3g, S. 4.

¹⁴ Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 1996, S. 25.

¹⁵ Vgl. Ebenda, S. 98.

Tabelle: Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa

Development of Confidence- and Security-Building Measures in Europe					
Helsinki 75	Stockholm 86	Vienna 90	Vienna 92	Vienna 94	Vienna 99
		ANNUAL INFORMATION Land/Air forces:	ANNUAL INFORMATION Details/ACV ¹⁾	ANNUAL INFORMATION	ANNUAL INFORMATION
		Structure/strength; planned deployments;	Activation for non- active forces	Defence planning budgets, "white books": Re-	Information on mil. Forces; data, plans for deployment (defence
		budget	Data on weapons/photographs	quest for clarifications	planning etc. moved to next separate chapter)
					DEFENCE PLANNING Defence planning, bud
					gets, white books; Request for clarification
		RISK REDUCTION Consultation/emer- gency mechanism (CPC) ²⁾ ; points of contact	RISK REDUCTION Same as VD ³⁾ 90 Voluntary hosting of visits to dispel concerns	RISK REDUCTION Same as VD ³⁾ 92	RISK REDUCTION UMA meetings only bilateral, at joint session of FSC ⁴⁾ and PC ⁵⁾ , chaired by CIO ⁶⁾
EXCHANGE by invitation including visits by military delegations		CONTACTS Air base visits	CONTACTS Same as VD ³⁾ 90	CONTACTS Joint exercises, training etc.; Info on cooperation agreements	CONTACTS Provision on information on contacts/annual plans

PRIOR	PRIOR	PRIOR	PRIOR	PRIOR	PRIOR
NOTIFICATION	NOTIFICATION	NOTIFICATION	NOTIFICATION	NOTIFICATION	NOTIFICATION
(voluntary) of "major	(obligatory) of "military	Same as Stockholm	Same as Stockholm	Use of network;	Same as VD ³⁾ 94
manoeuvres":	activities": -42 days;		-9.000 troops or 250	Same as VD ³⁾ 92, plus:	
-21 days; -25.000	-13.000 troops or 300		comb. tks:	500 ACVs ¹⁾ ;	
troops; of "other	comb. tks. in div or		division structure;	250 arty pieces	
manoeuvres" or	3.000 troops ab/amphib.		Information	ACV ¹⁾ notifiable	
"major military	landing: Information	Information	same as VD3) 90		
movements"	Detail (div level)	Brig/Reg level			
EXCHANGE of	OBSERVATIONS	OBSERVATIONS	OBSERVATIONS	OBSERVATIONS	OBSERVATIONS
Observers	(obligatory), -17.000	Same as Stockholm;	-13.000 troops or	Use of network;	Same as VD ³⁾ 94
(voluntary)	troops, or -5.000 troops	Improved Security for	300 comb. tks;	Same as VD ³⁾ 92, plus:	250 arty pieces;
on reciprocity	ab/amphib. landing;	observers	or 3.500 troops	500 ACVs ¹⁾ ;	responsibilities may be
	Contact to forces, ,,code		ab/amphib. landing;	250 arty pieces	delegated to other
	of conduct" for	Contacts improved	same as VD ³⁾ 90	Modalities moved to	State(s) engaged in
	observers			Annex II	activity
	ANNUAL	ANNUAL	ANNUAL	ANNUAL	ANNUAL
	CALENDARS	CALENDARS	CALENDARS	CALENDARS	CALENDARS
	of planned notifiable	Negative reply to be	Same as VD ³⁾ 90	Number of activities	Same as VD ³⁾ 94
	activities	provided			
	CONSTRAINING	CONSTRAINING	CONSTRAINING	CONSTRAINING	CONSTRAINING
	PROVISIONS	PROVISIONS	PROVISIONS	PROVISIONS	PROVISIONS
	notify	notify	Limits on activities	Same as VD ³⁾ 92	Parameters for artillery
	40.000/1 year	40.000/1 year	(more than 40.000/than		pieces
	75.000/2 years	40.000/2 years	13.000, depending on		
	in advance	in advance	frequency)	Use of network	

Development of Co	Development of Confidence- and Security-Building Measures in Europe (Fortsetzung)					
Helsinki 75	Stockholm 86	Vienna 90	Vienna 92	Vienna 94	Vienna 99	
	VERIFICATION	VERIFICATION	VERIFICATION	VERIFICATION	VERIFICATION	
	On-site inspection	Inspection same as	Multinational	No more "doubt";	Time-frame for	
	(max. 3 times/year)	Stockholm	inspection teams;		requests	
	if compliance with	Evaluation of annual	Evaluation of non-	Info on quotas;	Obligation for inspec-	
	agreed measures is in	information on armed	active forces	Equal standards for	ted third State forces	
	doubt	forces/quotas		inspections and	cooperate; max. 2	
		(1 per 60 units)		evaluation visits	evaluation visits/month	
		COMMUNICATION	COMMUNICATION	COMMUNICATION	COMMUNICATION	
		Network for	Same as VD ³⁾ 90	Regulations for lang-	(removed to separate	
		emergencies and		uages; working group	Document)	
		CSBM ⁷⁾ messages				
					REGIONAL	
					MEASURES	
					voluntary; in accord-	
					ance with OSCE prin-	
					ciples add to transpar-	
					ency and confidence	
					no detrimental to third	
					Parties	
		AIAM ⁸⁾	AIAM	AIAM	AIAM	
		"Consultative	Same as VD ³⁾ 90	Active role for CPC ²⁾	Increased role for	
		Committee"			CPC ²⁾	

 	 	 FINAL PROVISIONS Network has distinct Document regular factual presentation of implementation by
		CPC ²⁾

Quelle: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), XXXVIII. Jahrgang, Heft 6, November/Dezember 2000.

Abkürzungen: ACV - Armed Combat Vehicles 2) CPC - Conflict Prevention Centre Vienna; 3) VD - Vienna Document 4) FSC – Forum for Security Co-operation 5) PC - Permanent Council 6) CIO - Chairman in Office; 7) CSBM - Confidence- and Security-Building Measures 8) Annual Implementation Assessment Meeting.

Die Überprüfungen. Hauptbestandteil der vertrauensbildenden Maßnahmen des Wiener Dokuments 1994, verloren im Laufe der sich entwickelnden konventionellen Abrüstung in Europa langsam an Bedeutung, zumal sich die Berichte der Staaten über ihre Streitkräfte und deren Planung als zutreffend erwiesen hatten. Ebenso ging die Zahl der notifizierungspflichtigen und der Beobachtung unterliegenden militärischen Aktivitäten seit 1994 weiter zurück, weil sie nicht mehr in die politische Landschaft passten. Außerdem waren sie zu aufwendig und konnten leicht durch Simulationen ersetzt werden, an denen nur noch kleinere, die Beobachtungsschwelle unterschreitende Truppenformationen teilnahmen. Dafür nahmen diejenigen Inspektionen an Bedeutung zu, die sich jeweils auf ein ganz bestimmtes, ein "bezeichnetes Gebiet" bezogen. Es umfasst immerhin/höchstens den Bereich einer Armee, so dass die Mitgliedstaaten imstande sind, sich über die Truppenstationierung und deren Bereitschaftsgrad in einem zureichend großen Gebiet zu informieren. Diese Inspektionen haben sich ab 1995 endgültig als "gleichrangiges Verifikationsinstrument" etabliert.

Nachdem sich die sicherheitspolitische Landschaft infolge der Truppenreduzierung und der Verringerung militärischer Übungen verändert hatte, bemühte sich das Forum für Sicherheitskooperation der OSZE um die Vernetzung der verschiedenen Vertragswerke, insbesondere des KSE-Vertrages und des Wiener Dokuments. 17 Davon ist auf Seiten des Wiener Dokuments das Kommunikationsnetz mit den Kontaktstellen in jedem Staat betroffen, ebenso das jährliche Überprüfungstreffen. Auf Seiten des KSE-Vertrages wird die NATO-Datenbank VERITY berührt, von der allerdings vor allem die Mitglieder des NATO-Programms ,Partnerschaft für den Frieden' profitiert haben. Dieses Programm unterscheidet sich jedoch durch die einseitige Bindung an die westliche Militärallianz qualitativ von den Verifikationsmaßnahmen im Rahmen von KSE und Wiener Dokument. Als vertrauensbildende Maßnahme bietet beispielsweise die Bundesrepublik Seminare für das Militär aus den östlichen OSZE-Staaten an. Hinzugezählt werden müssen auch die zahllosen bilateralen Kooperationsprogramme, die die westlichen Teilnehmerstaaten der OSZE Interessenten aus den östlichen Vertragsstaaten anbieten

Die vom KSE-Vertrag und vom Wiener Dokument 1994 (das 1999 erneut zugunsten regionaler Kooperationsstrukturen ergänzt wurde¹⁸) bewirkte Öffnung der OSZE-Staaten für die Überprüfung ihrer Rüstungs- und Militärpolitik durch die Nachbarn wurde abgerundet durch die Vereinbarung des Forums für Sicherheitskooperation vom 28. November 1994 über den jährlichen

¹⁷ Vgl. Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch, Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur - Der Beitrag des Forums für Si cherheitskooperation, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 317-324.

Wiener Dokument 1999 der Verha ndlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Istanbul, 16. November 1999, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.13, insbesondere S. 45-47. Auch die Teile Inspektion und Evaluation wurden erneut ergänzt.

"weltweiten Austausch militärischer Information" und durch das Programm der "Open Skies". Die Vereinbarung über den weltweiten Austausch zwingt die OSZE-Teilnehmerstaaten, nicht nur über ihr im Hauptgebiet des Vertrages zwischen Atlantik und Ural stationiertes militärisches Potential, sondern auch über ihre weltweite Präsenz Auskunft zu geben. Land- und Luftstreitkräfte sowie die Marine, die sich außerhalb des OSZE-Raums befinden, müssen den anderen Teilnehmerstaaten notifiziert werden.

Verifikation aus der Luft

Der "Vertrag über den Offenen Himmel" vom 24. März 1992¹⁹ wurde von 16 NATO-Staaten und zehn östlichen Staaten in Helsinki unterzeichnet. Er steht in enger Beziehung zu den vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen der OSZE, gehört aber diesem Rahmen nicht an. Er erlaubt wechselseitige Beobachtungsflüge der Vertragsstaaten, versetzt sie also damit in die Lage, das Staatsgebiet eines Vertragspartners aus der Luft vollständig und regelmäßig zu beobachten. Der Vertrag war lange nicht in Kraft getreten, weil Russland, Belarus, die Ukraine, Georgien und Kirgisistan ihn bis 1996 nicht ratifiziert hatten. Dennoch wurde der Vertrag seit 1993 praktiziert, weil die *Open Skies Consultative Commission* (OSCC) die in Artikel XVIII als Übergang vorgesehene "einstweilige Anwendung" regelmäßig verlängert hat. Seitdem haben ungefähr 300 Beobachtungsflüge stattgefunden.²⁰

Mit der russischen Unterschrift fügt sich seit 2002 der kooperative Charakter des Luftüberwachungs-Regimes ein in die Vereinbarungen des KSE-Vertrages und des Wiener Dokuments. Die Ergebnisse der Testflüge unterliegen nicht der militärischen Geheimhaltung und sind daher von dem Verdacht befreit, nationalen oder einseitigen Sicherheitsinteressen zu dienen. Da sie auf der Grundlage allseits anerkannter Regeln zustande kommen, können ihre Aussagen nicht nur nicht angezweifelt, sondern sogar als "offizielles Beweismittel internationalen Gremien"²¹ vorgelegt werden. In diesem Beitrag zur Vertrauensbildung liegt der eigentliche Wert der Beobachtung aus dem "Offenen Himmel". Als gemeinsame Veranstaltung der Vertragspartner dient sie nicht der einseitigen Vorteilsgewinnung, sondern der wechselseitigen Versicherung, dass keine sicherheitspolitischen Vorteile gesucht werden.

19 Vertrag über den Offenen Himmel vom 24. März 1992, in: Faste nrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.7.

²⁰ Vgl. Ernst Britting, Rüstungskontrolle im "Offenen Himmel", in: Europäische Sicherheit 6/2000, S. 15-17.

²¹ Britting, a.a.O. (Anm. 20), S. 17.

Zusammen mit der Implementierung des Vertrags über den Offenen Himmel haben vor allem der KSE-Vertrag und das Wiener Dokument in dem geographischen Bereich, in dem so viele europäische Kriege entstanden sind, einen derart hohen Grad an Gewissheit und Kooperation geschaffen, dass die wichtigste Gewaltursache, eben die anarchiebedingte Ungewissheit über das Verhalten der Nachbarn, als eliminiert gelten kann. Es herrscht Transparenz auf der Basis verlässlicher und kontrollierter Informationen. Sie werden auf der entscheidenden operativen Ebene erhoben, dort, wo die Stationierung von Waffensystemen und Soldaten Aufschluss über die politischen Absichten der Staaten gibt. Da es die Militärs sind, die über die Grade existierender Sicherheit bzw. Gefährdung zunächst zu urteilen haben, und weil jegliche Aggressionsabsicht sich in der Veränderung des militärischen Dispositivs unweigerlich niederschlagen muss, sind die im Rahmen von KSE und Wiener Dokument gewonnenen Informationen von strukturbildender Bedeutung. Wenn sich alle Vertragspartner ständig über ihre Militärpotentiale informieren und die Kontrolle dieser Information zulassen, existiert das von der Systemanarchie erzeugte Sicherheitsdilemma nicht mehr. Diese große Gewaltursache ist im Untersuchungszeitraum von 1992-1996 erfolgreich abgebaut worden. Der KSE-Vertrag hatte durch "sein umfassendes System des Informationsaustauschs und der Verifikation ein hohes Maß an Transparenz in den militärischen Beziehungen geschaffen". Die "Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen und die Gefahr großangelegter Offensivhandlungen in Europa insgesamt (haben sich) beträchtlich verringert".²² Das Wiener Dokument hat "erhöhte Transparenz und verstärktes gegenseitiges Vertrauen hinsichtlich der Streitkräfte und der militärischen Aktivitäten aller OSZE-Teilnehmerstaaten bewirkt".23

KSE-Vertrag und Wiener Dokument können also die Wiederkehr des Krieges verhindern. In dieser Beurteilung ist sich die militärische Fachwelt einig. "Die Streitkräfte in Europa sind heute hinsichtlich Struktur, Unterstellungsverhältnissen und personeller und materieller Ausstattung so transparent wie nie zuvor (…) Die Umsetzung der Verpflichtungen im Informationsbereich bereitet nur noch einigen wenigen Staaten Probleme (…) Die Sicherheit in der Anwendung der überwiegend politischen Instrumente der Verminderung von Risiken ist mit der rüstungskontrollpolitischen Reaktion auf die neueren innereuropäischen Krisen gewachsen. "²⁴

²² Schlussdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm. 16), S. 4.

²³ Lissabonner Dokument 1996. Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 17), S. 453-483, hier: S. 468.

Diese Bewertung stammt von Klaus-Peter Kohlhas, Oberst i.G., Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr, die mir im November 2000 über das Auswärtige Amt zugänglich gemacht worden ist. Dem Autor und allen Institutionen danke ich dafür.

Natürlich müssen in diesem Zusammenhang auch die nicht regional, sondern selektiv ausgerichteten Organisationen erwähnt werden, die zwar anderen Zwecken dienen, aber in ihrem Einzugsbereich Transparenz, Information und insofern auch Gewissheit verbreiten. Das ist vor allem die NATO, der in den nächsten Jahren wohl sieben weitere Staaten beitreten werden. Das ist, mit besonderer Bedeutung für den Einzugsbereich der früheren Sowjetunion, die Partnerschaft für den Frieden, die in dem 1997 aus dem Nordatlantischen Kooperationsrat hervorgegangenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat nach wie vor die wichtigste Rolle spielt. Erwähnt werden muss die im Zeichen der Terrorismusbekämpfung im Mai 2002 aufgewertete Partnerschaft der NATO mit Russland, die aber nach wie vor nicht mit einer Mitgliedschaft identisch ist.

Auch wenn die westliche Militärallianz durch Erweiterung und Veränderung so transformiert werden wird, dass sie von Pessimisten als "tot", von Optimisten als politische Neugeburt bezeichnet wird, behält sie in Artikel V ihren militärischen, nach außen gerichteten Kern und in der amerikanischen Führung ihre politische Orientierung. Beide unterscheiden sie sachlich von den eine Binnenwirkung herbeiführenden Bemühungen von KSE und Wiener Dokument um nichtdiskriminierende, regionenweit arbeitende Bemühungen um Transparenz, Information und Vertrauensbildung.

Welche Sicherheitsarchitektur?

In der euro-atlantischen Region, vor allem in der Mitte dieser Region, herrscht also eine ebenso paradoxe wie unbefriedigende Situation. Es existiert ein Fundament an wechselseitiger Sicherheit und an gegenseitigem Vertrauen, aber kein politischer Überbau. Auf der Basis erhebt sich kein ihr entsprechendes Gebäude, sondern ein Gewirr von mehreren, isolierten politischen Containern. Da sie variablen Zwecken dienen, könnte das Fundament sogar Schaden nehmen. Umso dringender ist die Suche nach einer Gesamtarchitektur, die die selektiven Organisationen nicht beseitigt, sondern erhält und überwölbt und auf diese Weise gewährleistet, dass die von KSE und OSZE erbrachte Leistung, nämlich Sicherheit durch Kooperation und Transparenz zu erzeugen, den Bauplan der europäischen Neuordnung bestimmt.²⁵ Das ist natürlich leichter gesagt als getan. Zunächst muss es aber einmal gefordert werden, damit das Projekt in die politische Diskussion eingeführt und seiner Bedeutung entsprechend dort hoch angesiedelt wird. Über die Erweiterung von NATO und Europäischer Union sollte nicht mehr gesprochen werden, ohne dass die europäische Gesamtarchitektur mitbedacht wird.

-

²⁵ Ausführlich habe ich mich zu den vertrauensbildenden Wirkungen auch solcher Organisationen wie zum Gesamtthema geäußert in: Ernst-Otto Czempiel, Neue Sicherheit in Europa. Eine Kritik an Neorealismus und Realpolitik, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 37, Frankfurt/New York 2002.

Theoretisch wäre es das Einfachste, sie aus der bereits bestehenden OSZE zu entwickeln. Sie könnte den Ort abgeben, an dem die Ungewissheit im europäischen System reduzierenden Teilorganisationen ihre jeweiligen Beiträge einbringen, zusammenführen und koordinieren. Daraus entstünde ein multilateral institutionalisiertes, aber sehr flexibles Regelungsverfahren, für das sich in der zeitgenössischen Diskussion der Begriff der "governance" eingebürgert hat.²⁶ Dazu müsste die OSZE natürlich die Rechtsform einer internationalen Organisation und die entsprechenden Organe bekommen. Dass einer solchen Weiterentwicklung der OSZE große Probleme und Widerstände entgegenstehen, sollte nicht dazu führen, dass das Nachdenken darüber völlig eingestellt wird.

Da auch nicht zu erwarten ist, dass Russland Vollmitglied der NATO wird und sich diese zugleich in eine auf Binnenwirkung ausgerichtete Organisation verwandelt, müsste sich die Europäische Union um eine politische Teillösung bemühen, die ihre Beziehungen zu Russland, dann aber auch zu den übrigen Mitgliedern der GUS regelt. Mit Russland gibt es im Rahmen des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit von 1994 schon einen organisierten politischen Dialog, der bis auf die Arbeitsebene hinabreicht. In den Jahren 2000 und 2001 wurde er nochmals erheblich erweitert, so dass der Dialog zu einem Regime aufgewachsen ist. Die 1999 von der Europäischen Union beschlossene "Gemeinsame Strategie" gegenüber Russland gehört ebenfalls dazu. Dieser verregelte Kontakt sollte fortgeführt und vertieft werden, zumal auf westlicher Seite das während des Kalten Krieges entstandene Russlandbild noch immer nicht vollständig modernisiert und auf der russischen Seite nicht jedes Misstrauen gegenüber der Europäischen Union als einem Stellvertreter der NATO abgebaut worden ist. 27

Die Union darf aber auch die anderen Nachfolger der früheren Sowjetunion nicht aus dem Auge verlieren. Deren Verhältnis zu Russland ist schwierig, aber für die Union durchaus von Belang. Die sicherheitspolitische Dimension dieses Raumes wird sozusagen von der Partnerschaft für den Frieden betreut. Sie nimmt allerdings keine besondere Rücksicht auf die von KSE und Wiener Dokument geschaffenen Bedingungen. Dementsprechend unterversorgt ist die politische Dimension. Ihr müsste sich die Europäische Union stärker widmen, müsste einen Beziehungsrahmen entwerfen, der auf die in diesem Raum erreichte Transparenz zugeschnitten und imstande ist, sie zu bewahren und zu verstärken.

26 James N. Rosenau, Governance, Order, and Change in World Politics, in: ders./Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge University Press 1992. S. 1ff.

²⁷ Vgl. zur russischen Sicht Vladimir Baranovsky, Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects, Helsinki/Berlin 2002.

Der Vertrag über den Offenen Himmel ist in Kraft -Keine Auswirkungen auf die europäische Sicherheit

Rüstungskontrollinitiativen haben ihr eigenes Schicksal. Die Idee des "Offenen Himmels" (Open Skies) ist die langlebigste unter den Rüstungskontrollinitiativen der Neuzeit. Sie erstreckt sich über fast ein halbes Jahrhundert von der Mitte der fünfziger Jahre des 20. bis zum Anfang des 21. Jahrhunderts. Eine Studie über Open Skies verrät daher auch eine Menge über die Geschichte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und spiegelt zudem die sich wandelnde Rolle der Rüstungskontrolle im internationalen System wider. Es ist faszinierend, die Anpassungsfähigkeit von Open Skies an die sich verändernden Strukturen der internationalen Beziehungen zu beobachten. Der vorliegende Beitrag gibt einen kurzen Überblick über die Geschichte von Open Skies, von der Idee bis zur Unterzeichnung des Vertrags über den Offenen Himmel, und befasst sich dann mit der Bedeutung und dem Potential des Vertrags unter den heutigen Bedingungen. Der Beitrag geht zunächst von der Hypothese aus, dass Open Skies möglicherweise als Instrument der europäischen Sicherheitspolitik nicht mehr wichtig ist, für Verifikationszwecke und als vertrauensbildende Maßnahme jedoch durchaus noch eine gewisse Bedeutung hat. Er kann für bestimmte militärische, aber auch für nichtmilitärische Zwecke in der Region eingesetzt und anderen Erdteilen als Mechanismus angeboten werden, der sich auf ihre sich herausbildenden Sicherheitsbedürfnisse anwenden lässt.

Von der Idee zur Unterzeichnung des Vertrags

Die Idee des Offenen Himmels entstand als ein Element militärischer Transparenz Mitte der fünfziger Jahre und war der erste, etwas vage formulierte Vorschlag zur Öffnung des ausschließlich auf der Konfrontation zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten beruhenden bipolaren Systems. Obwohl der Begriff "Rüstungskontrolle" noch gar nicht existierte, als *Open Skies* erstmals erwähnt wurde, galt der Vorschlag doch die meiste Zeit, seit die internationale Gemeinschaft seiner gewahr wurde, als Rüstungskontrollinitiative. Tatsächlich war es die erste nichtnukleare Rüstungskontrollinitiative im Nuklearzeitalter.

Sie wurde auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges, auf der Genfer Konferenz der Regierungschefs im Jahre 1955, vorgestellt. Der von Präsident Dwight D. Eisenhower gemachte Vorschlag war ziemlich vage - was nicht weiter verwunderlich ist und auf die nur geringfügige Vorarbeit zurückzuführen sein könnte; jedenfalls gibt es keine Aufzeichnungen über irgendwelche umfang-

reicheren Vorbereitungen des Vorschlags oder Hinweise darauf, dass er in amerikanischen Regierungskreisen gründlich ausgearbeitet worden wäre. Es wäre aber auch möglich - wie es häufig bei Initiativen von höchster Stelle der Fall ist -, dass er absichtlich nur vage umrissen war und die Details späteren Verhandlungen auf niedrigerer Ebene vorbehalten bleiben sollten. Ebenso wäre denkbar, dass er - wie in den meisten Fällen - nur formuliert worden war, um die Reaktion der anderen Seite auf die Initiative zu beobachten. Warum sollte man einen bis ins Detail ausgearbeiteten Vorschlag machen, wenn man realistischerweise nicht davon ausgehen kann, dass er auch angenommen wird? Präsident Eisenhower erklärte in seiner Rede: "Ein Überraschungsangriff bringt ein Ausmaß von Zerstörung mit sich das alles bisher Bekannte übertrifft. Außerdem betrachtet es ein jeder von uns als lebenswichtig, über die Mittel zu verfügen, um einen solchen Angriff abzuschlagen. Wir sollten vielleicht auch die Frage prüfen, ob die Rüstungsbeschränkung nicht in erster Linie durch Mittel zur Kontrolle und Inspektion der militärischen Anlagen in Angriff genommen werden sollte, in dem Sinne, dass keine angstvollen Überraschungen, sei es durch einen plötzlichen Angriff oder durch heimliche Verletzungen der in einem gemeinsamen Abkommen vereinbarten Beschränkungen möglich waren. Auf diesem Gebiete ist nichts so wichtig wie die Prüfung des Hauptproblems gegenseitiger wirksamer Inspektionen. Ein solches System ist die Grundlage für eine wirkliche Abrüstung."¹ Betrachtet man die Idee einmal genauer, so wird deutlich, dass der "Offene Himmel" als Maßnahme zur Verifikation zukünftiger Abrüstung gedacht war. Er sollte, so könnte man sagen, die notwendige Transparenz für die Verifikation von Rüstungskontrollmaßnahmen herstellen, die erst noch zu vereinbaren waren. Hier hatte man sich also im Vergleich zu Rüstungskontrollinitiativen, die im späteren Verlauf des Kalten Krieges vorgebracht wurden, für die umgekehrte Reihenfolge entschieden. Letztere konzentrierten sich in der Regel auf Reduzierungen (oder zumindest auf Begrenzungen) und wurden durch einen Informationsaustausch und Verifikation ergänzt.

Luftüberwachung kann natürlich vielfachen Zwecken dienen. Präsident Eisenhower erklärte dazu kurz nach der Genfer Konferenz in einer Rundfunkund Fernsehansprache: "Unser Vorschlag regte Luftaufnahmen zwischen den Sowjets und uns durch unbewaffnete Zivilflugzeuge an; diese Inspektion sollte so gründlich, wie es diese Art der Aufklärung zulässt, erfolgen. Der Hauptzweck ist natürlich, jeden von der Ernsthaftigkeit des Westens bei der Suche nach Frieden zu überzeugen. Aber es gab noch einen weiteren Gedanken: Wenn es uns gelänge, diese Art von Inspektionen als den Beginn eines Inspektionssystems einzurichten, könnten wir es möglicherweise zu einem

¹ Erklärung Präsident Eisenhowers, in: Genfer Viererkonferenz, 17. bis 23. Juli 1955, in: www.adg-archiv.de, 23.07.55, Seitennummer 5263.

breiteren System ausbauen und darauf ein effektives und dauerhaftes Abrüstungssystem aufbauen."²

Es gab natürlich die Möglichkeit, Luftaufnahmen für Aufklärungszwecke zu nutzen. Ebenso konnten sie aber auch als Teil eines Inspektionssystems zur Überwachung von Abrüstungsmaßnahmen verwendet werden. Man beachte hierbei jedoch noch einmal unbedingt die Reihenfolge: Das "Abrüstungsgebäude", das auf diese Weise hätte überwacht werden sollen, gab es noch gar nicht - ja, es war noch nicht einmal in Umrissen zu erkennen. Zu jener Zeit wäre es also völlig unmöglich gewesen, irgendeine Inspektion von Abrüstungsmaßnahmen durchzuführen. Es gab daher von vornherein ein Ungleichgewicht zwischen den beiden denkbaren Anwendungsmöglichkeiten, und dieses schlug zu Gunsten der Aufklärung aus.

Man könnte ein weiteres Motiv zur Rechtfertigung des Offenen Himmels in Betracht ziehen: das der Vertrauensbildung. Dieser Aspekt tauchte seinerzeit allerdings nur am Rande der Initiative auf. US-Außenminister John Foster Dulles nannte es auf seiner Pressekonferenz nach dem Gipfeltreffen einen "Aufsehen erregenden Vorschlag Präsident Eisenhowers, die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion sollten sich darauf verständigen, dass Zivilflugzeuge das Territorium des jeweils anderen Landes überfliegen und Fotos machen, so dass beide sicher sein können, dass der andere keinen massiven Überraschungsangriff plant".3 Ganz abgesehen davon, dass wir nur wenig darüber wissen, wie Vertrauensbildung in der Praxis wirklich funktioniert, und 1955 noch sehr viel weniger darüber wussten. Wir wissen nicht, "(...) ob der Prozess durch einen anfänglichen Fundus bescheidener VBM ,angeschoben' werden muss oder ob er ,irgendwie' beginnt und dann von den positiven Auswirkungen eines geeigneten VBM-Abkommens profitiert".⁴ Daher waren die beiden genannten Motive, Abrüstung und Vertrauensbildung, angesichts des Fehlens von Maßnahmen, die überwacht und eingeleitet werden konnten, nur eine relativ schwache Legitimation.

Andererseits gab es aber im Bereich der Aufklärung eine Menge zu tun. Wie es hieß, "(...) verfügten die Vereinigten Staaten im Jahre 1955 über alle nötigen Waffen für einen nuklearen Gegenschlag gegen die Sowjetunion. Das größte Hindernis für das Vertrauen darauf, ein solcher Angriff könne geführt werden, ohne dass ein massiver sowjetischer Gegenschlag erfolgte, war das Fehlen genauer und vollständiger Zieldaten. Das US Strategic Air Command sah sich einer schnell wachsenden Liste von Zielen gegenüber (...) In diesem Zusammenhang kann der Open-Skies-Plan als militärische Geheimdienst-

James Macintosh, Open Skies as a Confidence-Building Process, in: Michael Slack/ Heather Chestnutt (Hrsg.), Open Skies - Technical, Organizational, Operational, Legal and Political Aspects, Toronto 1990, S. 49.

² Rundfunk- und Fernsehansprache von Präsident Eisenhower, Washington, 25. Juli 1955, abgedruckt in: The Geneva Conference of Heads of Government, July 18-23, 1955, Washington 1955, S. 86 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

³ Presseerklärung von Außenminister Dulles, Washington 26. Juli 1955, in: The Geneva Conference of Heads of Government, a.a.O. (Anm. 2), S. 87.

maßnahme von größter Bedeutung angesehen werden, die das schwächste Glied in den Atomkriegsplänen der USA stärken würde."⁵

Es darf bezweifelt werden, dass ein amerikanischer Politiker jemals einen nuklearen Angriff auf die Sowjetunion geplant hat - von einem Erstschlag ganz zu schweigen. Auf jeden Fall hätte die Idee des Offenen Himmels zwischen den USA und der Sowjetunion dazu genutzt werden können, mehr Erkenntnisse über die Sowjetunion, insbesondere ihr Militär, zu erlangen. Und hier kommen wir an einen entscheidenden Punkt: Das Maß an Transparenz der beiden Gesellschaften während des Kalten Krieges wies eine deutliche Differenz auf. Das war der Hauptgrund dafür, dass eine Zunahme an Transparenz für die eine Seite als wichtiger bzw. gefährlicher angesehen werden konnte als für die andere. Die USA hätten von einer "Öffnung" der Sowjetunion mehr Vorteile gehabt als umgekehrt. Daher lag es im verständlichen nationalen Interesse der Vereinigten Staaten, solch einen Vorschlag zu präsentieren, auch wenn er als eine Initiative verkleidet war, die letztlich zur Abrüstung führen konnte.

Im Lichte dieser Ausführungen kann man wohl richtigerweise annehmen, dass "der Vorschlag über den Offenen Himmel in dem Wissen gemacht wurde, dass die Sowjetunion ihn zurückweisen würde".⁶ Angesichts der Tatsache, dass die Sowjetunion eine geschlossene Gesellschaft war und in Bezug auf zunehmende Transparenz in jeder Hinsicht an einer gewissen Paranoia litt, insbesondere jedoch auf Gebieten von militärischer Bedeutung, war dies wenig überraschend. Die Sowjetunion wies die Initiative der USA tatsächlich zurück, womit die Reaktion den Erwartungen zumindest mancher in den USA entsprach. Geht man von der Annahme aus, dass die USA eine Initiative vorlegen wollten, die für die Sowjetunion nicht akzeptabel war, war der Versuch wahrlich erfolgreich. Es ist jedoch interessant, wie Ministerpräsident Bulganin auf der Sitzung des Obersten Sowjets argumentierte: "Auf dem Genfer Treffen präsentierte US-Präsident Eisenhower einen Vorschlag, einen militärischen Informationsaustausch zwischen der Sowietunion und den Vereinigten Staaten aufzunehmen und gegenseitig Luftaufnahmen des Territoriums beider Länder zu machen. Wenn man der Initiative, die versucht, für das ziemlich schwierige Problem internationaler Kontrolle eine Lösung zu finden, die notwendige Aufmerksamkeit schenkt, muss man gleichzeitig eingestehen, dass der tatsächliche Effekt solcher Maßnahmen nicht allzu groß wäre. In inoffiziellen Gesprächen mit führenden US-Regierungsvertretern stellten wir unmittelbar fest, dass Luftaufnahmen gar nicht zu den erwarteten Ergebnissen führen könnten, da unsere beiden Länder sich über ein immenses Gebiet erstrecken, auf dem alles, was man verstecken will, auch versteckt werden kann. Es ist auch zu beachten, dass der vorgelegte Plan nur das Gebiet der zwei Staaten betrifft und Streitkräfte und ihre Bewaffnung, die auf dem Territorium anderer Staaten stationiert sind, außer

⁵ Allan S. Krass, Verification: How Much Is Enough?, London/Philadelphia 1985, S. 118.

⁶ Ebenda.

Acht lässt. "⁷ Interessanterweise war die Haltung der sowjetischen Führung nicht sonderlich konfrontativ. Dies spiegelte sich nicht nur im Ton der Erklärung wider, sondern auch darin, dass die Genfer Rede Präsident Eisenhowers in der sowjetischen Presse vollständig veröffentlicht wurde. Der letzte Satz griff eine ständige Sorge der Sowjetunion auf: die der Einkreisung. Diese Befürchtung tauchte interessanterweise 25 Jahre später, zu Beginn der *Open-Skies*-Verhandlungen, wieder auf.

US-Dokumente belegen, dass Eisenhower auch über den bevorstehenden Durchbruch in der Überwachungstechnologie in Gestalt eines Flugzeugs, das in großer Höhe fliegen konnte (U-2) und den sowjetischen Himmel mit oder ohne Erlaubnis der Sowjets "öffnen" würde, informiert war und dass er seine Zustimmung zum U-2-Programm gab. Mit dem Abschuss einer U-2 durch die Sowjetunion im Frühjahr 1960 in der Nähe von Swerdlowsk (heute Jekaterinenburg) war die erste Phase der *Open-Skies*-Geschichte beendet. Die USA bestritten die Existenz der U-2, bis sie in diesem Fall mit unwiderlegbaren sowjetischen Beweisen konfrontiert wurden. Mit Breschnews Machtübernahme kurze Zeit später ging die Bereitschaft der sowjetischen Führung zu militärischer Transparenz sogar noch weiter zurück. In der "guten alten" *Open-Skies*-Initiative gab es keine Bewegung mehr.

In den sechziger und siebziger Jahren beeinflussten zwei wichtige Entwicklungen die Überwachung von Rüstungskontrollabkommen. 1. Das Aufkommen der Satellitentechnologie: "Die von Satelliten gesammelten Daten wurden letztlich zu einem wesentlichen Element bipolarer Stabilität auf fast dieselbe Weise, wie dies durch Open-Skies-Informationen früher möglich gewesen wäre, hätten diese zur Verfügung gestanden."8 2. Die USA und die Sowjetunion schlossen bilaterale Rüstungskontrollabkommen, gefolgt von mehreren europäischen Übereinkünften, deren angemessene Verifikation sichergestellt werden musste. Damit waren zwei Faktoren vorhanden, die Open Skies grundsätzlich betrafen: Zumindest die beiden führenden Atommächte verfügten über eine Technologie, die die Luftüberwachung - jedenfalls teilweise - ersetzen konnte. Und die Rüstungskontrollabkommen, die eine Verifikation erforderlich machten, gab es nun ebenfalls. Blieb die Frage, ob Luftüberwachung, oder genauer: ein Open-Skies-Regime, angesichts der oben genannten Faktoren ihre bzw. seine Nische finden würde. Die Starrheit des bipolaren Regimes eröffnete dem Offenen Himmel keine Möglichkeiten, da das internationale System von denjenigen Staaten dominiert wurde, die - für längere Zeit beinahe exklusiv - über die umfassendsten nationalen technischen Mittel (NTM) für Verifikationszwecke verfügten. Die meisten anderen Staaten spielten in diesem Prozess keine Rolle. Die notwendige Überwachung

⁷ Itogi Ženevskogo Soobšenija Glav Pravitelstv Četerjech Deržav: Doklad Predsedatelja Soveta Ministrov SSSR tovarišča N.A. Bulganina 4 Avgusta 1955 na tretej sessii Verchovago Soveta SSSR ja Pravida vom 5 Avgusta 1955 S. 2

nogo Soveta SSSR, in: Pravda vom 5. August 1955, S. 3.

John A. Hawes, Open Skies: Bey ond "Vancouver to Vladivostok", Washington 1992, S. 2.

konnte von den beiden Nuklearmächten durch die Weltraumtechnologie bewältigt werden.

Die Wiederaufnahme des Open-Skies-Gedankens war Anfang des Jahres 1989 von der US-Administration als Neuauflage der bilateralen sowjetischamerikanischen Maßnahme geplant worden. Sie hätte in dieser Form gezeigt, dass die USA als Status Quo orientierte Macht nicht genügend Phantasie hatten, um zu begreifen, dass wichtige Prozesse durch die Multilateralisierung der europäischen Angelegenheiten mehr Gewicht erhalten könnten. Während Washington noch darüber nachdachte, der bilateralen Agenda dieses oder jenes einzelne Element hinzuzufügen, waren andere schon weiter. Sie waren der Ansicht, dass multilaterale Verhandlungen der Emanzipation der kleineren Mitglieder der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) den Rücken stärken könnten. Darüber hinaus könnte dies Ländern, die weder über ein eigenes Satellitenüberwachungssystem verfügten noch Zugang zu den Daten desjenigen anderer Staaten hatten, Informationen bereitstellen. Die Auflösung der WVO bedeutete, dass eine Reihe von Staaten entstand, die de facto blockfrei waren und deren künftige politische Ausrichtung weitgehend unvorhersehbar war. Würden sie blockfrei bleiben oder einer Allianz beitreten, die ihnen den Zugang zu Daten militärischer Satelliten ermöglichte? Im ersteren Fall wäre ein Übereinkommen, in dessen Rahmen Informationen durch technisch verfügbare Mittel und zu vertretbaren Kosten gesammelt werden könnten, am ehesten in ihrem Interesse.

Kanadas Premierminister Brian Mulroney machte in Konsultationen mit dem amerikanischen Präsidenten George Bush auf die Bedeutung der Suche nach einer multilateralen Übereinkunft aufmerksam.⁹ Glücklicherweise war die amerikanische Führung für diesen Gedanken empfänglich, was seinen Niederschlag in einer Rede des Präsidenten an der Texas A&M University am 12. Mai 1989 fand: "Lassen Sie uns nun diesen Vorschlag erneut ausloten, aber diesmal auf einer breiteren, umfassenderen und radikaleren Basis, die wie ich hoffe - auch die Verbündeten beider Seiten mit einschließt. Wir schlagen vor, dass iene Staaten, die diesen Vorschlag prüfen wollen, bald zusammenkommen, um die notwendigen Details entsprechender Einsätze getrennt von anderen Rüstungskontrollverhandlungen auszuarbeiten. Derartige Überwachungsflüge würden beiden Seiten in Ergänzung zu den Satelliten eine regelmäßige genaue Überprüfung ermöglichen. Ein solcher, noch nie da gewesener Zugang zu einem Territorium würde der Welt die wahre Bedeutung des Konzepts der Offenheit demonstrieren. Schon die Bereitschaft der Sowjets, sich ein solches Konzept zu Eigen zu machen, würde ihr Engagement für einen Wandel deutlich machen."10

Bushs Vorschlag wich in zwei wichtigen Punkten von demjenigen seines Vorgängers ab: Erstens zielte er darauf ab, multilaterale Verhandlungen unter

⁹ Vgl. Joe Clark, Foreword: Open Skies, in: Slack/Chestnutt, a.a.O. (Anm. 4), S. vi-vii.

¹⁰ George Bush, Notes for an Address to the Graduating Class of Texas A&M University, 12. Mai 1989.

Beteiligung aller Mitglieder von NATO und WVO aufzunehmen, d.h., die Idee bilateraler Gespräche wurde durch multilaterale Verhandlungen ersetzt. Zweitens schlug Bush vor, separate Verhandlungen aufzunehmen, um Open Skies so von anderen Foren zu entkoppeln, in denen Luftüberwachung als flankierende Maßnahme eines Rüstungskontrollregimes eingesetzt werden könnte, z.B. in den laufenden Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE). Dadurch war nunmehr eher die Vertrauensbildung als die Verifikation von Rüstungskontrollvereinbarungen zur Hauptaufgabe von Open Skies geworden. Das wiederum lag auf der Linie des Stockholmer VSBM-Dokuments der KSZE vom September 1986, mit dem Luftüberwachung in einem politisch bindenden Dokument festgeschrieben worden war. Der Schwenk von der Verifikation von Rüstungskontrollvereinbarungen hin zur Vertrauensbildung war deutlich, trotz eines gewissen Zögerns, ein Protokoll über Inspektionen aus der Luft in den künftigen KSE-Vertrag aufzunehmen. Zusammengenommen bildeten diese Veränderungen die erste größere Anpassung der Idee des Offenen Himmels.

Die Initiative fand, da sie nicht im Voraus mit den NATO-Partnern der Vereinigten Staaten koordiniert worden war, nur mäßigen Zuspruch, was sich in der Wortwahl der Erklärung des nächsten NATO-Gipfeltreffens widerspiegelte: "Sie wird Gegenstand einer sorgfältigen Untersuchung und umfassender Konsultationen sein."¹¹ Ein halbes Jahr später legte die NATO ihre gemeinsame Position über den Offenen Himmel vor. Im Mittelpunkt der NATO-internen Diskussionen stand eine Reihe von Fragen, darunter diejenige, ob der künftige Vertrag ein Übereinkommen zwischen den Blöcken sein sollte oder nicht. Zweifellos war der innere Zusammenhalt des Warschauer Vertrags praktisch verschwunden, die NATO hingegen präsentierte sich gesund und munter. Ein Abkommen zwischen den Blöcken, gegen das sich Frankreich und zunehmend auch andere westeuropäische Länder aussprachen, würde bedeuten, dass diejenigen Staaten, die formal demselben Bündnis angehörten, sich im Rahmen des Vertrags nicht gegenseitig überwachen könnten. Dies stand im Gegensatz zur politischen Realität, der zufolge "die dem Westen zuneigenden Mitglieder des Warschauer Vertrags möglicherweise eher daran interessiert sind die Sowjetunion zu überfliegen als Westeuropa". 12

Seit dem äußerst wichtigen Beitrag des kanadischen Premierministers zur Multilateralisierung von *Open Skies* hatte sein Land ein besonderes Interesse an dem Prozess. Aus diesem Grund war Kanada auch Gastgeber der ersten Gesprächsrunde im Februar 1990. Die Verhandlungen fanden zu einem Zeitpunkt statt, da sich in Europa turbulente Veränderungen abspielten. Als sich die Außenminister in Ottawa trafen, standen zwei herausragende Fragen auf

11 Erklärung der an der Tagung des Nordatlantikrats in Brüssel teilnehmenden Staats- und Regierungschefs, in: Europa-Archiv, Dokumente 12/1989, S. 337-344, hier: S. 340.

¹² Jonathan B. Tucker, Back to the Future: The Open Skies Talks, in: Arms Control Today, 8/1990, S. 21.

der Tagesordnung, die beide nichts mit Open Skies zu tun hatten: die deutsche Vereinigung und die Stationierung ausländischer Truppen in Europa nach dem in Wien ausgehandelten KSE-Vertrag. Die Aufmerksamkeit für Open Skies beschränkte sich auf ein Expertentreffen. Die Veränderungen des internationalen Umfelds hatten jedoch auch Auswirkungen auf diese Gespräche. Während die NATO - wenn auch mit einigen Schwierigkeiten - in der Lage war, sich zu einigen und einen Vorschlag auf der Grundlage ihres so genannten "Grundelemente"-Papiers¹³ vorzulegen, müssen die Verhandlungen in der WVO - obwohl es in letzter Minute gelang, ein Papier zu präsentieren - als weitgehend gescheitert bezeichnet werden. Der Sowjetunion missfiel es derartig, ihren WVO-Verbündeten Zugeständnisse machen zu müssen, dass sie, nachdem das Papier vorgelegt worden war, in einigen wichtigen umstrittenen Fragen zu ihren früheren Positionen zurückkehrte. Die sowjetische Delegation profitierte sichtlich von ihrer "neu gewonnenen" Unabhängigkeit. Sie erkannte, dass der Nachteil, de facto "blockfrei" und damit nicht länger verpflichtet zu sein, die formalen Regeln einer Allianz einzuhalten, gewisse Vorteile mit sich bringt. Also musste man auch nicht mehr nach Kompromissen mit den Verbündeten der WVO suchen, 14 so dass Moskau jeweils schnell auf die Position der anderen Seite reagieren konnte.

Die Konferenz konnte keinen Durchbruch erzielen; sie spiegelte vielmehr die Schwierigkeit wider, Rüstungskontrollverhandlungen zu einem Zeitpunkt zu führen, da im internationalen Umfeld grundlegende und plötzliche Veränderungen vor sich gehen. Einige wenige wichtige Fragen konnten jedoch gelöst werden. Experten einigten sich auf die *Struktur der Gespräche*; d.h., sie legten jene Hauptthemen fest, die von dem Vertrag geregelt werden sollten. Dazu gehörten: A) Flugzeuge und Sensoren, Inspektion von Flugzeugen und Sensoren, Rolle und Status der Inspektoren an Bord der Beobachtungsflugzeuge; B) Quoten, geographische Ausdehnung und Beschränkungen; C) Durchführung von Beobachtungsflügen, Flugsicherheit, Transit über Drittstaaten; D) die Art des Übereinkommens, Beratungskommission, Verbindlichkeit, Status des Personals, weitere Maßnahmen.

Der Prozess wurde zwei Monate später in Budapest fortgesetzt. Angesichts der Erfahrungen der Konferenz von Ottawa gab es nur wenig Hoffnung, hier nun zu einem Übereinkommen zu gelangen. Diese niedrige Erwartungshaltung zeigte sich auch darin, dass die Experten sich bemühten, verschiedene Möglichkeiten im Detail auszuloten und Optionen für eine politische Entscheidung vorzubereiten. Die USA begannen ihre Haltung zu modifizieren und setzten die Sowjetunion nach dem Prinzip "Zuckerbrot und Peitsche" zunehmend unter Druck. In der Rubrik "Peitsche" war das Wichtigste, den

13 Offener Himmel, Grundelemente, in: Europa-Archiv, Dokumente 6/1990, S. 157-160.

¹⁴ In der Realität musste die Sowjetunion bis in die späten 1980er Jahre fast nie in Fragen der Rüstungskontrolle Kompromisse im Warschauer Vertrag suchen. Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre waren jedoch in der Phase zwischen dem faktischen und dem völkerrechtlichen Ende des Warschauer Vertrags größere Bemühungen um Kompromisse vonnöten.

Sowiets begreiflich zu machen, dass sie in den Verhandlungen mehr und mehr isoliert waren. Die USA sicherten sich nach und nach die Unterstützung Ostmitteleuropas für die NATO-Positionen. Zum "Zuckerbrot" gehörte, dass die NATO-Staaten ihrer Bereitschaft Ausdruck gaben, sich des Problems der technologischen Unterlegenheit des Ostens anzunehmen. Es war durchaus verständlich, dass ein technologisch unterlegener Osten, dessen Lage sich durch die fortschreitende Fragmentierung weiter verschärfte, Garantien dafür wollte, dass der Westen seine technologische Überlegenheit nicht ausnutzen würde. Nach Abschluss der zweiten Gesprächsrunde gerieten die Verhandlungen in eine Sackgasse. Die Aufmerksamkeit richtete sich auf wichtigere und drängendere Fragen der internationalen Politik - in erster Linie auf die deutsche Vereinigung. Im Rahmen der europäischen Rüstungskontrolle wurde dem Abschluss der KSE-Verhandlungen und der Unterzeichnung des KSE-Vertrags Priorität eingeräumt, bevor diese von den Ereignissen derartig überrollt würden, dass einige der Hauptakteure das Interesse daran vollständig verlören. Ob Open Skies durch weitere Anpassungen wieder zum Leben erweckt werden konnte oder aber niemals umgesetzt werden würde, war zweifelhaft.

"Die Ereignisse in Europa zwischen Mai 1990 und Sommer 1991 veränderten jedoch die Dynamik der Verhandlungen über "Offene Himmel" grundlegend, allerdings auch auf sehr vielschichtige Weise. Es war zwar klar, daß die NATO nicht mehr mit der gleichen Bedrohung durch die UdSSR konfrontiert war wie früher, aber da sie im KSE-Vertrag keine Regelungen für Inspektionen aus der Luft erreichen konnte und die Sowjetunion beschloß, einen Großteil der Truppen und der durch den KSE-Vertrag begrenzten Ausrüstung aus dem Atlantikbereich in den Ural abzuziehen, schien vielen Bündnismitgliedern ein Übereinkommen über "Offene Himmel" um so dringlicher geboten. Folglich sahen sich die NATO-Staaten in der Lage, wichtige Zugeständnisse (…) zu machen."

Auch der Sommer 1991 erwies sich als nicht eben der beste Zeitpunkt, sich mit *Open Skies* zu befassen, obwohl vier Ereignisse die Notwendigkeit, zu einem Abkommen zu gelangen, erneut bestätigten: Erstens hatten die Parteien sich fest verpflichtet, die Verhandlungen bis zum Abschluss eines multilateralen Abkommens über den Offenen Himmel fortzusetzen. Zweitens hatten Ungarn und Rumänien während des Stillstands der multilateralen Gespräche im Mai 1991 ein bilaterales *Open-Skies*-Abkommen unterzeichnet. Dies war der Durchbruch für den *Open-Skies*-Ansatz in der Praxis. Drittens war im November 1990 der KSE-Vertrag ohne ein Protokoll über Inspektionen aus der Luft unterzeichnet worden. Er enthielt jedoch die Verpflichtung, sich zu einem späteren Zeitpunkt über Inspektionen aus der Luft zu verständigen, und legte fest, dass nach Ende der 40-monatigen Reduzierungsphase gemäß KSE-Vertrag "jeder Vertragsstaat das Recht (hat), eine vereinbarte

Ralph J. Lysyshyn, Das Regime "Offene Himmel" rückt näher, in: NATO-Brief 1/1992, S. 23-26, hier S. 24.

Anzahl von Inspektionen aus der Luft innerhalb des Anwendungsgebiets durchzuführen, und jeder Vertragsstaat mit Hoheitsgebiet im Anwendungsgebiet hat die Pflicht, solche Inspektionen zuzulassen. Die zu vereinbarenden Zahlen und andere einschlägige Bestimmungen sollten in Folgeverhandlungen ausgearbeitet werden. Viertens war bis zum Sommer 1991 eine Übereinkunft in Bezug auf die 57.300 (!) Stück schwerer Waffen erzielt worden, die von der Sowjetunion hinter den Ural verlegt worden waren und die - in Übereinstimmung mit der sowjetischen Ankündigung auf einer außerordentlichen Konferenz der Vertragsstaaten - einer gewissen Überwachung bedurften. Da das Anwendungsgebiet des KSE-Vertrags auf das Gebiet zwischen Atlantik und Ural begrenzt war, mussten Methoden der Verifikation vereinbart werden, die sich auch auf das Gebiet erstrecken konnten, auf dem diese Waffen stationiert waren. *Open Skies* konnte auch dazu genutzt werden, Sibirien mit abzudecken.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Sommer 1991 die "kritische Masse" erreicht war, die *Open-Skies*-Verhandlungen abzuschließen. Es blieb abzuwarten, wie die Parteien aus der Sackgasse herausfinden würden. Der Anstoß dazu kam aus Deutschland. Der damalige Außenminister Hans-Dietrich Genscher sandte seinem sowjetischen Amtskollegen, kurz nachdem die Sowjetunion den Bedingungen in Bezug auf das überzählige Gerät, das hinter den Ural zurückgezogen worden war, zugestimmt hatte, ein Schreiben mit dem Vorschlag, die *Open-Skies*-Verhandlungen wieder aufzunehmen. Den Brief schrieb er im Namen der WEU, deren Präsidentschaft er im Juli 1991 übernommen hatte. ¹⁷ Die Initiative war in zweifacher Hinsicht geschickt eingefädelt: Erstens kam das Schreiben offiziell von einer Organisation, die in der Sowjetunion nicht ganz so unbeliebt war wie die NATO. Zweitens kam es vom deutschen Außenminister zu einem Zeitpunkt, als Deutschland und Genscher persönlich durch den Vereinigungsprozess in Moskau eine gewisse Glaubwürdigkeit gewonnen hatten.

Das reichte aber immer noch nicht dazu aus, die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen. Die Wende wurde wieder einmal von einem bedeutenden historischen Ereignis und den darauf folgenden politischen Entscheidungen ausgelöst. Infolge des Moskauer Putschversuchs vom August 1991 wurde die sowjetische Haltung deutlich versöhnlicher. Als sich die Verhandlungsdele-

Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990, Artikel XIV, Absatz 6, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb. -Ausg., Kap. F.3, S. 26. Interessanterweise erwähnt der angepasste KSE-Vertrag, der 1999 unterzeichne t wurde, aber noch nicht in Kraft getreten ist, Inspektionen aus der Luft überhaupt nicht. Er behandelt nur "Inspektionen" ganz a llgemein. Dies ist ein indirek tes Eingeständnis, dass man sich nicht weiter darum be mühen wird, Inspektionen aus der Luft in das KSE-Regime einzuführen, und dass Inspektionen aus der Luft letzten dlich im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel durchgeführt werden. Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, CFE.DOC/1/99, in: www.osce.org/docs/german/1990-1999/cfe/cfeagreg.pdf.

www.osce.org/docs/german/1990-1999/cfe/cfeagreg.pdf.
 Vgl. Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich, Der Vertrag über den Offenen Himmel, Baden-Baden 2000, S. 19.

gationen im September 1991 in Wien trafen, deutete die sowietische Delegation ihre Bereitschaft an, den Vertrag im März 1992 zu Beginn des KSZE-Folgetreffens in Helsinki zu unterzeichnen. Die Annahme, die verbleibenden Monate bis zur Unterzeichnung seien nur noch eine simple technische Übung gewesen, wäre jedoch falsch. Wie wir es schon häufig in der Geschichte erlebt haben, werden schnelle Entscheidungen, die auf größere Umwälzungen folgen, von Phasen der Konsolidierung abgelöst. Die Geschichte der letzten Monate der Gespräche zeigte erneut, dass es außerordentlich schwierig ist, unter sich schnell wandelnden Bedingungen zu verhandeln und den Prozess an eine Realität anzupassen, die sich ständig verändert. Darüber hinaus wurde deutlich, dass wirklich multilaterale Verhandlungen oftmals viel zeitaufwendiger sind als solche zwischen zwei Bündnissen, bei denen allein schon durch die Existenz eines anderen, mutmaßlich feindlichen Blocks Geschlossenheit gewährleistet wird. Die Komplikationen rührten nicht aus der Regelung weiterer technischer Details der Inspektionen her, obwohl einige Fragen noch nicht geklärt waren. Sie hingen vielmehr hauptsächlich mit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Status der Nachfolgestaaten in den laufenden Verhandlungen zusammen. Ein weiteres Problem war der Status der neutralen und blockfreien Staaten in den Gesprächen. Die ursprüngliche Konstruktion, die zwischen Bündnismitgliedern und anderen europäischen Staaten unterschieden hatte, war nicht länger tragfähig, da der Warschauer Vertrag inzwischen formal aufgelöst war. Hier kann nicht auf die Einzelheiten einiger der heiklen Rechtsfragen eingegangen werden; eine Zusammenfassung ihrer Lösung ist an dieser Stelle ausreichend. Russland nahm den Platz der Sowjetunion auf der Grundlage des mutatis mutandis angewandten Abkommens von Almaty¹⁸ ein. Belarus und die Ukraine nahmen an den Verhandlungen teil, obwohl der Umstand, dass sie bis Ende Januar 1992 keine Teilnehmerstaaten der KSZE waren, einige Probleme aufwarf. Den drei slawischen Nachfolgestaaten wurde das Recht zugesprochen, den Vertrag zu unterzeichnen und zu ratifizieren: die anderen neun 19 konnten einseitig über ihren Beitritt entscheiden, ohne dass andere Vertragsstaaten zustimmen müssen, falls sie beschließen würden beizutreten.²⁰

Die wichtigsten Bestimmungen des Vertrags

Obwohl der Vertrag über den Offenen Himmel eine ziemlich komplexe Struktur aufweist, ist die Zahl derjenigen wichtigen Bestimmungen, an denen

18 Mit dem Abkommen von Almaty vom 21. Dezember 1991 wurde die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (seinerzeit noch ohne Georgien) offiziell gegründet.

¹⁹ Die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen gehören nicht der GUS an und gelten nicht als Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

²⁰ Im Gegensatz zu anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, deren Beitritt der Zustimmung der anderen Vertragsparteien durch die Beratungskommission des Vertrags über den Offenen Himmel bedarf.

sich Meinungsverschiedenheiten zwischen den Verhandlungspartnern entzündeten, begrenzt. Einige dieser Differenzen beruhen auf den sich verändernden Bedingungen, andere sind auf tatsächliche strategische Meinungsverschiedenheiten zurückzuführen, die aus der Vielzahl der Interessen der Parteien resultieren.

Die Vertragsstaaten: Als die Idee des Offenen Himmels 1989 wieder aufgegriffen wurde, schien klar zu sein, dass die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten der beiden Bündnisse geführt würden. Die Teilnehmerstaaten sahen bereitwillig darüber hinweg, dass die Geschlossenheit der Atlantischen Allianz deutlich größer war als die der WVO. Die obige Arbeitshypothese konnte so lange aufrechterhalten werden, bis der Warschauer Vertrag 1991 formal aufgelöst wurde. Einige Länder, die nicht daran zweifelten, dass der De-facto-Auflösung auch de jure das Ende folgen würde, unternahmen mehrfach den Versuch, die geschlossene Struktur des künftigen Vertrags aufzubrechen. Letztlich spiegeln sich die Veränderungen in der Zusammensetzung der Vertragsstaaten abgesehen von der Sonderbehandlung der drei slawischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion lediglich in denjenigen Bestimmungen wider, die den Beitritt regeln, obwohl der Vertrag neun Monate nach der Auflösung des Warschauer Vertrags unterzeichnet wurde. Mit der Kodifizierung eines halboffenen Regimes wurden die Vertragsstaaten in drei Kategorien eingeteilt: 1. die ehemaligen und derzeitigen Mitglieder von Militärbündnissen, also NATO und WVO, einschließlich Belarus, Russlands und der Ukraine, die an den Verhandlungen teilgenommen haben und das Recht hatten, den Vertrag vor seinem Inkrafttreten zu unterzeichnen; 2. die neun anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion; sie haben nicht am Verhandlungsprozess teilgenommen, haben aber die Möglichkeit, den Vertrag zu unterzeichnen und zu ratifizieren, wenn sie es wünschen; das ist im Vertrag so festgelegt und kann von anderen Parteien nicht verhindert werden; 3. andere OSZE-Teilnehmerstaaten und nichteuropäische Staaten, über deren Beitrittswunsch von der Beratungskommission "Offener Himmel" (Open Skies Consultative Commission, OSCC) befunden werden muss.

Zu 1: Diese Kategorie bedarf keiner weiteren Erläuterung; Belarus, Russland und die Ukraine haben den Vertrag unterzeichnet. Zu 2: Die anderen neun Nachfolgestaaten der Sowjetunion haben in zweierlei Hinsicht einen Sonderstatus. Zunächst einmal erhielten sie die Möglichkeit, den Vertrag vor dessen Inkrafttreten zu unterzeichnen. Diese Möglichkeit hatten außer ihnen nur noch diejenigen Staaten, die an den Verhandlungen teilgenommen hatten. Trotz dieser Einschränkung dauerte es mehr als neun Jahre, bis alle Unterzeichnerstaaten, deren Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde erforderlich war, um den Vertrag in Kraft zu setzen, den Vertrag ratifiziert hatten. In dieser langen Zeit unterzeichneten nur zwei der neun (nichtslawischen) Nachfolgestaaten (Georgien und Kirgisistan) den Vertrag. Damit blieb den anderen sieben Ländern die Möglichkeit, dem Vertrag nach seinem Inkrafttreten beizutreten. Hier sei nochmals betont, dass dies *unilateral* erfolgen und von

keiner anderen Partei verhindert werden kann. Zu 3: Andere Teilnehmerstaaten der OSZE haben folgende Möglichkeit: "Während eines Zeitraums von sechs Monaten nach Inkrafttreten des Vertrags" können sie "den Beitritt beantragen", indem sie "ein schriftliches Ersuchen" einreichen. "Die Angelegenheit wird auf der nächsten ordentlichen Tagung der Beratungskommission Offener Himmel' beraten und zu gegebener Zeit entschieden. Auf den ersten Blick wirkt der Text neutral. Es werden zwei Beschränkungen eingeführt: Nach dieser Bestimmung können nur Teilnehmerstaaten der OSZE dem Vertrag beitreten.²² Dies ist angesichts des regionalen Charakters von Open Skies verständlich. Die zweite Einschränkung ist subtiler. Nach ihr gehört es zu den Beitrittsbedingungen, dass die Beratungskommission über die Angelegenheit entscheiden wird. Der Vertrag setzt aber für einen solchen Beschluss keinen Termin fest, sondern führt lediglich aus, dass ein Beitrittsgesuch "auf der nächsten ordentlichen Tagung der Beratungskommission ,Offener Himmel' beraten" wird. Die Beratungskommission ist in Bezug auf den Zeitpunkt einer Entscheidung aber völlig frei. Zweifellos werden hierbei - wie später noch gezeigt werden wird - politische Überlegungen ausschlaggebend sein, da die Beratungskommission mit Vertretern der Vertragsstaaten besetzt ist. Dabei findet im Übrigen auch die Verfahrensregel, nach der die Beratungskommission "Beschlüsse und (...) Empfehlungen durch Konsens" fasst, Anwendung.²³

Das Anwendungsgebiet: Dabei handelt es sich um das gesamte Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten, d.h. ihre Landgebiete, einschließlich Inseln, Binnen- und Hoheitsgewässer sowie den unter ihrer Hoheit befindlichen Luftraum.²⁴ Auf den ersten Blick scheint diese lakonische Formulierung keiner Erklärung zu bedürfen. Hervorzuheben ist jedoch, dass das gesamte Territorium der Vertragsstaaten unter den Vertrag fällt. Damit unterscheidet sich die Definition des Anwendungsgebiets sowohl von der des KSE-Vertrags als auch von der der OSZE-Dokumente über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Es erstreckt sich auf das Territorium der USA und Kanadas sowie auf den nichteuropäischen Teil Russlands. Sobald die anderen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, deren Hoheitsgebiete zum Teil (Kasachstan) oder ganz (Kirgisistan) in Asien liegen, dem Vertrag beitreten, wird es auch ihr Territorium vollständig einschließen. D.h. dass es Gebiete gibt, in denen ausschließlich nach dem Open-Skies-Vertrag Inspektionen vor Ort durchgeführt werden können, was dessen mögliche strategische Bedeutung erhöht. Eine weitere Anmerkung zum Anwendungsgebiet hängt mit der Geschichte der Verhandlungen zusammen. Zu einem frühen Zeitpunkt der Verhandlungen

_

²¹ Vertrag über den Offenen Himmel vom 24. März 1992, Artikel VII, Absatz 4, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 16), Kap. F.7, S. 39.

²² Diese Bedingung verlor allerdings ihre Bedeutung, da bis zum 24. März 1992, dem Tag der Unterzeichnung des Vertrags über den Offenen Himmel in Helsinki, alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion der KSZE beigetreten waren.

Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel X, Absatz 2, a.a.O. (Anm. 21), S. 33.

Vgl. Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel II, Absatz 8, ebenda, S. 3.

hatte die Sowietunion das Problem überseeischer Gebiete, die sich unter der Kontrolle der Vertragsstaaten befinden, insbesondere Militärbasen in Übersee, angesprochen. Zweifellos wäre eine solche Ausweitung des Anwendungsgebiets für das Land, das die meisten überseeischen Militärstützpunkte unterhält, die Vereinigten Staaten, nicht akzeptabel gewesen. Darüber hinaus hätte sie zu erheblichen Komplikationen bei der Implementierung geführt, da der Überflug über solche Militärstützpunkte die Zustimmung der Territorialstaaten, die in den allermeisten Fällen nicht Vertragsparteien des Open-Skies-Vertrags sind, vorausgesetzt hätte. Man kann daher festhalten, dass nur diejenigen, die gegen Open Skies waren, für eine solche Bestimmung eintreten

Das Beobachtungsluftfahrzeug: Es wird im Vertrag als "unbewaffnetes Starrflügelflugzeug, das für die Durchführung von Beobachtungsflügen benannt wurde und bei den zuständigen Stellen eines Vertragsstaats registriert und mit vereinbarten Sensoren ausgerüstet ist". ²⁵ Die Anforderungen bedeuten, dass das Flugzeug Sensoren, die Flugzeugbesatzung, das Missionsteam und das Begleitteam befördern können muss. Es muss so ausgestattet sein, dass es die Mission erfüllen kann, d.h. es muss nach unten gerichtete Fenster haben. Da die Flugentfernungen von Land zu Land unterschiedlich sind, benötigt man Beobachtungsflugzeuge, die über die notwendige Reichweite verfügen. Letzteres ist allerdings weniger wichtig, da Auftanken erlaubt ist. Von größerer praktischer Bedeutung ist, dass das Flugzeug in der Lage sein müsste, unterhalb der Wolkendecke zu fliegen, da andernfalls die Zeiten, zu denen Beobachtungsflüge effektiv durchgeführt werden können, eingeschränkt wären. Wenn es nicht möglich wäre, Beobachtungsflüge unterhalb der Wolkendecke durchzuführen, würde ein bedeutender komparativer Vorteil der Luftüberwachung gegenüber der Satellitenbeobachtung entfallen. Die wichtigste umstrittene Frage in diesem Bereich war, wessen Flugzeug eingesetzt werden sollte. Kann der beobachtende Vertragsstaat sein eigenes Beobachtungsflugzeug benutzen oder kann der beobachtete Vertragsstaat darauf bestehen, dass sein Flugzeug verwendet wird? Das Problem ist zweifellos historisch vorbelastet. Die sowjetische Geheimhaltungsparanoia war Ende der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts mit dem Ansinnen der USA kollidiert, überlegene Beobachtungstechnologie für illegale Luftbeobachtungen einzusetzen. Daher beharrte die Sowjetunion darauf, dass für Flüge in ihrem Luftraum ihr eigenes Beobachtungsflugzeug verwendet würde. Die meisten anderen Staaten wollten ebenfalls lieber ihr eigenes Flugzeug einsetzen. Bedenkt man, dass die Beobachtung ein kooperatives Unterfangen ist, bei dem der beobachtende und der beobachtete Vertragsstaat zusammenarbeiten, und dass das Flugzeug, mit dem der Beobachtungsflug durchgeführt wird, gründlich inspiziert wird, glaube ich nicht, dass der Angelegenheit die Bedeutung zukommt, die ihr beigemessen wurde. Schließlich ließ die For-

Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel II, Absatz 4, ebenda, S. 2-3. 25

mulierung im Vertrag zu, dass der beobachtete Vertragsstaat das Flugzeug stellt. Falls dieser dieses Recht nicht in Anspruch nimmt, kann die beobachtende Vertragspartei ihr eigenes (zertifiziertes) Flugzeug oder das eines anderen Vertragsstaates nutzen. Es bleibt abzuwarten, wie diese Frage unter den gegenwärtigen, äußerst kooperativen Bedingungen gelöst wird, insbesondere da es wahrscheinlich ist, dass zahlreiche Vertragsstaaten kein eigenes Beobachtungsflugzeug besitzen. In einem solchen Fall muss man sehen, ob die Vertragsparteien lieber das Flugzeug des beobachteten Vertragsstaates nutzen oder aber ihre aktive Beobachtungsquote nicht ausschöpfen.

Quoten: Laut Vertrag gibt es zwei Arten von Quoten: Die passive Quote "bezeichnet die Anzahl von Beobachtungsflügen, die jeder Vertragsstaat als beobachteter Vertragsstaat zulassen muss". Die aktive Quote bezeichnet hingegen "die Anzahl der Beobachtungsflüge, zu deren Durchführung jeder Vertragsstaat als beobachtender Vertragsstaat berechtigt ist". ²⁶ Der Vertrag legt in Anlage A die passiven Quoten für jeden Vertragsstaat fest²⁷ und bestimmt, dass die Gesamtaktivquote seine Gesamtpassivquote nicht übersteigen darf.²⁸ Als das ursprüngliche Konzept des Vertrags entworfen wurde, ging man von der Existenz zweier Bündnisse aus; es war daher nicht gänzlich unrealistisch zu erwarten, dass die aktiven Quoten so genutzt würden, dass sie sich auf die anderen Vertragsstaaten verteilten. Als sich kurze Zeit später alle ostmitteleuropäischen Staaten dem Westen zuwandten, ergab sich das mögliche Problem, dass zu viele Vertragsstaaten Beobachtungsflüge im Luftraum eines einzigen Staates vornehmen wollen würden. Obwohl die Auflösung der Sowjetunion diese Sorge ein wenig verringert hat, kann man realistischerweise davon ausgehen, dass es eine Konzentration von Anfragen nach Beobachtung geben wird. Um dies zu vermeiden, kann keine Vertragspartei mehr als die Hälfte seiner Beobachtungsflüge über dem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates durchführen. Schließlich wollten die Vertragsparteien sicherstellen, dass diejenigen Staaten, die von besonderer strategischer Bedeutung sind, zu den Vertragsstaaten gehören, wenn der Vertrag in Kraft tritt. Das wurde dadurch gewährleistet, dass dieienigen Länder, die eine hohe passive Quote haben, Vertragsstaaten sein müssen, damit der Vertrag überhaupt in Kraft treten kann. Das machte die Teilnahme der großen europäischen Staaten einerseits unabdingbar, obwohl sich dadurch andererseits das Inkrafttreten des Vertrags deutlich verzögerte.

Sensoren: Bei den Verhandlungen zum Open-Skies-Vertrag waren sich die Teilnehmerstaaten über die Typen und die Auflösung verschiedener Sensoren uneinig. Der Westen legte einen Vorschlag mit einer ziemlich umfassenden Liste von Sensoren vor, die Sowjetunion hingegen versuchte sie zu begrenzen. Dahinter steckte der Gedanke zu verhindern, dass der Westen aus seiner überlegenen Technologie und seinen letztlich größeren finanziellen Ressour-

Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel II, Absätze 9 und 10, ebenda, S. 3.

Vertrag über den Offenen Himmel, Anlage A, Abschnitt 1, Absatz 1, ebenda, S. 43. Vgl. Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel III, Absatz 5, ebenda, S. 7. 27

cen Vorteile ziehen konnte. Die beiden Seiten fanden einen Kompromiss, nach dem die Sensoren kommerziell erhältlich sein müssen; auf diese Weise wurde vermieden, dass einige Vertragsparteien ihre technologische Überlegenheit ausnutzen konnten. Die Auflösung der Sensoren wurde so kalibriert, dass sie einerseits nicht zur militärischen Spionage genutzt werden, andererseits aber zu militärischer Transparenz beitragen konnte. Es scheint, dass die Sensorauflösung noch immer dem ursprünglichen Ziel der Rüstungskontrolle durch *Open Skies* entspricht, nämlich große militärische Objekte durch Beobachtungsflüge identifizieren zu können. Das ist insofern überraschend, als das Ziel von *Open Skies* sich im Laufe der Verhandlungen von flankierenden Rüstungskontrollmaßnahmen in Richtung Vertrauensbildung geändert zu haben schien, ganz zu schweigen davon, dass sich in den zehn Jahren, die seit den Verhandlungen vergangen waren, der Schwerpunkt weiter auf andere Ziele verlagert hat.

Der Weg bis zum Inkrafttreten

Damit der Vertrag über den Offenen Himmel in Kraft treten konnte, musste er von mindestens 20 Staaten ratifiziert werden, darunter die Länder mit hohen passiven (und folglich auch aktiven) Quoten von acht oder mehr Beobachtungsflügen und die beiden Verwahrer.²⁹ Diese Bestimmung bedeutete, dass zehn Staaten Open Skies auf jeden Fall ratifizieren mussten: Deutschland, Frankreich, Italien, Kanada, Russland und Belarus (die beiden Letztgenannten als eine Gruppe von Vertragsstaaten), die Türkei, die Ukraine, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Einer der beiden Verwahrer, Kanada, musste den Vertrag also in zwei Eigenschaften ratifizieren, während der andere, Ungarn, in seiner Funktion als der zweite Verwahrer unverzichtbar war. Es war jedoch keine Frage, dass diese beiden Unterzeichner keinerlei Probleme bei der Ratifizierung bereiten würden, zum einen aufgrund ihrer herausragenden Rolle bei der Vorbereitung und zum anderen, weil sie keine dem Vertrag zuwiderlaufenden Interessen hatten. Die meisten anderen Unterzeichnerstaaten hatten ebenfalls keine Einwände gegen die Ratifizierung. Mitte 1995 waren bereits 22 Ratifikationsurkunden hinterlegt. Etwas mehr als drei Jahre nach der Unterzeichnung war daher die einzige offene Frage, ob die drei slawischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Belarus, Russland und die Ukraine, den Vertrag ratifizieren würden. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Ratifikation in Kiew und Moskau dauerte es aber noch weitere sechs Jahre, bis der Vertrag in Kraft treten konnte.

Kiew gelang die Ratifizierung in der Rada am 2. März 2000, nachdem zuvor drei Versuche gescheitert waren. Obwohl es im ukrainischen Establishment einige Vorbehalte gegenüber *Open Skies* aufgrund der traditionellen Angst

336

Vgl. Vertrag über den Offenen Himmel, Artikel XVII, Absatz 2, ebenda, S. 38.

vor Spionage gab, waren diese nicht sehr schwerwiegend. Die vorausgegangenen Versuche den Vertrag zu ratifizieren waren entweder an der schlechten Organisation der Abstimmung oder an gewissen Bedenken gescheitert. Die Ukraine hatte Sorge wegen der Kosten für die Vorbereitung ihrer Flugplätze als Gastgeberland für Beobachtungsflüge. Sie war der Ansicht, ihre aktive Quote aufgrund der hohen Kosten für Beobachtungsflüge nicht voll ausschöpfen zu können. Während die erste Sorge berechtigt ist, trifft das auf die zweite nicht zu. Kein Land ist gezwungen, seine aktive Quote auszuschöpfen, es handelt sich vielmehr um eine Berechtigung. Jedes Land kann selbst bestimmen, wie viele Flüge es abhängig von den Umständen, z.B. der Beurteilung der militärischen Bedeutung von Beobachtungsflügen, Veränderungen im internationalen Umfeld und last but not least den für die Implementierung von Open Skies zur Verfügung stehenden Ressourcen, durchführen möchte. Die Ukraine war natürlich in einer günstigen Lage, da Russland und Belarus den Vertrag auch noch nicht ratifiziert hatten, so dass es nicht ausschließlich an Kiew lag, dass der Vertrag noch nicht in Kraft getreten war. Im Falle der beiden letztgenannten Staaten konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf Moskau. Beobachter waren sich sicher: Wenn Russland ratifiziert, wird Belarus folgen. Im militärischen Establishment Russlands gab es aus historischen Gründen erheblichen Widerstand gegen die Ratifizierung von Open Skies. Die Erinnerung daran, dass dem Vorschlag Präsident Eisenhowers seinerzeit der U-2-Vorfall und Versuche der Amerikaner, technische Mittel zur Spionage einzusetzen, gefolgt waren, war noch sehr lebendig. Der Luftraum war allerdings nicht länger das bevorzugte Ziel solcher Aktivitäten, seit die Satellitenüberwachung nach und nach diese Rolle übernommen hatte. Der Widerstand des Militärs fiel mit der eigentlich in dieser Hinsicht noch wichtigeren Pattsituation zwischen dem russischen Parlament, der Duma, und Präsident Jelzin zusammen. So konnte es dazu kommen, dass Jelzin den Vertrag über den Offenen Himmel am 13. September 1994 zur Ratifizierung vorlegte, dieser aber erst am 18. April 2001, lange nachdem Jelzin zurückgetreten war, ratifiziert wurde. Interessanterweise veränderte sich Russlands Haltung während des anhängiges Ratifizierungsverfahrens deutlich und wurde nach 1997 in Bezug auf Open Skies erheblich kooperativer. Das kam u.a. auch darin zum Ausdruck, dass Russland an Testinspektionen teilnahm. Hier ist es erhellend, einmal einen Blick auf den analytischen Bericht über Open Skies für die Duma zu werfen. Der Bericht analysiert zwei wichtige Faktoren: Erstens den Umfang an Informationen über andere Länder, die sowohl direkt durch Beobachtungsflüge gesammelt wurden als auch indirekt aufgrund des Zugangs zu Informationen, die andere Vertragsstaaten erhoben und u.a. Russland zur Verfügung gestellt haben. Der Bericht kommt zu folgendem Schluss: "Das Inkrafttreten des Vertrags wird es Russland gestatten, den Umfang seiner Informationen über die USA und die NATO zu erhöhen (...) die zusätzlichen Informationen, insbesondere im Spektrum von 0,3 bis 0,6 m (über die Russland weitgehend nicht verfügt) werden sechs bis sieben

Prozent des Gesamtumfangs der russischen Informationen ausmachen und die Möglichkeiten, die Russland zur Weltraumbeobachtung zur Verfügung stehen, ergänzen."³⁰ Insgesamt "können wir den Schluss ziehen, dass der Vertrag über den Offenen Himmel für Russland von Vorteil ist und einen gewissen Ausgleich für die westliche Überlegenheit bei der Informationsbeschaffung bei minimalen Ausgaben bedeutet". 31 Zweitens können nach russischen Angaben die Kosten der Implementierung von Open Skies deutlich dadurch gesenkt werden, dass Russland russische Beobachtungsflugzeuge an Staaten ausleiht, die nicht über eigene verfügen, und aeronautische, spezifische und technische Nomenklatur ins Ausland verkauft.³² Russlands Kosten-Nutzen-Analyse fiel positiv aus und es ratifizierte den Vertrag, sobald die politischen Bedingungen es erlaubten. Zwei Wochen später, am 3. Mai 2001, ratifizierte Belarus den Vertrag ebenfalls. Unter den Fachleuten herrschten gewisse Zweifel, ob die Ratifizierung durch Belarus für das Inkrafttreten des Vertrags überhaupt erforderlich sei. Angesichts der Tatsache, dass Russland mit Belarus eine Gruppe von Vertragsstaaten bildet und keines der Länder über eine eigenständige passive Quote verfügt, ist meiner Meinung nach denjenigen Experten und Vertragsstaaten Recht zu geben, die die Ratifizierung durch Minsk für unverzichtbar hielten.³³ Nachdem beide Länder Anfang November ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt hatten und 60 Tage vergangen waren, konnte der Vertrag am 1. Januar 2002 in Kraft treten.

Die beinahe zehn Jahre zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des Vertrags sind nicht nutzlos verstrichen. Während die nationalen Administrationen noch daran arbeiteten, den Vertrag in Kraft zu setzen, bereiteten Militärexperten bereits seine Implementierung vor. Dazu gehörten u.a. 1. die Einrichtung operativer Einheiten zur Implementierung von Open Skies, 2. die Auswahl und Umrüstung geeigneter Flugzeuge für Open-Skies-Einsätze oder aber die Beschlussfassung, dass der Staat kein eigenes Beobachtungsflugzeug unterhalten will, 3. die probeweise Zulassung von Beobachtungsflugzeugen sowie 4. Testinspektionen.

Die meisten Unterzeichnerstaaten richteten Open-Skies-Abteilungen in ihren Verteidigungsministerien ein; sie wurden in der Regel in den Dienststellen für Verifikationsaufgaben im Rahmen von VSBM und KSE angesiedelt, die in den meisten Vertragsstaaten ohnehin bereits vorhanden waren.

Eine der heikelsten Fragen war jeweils die Entscheidung, ob ein Vertragsstaat ein eigenes Beobachtungsflugzeug unterhalten sollte oder nicht. Die Vertragsstaaten sind dabei zu unterschiedlichen Lösungen gelangt. Einige

32 33 Vgl. ebenda, S. 6.

Föderalversammlung der Russischen Föderation, Auszüge aus dem Protokoll des 5. Rats-30 treffens der Staatsduma mit Anhängen, Manuskript, 10. Februar 2001, S. 4 (in russischer Sprache). Es ist interessant, dass Russland aufgrund der niedrigeren Auflösung seiner Satelliten die Lage so eingeschätzt hat, dass Open Skies besonders wertvolle Informationen im Bereich der Auflösung zwischen 30 und 60 Zentimetern liefert

Ebenda, S. 7.

Vgl. Hartmann/Heydrich, a.a.O. (Anm. 17).

ehemalige Mitglieder der WVO und ihre Nachfolgestaaten sowie das Vereinigte Königreich beschlossen, Mittelstreckenbeobachtungsflugzeuge (An-26, An-30, Andover) einzusetzen, Deutschland und die USA entschieden sich für die Umrüstung vorhandener Langstreckenflugzeugen für den Open-Skies-Einsatz, und die so genannte Pod-Gruppe, die sich aus vielen anderen NATO-Staaten zusammensetzt, benutzt Lockheed C-130 Herkules-Transportflugzeuge, die einen Sensorbehälter unter einer der Tragflächen mitführen können. Für andere Staaten ist es möglicherweise von Vorteil, ein Flugzeug einer anderen Vertragspartei zu leasen oder mit dem zu überfliegenden Staat entsprechende Regelungen zu treffen. Die Kosten für den Erwerb und die Ausrüstung sowie die Unterhaltung eines solchen Flugzeugs sind erheblich, insbesondere angesichts der geringen aktiven Quoten der meisten Vertragsstaaten - ganz zu schweigen davon, dass eine Gruppe von Vertragsstaaten mit der höchsten passiven Quote, die Gruppe Belarus-Russland, auf jeden Fall wünschen wird, von ihren eigenen Flugzeugen überflogen zu werden, was den Einsatz der Beobachtungsflugzeuge vieler anderer Vertragsstaaten weiter einschränkt. Aufgrund der Veränderungen in den Sicherheitsbeziehungen in Europa haben die meisten Vertragsstaaten an der Durchführung von Beobachtungsflügen im Luftraum der meisten anderen Vertragsstaaten kein Interesse. Wenn die Zwecke, für die Open-Skies-Beobachtungsflüge genutzt werden können, nicht erweitert werden, wird sich das Dilemma, ob eigene Beobachtungsflugzeuge auf nationaler Ebene beschafft werden sollen, nur um noch dazu kleine Quoten mit dem eigenen Flugzeug fliegen zu können, oder nicht, weiter verschärfen. Dies ist daher ein Bereich, in dem die Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zu einem Positivsummenspiel und zu Kostensenkungen führen kann, ohne sich nachteilig auf die Aktivitäten der Vertragsparteien auszuwirken. Die Europäische Union, die mit dem Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik begonnen hat, hat sich mit dieser Frage bislang noch nicht auseinandergesetzt. Sich mit dieser Angelegenheit zu befassen wäre jedoch überaus sinnvoll, umso mehr da mehrere EU-Mitglieder nicht beabsichtigen, Beobachtungsflugzeuge anzuschaffen und sicherlich positiv auf die Bündelung von Ressourcen reagieren würden.34

Im Laufe der zehn Jahre, die zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des Vertrags lagen, wurden über 400 Testinspektionen durchgeführt. Bemerkenswerterweise nahmen alle Unterzeichnerstaaten mit Ausnahme Is-

_

Wahrscheinlich sehr zum Erstaunen vieler umfasst die Liste der Länder, die kein eigenes Beobachtungsflugzeug anschaffen wollen, auch große Staaten. Di e Bundesrepublik Deutschland beschloss, nachdem sie ihr Beobachtungsflugzeug bei einem Flu gzeugunglück im September 1997 verloren hatte, keinen Ersatz für das Flugzeug zu beschaffen; ihr verblieb lediglich eine ei nzige Tu-154, die für diesen Zweck umge rüstet werden könnte. Zu weiteren Einzelheiten und zur Argumentation für ein eigenes Beobachtungsflugzeug Deutschlands vgl. Klaus Arnhold, Der Vertrag über den Offenen Himmel: Ein Konzept zur Aktualisierung des Vertrages, SWP-Studie, Berlin 2002, hier insbesondere S. 15-16.

lands und Kirgisistans an solchen Inspektionen teil. Darüber hinaus wurden in Ländern, die nicht zu den Vertragsstaaten gehören, insbesondere in Bosnien und Herzegowina, diverse Vorführungen organisiert, um ihnen die Vorteile von *Open Skies* zu demonstrieren. Die Vorführungen haben gezeigt, dass *Open Skies* zur Überwachung nach einem Konflikt eingesetzt werden kann. Falls die Parteien den Vertrag modernisieren wollen, könnte die Prüfung seiner Anwendung zur Überwachung in und nach Konflikten ein Weg sein. Im Laufe der Phase der Testinspektionen zeigte sich auch, dass *Open Skies* für andere nichtmilitärische Zwecke genutzt werden kann, z.B. zur Beobachtung von Flutkatastrophen, wie 1997 an der Oder, oder der Schäden, die der Hurrikan Ende 1998 in Mittelamerika verursacht hatte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die zehn Jahre dauernde Phase zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Vertrags zum Vorteil der Vertragsstaaten genutzt wurde, um sich auf die Implementierung vorzubereiten, aber auch, um neue Möglichkeiten auszuloten, auf welchen Gebieten der Vertrag über den Offenen Himmel bzw. die von ihm geregelten und vorgesehenen Beobachtungsmethoden angewendet werden können. Die Frage allerdings, ob diese Möglichkeiten ausreichen, das Interesse an *Open Skies* angesichts des grundlegend veränderten Sicherheitsumfelds im euroatlantischen Raum aufrechtzuerhalten, bleibt offen.

Die Implementierung von Open Skies zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Das Inkrafttreten des Vertrags brachte einige neue Herausforderungen mit sich und ließ einige alte in einem anderen Licht erscheinen. Wie bereits erwähnt, öffnete das Inkrafttreten den Weg zum Beitritt anderer OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Beratungskommission "Offener Himmel", das Beschlussgremium, das im Vertrag eingerichtet worden war, bereitete das Inkrafttreten vor und trug u.a. durch ihren Beschluss über die anfängliche Phase der Zulassungsprüfung zu einem reibungslosen Übergang zur Implementierung des Vertrags bei. In der Phase nach dem Inkrafttreten wird es möglich sein zu bewerten, in welchem Maße *Open Skies* seine Bedeutung angesichts der ständig verbesserten Auflösung kommerzieller und militärischer Satelliten behalten wird. Diese drei Fragen werden im Folgenden kurz erörtert.³⁷

35 Vgl. Ernst Britting/Hartwig Spitzer, The Open Skies Treaty, in: Verification Yearbook 2002, London 2002 (i.E.).

340

³⁶ Vgl. Rüdiger Hartmann, Inkrafttreten des Vertrags über den Offenen Himmel, SWP-aktuell 25, Berlin 2001, S. 25.

Dieser Beitrag behandelt die zeitweiligen Beschränkungen, die eingeführt wurden, um die Anzahl der Beobachtungsflüge in den ersten drei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags zu begrenzen, und die für denselben Zeitraum festgelegten Fähigkeiten der Sensoren nicht. Die meisten Artikel, die seit dem Inkrafttreten veröffentlicht wurden oder de mnächst erscheinen werden, befassen sich ausführlich damit. Vgl. z.B. Arnhold, a.a.O (Anm. 34), Britting/Spitzer, a.a.O. (Anm. 35).

Der Beitritt zum Vertrag wurde - wie oben erwähnt - für drei verschiedene Kategorien von Staaten geregelt. Die für uns wichtigste ist die dritte: die "nichtprivilegierte" Gruppe der OSZE-Teilnehmerstaaten. Wie erwähnt, entstehen durch sie in den meisten Fällen keine Probleme, da der notwendige Konsens in der Beratungskommission problemlos herbeigeführt werden kann. Diese Annahme bestätigte sich Anfang 2002, als zunächst Finnland und Schweden und dann fünf weitere Staaten den Beitritt zum Vertrag beantragten. Die beiden Länder haben um Quoten von fünf bzw. sieben Beobachtungsflügen ersucht. Die Beratungskommission beschied die beiden Anträge einen Monat später positiv. Schweden hinterlegte seine Beitrittsurkunde Ende Juni und wurde somit Ende August 2002 Vertragsstaat. Eine Reihe weiterer Staaten nutzte die ersten sechs Monate nach dem Inkrafttreten des Vertrags ebenfalls und erklärte ihre Beitrittsabsicht. Dazu gehörten zwei der jugoslawischen Nachfolgestaaten, Kroatien und Bosnien und Herzegowina, zwei baltische Staaten, Lettland und Litauen, sowie Zypern. Die Anträge der beiden erstgenannten spiegeln zwei Faktoren wider: Erstens kann Open Skies für die Überwachung von Gebieten nach Konflikten wie das ehemalige Jugoslawien eingesetzt werden. Zweitens zeigen sie das Interesse dieser Staaten an Open Skies, nachdem die so genannten Artikel-V-Verhandlungen gemäß dem Dayton-Abkommen ohne eine Übereinkunft über Inspektionen aus der Luft abgeschlossen worden waren. Im Fall der baltischen Staaten sind deren generell positive Haltung gegenüber der europäischen Integration und ihre künftige NATO-Mitgliedschaft als Motivationsfaktoren anzusehen. Das Beitrittsersuchen der Republik Zypern war der einzige Problemfall. Die Türkei legte in der Beratungskommission ihr Veto gegen deren Aufnahme ein. Da die Beratungskommission ihre Beschlüsse im Konsens fasst, konnte kein Zweifel daran bestehen, dass dies das legitime Recht der Türkei war. Man wusste auch, dass die Türkei unnachgiebig an der Verweigerung der Aufnahme Zyperns festhalten würde. Hinweise darauf hatte es bereits während der Open-Skies-Verhandlungen gegeben. Einer davon war das Beharren auf dem Konsens in der Beratungskommission bei Beschlüssen über die Aufnahme eines Staates. Der andere war, dass die Türkei darauf bestand, dass nicht jedes Land eine Quote erhalten sollte und dass beim Beitritt eines Landes die Verteilung der Quoten im Konsens erfolgen sollte. Damit ist es auch nach dem Beitritt eines Staates möglich zu verhindern, dass er eine passive und damit auch eine aktive Quote erhält. Ohne Quoten könnte es Vertragsstaaten geben, die andere nicht überfliegen dürfen.

Es war interessant einmal genauer zu verfolgen, wie die Beratungskommission mit der ersten kleinen "Krise" in ihrer Geschichte umging. Für kurze Zeit sah es so aus, als wäre sie nicht in Lage, die einzelnen Beitrittgesuche voneinander zu trennen und den Beitritt derjenigen Staaten durchzubringen, gegen deren Anträge keine Einwände seitens anderer Vertragsstaaten bestanden. Es endete damit, dass die Beratungskommission dann doch zu Recht die unstrittigen Fälle von dem Zyperns trennte. Der Beitritt Bosnien und Herze-

gowinas, Kroatiens, Lettlands und Litauens bedarf nur noch der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente, der Fall Zyperns hingegen scheint in eine Sackgasse geraten zu sein. Der Beitritt Zyperns zum Vertrag über den Offenen Himmel hängt somit wohl von der Lösung des Gesamtproblems der Insel ab.

Die Beratungskommission kam am 17. Dezember 2001 überein, eine erste Zulassungsprüfungsphase vom 1. Januar (dem Inkrafttreten des Vertrags) bis zum 31. Juli 2001 zu bestimmen. Dies ist ein regulärer Prozess, in dem andere Parteien überprüfen können, ob die Eigenschaften eines von einem Vertragsstaat benannten Beobachtungsflugzeugs und dessen Sensoren mit den Vertragsbestimmungen in Einklang stehen. Diese sieben Monate standen den Vertragsparteien zur Verfügung, um den Typ (das Modell) des Flugzeugs zertifizieren zu lassen, den sie für Beobachtungsflüge einsetzen wollen. In dieser Zeit können Beobachtungsflüge auf bilateral vereinbarter Grundlage stattfinden. 17 Staaten in vier verschiedenen Gruppen haben die Zulassungsprüfung rechtzeitig abgeschlossen. Da in der Zulassungsprüfungsphase keine Beobachtungsflüge nach dem Vertrag durchgeführt werden konnten, wurde die Ausnutzung der aktiven Quoten der Vertragsstaaten auf den Zeitraum vom 1. August bis 31. Dezember 2003 verschoben. Die Tschechische Republik kündigte an, die Zulassung ihres Beobachtungsflugzeugs erst nach Ende der Frist im September 2002 vorzunehmen. Da sie ihre Flugzeuge nicht in der erwähnten Frist zertifiziert hat, muss sie Beobachtungsflugmissionen zulassen.

Der Vertrag über den Offenen Himmel enthält strenge Bestimmungen über die technischen Eigenschaften der in den Beobachtungsflugzeugen eingesetzten Sensoren. Der wichtigste Grund hierfür ist, auszuschließen, dass Beobachtungsflüge zur Spionage genutzt werden, was für jeden Vertragsstaat inakzeptabel wäre, und sicherzustellen, dass die Sensoren kommerziell erhältlich sind. In den über zehn Jahren, die zwischen den Verhandlungen und dem Inkrafttreten des Vertrags vergangen sind, wurde das Auflösungsvermögen sowohl kommerzieller als auch militärischer Satelliten deutlich erhöht: somit hat sich die Kluft zwischen der Auflösung von Satellitenaufnahmen und derjenigen von Sensoren in Open-Skies-Beobachtungsflugzeugen verringert, in einigen Fällen ist sie ganz verschwunden. Auf dieser Grundlage wird nun das Argument vorgebracht, dass die Luftüberwachung gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel nicht länger sinnvoll sei, da sie keine Informationen liefere, die nicht auch aus Satellitendaten gewonnen werden können. Dabei wird normalerweise auf hypermoderne militärische und kommerzielle Satelliten verwiesen. Diejenigen, die so argumentieren, ziehen einige wichtige Aspekte des Problems nicht in Betracht: 1. Sie lassen außer Acht, dass die Informationen, die aus Open-Skies-Beobachtungsflügen gewonnen werden, allen Vertragsstaaten zur Verfügung stehen, was bei militärischen Satelliten keineswegs der Fall ist. 2. Sie ignorieren, dass der Zugang zu Informationen, die aus den Daten kommerzieller Satelliten gewonnen werden, bestimmten Beschränkungen unterliegt.

Hinsichtlich des ersten Problems ist zu berücksichtigen, dass bei weitem nicht alle Vertragsstaaten Zugang zu solchen Daten haben. Darüber hinaus kann einem Staat der Zugang zu Daten, die nicht von einem unter seiner eigenen Kontrolle befindlichen Sensor stammen, nicht garantiert werden. Also müssen Staaten, die für eine bestimmte Zeit Zugang zu Informationen haben, diesen Zugang keineswegs für immer haben. Politische Loyalitäten können sich ändern und daher können Staaten ihnen einst garantierte Informationen vorenthalten werden. Hinsichtlich des zweiten Problems ist die Situation nicht grundsätzlich anders. Zwar gibt es das Argument, mit "der Vermarktung von Satellitenbildern (...) öffnete sich der Weltraum nicht nur für die Satellitenbetreiber, sondern für alle Staaten, die sich den Erwerb von Satellitenbildern leisten konnten und wollten. Satellitenaufklärung ist damit dank des weltweiten Vertriebs von Satellitenbildern durch mehrere Betreiber grundsätzlich für alle Staaten möglich, unabhängig davon, ob sie einem Bündnis angehören oder Mitglied eines bestimmten Vertrages sind."³⁸ Die Schwäche dieses Arguments ist, dass es vage behauptet, Satellitenaufnahmen seien "grundsätzlich für alle Staaten möglich". Das ist deshalb nicht überzeugend, weil es bekanntermaßen gerade Konfliktgebiete sind, in denen kommerzielle Satelliten während virulenter Konflikte ihre Beobachtung auf "die freundliche Bitte" einiger Staaten hin regelmäßig vorübergehend einstellen. Wenn Open Skies bei der Beobachtung von Konfliktgebieten an Bedeutung gewinnen will, kann dies nicht mit dem Argument, kommerzielle Satelliten lieferten ausreichend Informationen, entkräftet werden. Aus diesem Grund halte ich es für wichtig darauf hinzuweisen, dass das Open-Skies-Regime durchaus noch eine gewisse Bedeutung hat. Dass es sinnvoll sein könnte, den Vertrag dahingehend zu modifizieren, Sensoren mit höherer Auflösung zuzulassen, um so den Qualitätsunterschied zwischen den aus Satellitendaten gewonnenen Informationen und solchen, die durch Beobachtungsflugzeuge gemäß dem Open-Skies-Vertrag gewonnen werden, vorübergehend wiederherzustellen, steht auf einem anderen Blatt. Die "Community" der Militärexperten und Diplomaten sollte die erhöhte Aufmerksamkeit nutzen, die Open Skies nach dem Inkrafttreten des Vertrags zuteil wird, um diese notwendigen Änderungen ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Schlussfolgerungen

Open Skies hat sich von seinen Anfängen als Idee bis zur Verabschiedung des Vertrags mehrfach erfolgreich an die sich wandelnden Gegebenheiten angepasst. Dieser Anpassungsprozess war notwendig und wird fortgesetzt werden

38 Arnhold, a.a.O. (Anm. 34), S. 20.

müssen, wenn Open Skies seine Bedeutung behalten (oder vielmehr wiedergewinnen) soll. Die Anpassung kann ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen. So oder so muss sie die Bedürfnisse der internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts berücksichtigen. Das heißt, dass bestimmte Ziele von Open Skies weiterhin an Bedeutung verlieren können. Insbesondere seine Bedeutung für die Verifizierung struktureller Rüstungskontrolle ist nahezu verschwunden und es gibt keinen Grund, über diese Entwicklung sonderlich besorgt zu sein. Dies wurde im angepassten KSE-Vertrag anerkannt, der Inspektionen aus der Luft nicht mehr zu seinen flankierenden Maßnahmen zählt. Sein anderer ursprünglicher Zweck, militärische Vertrauensbildung, hat eine gewisse Bedeutung beibehalten, obwohl ihre gegenwärtige Rolle nicht ganz klar ist. Nachdem in Europa ein so großes Maß an Transparenz erreicht wurde, ist es fraglich, ob Open Skies dieses noch erhöhen kann. Die Tatsache, dass der Vertrag über den Offenen Himmel Gebiete sowohl in Nordamerika als auch in Nordasien für Überflüge geöffnet hat, macht ihn zu einem wertvollen Beitrag zur Ausweitung der Vertrauensbildung. Obwohl eines der ursprünglichen Elemente verschwunden ist und ein anderes lediglich einen Rest an Bedeutung erhalten konnte, gibt es dennoch Bereiche, in denen der Beitrag von Open Skies noch zunehmen könnte. Dies ist zum Teil auf die Notwendigkeit zurückzuführen, die Situation nach einem Konflikt zu beobachten; zum Teil ist es aber auch der Vision der "Gründungsväter" des Vertrags über den Offenen Himmel zu verdanken, die "die mögliche Ausdehnung des Regimes ,Offener Himmel' auf weitere Bereiche wie den Umweltschutz"³⁹ in den Vertrag eingeführt haben. Es gab bereits Fälle, in denen die aus dem Vertrag über den Offenen Himmel bekannten Methoden zur Umweltüberwachung, u.a. auch bei Naturkatastrophen, eingesetzt wurden. Der Vertrag könnte hinsichtlich dieser "weiteren Bereiche" genauer formuliert werden oder die Vertragsparteien sollten diesbezüglich einheitliche Praktiken entwickeln. Open Skies hat auch das Potential, für andere Regionen als Vorbild zu dienen - sei es schon bald oder erst dann, wenn die Umstände dafür reif sind.

Dann gibt es noch diejenigen, die wegen der Bedeutungslosigkeit von *Open Skies* Alarm schlagen. Ihre Argumente beruhen auf technologischen Entwicklungen, hauptsächlich auf der Verfügbarkeit von Daten kommerzieller Satelliten oder der Multilateralisierung des Zugangs zu militärischen Satellitendaten sowie auf der besseren Auflösung von Satelliten. Obwohl diese Faktoren in das abnehmende Interesse an der Datenerhebung durch *Open-Skies*-Beobachtungsflüge hineinspielen, sind sie nicht der Hauptgrund dafür. Es ist vielmehr auf die Veränderungen des internationalen Umfelds, die weitgehend bedrohungsfreie Atmosphäre in Europa, zurückzuführen. Das und die mit den Überflügen verbundenen hohen Kosten werden höchstwahrscheinlich dazu führen, dass die aktiven Flugquoten der Vertragsparteien nicht ausge-

³⁹ Vertrag über den Offenen Himmel, a.a.O. (Anm. 21), S. 1.

schöpft werden. Erschwerend kommt hinzu, dass sich offensichtlich das Interesse an Überflügen auf einige wenige Vertragsstaaten (z.B. Russland, Ukraine) konzentriert. Wenn die passiven Quoten dieser Staaten erschöpft sind, wird die Zahl der durchgeführten Überflüge drastisch sinken.

Da es Staaten gibt, die es entschieden vorziehen von ihrem eigenen Flugzeug überflogen zu werden, d.h. vom Beobachtungsflugzeug des beobachteten statt von dem des beobachtenden Vertragsstaates, ist es fraglich, ob sich die Anschaffung eines Beobachtungsflugzeugs lohnt. Die Tatsache, dass viele Beobachtungsflüge mit dem Flugzeug der beobachteten Partei durchgeführt werden, sollte - auch wenn das die Kosten etwas erhöht - das Vertrauen in das Regime oder das Interesse daran gleichwohl nicht beeinträchtigen. Die strengen Zulassungsvorschriften, die Anwesenheit von Flugbeobachtern und andere Bestimmungen des Vertrags gewährleisten, dass dieselben Daten von der beobachtenden Partei gesammelt werden können, gleichgültig, wessen Beobachtungsflugzeug eingesetzt wird.

Die Anpassungsfähigkeit und die tatsächliche Anpassung von Open Skies an sich wandelnde Bedingungen wurden oben bereits erwähnt. Es wäre eine gute Idee, diesen Prozess fortzusetzen und den Vertrag letztendlich so zu verändern, dass er den tatsächlichen heutigen Bedürfnisse gerecht werden kann. Beispielweise könnte man in Erwägung ziehen, Sensoren mit besserer Auflösung als der Vertrag es erlaubt zuzulassen. Dadurch hätte Open Skies zumindest zeitweilig wieder einen Vorsprung gegenüber Satellitenaufnahmen. Die Bedeutung, die dem Vertrag über den Offenen Himmel zugemessen wird, würde sich dadurch jedoch nicht ändern, da das abnehmende Interesse an Luftüberwachung keine Frage der Technik, sondern des politischen Wandels ist. Es ist aber wenig wahrscheinlich, dass die Vertragsstaaten die notwendige Entschlossenheit aufbringen, den Vertrag formal zu überarbeiten. Daher erscheint es mir realistischer, die De-facto-Anpassung des Vertrags über den Offenen Himmel entweder durch die Beratungskommission "Offener Himmel" oder im Einvernehmen der Vertragsstaaten fortzusetzen. Das könnte dazu beitragen, dem Vertrag eine gewisse Bedeutung als konstitutives Element der internationalen Beziehungen in einem größeren Europa zu erhalten.

III.

Zur Organisation



Das Ministerratstreffen von Bukarest

Das neunte Ministerratstreffen der OSZE fand am 3. und 4. Dezember 2001 in Bukarest, der Hauptstadt des Vorsitzlandes Rumänien, statt. Das Treffen war einerseits vom Kampf gegen den Terrorismus geprägt, andererseits widmete es sich vor allem regionalen sicherheitspolitischen Fragen, insbesondere den Vorgängen in Berg-Karabach, Georgien, Moldau und Südosteuropa. Der Rat verabschiedete eine Erklärung und dreizehn Beschlüsse.

Die nachstehende Darstellung versucht einerseits, die Ergebnisse des Treffens zusammenzufassen. Sie versucht andererseits jedoch auch, die hinter den oft floskelhaften Formulierungen versteckten Absichten, Hinweise, aber auch Differenzen sichtbar zu machen. Solche floskelhaften Formulierungen sind ihrerseits das Ergebnis notwendiger Kompromisse zwischen den kritisierenden und den kritisierten Staaten. Würde Kritik zu deutlich ausgedrückt, würden die kritisierten Staaten voraussichtlich den Konsens verweigern. Dann fände das Problem jedoch überhaupt keine Erwähnung mehr. Floskelhaft verklausulierte Formulierungen stellen damit oftmals das Ergebnis von Politik als "Kunst des Möglichen" dar, nämlich ein Problemfeld so anzusprechen, dass seine Erwähnung gerade noch nicht von den Betroffenen durch Konsensverweigerung verhindert wird. Solche Formulierungen finden sich insbesondere in denjenigen Teilen der verabschiedeten Dokumente, die sich ungelösten regionalen Fragen widmen, die oftmals bis vor gar nicht langer Zeit Ursache von bewaffneten Konflikten waren und seither allenfalls eingefroren, nicht aber nachhaltig gelöst werden konnten. Sie finden sich jedoch auch in anderen Bereichen, in denen Divergenzen fortbestehen und konsensfähige Formulierungen notwendigerweise nur durch eine oftmals vage und vorsichtige Sprache erreicht werden konnten.

Die Erklärung des Ministerrats von Bukarest

Das beherrschende Thema der Erklärung ist der "Terrorismus". Der Rat verurteilte einhellig alle Terrorakte und erklärte, dass Terror nicht gerechtfertigt werden könne, welches auch immer seine Motive seien. Im Kampf gegen den Terrorismus gebe es keine Neutralität.

Die Minister erklärten ihre Entschlossenheit, die Bürger ihrer Länder vor den neuen Bedrohungen zu schützen, gleichzeitig aber Rechtsstaatlichkeit, persönliche Freiheiten und das Recht auf ein faires rechtsstaatliches Verfahren zu wahren. Sie bekräftigten ebenfalls ihre Entschlossenheit zum Kampf gegen die organisierte Kriminalität, den illegalen Drogen- und Waffenhandel sowie gegen den Menschenhandel, da all diese Phänomene die Sicherheit

sowie die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen von Staaten beeinträchtigten.

Sie begrüßten ferner die Überprüfung der OSZE-Strukturen, die unter dem rumänischen Vorsitz mit dem Ziel der erhöhten Effizienz der Organisation vorgenommen worden war, und richteten eine Arbeitsgruppe zur OSZE-Reform ein, die dem nächsten Ministerrat berichten soll.

Der Ministerrat gab darüber hinaus seiner Besorgnis über das Andauern von Konflikten in verschiedenen Regionen Ausdruck, die dort die Einhaltung der OSZE-Prinzipien, aber auch Frieden und Stabilität in der gesamten OSZE-Region gefährden können. Er betonte schließlich die bedeutende Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, im Krisenmanagement und in der Konfliktnachsorge.

Die Beschlüsse

Die sich an die Erklärung des Ministerratstreffens anschließenden Beschlüsse betreffen folgende Themen: 1. Bekämpfung des Terrorismus (einschließlich eines Aktionsplans), 2. weitere Erklärungen des Ministerratstreffens, 3. Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, 4. Stärkung der Treffen zur menschlichen Dimension, 5. Maßnahmen gegen aggressiven Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigen Extremismus, 6. Menschenhandel, 7. Chancengleichheit für Roma und Sinti, 8. Gewalt gegen Frauen, 9. Aktivitäten im polizeilichen Bereich, 10. Ort und Zeitpunkt des nächsten Ministerratstreffens (Porto, Dezember 2002), 11. OSZE-Vorsitz 2003 (Niederlande), 12. Abschluss der Verhandlungen nach Anhang 1-B, Artikel V, des Dayton-Übereinkommens sowie 13. die Wiederbestellung von Botschafter Ján Kubiš als OSZE-Generalsekretär für weitere drei Jahre.

Die Mehrzahl dieser Beschlüsse ist kurz und hat formalen Charakter. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die dahinterstehenden Fragen ohne politische Relevanz wären. Es ist bei einigen Beschlüssen ein Anzeichen dafür, dass allfällige Meinungsverschiedenheiten rechtzeitig bereinigt werden konnten. Dies betrifft die Beschlüsse 10, 11 und 13 sowie den Beschluss Nr. 12, der sich im Wesentlichen auf die Kenntnisnahme vom Abschluss der Verhandlungen beschränkt

Bei anderen Beschlüssen ist es wiederum ein Indiz dafür, dass die Probleme nicht bereinigt werden konnten und dass daher den entsprechenden Fragen vom Ministerrat weiterhin Beachtung geschenkt wird. Dies betrifft die Beschlüsse 4, 5 und 8, die im Wesentlichen den Ständigen Rat mit der fortgesetzten Behandlung dieser Fragen beauftragen, sowie in ähnlicher Weise die Beschlüsse 5, 6 und 7, in denen das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau mit der fortgesetzten Behandlung der darin angesprochenen Fragen beauftragt wird.

Demgegenüber sind die Beschlüsse 1, 2, 3 und 9 ausführlicher abgefasst und sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

Bekämpfung des Terrorismus

Beschluss Nr. 1 widmet sich dem Schwerpunktthema des Treffens, der Terrorismusbekämpfung. Die Teilnehmerstaaten verurteilen "auf das Entschiedenste die barbarischen Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001", die sie als einen "Angriff auf die gesamte internationale Gemeinschaft und gegen Menschen jedes Glaubens und jeder Kultur" bezeichnen. "Diese abscheulichen Taten bedrohen ebenso wie alle anderen terroristischen Handlungen in all ihren Formen und Äußerungen, wann, wo und von wem immer sie verübt werden, den Frieden, die Sicherheit und die Stabilität auf internationaler wie regionaler Ebene." Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, terroristische Bedrohungen nicht hinzunehmen, sondern sie mit allen Mitteln zu bekämpfen. "Dazu wird es langer, unablässiger Bemühungen bedürfen, doch liegt ihre Stärke in ihrer breiten Koalition von Vancouver bis Wladiwostok."

Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich in diesem Beschluss, ihre "bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit innerhalb der OSZE, mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen und regionalen Organisationen zu verstärken und auszubauen, um den Terrorismus in all seinen Formen und Äußerungen, wo und von wem immer er verübt wird, zu bekämpfen". Sie verpflichten sich darüber hinaus, so schnell wie möglich allen zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten. Sie drücken außerdem ihre Erwartung aus, dass die für den 13. und 14. Dezember 2001 geplante internationale Konferenz in Bischkek über die Festigung der Sicherheit und Stabilität in Zentralasien einen substantiellen Beitrag zu den weltweiten Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus leisten wird, und versprechen den zentralasiatischen Partnern ihre Unterstützung bei der Bekämpfung terroristischer Bedrohungen. Schließlich verabschiedete der Ministerrat den Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus.

Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus

Der Beitrag der OSZE zur weltweiten Bekämpfung des Terrorismus baut auf ihren besonderen Merkmalen, ihren Stärken und ihren komparativen Vorteilen auf:

- ihrem umfassenden Sicherheitskonzept, das die politisch-militärische, die menschliche und die wirtschaftliche Dimension miteinander verbindet.
- ihrem breiten Teilnehmerkreis,

- ihrer Erfahrung in der Arbeit vor Ort und
- ihrem Fachwissen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement, Konfliktnachsorge und Aufbau demokratischer Institutionen.

Ferner betreffen viele Maßnahmen gegen den Terrorismus Bereiche, in denen die OSZE bereits tätig ist und über Erfahrungen verfügt, wie z.B. die polizeiliche Ausbildung und Überwachung, die Rechts- und Justizreform sowie die Grenzüberwachung.

Das Ziel des Aktionsplans (*Kapitel I*) ist die "Schaffung eines Rahmens für umfassende Maßnahmen der OSZE, die die Teilnehmerstaaten und die Organisation als Ganzes treffen müssen, um den Terrorismus unter vollständiger Einhaltung des Völkerrechts, einschließlich der völkerrechtlichen Bestimmungen über die Menschenrechte", zu bekämpfen. Damit werden die Staaten gleichzeitig davor gewarnt, den notwendigen Kampf gegen den Terrorismus als Vorwand zur Unterdrückung von Menschenrechten zu missbrauchen. Der Plan soll

- dazu beitragen, bestehende Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus auszuweiten,
- das Zusammenwirken zwischen den Staaten erleichtern und
- bewirken, dass gegebenenfalls neu einzusetzende Instrumente ausfindig gemacht werden.

Kapitel II steckt den Rahmen völkerrechtlicher und politischer Verpflichtungen ab, der von den entsprechenden Übereinkommen der Vereinten Nationen und Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie von den einschlägigen OSZE-Dokumenten, darunter die Gipfelerklärungen von Helsinki bis Istanbul, gebildet wird. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, möglichst bis zum 31. Dezember 2002 allen zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten und sich konstruktiv an den im Rahmen der Vereinten Nationen geführten Verhandlungen über ein umfassendes Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus und über ein internationales Übereinkommen zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus zu beteiligen und deren baldigen und erfolgreichen Abschluss anzustreben. Das BDIMR soll in enger Zusammenarbeit mit anderen Organisationen Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen Hilfe und Beratung bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge anbieten.

Die Teilnehmerstaaten kamen überein, das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) zu nutzen, um ihre Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus durch Umsetzung aller einschlägigen von der OSZE vereinbarten Maßnahmen zu verstärken, insbesondere des Verhaltenskodex zu militärisch-politischen Aspekten der Sicherheit, der die Verpflichtung zum Informationsaustausch über Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus enthält, und des

Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen. Der Sicherheitsdialog kann als geeignete Grundlage für regelmäßige Konsultationen im FSK dienen. Die Folgekonferenz zum Verhaltenskodex und der Workshop über Kleinwaffen und leichte Waffen, die beide 2002 stattfinden werden, könnten bewirken, dass diese Dokumente bei der Bekämpfung des Terrorismus stärkere Anwendung finden.

Kapitel III behandelt vorbeugende Maßnahmen gegen Terrorismus im OSZE-Gebiet. Obgleich terroristische Handlungen unter keinen Umständen und durch keine Begründung zu rechtfertigen seien, gebe es doch verschiedene soziale, wirtschaftliche, politische und andere Faktoren, darunter gewalttätiger Separatismus und Extremismus, die Voraussetzungen schaffen, unter denen terroristische Organisationen Unterstützung suchen und finden können. Durch ihren umfassenden Sicherheitsansatz hat die OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus insofern einen komparativen Vorteil, als diese Faktoren von allen einschlägigen OSZE-Instrumenten aufgegriffen werden:

- Aufbau von Institutionen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der staatlichen Behörden, wobei das BDIMR durch seine Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen und die Stärkung der Verwaltungskapazitäten, der örtlichen Verwaltung, der Zentralregierung und der parlamentarischen Strukturen, der Justiz, der Volksanwaltschaften etc. einen Beitrag leisten kann;
- Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und der multikulturellen Gesellschaft, wobei die Teilnehmerstaaten, der Ständige Rat, das BDIMR, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und der Beauftragte für die Medienfreiheit Toleranz, Koexistenz und harmonische Beziehungen zwischen ethnischen, religiösen, sprachlichen und anderen Gruppen fördern und im Falle von Gewalt, Intoleranz, Extremismus und Diskriminierung gegenüber diesen Gruppen für Frühwarnung sorgen und in angemessener Weise reagieren sowie "gleichzeitig der Rechtsstaatlichkeit, den demokratischen Werten und der persönlichen Freiheit zu mehr Achtung" verhelfen sollen.² In diesen Zusammenhang gehören auch die Entwicklung von Projekten, die durch den Einsatz von Medien zu Toleranz erziehen, und die Förderung von Maßnahmen in den Medien zur Verhütung und Bekämpfung von aggressivem Nationalismus,

Hier ist eine terminologische Abweichung vom ursprünglichen englischen Originaltext erkennbar, der von "multi-culturalism" spricht, was eher eine positive Einstellung zu kultureller Vielfalt als das Resultat ("multikulturelle Gesellschaft") bezeichnet.

_

² Auch hier weicht die deutsche Fassung von der englischen ab, die als Gegenleistung seitens der zu schützenden Gruppen auch deren Achtung vor dem Rechtsstaat einfordert ("at the same time, promote *their* respect for the rule of law, democratic values and individual freedoms", Hervorhebung durch d. Verf.). Dies erscheint im Lichte der Erfahrungen, die im OSZE-Raum mit diversen Widerstandsgruppen (etwa in Tschetschenien oder im Kosovo) gemacht wurden, als eine aus OSZE-Sicht durchaus berechtigte Forderung, die aber in der deutschen Fassung verloren geht.

- Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus durch den Beauftragten für Medienfreiheit;
- Auseinandersetzung mit negativen sozio-ökonomischen Faktoren, die die Sicherheit untergraben, wie mangelhafte Staatsführung, Korruption, Schattenwirtschaft, hohe Arbeitslosigkeit, Massenarmut und große Ungleichgewichte, demographische Faktoren und Ausbeutung von natürlichen Ressourcen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten und das Sekretariat wollen diesen Faktoren mit Hilfe des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten entgegenwirken;
- Verhütung gewaltsamer Konflikte und Förderung der friedlichen Streitbeilegung durch verstärkte Frühwarnung und angemessene Reaktion, wobei die OSZE ihre Fähigkeit zur Beilegung von Konflikten verstärken und sich in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen vermehrt um die Lösung ungelöster Konflikte bemühen und sich gleichzeitig der Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Verbrechensverhütung in solchen Konfliktzonen widmen soll; außerdem soll sich die OSZE um eine raschere Einsatzfähigkeit in Krisensituationen bemühen:
- Verschärfung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften gegen den Terrorismus, insbesondere durch Erfüllung aller Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten im Rahmen einschlägiger Übereinkommen und Protokolle und des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität eingegangen sind. Das BDIMR soll auf Ersuchen interessierter Staaten technische Hilfe/Beratung in Bezug auf die Umsetzung internationaler Übereinkommen und Protokolle gegen den Terrorismus sowie hinsichtlich der Übereinstimmung der betreffenden Rechtsvorschriften mit internationalen Normen anbieten und Kontakte zwischen nationalen Experten zur Förderung des Informationsaustausches und über bewährte Praktiken in Bezug auf Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus fördern;
- Unterstützung der Strafverfolgung und Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Terrorismus und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, illegalem Drogenhandel, Geldwäsche und illegalem Waffenhandel verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten die notwendigen Schritte zu unternehmen, um auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet unerlaubte Aktivitäten von Personen, Gruppen oder Organisationen zu verhindern, die zu terroristischen Handlungen oder anderen unerlaubten Aktivitäten in Richtung auf den gewaltsamen Umsturz des politischen Regimes eines anderen Staates abzielen, dazu anstiften, diese finanzieren, organisieren, erleichtern oder an diesen mitwirken. Die Teilnehmerstaaten kamen überein, einander bei der Informationsbeschaffung im Zusammenhang mit strafrechtlichen Untersuchungen oder Auslieferungsverfahren in Bezug auf terroristische Handlungen zu unterstützen. Das OSZE-Sekretariat soll die

Staaten auf deren Ersuchen u.a. durch Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, des Handels mit Drogen und mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie gegebenenfalls bei der Verstärkung der Grenzüberwachung Beistand leisten und seine derzeitigen polizeibezogenen Aktivitäten in der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Konfliktnachsorge verstärken;

- Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus: Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der Sicherheitsratsresolution 1373 (2001) Maßnahmen zu ergreifen, um u.a. die vorsätzliche Bereitstellung oder Beschaffung von Geldern für terroristische Zwecke unter Strafe zu stellen und Vermögenswerte von Terroristen einzufrieren sowie Auskunftsersuchen anderer Teilnehmerstaaten oder einschlägiger internationaler Organisationen nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften und völkerrechtlicher Verpflichtungen rasch zu beantworten. Darüber hinaus sollen Wege zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Faktoren, die das Aufkeimen von Terrorismus begünstigen können, der wirtschaftlichen Folgen des Terrorismus und der finanziellen Unterstützung von Terroristen geprüft werden. Die Teilnehmerstaaten vereinbarten, gezielte Schulungsprojekte für Mitarbeiter in innerstaatlichen Finanzinstitutionen zu erwägen, u.a. im Hinblick auf die Überwachung von Finanzströmen und die Verhinderung von Geldwäsche. Sie kündigten ebenfalls an, sich im Rahmen der Vereinten Nationen an den bevorstehenden Verhandlungen über ein globales Rechtsdokument gegen Korruption zu beteiligen und deren raschen und erfolgreichen Abschluss anzustreben;
- Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Terroristen, wobei die Teilnehmerstaaten die Bewegungsfreiheit einzelner Terroristen und terroristischer Gruppierungen durch wirksame Grenzkontrollen und die kontrollierte Ausstellung von Ausweisen und Reisedokumenten sowie durch Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Ausweisen und Reisedokumenten und zur Verhinderung ihrer Nachahmung, Fälschung und missbräuchlichen Verwendung beschränken wollen. Durch die ordnungsgemäße Anwendung der im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und in dessen Protokoll von 1967 enthaltenen Ausschlussklauseln soll gewährleistet werden, dass Personen, die sich an terroristischen Handlungen beteiligt haben, kein Asyl gewährt wird. Die Teilnehmerstaaten "werden gemäß ihren Verpflichtungen aus dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht dafür sorgen, dass Personen, denen terroristische Handlungen zur Last gelegt werden, unverzüglich festgenommen und strafrechtlich verfolgt oder ausgeliefert werden".

Kapitel IV behandelt Maßnahmen im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Hier wird zunächst die führende Rolle der Vereinten Nationen im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus bestätigt. Die OSZE könne jedoch bei inter- und intraregionalen Initiativen die Funktion eines Koordinators übernehmen.

Die Teilnehmerstaaten beabsichtigen daher, die Zusammenarbeit und ihren Informationsaustausch mit anderen einschlägigen Gruppen, Organisationen und Institutionen zu verstärken, die sich an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligen. So sollen die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union bei der Analyse und Frühwarnung gestärkt und mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und der Zentraleuropäischen Initiative in den für die Bekämpfung des Terrorismus relevanten Bereichen vermehrt Synergieeffekte genutzt werden. Die Teilnehmerstaaten wollen innerhalb des OSZE-Gebiets den Dialog über Fragen im Zusammenhang mit neuen Bedrohungen und Herausforderungen fördern und "den Dialog mit Partnern außerhalb des OSZE-Gebiets, etwa den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und den Kooperationspartnern in Asien, der Schanghai-Kooperationsorganisation, der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien³, der Organisation der Islamischen Konferenz, der Arabischen Liga, der Afrikanischen Union und den an das OSZE-Gebiet angrenzenden Staaten, auf die Weitergabe von Informationen über bewährte Praktiken und Erfahrungen bei den Bemühungen um Bekämpfung des Terrorismus im Hinblick auf eine Anwendung im OSZE-Gebiet ausweiten".

Kapitel V gibt einen Ausblick auf Folgemaßnahmen, darunter die "Konferenz über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus", die im Dezember 2001 in Bischkek (Kirgisistan) stattgefunden hat und einerseits erstmals Gelegenheit bot, innerhalb eines breiten Teilnehmerkreises auf der Grundlage des Aktionsplans konkrete Erfahrungen und bewährte Praktiken zu erörtern und andererseits in Anbetracht der spezifischen Sicherheitsbedrohungen, denen diese Region ausgesetzt ist, einschlägige Bestimmungen des Aktionsplans zur praktischen Unterstützung der Teilnehmerstaaten in Zentralasien anzuwenden, einschließlich finanzieller und technischer Hilfe.

Jedes OSZE-Gremium sollte entsprechend den im Rahmen des Aktionsplans aufgetragenen Aufgaben einen "Fahrplan" für deren Durchführung ausarbeiten, einschließlich eines Zeitplans, der Auswirkungen auf die Ressourcen und der Angabe von Aktivitäten, für die weitere Beschlüsse des Ständigen Rates erforderlich sind. Auf der Grundlage dieser Informationen wird das Sekretariat eine vorläufige Bewertung der administrativen und finanziellen Auswirkungen dieses Aktionsplans vornehmen, einschließlich der eventuell erfor-

³ Diese Konferenz wurde von Kasa chstan als Pendant zur damalig en KSZE Anfang der neunziger Jahre begründet und hat nunmehr einen ähnlichen prozessartigen Charakter angenommen.

derlichen Einrichtung einer Antiterrorismus-Einheit oder -Ansprechstelle innerhalb des Sekretariats. Damit ist freilich kein Eingreifverband gemeint, sondern eine Verwaltungseinheit.

Der Ständige Rat soll über den Amtierenden Vorsitzen und unterstützt durch das Sekretariat die Umsetzung des Aktionsplans laufend kontrollieren und erkunden, welche Quellen zur Unterstützung der Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus herangezogen werden können, darunter Expertenteams, und mit welchen zusätzlichen Aufgaben der Ständige Rat die Feldpräsenzen betrauen könnte.

Regionale sicherheitspolitische Fragen

Beschluss Nr. 2 widmet sich regionalen sicherheitspolitischen Fragen; der *erste Abschnitt* behandelt die Sicherheit in Südosteuropa.

Der Ministerrat begrüßte den Abschluss der Rahmenvereinbarung vom 13. August 2001 in *Mazedonien* und die entsprechende Verfassungsänderung vom 16. November und erklärte seine Bereitschaft, die unter Anhang C der Vereinbarung von der OSZE übernommene Hilfestellung in der Umsetzung der Programme zu Polizeiausbildung und -reform, Medien und interethnischen Beziehungen zu leisten, um damit dem Land u.a. auch engere Beziehungen zur euro-atlantischen Gemeinschaft zu ermöglichen, eine multiethnische Gesellschaft zu stärken und friedliche und harmonische Beziehungen zwischen den Bürgern zu fördern.

Mit Blick auf *Jugoslawien* erklärte der Rat seine Bereitschaft zur Unterstützung der Entwicklungen zur vollständigen Demokratie und zeigte Zufriedenheit mit den Fortschritten, insbesondere hinsichtlich der multiethnischen (d.h. vor allem gemischt serbisch-albanischen) Polizeiausbildung in Südserbien. Er erklärte auch seine Unterstützung für "ein demokratisches Montenegro in einem demokratischen Jugoslawien" und drückte damit die Präferenz der internationalen Staatengemeinschaft für den Zusammenhalt der beiden Republiken aus.

In Bezug auf das *Kosovo* begrüßten die Minister die Wahlen vom 17. November 2001 als "Anfang der Phase einer vorläufigen demokratischen Selbstverwaltung nach Maßgabe des Verfassungsrahmens" und forderten "alle gewählten Mandatare und alle ethnischen Gemeinschaften auf, an diesem Prozess voll verantwortlich teilzunehmen". Mit dieser Formulierung brachte der Ministerrat einerseits die zumindest deklaratorische Präferenz für den Fortbestand der verfassungsrechtlichen Stellung des Kosovo als Bestandteil Jugoslawiens zum Ausdruck sowie andererseits seine Missbilligung über die Haltung jener Gruppen und Parteien, die das gewählte Parlament boykottieren.

Zu Bosnien und Herzegowina erklärte der Rat die ausdrückliche Unterstützung der demokratisch gewählten Regierungen des Staates und der beiden Entitäten (d.h. der kroatisch-muslimischen Föderation und der Republika

Srpska) und forderte sie zu weiteren Fortschritten auf, insbesondere bei der Festigung der staatlichen Institutionen, der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen und der Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, womit der Rat auch seine Kritik an den in diesen Bereichen immer noch bestehenden Defiziten zum Ausdruck brachte. Der Rat erklärte ferner die Bereitschaft der OSZE, Aufgaben der bisherigen internationalen UN-Polizeitruppe (UNIPTF) zu übernehmen. Dieses Angebot wurde jedoch durch die nachfolgenden Ereignisse bereits überholt, da diese Aufgabe ab 2003 von der EU wahrgenommen wird.

In Bezug auf *Albanien* würdigten die Minister zunächst die Parlamentswahlen von 2001 und forderten die Regierung zur Umsetzung der Vorschläge des Abschlussberichts des BDIMR über die Wahlen und die Opposition zur uneingeschränkten Teilnahme am politischen Prozess auf. Auch hier bedeutet die letztere Formulierung Kritik an jenen Parteien, die die Teilnahme am parlamentarischen Entscheidungsprozess boykottieren.

Zu Kroatien begrüßte der Rat die bisherigen Fortschritte bei der Verwirklichung demokratischer und wirtschaftlicher Reformen und bot weitere Unterstützung durch die OSZE-Mission in Kroatien an, brachte jedoch auch die Erwartung auf weitere Schritte "in Kroatien ebenso wie in anderen Ländern der Region" zur Beseitigung des Elends der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zum Ausdruck, einschließlich ihres uneingeschränkten Rechts auf Rückkehr und auf Wiederinbesitznahme ihres Eigentums "in der gesamten Region". Mit dieser Formulierung lässt der Rat implizit seine Kritik am Fortbestand der administrativen Hindernisse erkennen, die eine Rückkehr der serbischen Flüchtlinge erschweren, verweist mit dieser Formulierung aber gleichzeitig auch darauf, dass gleichartige Defizite auch in anderen Staaten der Region fortbestehen.

In Bezug auf die *Rüstungskontrolle* würdigte der Rat den fortgesetzten Einsatz der OSZE bei der Umsetzung der Artikel II und IV von Anhang 1-B des Dayton-Abkommens⁴ und begrüßte den Abschluss der Verhandlungen unter Artikel V. Er erneuerte ferner die Verpflichtung zur Befassung mit dem Problem der Kleinwaffen und leichten Waffen, insbesondere auf der Grundlage des betreffenden OSZE-Dokuments, und begrüßte die diesbezüglichen Aktivitäten der Staaten in der Region.

Der zweite Abschnitt widmet sich der Republik Moldau. Der Ministerrat nahm Kenntnis von den Bemühungen aller Seiten um eine umfassende Lösung der Transnistrienfrage, bekräftigte aber zugleich, dass dabei die Souveränität und die territoriale Integrität der Republik Moldau gewährleistet sein müssten, und bestätigte damit seine ablehnende Haltung gegenüber Vorstellungen von einer Unabhängigkeit der Region Transnistrien. Er forderte beide Seiten, insbesondere aber die transnistrischen Behörden, auf, die Verhand-

_

Vgl. Heinz Vetschera, Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina, in: Institut für Friedensforschung und Sich erheitspolitik (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 335-355.

lungen über den Status unverzüglich und im bestehenden Format wieder aufzunehmen. Mit dieser Hervorhebung der transnistrischen Behörden machte der Rat auch seine Kritik an deren Haltung, die Teilnahme an den Verhandlungen zu verweigern, deutlich.

Der Rat begrüßte ferner, dass die Russische Föderation ihre auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 eingegangene Verpflichtung zum Abzug und zur Verwertung (also vor allem Vernichtung) von durch den KSE-Vertrag begrenzter Ausrüstung aus Transnistrien noch vor dem vereinbarten Zeitpunkt (Ende 2001) erfüllt hat. Dies bezieht sich auf die Bestände an schweren Waffen der früher dort stationierten 14. Armee, die im Lande verblieben waren und einen Streitpunkt dargestellt hatten. Der Rat vermerkte auch den Fortschritt beim Abzug von russischer Militärausrüstung, die nicht durch den KSE-Vertrag begrenzt ist, im Wesentlichen also Kleinwaffen und leichte Waffen, die vom entsprechenden OSZE-Dokument erfasst werden. Schließlich dankte der Rat jenen Staaten, die durch ihre finanziellen Beiträge der Russischen Föderation die zeitgerechte Erfüllung ihrer Verpflichtungen zum Abzug oder zur Vernichtung von Waffen und Munition gemäß dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 ermöglicht hatten.

Der dritte Abschnitt ist Georgien gewidmet. Der Rat bekannte sich "voll und ganz zur Unterstützung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität Georgiens" und schloss damit jegliche Ansprüche auf Gebietsabtretungen aus. Er begrüßte die Entwicklungen im Friedensprozess für die Region Zchinwali/Südossetien, insbesondere auch die Maßnahmen des OSZE-Vorsitzes, der OSZE-Mission in Georgien, der Europäischen Kommission und der Russischen Föderation u.a. zur Reduzierung von Kleinwaffen und leichten Waffen in dieser Region und äußerte die Erwartung auf weitere Fortschritte im Laufe des Jahres 2002, insbesondere in der Festlegung des politischen Status der Region Zchinwali/Südossetien innerhalb des georgischen Staates. Auch diese letztere Formulierung stellt ein klare Absage an sezessionistische Tendenzen dar.

Hinsichtlich der Lage in Abchasien hob der Ministerrat die Führungsrolle der Vereinten Nationen hervor, womit die bislang ohnehin schon bestehende Aufgabenverteilung zwischen den Vereinten Nationen und der OSZE in Georgien noch einmal bestätigt wurde. Er forderte die beteiligten Parteien zu einer umfassenden Lösung auf, die auch den politischen Status Abchasiens als souveräne Gebietseinheit innerhalb des Staates Georgien definieren sollte. Dies lässt eine klare Differenzierung hinsichtlich des angestrebten Status der beiden Regionen erkennen, da der Begriff "souverän" im Zusammenhang mit Südossetien nicht verwendet wird.

Die Minister drückten darüber hinaus ihre Anerkennung für den wesentlichen Beitrag des OSZE-Grenzüberwachungseinsatzes "entlang der Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation" aus und wiesen den Ständigen Rat an, Vorschläge zur Erweiterung der Überwachung auf die "Grenze zwischen Georgien und der Inguschischen

Republik der Russischen Föderation" zu prüfen. Ein entsprechender Beschluss des Ständigen Rates wurde nur kurze Zeit später gefasst.⁵

Der Ministerrat begrüßte ferner einerseits die Fortschritte hinsichtlich der 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen der Russischen Föderation über die Zukunft ihrer Streitkräfte in Georgien und bezeichnete die Schließung der Militärbasis in Wasiani und den Abzug der Ausrüstung vom Stützpunkt Gudauta als wichtige Schritte. Er drängte aber auch auf die baldige Verlegung der Infrastruktur des ehemaligen russischen Stützpunktes in Gudauta sowie auf eine rasche Vereinbarung über die Dauer und Modalitäten des Betriebs der verbleibenden russischen Militäreinrichtungen, womit er implizit seine Kritik an der bisherigen schleppenden Umsetzung zum Ausdruck brachte.

Schließlich begrüßte er den Wunsch nach gutnachbarlichen Beziehungen zwischen Russland und Georgien, vor allem die Einrichtung einer gemeinsamen Kommission zur Untersuchung angeblicher Bombardierungen in den Grenzgebieten, die zu beträchtlichen Spannungen geführt hatten.

Im *vierten Abschnitt* werden einerseits die Fortschritte der fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in den zehn Jahren seit ihres Beitritts zur OSZE gewürdigt, andererseits die Unterstützung der OSZE für soziale, wirtschaftliche und demokratische Reformen. Aus dieser letzteren Formulierung wird wiederum eine implizite Kritik an den noch vorhandenen Defiziten in diesen Bereichen erkennbar.

Der Rat betonte des Weiteren die besondere Gefährdung dieser Staaten durch internationalen Terrorismus, gewalttätigen Extremismus und organisierte Kriminalität. Diese Bedrohungen für Stabilität und Sicherheit beträfen zwar alle OSZE-Staaten, doch seien sie für Anrainerstaaten Afghanistans von besonderer Bedeutung. Er bekräftigt daher die ungebrochene Verpflichtung zur Unterstützung dieser Staaten beim Aufbau moderner Gesellschaften und bei der "Schaffung eines sicheren, stabilen und gedeihlichen Umfelds in der Region".

Der fünfte Abschnitt gibt der Besorgnis der Teilnehmerstaaten darüber Ausdruck, dass eine Regelung für Berg-Karabach trotz des verstärkten Dialogs zwischen den Parteien und der Unterstützung durch den Kovorsitz der Minsk-Gruppe, die 1994 in der OSZE als Verhandlungsrahmen zur Lösung des Konflikts eingerichtet worden war, bislang ausgeblieben ist. Der Rat rief die Parteien zur Fortsetzung der Friedensgespräche und zur raschen Beilegung des Konflikts auf der Grundlage der Normen und Grundsätze des Völkerrechts auf, womit ein klares Defizit im derzeitigen Prozess angesprochen wird. Auch die nachfolgende Aufforderung an die Parteien zur Erkundung weiterer Maßnahmen, die das gegenseitige Vertrauen verstärken könnten, einschließlich der Freilassung von Kriegsgefangenen, enthält deutliche Kritik. Diese explizite Forderung erinnert mit Nachdruck an die Tatsache, dass

⁵ OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 450, Geographische Ausweitung des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/450, 13. Dezember 2001.

einige dieser Gefangenen ein Jahrzehnt nach Beendigung der Kampfhandlungen noch immer unter Verletzung internationaler Konventionen festgehalten werden.

Die OSZE als politisches Dialogforum⁶

Beschluss Nr. 3 widmet sich der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum. In diesem Beschluss befasst sich der Ministerrat mit der Rolle der OSZE-Gremien, vor allem mit der Rolle

- des Ständigen Rates als wichtigstes Gremium für politische Konsultation und Beschlussfassung der OSZE sowie
- des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) als das OSZE-Gremium der politisch-militärischen Dimension zur Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen auf den Gebieten Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung und zur Aushandlung von Maßnahmen auf den Gebieten Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung.

Dabei wird das FSK auch damit beauftragt, sich mit jenen Aspekten neuer Herausforderungen an die Sicherheit auseinanderzusetzen, die unter sein Mandat fallen, und seine Aktivitäten dementsprechend anzupassen. Das FSK wird - unter Beibehaltung seiner bisherigen Autonomie und Beschlussfähigkeit - engere Verbindung zur Arbeit der OSZE insgesamt halten und zu diesem Zweck auf Ersuchen des Ständigen Rates sein Fachwissen politisch-militärischer Art einbringen. Dies kann gegebenenfalls die Beratung von OSZE-Feldeinsätzen in politisch-militärischen Fragen einschließen. Das FSK kann den Ständigen Rat oder den Amtierenden Vorsitzenden auch aus eigener Initiative beraten. Diese Aussage erscheint zwar hinsichtlich des Ständigen Rates eher redundant, da in beiden Gremien dieselben Delegationen vertreten sind, erweitert aber die Rolle des FSK gegenüber dem Vorsitz.

Aktivitäten im polizeilichen Bereich

Beschluss Nr. 9 setzt die bereits beim Istanbuler Gipfel 1999 begonnene Linie der Verstärkung der Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten im polizeilichen Bereich fort.

Die Teilnehmerstaaten bekräftigen in dem Beschluss die bereits in Istanbul erkannte Tatsache, dass die neuen Herausforderungen der Sicherheit - internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität und Drogenhandel wie auch die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen - eine

Vgl. Hierzu auch den Beitrag von Victor-Yves Ghebali im vorliegenden Band, S. 367-375.

entsprechende verstärkte Zusammenarbeit im Polizeibereich erfordern und dass eine wirksame Polizeiarbeit für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und die Verteidigung demokratischer Institutionen wesentlich ist. Sie verweisen auf die Verpflichtungen aus Artikel 44 und 45 der Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul, die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung nach Konflikten zu stärken.

Der Beschluss legt besonderes Gewicht auf die Rolle der Polizeiausbildung, insbesondere einer integrierten Polizeiausbildung, d.h. einer gemeinsamen Ausbildung von multiethnischen Polizeikräften in ethnisch gemischten Gebieten, wie sie von der OSZE in Südosteuropa gefördert und durchgeführt wird. Ein weiterer Schwerpunkt des Beschlusses ist die Schaffung eines Polizeidienstes, der das Vertrauen der gesamten Bevölkerung genießt, sowie die Verstärkung der bereits ausgeübten Rolle der OSZE in Polizeifragen, auch durch Beratung und Hilfe bei der Umstrukturierung bzw. dem Wiederaufbau von Polizeidiensten, durch Beobachtung und Ausbildung bestehender Polizeidienste, einschließlich der Ausbildung in Bezug auf Menschenrechte und Grundfreiheiten, womit ebenfalls ein in vielen Polizeidiensten fortbestehendes Problem angesprochen wird.

Die Hilfestellung der OSZE bei der Polizeiausbildung soll mit Blick auf die Verbesserung der Einsatzfähigkeit und der taktischen Fähigkeiten der Polizei, die Stärkung der zentralen Polizeiqualifikationen, einschließlich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, und gegebenenfalls den Umgang mit den strafrechtlichen Aspekten der illegalen Migration sowie die Verstärkung der bürgernahen Polizeiarbeit und der Kapazitäten zur Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus erfolgen. Auch dies drückt eine implizite Kritik an den vielerorts noch bestehenden Defiziten in diesen Bereichen aus.

Auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten und mit ihrer Zustimmung sollten Beratung oder Vermittlung von Beratern in Bezug auf die Erfordernisse einer wirksamen Polizeiarbeit und ein Informationsaustausch zwischen zwei oder mehreren Teilnehmerstaaten über Erfahrungen und bewährte Polizeimethoden zur Bewältigung der neuen Sicherheitsherausforderungen geleistet werden. Zur Unterstützung der angeführten Aktivitäten wird die OSZE, wenn angebracht - vorzugsweise jährlich - Treffen von Polizeiexperten aus OSZE-Teilnehmerstaaten und Vertretern anderer einschlägiger internationaler und regionaler Fachorganisationen einberufen und sicherstellen, dass OSZE-Aktivitäten in polizeibezogenen Fragen in Absprache mit anderen maßgeblichen Beteiligten und Organisationen durchgeführt werden, um Defizite auszugleichen und Doppelarbeit oder Kompetenzüberschneidungen zu verhindern. Die OSZE wird schließlich ihre Fähigkeiten bei der Planung, Durchführung und Leitung einer effizienten Ausbildung, von Überwachungsaufgaben und des Aufbaus von Kapazitäten im polizeilichen Bereich fördern.

Das Bukarester Ministerratstreffen stellt ein durch die Ereignisse bedingtes Konglomerat von Themen dar. Einerseits mussten laufende Fragen abgehandelt und einer Lösung zugeführt oder doch zumindest fortgeschrieben werden, wie dies auch bei anderen solchen Treffen der Fall war. Andererseits dominierten die Terroranschläge vom 11. September 2001 auch die Tagesordnung des Treffens des OSZE-Ministerrats und fanden eine entsprechende Berücksichtigung in der Erklärung, den Beschlüssen und im Aktionsplan.

Diese Ambivalenz lässt sich auch anhand der verwendeten Sprache nachvollziehen. Während der Ministerrat bei der Formulierung der Beschlüsse im Bereich regionaler Sicherheit und zur Polizeiarbeit oftmals auf die floskelhafte Sprache politischer Kompromisse zurückgreifen musste, ist dies bei den Aussagen zum Terrorismus kaum der Fall. Die Verurteilungen erfolgen ohne Wenn und Aber und lassen damit den Schluss zu, dass in dieser Frage tatsächlich ein starker und durchgehender Konsens aller 55 Teilnehmerstaaten der OSZE besteht.

Dieser ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Einerseits hatten die Anschläge ihren Ursprung außerhalb des OSZE-Raumes und beruhten auf einer ideologischen Grundlage, die von allen OSZE-Staaten als Bedrohung empfunden wird, nämlich auf dem islamischen Fundamentalismus. Für ihn stellen die westlichen Staaten ebenso ein Feindbild dar wie Russland oder die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten der OSZE.

Anderseits beruht die Ablehnung des Terrorismus nur zum Teil auf gemeinsamen Wertvorstellungen. Für westliche Demokratien stellt Gewalt in der Politik ein inakzeptables Mittel dar, egal aus welchen Motiven. In anderen Teilnehmerstaaten gehörte Gewalt in der Politik bis vor kurzem entweder zum Repertoire der innenpolitischen Auseinandersetzung, oder es wurden gewaltbereite Gruppen in anderen Staaten unter dem Etikett des "Befreiungskampfes" unterstützt. Insofern sich jedoch die politischen Eliten in diesen Staaten durch gewaltsame Oppositions- oder Sezessionsbewegungen bedroht sehen, haben auch sie jeden Grund, eine allgemeine Ablehnung des Terrorismus und die verbesserte Kooperation zu seiner Bekämpfung zu unterstützen. Aus eben diesem Grund wurde es aber auch erforderlich, in die entsprechenden Texte die Warnung einzubauen, dass die Bekämpfung des Terrorismus nicht zur Unterdrückung von Menschenrechten missbraucht werden darf. Auch die klare und unzweideutige Sprache zum Thema "Terrorismus" darf damit nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die OSZE einen durchaus gemischten Teilnehmerkreis aufweist, der sowohl hinsichtlich der geographischen und strategischen Lage als auch mit Blick auf die Wertvorstellungen und den Entwicklungsstand hinsichtlich der in der OSZE vereinbarten Standards als inhomogen bezeichnet werden muss. Diese Inhomogenität findet im Regelfall in den oftmals sehr verklausulierten, floskelhaften Formulierungen ihren Niederschlag, die die unterschiedlichen Ansichten und Einstellungen mit Formelkompromissen überbrücken müssen. Sie kann aber selbst dort gesehen werden, wo alle 55 Teilnehmerstaaten unter dem Schock eines Ereignisses wie der Anschläge vom 11. September 2001 zu einer gemeinsamen Sprache finden.

Der Reformprozess der OSZE seit den Beschlüssen des Ministerrats von Bukarest im Jahre 2001

Auf ständigen Druck der Russischen Föderation, die sowohl mit der Arbeitsweise der Institutionen als auch mit der politischen Entwicklung der OSZE unzufrieden war, nahm die OSZE zu Beginn des Jahres 2001 eine umfassende Reformdebatte über die Organisation auf. Angesichts der Vorbehalte der überwältigenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten gegenüber den russischen Klagen und Forderungen verhießen die Aussichten auf eine solche Debatte anfangs nichts Gutes. Die Terroranschläge vom 11. September auf die Vereinigten Staaten zogen jedoch eine Kompromissbereitschaft nach sich, die einen in vieler Hinsicht reibungslosen Verlauf des Ministerratstreffens in Bukarest am 3. und 4. Dezember ermöglichte. Insbesondere verabschiedete der Rat ein erstes Paket von Reformmaßnahmen und vereinbarte, auch in Zukunft über Fragen im Zusammenhang mit Reformen nachzudenken. Der vorliegende Beitrag analysiert die im Jahr 2001 gefassten Beschlüsse und gibt einen Überblick über die Folgemaßnahmen in der ersten Hälfte des Jahres 2002.

Die Beschlüsse von Bukarest: Ein erster positiver Schritt aus der Sicht Moskaus

Die Debatte über die Reform der OSZE begann bereits im Januar 2001 unter der Ägide des rumänischen Vorsitzes, der nach intensiven Konsultationen eine Bestandsaufnahme der zu behandelnden Fragen vorlegte.² Der Ständige Rat beauftragte nach einer Erweiterten Sitzung am 5. Oktober 2001 eine informelle offene Arbeitsgruppe damit, Empfehlungen für das bevorstehende Ministerratstreffen zu erarbeiten. Es stellte sich jedoch heraus, dass die Arbeitsgruppe nicht dazu in der Lage war, zu maßgeblichen Schlussfolgerungen zu gelangen. Sie legte lediglich zwei Textentwürfe vor, die lauter Bestimmungen enthielten, die in Klammern standen (d.h., über sie war keine Einigkeit erzielt worden). Der erste der beiden Entwürfe befasste sich mit der Stärkung des *politischen Dialogs* innerhalb der OSZE, der zweite hatte die

Vgl. CIO.GAL/2/201 vom 8. Janu ar 2001, CIO.GAL/22/01 vom 31. Mai 2001 sowie CIO.GAL/50/01 vom 28. September 2001.

Zu den Klagen und Forderungen Moskaus vgl. Victor-Yves Ghebali, Das Wiener Ministerratstreffen und die Folgen - Vom Umgang mit der russischen Malaise, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 29-40.

Verbesserung des *Managements* der Organisation zum Thema.³ Letztlich fasste der Ministerrat den größten Teil des Inhalts des ersten und einige wenige Elemente des zweiten Entwurfs zu einem einzigen Beschluss unter dem Titel "Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum" zusammen.⁴ In genereller Übereinstimmung mit Moskau wird in der Präambel des Beschlusses die Bedeutung der OSZE als politisches Dialogforum ebenso anerkannt wie "die Notwendigkeit, den Leitern von Institutionen und Feldeinsätzen politische Beratung zuteil werden zu lassen". Was den operativen Teil des Textes angeht, so behandelt er auf mehr oder weniger milde Weise einige der von Russland aufgeworfenen Grundsatzfragen.

Erstens kamen die Teilnehmerstaaten überein, die Ministerratstreffen durch den Vorbereitungsausschuss oder in offenen *Ad-hoc-*Arbeitsgruppen, die rechtzeitig im Voraus eingerichtet werden, vorbereiten zu lassen. Sie kamen damit der russischen Forderung nach sorgfältigerer Vorbereitung der Treffen nach, durch die improvisierte Beschlüsse und "*Last-Minute*"-Verhandlungen ausgeschlossen werden sollen.⁵

Zweitens enthält der Bukarester Beschluss eine Reihe von Bestimmungen, die auf russische Überlegungen zur Stärkung der politischen Sichtbarkeit und Wiederherstellung der Autorität des Ständigen Rates durch eine straffere Tagesordnung (die sich wieder auf "wichtige Fragen" konzentrieren soll) und ein regelmäßiges Berichtssystem, das es dem Rat erlaubt, eine wirksamere Kontrolle über die OSZE-Institutionen und -Feldmissionen auszuüben, zurückgeht. In Absatz 1 des Beschlusses heißt es dementsprechend, der Ständige Rat werde "einen ständigen Rahmen für den politischen Dialog" bereitstellen und seine regulären wöchentlichen Sitzungen "auf die Erörterung von Fragen konzentrieren, die für die Teilnehmerstaaten von Interesse sind". Der Beschluss empfiehlt dem Ständigen Rat ferner, Erörterungen mit Vertretern anderer Sicherheitsinstitutionen abzuhalten und (wenn angebracht) "öffentliche Erklärungen zu Tagesthemen (zu) verabschieden, die für die Regierungen, die Zivilgesellschaft und die Öffentlichkeit von Interesse sind". Außer-

Vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe, PC.DEL/961/01, mit den Anhängen CIO.GAL/63/ Rev.2 (Anhang 1) und CIO.GAL/61/01/Rev.3 (Anhang 2) vom 28. November 2001.

Beschluss Nr. 3, Förderung der Rolle der OSZE als politische s Dialogforum. Die Beschlüsse von Bukarest sind abgedruckt im vorliegenden Band, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, S. 435-466, hier: S. 455-458. Zu den früheren Versionen des Textentwurfs vgl. CIO.GAL/56/01 vom 19. Oktober (sowie Rev.1 vom 24. Oktober 2001) und CIO. GAL/63/01 vom 31. Oktober (sowie Rev.1 vom 22. November, Rev.2 vom 26. November und Rev.3 vom 28. November 2001).

⁵ Vgl. Beschluss Nr. 3, a.a.O. (Anm. 4), Absatz 6.

⁶ Ebenda, Absatz 1. Solche Erklärungen wurden vom Ständigen Rat allerdings nach den Terroranschlägen des 11. September bereits verabschiedet. Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Erklärung des Ständigen Rates, PC.JOUR/355 (Anhang) vom 21. September 2001; OSZE, Ständiger Rat, Erklärung des Ständigen Rates in Unterstützung der Aktionen im Kampf gegen den Terrorismus unter Führung der Verei nigten Staaten, PC.JOUR/360 (Anhang) vom 11. Oktober 2001; OSZE, Ständiger Rat, Erklärung des Ständigen Rates zum fünfzigsten Jahrestag der Verabschiedung des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, PC.JOUR/361 (Anhang) vom 18. Oktober 2001.

dem kündigt er an, der Ständige Rat werde Berichte der OSZE-Feldmissionen und der Leiter der OSZE-Institutionen "weiterhin regelmäßig" prüfen (allerdings nicht in festen Zeitabständen, wie Moskau es gern gesehen hätte). Hinsichtlich der OSZE-Institutionen soll diese Prüfung "in vollständiger Einhaltung ihres jeweiligen Mandats" erfolgen. Diese Auflage wurde von Delegationen eingefügt, die verhindern wollten, dass bestehende Mandate beschnitten werden. Aus ähnlichen Gründen wurde die Idee, "Koordinierungssitzungen" abzuhalten, die vom Amtierenden Vorsitzenden einberufen werden sollten, fallen gelassen. Hinsichtlich der Feldeinsätze soll die Prüfung auf der Grundlage schriftlicher Tätigkeitsberichte, die im Voraus verteilt werden, vorgenommen werden und vorab informelle Erörterungen mit unbeschränktem Teilnehmerkreis mit dem Missionsleiter einschließen; diese Erörterungen werden allerdings nicht wie von Moskau gewünscht in politische Direktiven münden.⁷

In Bezug auf Moskaus Bedenken hinsichtlich der strikten Einhaltung der Konsensregel in allen Phasen der Debatten stellt der Bukarester Beschluss drittens fest, dass die Sitzungen aller intergouvernementalen Gremien der OSZE "unter Einschluss aller, auf gleichberechtigter Basis und in Form eines freien Meinungsaustauschs" durchzuführen sind, "um die Interessen aller Teilnehmerstaaten wahrzunehmen und Bereiche für Zusammenarbeit und Kompromisse zu ermitteln".⁸ Insbesondere beauftragt er den Ständigen Rat, den Vorbereitungsausschuss für seine Entscheidungsfindung zu "nutzen" (nicht aber "in vollem Umfang zu nutzen" oder "im größtmöglichen Umfang zu nutzen", wie es von Moskau erwartet worden war).⁹

Der Bukarester Ministerrat ergriff *viertens* im Hinblick auf die wichtige Frage der *Neugewichtung der drei Dimensionen* zugunsten der politisch-militärischen und der ökonomisch-ökologischen Dimension einige vorbereitende Initiativen. Er klärte die Beziehungen zwischen dem Forum für Sicherheitskooperation und dem Ständigen Rat und empfahl dem Forum, seine Agenda so an die neuen Herausforderungen an die Sicherheit anzupassen, dass es sich mit deren politisch-militärischen Aspekten auseinandersetzen kann.¹⁰ Noch bedeutender war die Aufforderung, das Forum solle im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs einen Beitrag zu einer eigenen Strategie der OSZE zur Abwendung der Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert leisten, die vom Ständigen Rat ausgearbeitet werden soll.¹¹ Darüber hinaus beschloss der Ministerrat, die ökonomisch-ökologische Dimen-

7 Vgl. Beschluss Nr. 3, a.a.O. (Anm. 4), Absatz 1.

9 Vgl. ebenda, Absatz 1.

⁸ Ebenda, Absatz 7.

¹⁰ Vgl. ebenda, Absätze 8 und 9.

Diese Bestimmung wurde nicht in den Reformbeschluss aufgenommen, sondern findet sich in Absatz 8 der Erklärung des Ministerrats von Bukarest, abgedruckt im vorliegenden Band, Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 4), S. 436-438, hier: S. 437.

sion durch die Einrichtung eines speziellen informellen Unterausschusses des Ständigen Rates für Wirtschaft und Umwelt umzustrukturieren.¹²

In einer Reihe von Fragen konnte keine Übereinstimmung erzielt werden, so z.B. in Personal- und Haushaltsfragen, Fragen zum Zusammenwirken von Amtierendem Vorsitzenden und Sekretariat, der Vertretung der OSZE nach außen, der Abgabe von Stellungnahmen im Namen der Organisation und - was besonders bedauerlich ist - über die Rechtsfähigkeit der Organisation. In dieser besonderen Frage war aufgrund des Widerstands einer einzigen Delegation (derjenigen der USA) jegliche Übereinkunft mit Ausnahme der schlichten Anweisung an die bereits bestehende informelle Arbeitsgruppe für Rechtsfähigkeit, "ihre Arbeit fortzusetzen und nach einer Lösung für diese Frage zu trachten", ¹³ ausgeschlossen.

Im allgemeineren Bereich der Reformen gelangte man jedoch zu zwei substantiellen Beschlüssen. Der erste bezieht sich auf Terrorismus - ein Thema, das Moskau besonders am Herzen liegt. Der Rat billigte einen detaillierten "Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus", der einen Rahmen für umfassende Aktionen seitens der Teilnehmerstaaten und der Organisation als Ganzer bietet - sowohl in Form eigener Aktivitäten als auch in Zusammenarbeit mit anderen Foren. 14 Obwohl der Aktionsplan unter dem "Mehrwerts"-Gesichtspunkt fragwürdig ist, ist er keineswegs unbedeutend: Er ist Ausdruck eines Aktes der Solidarität der Gemeinschaft der OSZE-Staaten mit dem weltweiten Kampf gegen den Terrorismus und demonstriert gleichzeitig die Fähigkeit der OSZE, die Ressourcen aller ihrer drei Dimensionen parallel zu nutzen. Der zweite Beschluss betrifft Aktivitäten im polizeilichen Bereich. Er zielt darauf ab, Regierungen dabei zu unterstützen, einer Reihe von "neuen Sicherheitsherausforderungen", einschließlich Terrorismus, zu begegnen, und zugleich die Fähigkeiten der OSZE im Bereich zivilpolizeilicher Aktivitäten als Bestandteil ihrer weltweiten Bemühungen um Krisenbewältigung zu stärken.15

Die Beschlüsse von Bukarest bleiben weit hinter den grundlegendsten Erwartungen Russlands zurück, obwohl sie durchaus einige der gewünschten Elemente enthalten. ¹⁶ Gleichwohl entschied sich Moskau, sie als einen ersten

Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus (und Anhang: Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus), abgedruckt im vorliegenden Band, Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 4), S. 438-448.

¹² Vgl. Beschluss Nr. 3, a.a.O. (Anm. 4), Absätze 11 bis 13.

¹³ Ebenda, Absatz 2

Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, ebenda, S. 461-465. Vgl. auch OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 448, PC.DEC/448 vom 4. De zember 2001. Neben Terrorismus werden als weitere Sicherheitsherausforderungen gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Menschenhandel sowie die destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen genannt.

Darüber hinaus wurde Russlands relative Zufriedenheit mit den Bukarester Beschlüssen bereits wenige Tage nach dem Ministerratstreffen durch die Schließung der OSZE-Missionen in Estland und Lettland wieder zunichte gemacht. Während Moskau vehement für den Verbleib der OSZE-Präsenzen in beiden Ländern pl ädierte, betrachtete die große Mehrheit der Teilnehmerstaaten auf der Grundlage der so genannten "Richtlinien", die der

positiven Schritt zu werten und forderte die Fortsetzung und Weiterentwicklung des Reformprozesses. Dementsprechend beauftragten die Minister den Ständigen Rat, sich mittels einer entsprechenden Arbeitsgruppe "weiterhin mit Fragen in Bezug auf eine Reform der OSZE zu befassen und dem nächsten Ministerratstreffen darüber zu berichten".¹⁷

Folgemaßnahmen nach Bukarest: Die Arbeitsgruppe für OSZE-Reform

Am 26. April 2002 richtete der portugiesische Vorsitz eine offene Arbeitsgruppe ein, die die im Vorjahr begonnene Arbeit zur Reform der OSZE voranbringen sollte. Die Arbeitsgruppe legte ihren Diskussionen eine (vom Amtierenden Vorsitzenden vorbereitete) leicht überarbeitete Fassung des Textentwurfs zum "Management" zugrunde, den die Minister in Bukarest nicht angenommen hatten und der sieben spezifische Themen umfasst: Berichte der OSZE-Institutionen und -Feldeinsätze, Unterstützung seitens des Sekretariats für den Amtierenden Vorsitzenden, die Teilnehmerstaaten, die Institutionen und die Feldeinsätze, Zuständigkeiten des Amtierenden Vorsitzenden, Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit durch Eröffnung eines Verbindungsbüros des Sekretariats in Brüssel, Information der Öffentlichkeit, Personal und schließlich Haushaltsplanung und -führung.¹ Der Umfang der Agenda wurde vom Generalsekretär sogar noch erweitert, indem er die Zusammenfassung seiner beiden regelmäßigen Jahresberichte ("Über die Aktivitäten der OSZE" und "Über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet") in einem einzigen jährlichen Bericht beantragte, der jeweils ein ganzes Kalenderjahr in Übereinstimmung mit der Amtszeit des Vorsitzes abdecken soll. 19 In den vier Sitzungen des ersten Halbjahres 2002 (17. Mai sowie 7., 14. und 21. Juni 2002) konzentrierte sich die Arbeitsgruppe auf die Arbeit der Feldmissionen (einschließlich des Zusammenwirkens der beschlussfassenden und der ausfüh-

österreichische Vorsitz im Jahr zuvor herausgegeben hatte, die Mandate der Missionen als erfüllt. Da es keinen Konsens über eine Verlängerung gab, sahen sie die Mandate als beendet an. Nicht ohne Grund prangerte Russland diesen stillschweigenden Beschluss als politischen Fehler - von obendrein zweifelhafter rechtlicher Gültigkeit - an. Zur russischen Reaktion vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC.JOUR/373 vom 13. Dezember 2001 (Anhang), sowie PC.JOUR/374 vom 18. Dezember 2001 (Anhang).

Erklärung des Ministerrats von Bukarest, a.a.O. (Anm. 11), Absatz 5, S. 436.

19 Vgl. SEC.GAL/88/02 von 31. Mai 2002, SEC.GAL/92/02 vom 4. Ju ni 2002, SEC.GAL/96/02 vom 6. Juni 2002 sowie SEC.GAL/109/02 vom 21. Juni 2002.

¹⁸ Vgl. CIO/GAL/31/02 vom 15. Mai 2002 und Add.1 vom 3. Juni 2002. Zur Fassung von Bukarest vgl. CIO/GAL/63/01 vom 28. November 2001. Weitere Themen, die der Amtierende Vorsitzende ursprünglich vorgeschlagen hatte, waren die Gewichtung der drei Dimensionen und die Rechtsfähigkeit der OSZE. Vgl. CIO/GAL/24/02 und CIO/GAL/25/02 vom 24. April 2002.

renden Organe der OSZE) und die Information der Öffentlichkeit.²⁰ Parallel dazu bildete auch der informelle Finanzausschuss Untergruppen zur Ausarbeitung neuer Personal- und Finanzregelungen.

Auf der Grundlage der Überlegungen der Arbeitsgruppe und des informellen Finanzausschusses fasste der Ständige Rat am 28. Juni 2002 zwei Beschlüsse: den Beschluss über die "Verbesserung der Haushaltsführung der Organisation" ²¹ und den Beschluss über "OSZE-Erklärungen und Information der Öffentlichkeit"22. Aufgrund seines rein technischen Inhalts wird ersterer hier nicht behandelt. Was den zweiten der genannten Beschlüsse anbelangt, so tritt seine politische Relevanz (sowohl aus allgemeiner Sicht als auch aus der Sicht Moskaus) deutlicher zutage. Der Beschluss trifft eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen "offiziellen OSZE-Standpunkten", die in "Beschlüssen, Erklärungen und Dokumenten" zum Ausdruck kommen, "die von den Beschlussfassungsgremien mit Konsens verabschiedet werden" (eine eher unproblematische Kategorie), und "öffentlichen Erklärungen im Namen der gesamten OSZE", wie sie vom Amtierenden Vorsitzenden und vom Generalsekretär sowie von von ihnen ermächtigten offiziellen Vertretern abgegeben werden. Erklärungen, die der Amtierende Vorsitzende oder ein anderer offizieller Vertreter der OSZE in persönlicher oder nationaler Eigenschaft abgibt, müssen nunmehr "eindeutig als solche erkennbar sein", um jegliche mögliche Unklarheit zu vermeiden. Bei der Zusammenfassung der Ergebnisse der Erörterungen im Ständigen Rat oder im Ministerrat wird erwartet, dass der Amtierende Vorsitzende "das gesamte Spektrum der geäu-Berten Ansichten, wenn notwendig nach Rücksprache mit den Teilnehmerstaaten, berücksichtigt". Die Erklärungen und PR-Aktivitäten der Leiter von Feldeinsätzen und Institutionen sollten nicht im Widerspruch zu Konsensstandpunkten der OSZE stehen und auf jeden Fall unverzüglich den nationalen Delegationen in Wien übermittelt werden. Der Beschluss weist darüber hinaus die Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit an, als zentrale Koordinierungsstelle für alle öffentlichen Erklärungen der OSZE zu fungieren, um die Übereinstimmung mit den Konsensstandpunkten der OSZE zu fördern. und gleichzeitig zu vermeiden, dass von der Abteilung selbst Veröffentlichungen und Presseerklärungen abgegeben werden, die im Widerspruch zu Konsensbeschlüssen und Dokumenten der OSZE stehen. Schließlich beauftragt der Beschluss den Generalsekretär, regelmäßig über die Anwendung des Beschlusses Bericht zu erstatten. Dieser Beschluss, dessen Leitmotiv die "strikte Übereinstimmung mit Konsensstandpunkten" ist, kommt Moskau sicher sehr entgegen. Das Problem ist, dass er den Spielraum, den der Amtie-

Zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes der einzelnen Sitzungen vgl. CIO/GAL/34/02 vom 22. Mai, CIO/GAL/43/02 vom 11. Juni 2002, CIO/GAL/46/02 vom 18. Juni 2002 sowie CIO/GAL/47/02 vom 24. Juni 2002.

²¹ OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 486, Verbesserung der Haushaltsführung der Organisation. PC.DEC/486 vom 28. Juni 2002.

²² OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 485, OSZE-Erklärungen und Information der Öffentlichkeit, PC.DEC/485 vom 28. Juni 2002.

rende Vorsitzende, die Leiter der Feldmissionen und die Leiter der OSZE-Institutionen bisher genossen haben, erheblich einschränken könnte. Die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten den Textentwurf, auf dessen Grundlage der Beschluss letztlich gefasst wurde, mit unterstützt haben, ist allerdings ein wenig verblüffend.2

Wie zu erwarten war, hat es in der Frage der Rechtsfähigkeit keine Fortschritte gegeben: Die amerikanische Delegation hat unmissverständlich erklärt, dass sie "keine von den bereits früher dargelegten Positionen abweichende präsentieren" könne, solange "die Frage in Washington geprüft"24 werde. Auch die Diskussion über die Feldmissionen ist in eine Sackgasse geraten. Der Gedanke einer Vereinheitlichung der Vorschriften für die Berichterstattung hinsichtlich fester Zeitabstände und bestimmter Inhalte (z.B. Informationen über interne Personal- und Haushaltsfragen) findet keinen Konsens - sowohl aus prinzipiellen Erwägungen als auch in der Absicht, kleineren Missionen nicht zu strenge Verpflichtungen aufzuerlegen. Im Kern dreht sich das Problem jedoch um die Frage, welche Rolle jeweils der Amtierende Vorsitzende und das Sekretariat bei der Leitung der Feldmissionen, der Vertretung der OSZE nach außen und in den Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen spielen sollen. In diesem Zusammenhang zieht die Europäische Union in Erwägung, dass das Wiener Sekretariat formal autorisiert werden soll, politisch-analytische Kompetenzen zu entwickeln und eine kleine Abteilung einzurichten, deren Mitarbeiter dem jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden vom Generalsekretär als Angehörige seines "Kabinetts" zugeordnet werden könnten.²⁵

Überprüfungsprozess versus Reformprozess

In internationalen Organisationen wird das Thema Reformen normalerweise dann zur Sprache gebracht, wenn sie sich in einer Krise befinden, d.h. wenn Mitgliedstaaten (oder auch nur eine oder mehrere der wichtigsten Mächte) über die Verwaltung oder die politische Leistung der Institution klagen oder der Ansicht sind, dass ihre Beteiligung sich politisch nicht lohne. Innerhalb der OSZE lassen sich verschiedene Formen von Unzufriedenheit in unterschiedlicher Intensität ausmachen.

Einige Teilnehmerstaaten (namentlich Aserbaidschan, Georgien und Moldau) sind extrem unzufrieden mit der Unfähigkeit der OSZE, die "eingefrorenen Konflikte" wirksam zu bearbeiten, von denen sie als Konfliktparteien direkt

Vgl. PC.DEL/436/02 vom 17. Juni 2002 und Rev.1 vom 24. Juni 2002. Vgl. auch die Ergänzungsvorschläge der Türkei (PC.DEL/445/02/Rev.1 vom 20. Juni 2002) und Aserbai-23 dschans (PC.DEL/453/02 vom 21. Juni 2002)

PC.DEL/306/02 vom 30. April 2002 (eigene Übersetzung).

Vgl. PC.DEL/414/02/Rev.1 vom 21. Juni 2002. Zur formalen Position der Europäischen Union vgl. auch PC.DEL/297/02 vom 26. April 2002, PC.DEL/353/02 vom 17. Mai 2002 sowie PC.DEL/413/02 vom 7. Juni 2002.

betroffen sind. Eine Reihe weiterer Staaten ist unzufrieden, weil ihre jeweilige schlechte Bilanz im Bereich der Menschenrechte regelmäßig öffentlich in die Kritik gerät. In diese Kategorie gehören die zentralasiatischen Staaten, Belarus und ganz allgemein die meisten derjenigen Staaten, die ins Visier des Beauftragten für Medienfreiheit geraten sind. Eine große Zahl von Staaten (darunter die Mitgliedsländer der Europäischen Union und die Vereinigten Staaten) ist zwar nicht wirklich "unzufrieden" mit der OSZE, erkennt aber da keine Organisation Anspruch auf Perfektion erheben kann -, dass Verbesserungen im Hinblick auf einen vertieften politischen Dialog, einen transparenteren und bessere Beteiligung gewährleistenden Entscheidungsprozess, ein zufriedenstellenderes Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen sowie ein effektiveres und transparenteres Management notwendig sind; ihnen ist außerdem (mit Ausnahme der USA) klar, dass der OSZE dringend internationale Rechtsfähigkeit sowie die entsprechenden diplomatischen Privilegien und Immunitäten verliehen werden müssen. Schließlich ist da noch Russland, das mit seiner radikalen Behauptung, die OSZE befände sich in einer tiefen "Krise", eine Sonderstellung einnimmt

Die Russische Föderation fordert eine komplette institutionelle Generalüberholung mit dem Ziel, die Kontrolle der beschlussfassenden Organe über die Aktivitäten der OSZE sowie über die Verwaltung und die Haushaltsführung "wiederherzustellen". Sie verlangt eine substantiell überarbeitete Agenda, die es der OSZE gestattet, sich mit den "wirklichen" Bedrohungen und Herausforderungen der Gegenwart zu befassen (wie z.B. Terrorismus) und nicht nur mit "peripheren" Fragen. Sie wünscht ferner eine ausgeglichene Entwicklung aller drei Dimensionen umfassender Sicherheit, um das vermeintliche Übergewicht der menschlichen Dimension zu beenden und politisch-militärische Angelegenheiten (mittels des Themas gesamteuropäischer *Peacekeeping*-Einsätze) sowie ökonomisch-ökologische Angelegenheiten aufzuwerten. Schließlich verlangt Moskau das Ende der "Politik der doppelten Standards", die dazu führe, das die OSZE ihre Kritik und ihre bevormundende Unterstützung ausschließlich denjenigen Teilnehmerstaaten angedeihen lässt, die "östlich von Wien" liegen.

Derzeit betrachtet Moskau die Reform der OSZE als einen langfristigen Prozess, der als solcher eine der Hauptaufgaben bleiben muss. Russland hat deutlich gemacht, dass seine Einstellung zur OSZE vom Ergebnis dieses Reformprozesses abhängen wird. In diesem Zusammenhang erwartet es, dass der nächste Ministerrat die politische Bedeutung der OSZE bestätigen wird, indem er "eine Reihe von Beschlüssen zur Reform der OSZE mit präziseren Definitionen der für 2003 anstehenden Aufgaben", eine OSZE-Charta zur Bekämpfung des Terrorismus und einen Rahmenentwurf für OSZE-*Peace-keeping*-Aktivitäten verabschiedet.²⁶ Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmerstaaten glaubt jedoch nicht an eine "Krise" der OSZE. Sie lehnt die

26 Vgl. PC/DEL/480/02 vom 28. Juni 2002.

374

Idee, die Organisation strikten Bestimmungen zu unterwerfen, ab, da dies ihre traditionelle Flexibilität und damit auch ihre Fähigkeit, schnell auf Krisen reagieren zu können, die zu ihrem Markenzeichen geworden ist, gefährden würde. Die Europäische Union hat es so ausgedrückt: Die OSZE benötigt lediglich einige praktische Verbesserungen, folglich kann eine Reform kein dauerhafter Prozess sein. Es bleibt abzuwarten, ob Russland auf dem zehnten Ministerratstreffen (am 6. und 7. Dezember 2002 in Porto) mit einigen kurzfristig "lieferbaren" Ergebnissen zufriedengestellt werden kann.

Die Bedeutung des Ständigen Rates der OSZE

Einrichtung des Ständigen Rates

Der Ständige Rat der OSZE wurde unter der Bezeichnung "Ständiger Ausschuss der KSZE" durch einen Beschluss des Ratstreffens von Rom im Jahre 1993 eingerichtet und entsprang dem Bedürfnis, die OSZE (damals noch KSZE) durch ein ständiges, an ein und denselben Ort (Wien) gebundenes Gremium zu stärken. Die Teilnehmerstaaten werden im Ständigen Rat durch die Leiter der in Wien residenten OSZE-Delegationen bzw. -Vertretungen repräsentiert. Die Umbenennung in "Ständiger Rat" erfolgte auf dem Budapester Gipfeltreffen (Dezember 1994) und sollte die zentrale Rolle dieses Gremiums festigen. Dem diesbezüglichen Beschluss zufolge ist der Ständige Rat "das reguläre Gremium für die politische Konsultation und Beschlussfasung".¹ Die Europäische Sicherheitscharta präzisiert die Rolle des Ständigen Rates wie folgt: "Der Ständige Rat wird sich als reguläres Gremium für politische Konsultation und Beschlussfassung mit der gesamten Bandbreite von Grundsatzfragen und mit dem täglichen Arbeitsablauf der Organisation befassen."²

Zentrale Bedeutung des Ständigen Rates

Der mindestens einmal wöchentlich zusammentretende Ständige Rat wurde zur Drehscheibe der OSZE. Er ist das Herzstück des praktizierten Konsensprinzips und kooperativen Charakters dieser Organisation von 55 gleichberechtigten Teilnehmerstaaten. Der Ständige Rat wird von einer Reihe von informellen Unterorganen (wie etwa dem Vorbereitungsausschuss, dem informellen Finanzausschuss, informellen Arbeitsgruppen, dem Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt etc.) unterstützt. Durch diese Vielzahl von Konsultationsmechanismen hat sich in der OSZE eine Kultur permanenter und gleichberechtigter Beratungen und Konsultationen entwickelt, die im Vergleich zu anderen internationalen und regionalen sicherheitspolitischen Organisationen wohl einzigartig ist.

1 KSZE, Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 448.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarb eit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFS H (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 467.

Die Sitzungen des Ständigen Rates sind nicht öffentlich; die Dokumente des Ständigen Rates werden nur unter den Delegationen zirkuliert. Es hat sich allerdings die Praxis herausgebildet, die Anwesenheit von Medienvertretern anlässlich von Präsentationen politischer Akteure zu gestatten, die anschließende Debatte aber wieder im vertraulichen Kreis zu halten. Einige Delegationen veröffentlichen ihre Erklärungen regelmäßig über das Internet.

Die Frage der Medienwirkung der OSZE insgesamt sowie des Ständigen Rates im Besonderen beschäftigt die Delegationen seit geraumer Zeit. Vorschläge einiger Delegationen in Richtung auf mehr Medienpräsenz bei den Sitzungen oder zumindest regelmäßige Information über die Tätigkeit des Ständigen Rates im Nachhinein scheiterten bisher an der Unvereinbarkeit des Wunsches, Interessantes für die Öffentlichkeit zu liefern, mit dem Bedürfnis, bestimmte Themen vertraulich zu behandeln.

Ablauf des Ständigen Rates - Konsultationsfunktion

Die jeweils von demjenigen Land, das den OSZE-Vorsitz innehat, gestaltete Tagesordnung des Ständigen Rates hat sich in den nunmehr acht Jahren seines Bestehens nicht wesentlich geändert.³ Sie besteht aus wöchentlich wiederkehrenden, generellen Tagesordnungspunkten, die fester Bestandteil (fast) jeder Sitzung sind:

- Berichte der Leiter der OSZE-Missionen: Diese Berichte, in denen der jeweilige Leiter die Aktivitäten einer Mission sowie das allgemeine politische Umfeld, in dem diese tätig ist, darstellt, dienen als Grundlage für einen Informationsaustausch über die aktuelle Situation in einem bestimmten Teilnehmerstaat und geben den Delegationen Gelegenheit, ihre offizielle Haltung darzulegen. Aus der Gesamtheit der Erklärungen ergibt sich für den Vorsitz sowie den betroffenen und alle anderen Teilnehmerstaaten ein Bild über die internationale Einschätzung der jeweiligen Lage. Der zuständige Missionsleiter bekommt im Wege dieses Meinungsaustauschs und entsprechender Äußerungen des Vorsitzes Anleitung für sein weiteres Vorgehen.
- Berichte über Aktivitäten des/der Amtierenden Vorsitzenden: Der/die Amtierende Vorsitzende übt eine Koordinations- und Kommunikationsfunktion aus, die es ihm/ihr erlaubt, als Gesicht und Stimme der OSZE

Vgl. Márton Krasznai, Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg /IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 369-378.

- nach außen aufzutreten.⁴ Die wöchentlichen Berichte dienen der Information sowohl über durchgeführte als auch über geplante Aktivitäten und ermöglichen es den Teilnehmerstaaten, darauf zu reagieren.
- Berichte des Generalsekretärs der OSZE: Der im Wesentlichen mit Verwaltungsaufgaben und der Unterstützung des/der Amtierenden Vorsitzenden betraute Generalsekretär der OSZE wird zunehmend durch ein personell gestärktes Sekretariat und aufgrund seiner Kontinuität (fünf Jahre Amtszeit⁵) als wichtiger Repräsentant der Organisation wahrgenommen. In weiterer Erfüllung seines Mandats unterstützt er den Amtierenden Vorsitzenden durch seine Kontakte zu internationalen Organisationen; seine Berichte dienen ebenfalls der Information der wie auch dem Dialog mit den Teilnehmerstaaten.
- Berichte der Leiter der OSZE-Institutionen: Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, der Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte und der Beauftragte für Medienfreiheit berichten dem Ständigen Rat in regelmäßigen Abständen; auch für diese wichtigen Mechanismen der Konfliktverhütung gilt das oben Gesagte.

Im Wege all dieser Informationen, Berichte und Erklärungen übt der Ständige Rat eine *Steuerungsfunktion* im Hinblick auf laufende Operationen der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten aus.

Neben diesen feststehenden Tagesordnungspunkten wird der Ständige Rat zunehmend von hochrangigen Persönlichkeiten als *politische Plattform* genutzt. Bisheriger Höhepunkt war zweifelsohne der Auftritt des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Kofi Annan, im Juli 1999. Es folgten Präsentationen des Generalsekretärs der NATO, Lord Robertson, im Oktober 2000, des Kommissars für Außenbeziehungen der Europäischen Union, Chris Patten, im November 2000 und des Hohen Repräsentanten der Europäischen Union, Javier Solana, im Januar 2001. Darüber hinaus nehmen auch immer wieder hohe politische Vertreter von Teilnehmerstaaten die Gelegenheit wahr, ihre Haltung zu sicherheitspolitisch relevanten Fragen diesem Gremium von 55 Staaten vorzutragen, wie z.B. im Februar 2000 der Staatspräsident von Kasachstan, Nursultan Nasarbajew, und im September 2001 der

Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 3.

1

Laut Beschluss des Stockholmer Ministerrats im Jahr 1992 wird der Generalsekretär für einen Zeitraum von drei Jahren ernannt. Dieser Zeitraum kann um eine weitere Amtsperiode von zwei Jahren verlängert werden. Vgl. Der Generalsekretär der KSZE (Anhang 1 zu den Beschlüssen des Stockholmer Treffens des KSZE-Rates), Stockholm, 15. Dezember 1992, in: Fastenrath a.a.O. (Anm. 4), Kap. A.7, S. 1. Auf dem Bukarester Ministerratstreffen im Dezember 2001 wurde die Amtszeit des seit 1999 am tierenden Generalsekretärs Ján Kubiš mit Wirkung ab dem 15. Juni 2002 ausnahmsweise um weitere drei Jahre verlängert. Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 435-466, hier: S. 466.

Staatspräsident von Kirgisistan, Askar Akajew. Diese Entwicklung zeigt die steigende Relevanz der OSZE im sicherheitspolitischen Gefüge Europas und der angrenzenden Regionen.

Der Meinungsaustausch mit hohen Repräsentanten anderer internationaler Organisationen dient dem zunehmenden Bedürfnis nach einer Vernetzung, Koordination, ja - in Ansätzen - Aufgabenteilung europäischer Sicherheitsorganisationen, wie er in der 1999 verabschiedeten Plattform für kooperative Sicherheit zum Ausdruck kommt.⁶

Der wesentlichste Punkt der Tagesordnung ist jedoch den aktuellen Fragen gewidmet. Dieser Punkt bietet Gelegenheit, aktuellste Entwicklungen in allen drei Dimensionen der OSZE vorzubringen, sei es um die anderen Teilnehmerstaaten über die Situation im eigenen Land entsprechend zu informieren, sei es um Aufklärung über Entwicklungen in anderen Staaten zu erhalten. Um einen Dialog über aktuelle Fragen zu ermöglichen, empfiehlt es sich in aller Regel, den/die angesprochenen Staat(en), den Vorsitzenden des Ständigen Rates sowie eventuell auch andere Teilnehmerstaaten, deren Unterstützung man erhofft, im Vorhinein auf das beabsichtige Vorbringen aufmerksam zu machen. Oftmals handelt es sich um Fragen der menschlichen Dimension, wie Verhaftungen, Todesurteile und Medienfragen, deren Lösung dringlich geboten erscheint. Ein weiterer Themenkreis sind Reaktionen auf Wahlergebnisse bzw. Berichte des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte über die Beobachtung von Wahlen. Es werden aber auch politisch-militärisch relevante Themen angeschnitten, wie etwa Entwicklungen im Kaukasus, in Nordirland oder im Grenzdreieck Usbekistan/Kirgisistan/ Tadschikistan.

Vor allem mit dem Aufgreifen aktueller und dringender Probleme nimmt der Ständige Rat seine Rolle im Bereich der Konfliktverhütung wahr.

Beschlussfassungsfunktion des Ständigen Rates

Der Ständige Rat arbeitet auf der Grundlage des Konsensprinzips. Gelegentliche Anläufe, das Konsensprinzip zu relativieren oder gar zu durchlöchern, sind in jüngster Zeit mit aller Regelmäßigkeit gescheitert. In der Europäischen Sicherheitscharta (Istanbul 1999), die den letzten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs abgesegneten Stand der OSZE-Strukturen und -Mechanismen wiedergibt, war es ein Anliegen einer ganzen Reihe von Staaten, allen voran der Russischen Föderation, dieses Prinzip in aller Eindeutigkeit zu bestätigen. Das dort ebenfalls festgeschriebene Gebot, auf politische Situationen in flexibler Weise zu reagieren, soll andererseits gewährleisten, dass rasche Reaktionen nicht durch das Erfordernis einstimmiger Beschlüsse

_

⁶ Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), Beschlussdokument - Die Plattform für kooperative Sicherheit, S. 474-476.

⁷ Vgl. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), S. 459.

be- bzw. verhindert werden. In diesem Spannungsfeld bewegt sich nahezu täglich der Vorsitzende des Ständigen Rates.

In der Praxis gibt es Konsensbeschlüsse über budgetäre Maßnahmen (Jahresbudgets, Zusatzbudgets, Verteilerschlüssel etc.) und organisatorische bzw. institutionelle Fragen, über die Aufnahme neuer Teilnehmerstaaten bzw. die Aufnahme von Beziehungen zu neuen Partnerstaaten, über Mandat und Dauer einzurichtender und bestehender Missionen, über Vorschläge zur Ernennung des Generalsekretärs und der Leiter der Institutionen durch den Amtierenden Vorsitz, über dem Ministerrat oder den Treffen der Staats- und Regierungschefs vorzulegende Berichte, Erklärungen, Beschlüsse etc., über Zeit, Ort, Tagesordnung und Modalitäten von Ministerräten und Treffen der Staats- und Regierungschefs, Konferenzen und Seminaren, über Aktionspläne, Strategien und ähnliche umfassende Tätigkeitsbereiche.

Weitere Formen der Konsensvermittlung

Abgesehen von formellen Beschlüssen gibt es auch andere Möglichkeiten der Artikulation der im Ständigen Rat vorherrschenden Meinungen. Es obliegt dabei vor allem dem Leiter der Ständigen Vertretung des jeweiligen Vorsitzlandes, der den Vorsitz im Ständigen Rat ausübt, die im Rat ausgedrückte Meinungsvielfalt zu bündeln und zum Ausdruck zu bringen. Dabei stehen ihm verschiedene, durch Gewohnheit gebildete Mechanismen zur Verfügung, wie Erklärungen, Zusammenfassungen und Perzeptionen. Als Vorsitzender wird man sich einer Erklärung bedienen, wenn man der Haltung der Teilnehmerstaaten mittels der Autorität des Vorsitzenden Nachdruck und Gewicht verleihen möchte. Eine Zusammenfassung erlaubt es, auch widersprüchliche Meinungen darzulegen, um dann letztlich einen Weg zu weisen, der geeignet sein muss, auf keinen Widerspruch zu stoßen. Das delikateste Instrument ist das einer "Chairperson's perception", aus der bereits der Gedanke hervortritt. dass die anvisierte Zusammenfassung nicht die volle Zustimmung aller Delegationen finden könnte, der Vorsitz allerdings doch eine Empfehlung über die weitere Vorgehensweise treffen möchte. Die Technik bei all diesen Äußerungen liegt in möglichst solider vorausgegangener Konsultation sowie im Fingerspitzengefühl des Augenblicks.

Konsultationsmechanismen

Das Erfordernis eines formellen oder auch informellen Konsenses macht es zur wichtigsten Aufgabe des Vorsitzenden des Ständigen Rates, alle Vorhaben auf dem Konsultationswege abzuklären. Dabei gibt es eine ganze Reihe von Konsultationsprozessen in verschiedenen Formaten, die sich bewährt haben, die aber jeder Vorsitz entsprechend seinen Prioritäten gestalten kann.

Quasi-institutionalisiert sind wöchentliche Besprechungen des/der Vorsitzenden des Ständigen Rates mit den Vertretern der beiden anderen Troikastaaten (vorhergehender und nachfolgender Vorsitz) sowie mit dem Generalsekretär der Organisation.

Bei Konsultationen mit Delegationen der Teilnehmerstaaten ist naturgemäß auf all jene Staaten besonders Rücksicht zu nehmen, die direkt von einem Vorhaben betroffen sind, bzw. auf solche Staaten, die an den Entwicklungen ein besonderes Interesse zeigen. Dieser Kreis ändert sich je nach Thematik. Allerdings gibt es eine Gruppe von Staaten, die sich zu jedem Thema äußern und dazu aufgrund ihrer personellen Kapazitäten auch in der Lage sind. In der Praxis bilden diese Staaten gemeinsam mit der OSZE-Troika eine Art informeller Lenkungsgruppe, ein Instrument, ohne das der Amtierende Vorsitz kaum seinen vielfältigen Aufgaben und seiner Verantwortung, die Organisation zu leiten, nachkommen kann.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU spiegelt sich in einer sehr hohen Kohärenz der Europäischen Union in OSZE-Fragen wider. Die regelmäßigen Besprechungen mit der Vertretung des die EU-Präsidentschaft innehabenden Teilnehmerstaates haben den Vorteil, dass diese Informationen an die 14 anderen Mitgliedstaaten der EU weitergeleitet und mit diesen gemeinsame Positionen erarbeitet werden. Darüber hinaus schließen sich diesen EU-Positionen in aller Regel auch die Beitrittskandidatenländer an, so dass der/die Vorsitzende über Konsultationen mit der Delegation des die EU-Präsidentschaft innehabenden Landes eine Staatengruppe von bis zu 28 Staaten erreichen kann. Eine weitere Gruppe mit zumeist gemeinsamen Positionen bilden die GUUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidschan, Moldau) und, wenngleich nur fallweise, die Gruppe der Visegrädstaaten (Ungarn, Polen, Slowakische Republik, Tschechische Republik). Daneben existieren andere Gruppierungen und informelle Formationen, die alle der Abstimmung dienen.

Trotz dieser endlosen Abfolge größerer und kleinerer Gruppentreffen ist die Frage unzureichender Transparenz der Entscheidungsfindung immer wieder Kritikpunkt einer Reihe von Delegationen, die sich nicht ausreichend informiert fühlen. Der Vorsitz steht hier vor einer fast unlösbaren Aufgabe. Er muss einerseits die wichtigsten Akteure an Bord haben, darf aber gleichzeitig auch keinem anderen interessierten Staat das Gefühl geben, seine Interessen würden nicht genügend berücksichtigt. Eine Aufgabe, die ungeheuer viel Zeit, Geduld und diplomatisches Geschick erfordert.

Der Vorbereitungsausschuss

Im November 1999 wurde als "Hilfestellung für seine (des Ständiger Rates) Beratungen und Beschlussfassung und zur Stärkung des politischen Konsultationsprozesses und der Transparenz innerhalb der Organisation"8 ein Vorbereitungsausschuss eingerichtet. Der österreichische Vorsitz, der erstmals die Aufgabe hatte, dieses Gremium mit Leben zu erfüllen, nutzte den Ausschuss zum Debattieren und Abklären der Konsensbereitschaft hinsichtlich bevorstehender Beschlüsse sowie zur Information und Besprechung aktueller Entwicklungen und Vorhaben des Vorsitzes. Die informelle Atmosphäre des Ausschusses sollte eine offene Diskussion erlauben und hatte für den Vorsitzenden den immensen Wert, die Konsultationen auf alle interessierten Teilnehmerstaaten ausweiten zu können. Neben der Konsensfindung diente der Ausschuss somit der immer wieder zu Recht eingeforderten Transparenz. Nachfolgende Vorsitze haben das Potential dieses Organs nicht nur nicht weiterentwickelt und verbessert, sondern verkümmern lassen; in der Tat fristet der Vorbereitungsausschuss derzeit nur ein Schattendasein und wird lediglich (und auch das nicht immer) zum Abklären der Konsensbereitschaft in Bezug auf dem Ständigen Rat vorzulegende Beschlüsse genutzt.

Informelle offene Arbeitsgruppen

Der Vorsitz kann aus eigenem Ermessen wie auch auf Antrag von Teilnehmerstaaten informelle Arbeitsgruppen zu regionalen Fragen sowie zu Sachthemen einrichten. Zu einer ständigen Übung wurden informelle Gruppen, die die Möglichkeit zu einer intensiven Diskussion der Berichte der Leiter der OSZE-Missionen bieten, und zwar vor deren Auftritt im Ständigen Rat. Themenorientierte Arbeitsgruppen gibt es bzw. sind geplant zu Fragen der Gleichstellung und des Menschen-, insbesondere Frauenhandels, zu Toleranzfragen (d.h. zum Themenbereich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit) sowie zu Fragen, in denen die OSZE im Auftrag des Bukarester Ministerrats Folgemaßnahmen zu erarbeiten hat (Terrorismus, Reform der OSZE). Der Vorsitz in diesen thematischen Arbeitsgruppen wird vom Amtierenden Vorsitz in zunehmendem Maße auf Delegationen anderer Teilnehmerstaaten übertragen. Diese sinnvolle Entwicklung erlaubt eine breitere Einbindung und Abstützung auf interessierte und engagierte Persönlichkeiten. Die Verantwortung für die Konsensbildung über die in diesen Arbeitsgruppen erarbeiteten Texte verbleibt aber letztlich beim Amtierenden Vorsitz.

383

⁸ Ebenda, S. 467.

Der informelle Finanzausschuss bereitet die Entscheidungen des Ständigen Rates in Budget- und Organisationsfragen vor. Zudem dient er der Information der Teilnehmerstaaten durch den Vorsitz und das Sekretariat. Schon aufgrund des stetig wachsenden OSZE-Budgets entwickelt er sich zu einem wichtigen Steuerungsgremium, in dem die Budgets des Sekretariats, der Institutionen, aber auch der einzelnen Missionen vor Ort kritisch hinterfragt und durchleuchtet werden.⁹ In der Vergangenheit wurden politische Aktionen, die aufgrund krisenhafter Entwicklungen rasch umzusetzen waren, gelegentlich erst im Nachhinein mit den nötigen budgetären Mitteln ausgestattet. Diese Praxis erscheint nicht mehr gangbar. Der Meinungsbildungsprozess im informellen Finanzausschuss gestaltet sich zunehmend schwieriger. So konnte das Gesamtjahresbudget 2002 erst im April des bereits laufenden Budgetjahres angenommen werden. Es gibt eine nicht ungefährliche Tendenz, die Zustimmung zu einem Budget für nicht mitgetragene Vorhaben mit dem Hinweis zu verweigern, diese könnten aus freiwilligen Leistungen finanziert werden. Abgesehen von der erforderlichen Budgetdisziplin, Sparsamkeit und Kontrolle ist in einer kooperativen Sicherheitsorganisation ein gewisses Maß an Solidarität auch bei den Beitragsleistungen zu nicht unmittelbar im Eigeninteresse liegenden Operationen erforderlich. Die vielgerühmte Flexibilität der Organisation hat hier ihre Achillesferse.

Der Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt

Die auf dem Ministerratstreffen in Bukarest im Dezember 2001 beschlossene Einrichtung dieses Unterausschusses ist im Kontext der Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE zu sehen. Der Ausschuss soll unter Einbindung des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE den Teilnehmerstaaten die Möglichkeit zu einem kontinuierlichen Dialog über Wirtschafts- und Umweltfragen, insbesondere unter sicherheitspolitischem Blickwinkel, bieten. Darüber hinaus soll er der Vorbereitung des Wirtschaftsforums sowie dessen Folgemaßnahmen dienen. Eine Bewertung der Arbeiten dieses neuen Gremiums erscheint nach erst einmaligem Zusammentreten verfrüht.

Erweiterte Formationen des Ständigen Rates

Die Einrichtung des Ständigen Rates in Wien hat den an sich nach wie vor bestehenden Hohen Rat de facto entbehrlich gemacht (der bislang letzte Hohe Rat trat auf der Ebene der Politischen Direktoren 1996 in Prag unter Schweizer Vorsitz zusammen). Anstelle des Hohen Rates bildete sich der so genann-

384

Das reguläre Jahresbudget 2002 der OSZE beträgt 172 Millionen Euro.

te *Erweiterte Ständige Rat*, der es erlaubt, in wichtigen regionalen wie auch thematischen Fragen Experten aus den Hauptstädten hinzuzuziehen. ¹⁰ Erweiterte Sitzungen fanden im Juli 2000 zur Lage in Moldau und zu Georgien, im Jahr 2001 zum Themenkreis Reform der OSZE sowie im laufenden Jahr zu Fragen der Terrorismusbekämpfung statt.

Der Hohe Rat tritt allerdings nach wie vor als *Wirtschaftsforum* einmal jährlich in Prag zusammen und sollte nicht zuletzt durch den in Bukarest gefassten Beschluss einer Stärkung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE und der Einrichtung des oben genannten Unterausschusses des Ständigen Rates eine Belebung erfahren.

Eine neue, dem Ständigen Rat zugeordnete Einrichtung sind auch die dreimal jährlich abzuhaltenden zusätzlichen Treffen der menschlichen Dimension. Die Auswahl der Themen erfolgt durch den Vorsitz und bedarf wohl vorheriger Konsultation, nicht aber eines Konsensbeschlusses. Der Beschluss, solche Treffen in Wien zu organisieren, entsprang dem Bedürfnis, die menschliche Dimension nicht ausschließlich auf das jährliche Implementierungstreffen der menschlichen Dimension in Warschau abzustützen, sondern möglichst aktuelle Sachthemen gemeinsam mit Experten anderer internationaler Organisationen und des nichtstaatlichen Bereichs an einem Tag konzentriert zu erörtern und Schlussfolgerungen zu ziehen. Eine Weiterverfolgung durch den Ständigen Rat ist vorgesehen. Der nächste logische Schritt, nämlich die Einrichtung eines fallweise zusammentretenden Unterausschusses zur menschlichen Dimension (vergleichbar mit dem oben genannten Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt) fand in Bukarest 2001 keinen Konsens. Das Hauptgegenargument war die bereits bestehende Übergewichtung der menschlichen Dimension in der OSZE, die nicht noch mehr betont werden soll.

Ein Projekt, das ebenfalls in der Reformdiskussion des vergangenen Jahres wieder aufgegriffen wurde, aber gleichfalls keine Zustimmung fand, war die Umwandlung des autonomen Forums für Sicherheitskooperation (FSK), des zentralen Gremiums der politisch-militärischen Dimension der OSZE, in einen Unterausschuss des Ständigen Rates. Die bessere Anbindung des FSK an den Ständigen Rat soll nunmehr vor allem durch eine wechselseitige Vertretung der jeweiligen Vorsitzenden im FSK bzw. in der Troika des Ständigen Rates sichergestellt werden. Wie so oft sind die Außenstehenden logisch erscheinenden Lösungen - nämlich ein Ständiger Rat mit drei Unterausschüssen in den drei Dimensionen der OSZE - innerhalb der OSZE nicht konsensfähig. Die intergouvernementale Struktur der Organisation bleibt deshalb für Außenstehende schwer zu durchschauen.

1.0

¹⁰ Die Formel "Sondersitzung oder erweiterte Sitzung des Ständigen Rats" fand in die Europäische Sicherheitscharta Eingang, der Hohe Rat wird dort nicht mehr erwähnt.

Die beiden genannten Troikafor mationen sind nicht identisch: die FSK-Troika wechselt im Rhythmus von drei Monaten entsprechend dem Alphabet, die OSZE-Troika setzt sich aus den jährlich wechselnden Teilnehmerstaaten zusammen, die den Vorsitz innehaben, im Vorjahr innehatten bzw. im folgenden Jahr innehaben werden.

Der Ständige Rat nimmt die ihm von den Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten in Budapest (1994) und Istanbul (1999) zugedachte zentrale Beratungs- und Steuerungsrolle wahr und hat sich in dieser Rolle bewährt.

Dennoch gibt es Kritikpunkte und Reformansätze. Die Eckpunkte einer möglichen Reform können einerseits als weitere Stärkung des Ständigen Rates zu Lasten des Amtierenden Vorsitzes umschrieben werden. Im Einzelnen würde das bedeuten, dass möglichst viele, auch prozedurale und technische Entscheidungen einem Konsensbeschluss des Ständigen Rates vorzubehalten sind. Auf der anderen Seite wird die nötige Flexibilität der Leitungsfunktionäre der OSZE betont, da andernfalls eine rasche Reaktionsfähigkeit bei sich abzeichnenden Krisen nicht mehr gegeben wäre.

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die Substanz der Aktivitäten des Ständigen Rates. Die 1992 mit den ersten Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina eingeleitete und 1995 mit der Errichtung der ersten großen OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina verstärkte Entwicklung der OSZE zu konkreten Operationen bewirkt eine nicht von allen Delegationen erwünschte Konzentration des Ständigen Rates auf Vorgänge in Teilnehmerstaaten, die sich - entsprechend der Diktion der russischen Delegation - allesamt "östlich von Wien" befinden. Um dieses "Ungleichgewicht" zu korrigieren befasst sich der Ständige Rat zunehmend auch mit Themenkreisen, die alle Teilnehmerstaaten gleichermaßen betreffen (z.B. Terrorismus, Menschenhandel; in Zukunft angedacht sind Fragen im Bereich Rassismus und Fremdenfeindlichkeit). Auch Vorschläge zur Entsendung "wandernder" Missionen (roving missions), die - zusätzlich zu den oder anstelle der quasipermanenten Missionen - über Anforderung und in enger Zusammenarbeit mit dem/den einladenden Staat(en) tätig werden, weisen in diese Richtung. Naturgemäß ist das Gewicht des Ständigen Rates eng mit dem der Gesamtorganisation verbunden. Sowohl Entwicklungen in anderen europäischen Sicherheitsorganisationen als auch das Engagement einzelner Teilnehmerstaaten haben ihre Auswirkung auf die Organisation.

Bisher hat sich die OSZE den wandelnden Bedürfnissen der Staatengemeinschaft immer wieder in flexibler Weise angepasst und ihre Nützlichkeit in bestimmten Sektoren unter Beweis gestellt. Persönlich hofft die Autorin, dass diese einzigartige, sowohl räumlich als auch thematisch weit gespannte Sicherheitsorganisation, die sich prioritär ziviler, d.h. nichtmilitärischer Instrumente bedient und deren Teilnehmer gleichberechtigt und gewissermaßen in einem demokratischen Dialogprozess, wenn auch auf Basis der Einstimmigkeit, Maßnahmen in Richtung auf mehr Stabilität und Menschenwürde ergreifen, ihre Existenzberechtigung auch in Zukunft beweisen können wird.

Interpretative Erklärungen im Ständigen Rat - Eine quantitative und qualitative Analyse

Einführung

Die Beschlussfassung in der OSZE beruht auf Konsens. Abgesehen von einigen bemerkenswerten Ausnahmen wie z.B. dem Wiener bzw. Moskauer Mechanismus zur menschlichen Dimension² erfordern Beschlüsse noch immer, wie es 1973 im Originalwortlaut hieß, dass "kein Vertreter (eines Teilnehmerstaates der KSZE, R.M.) einen Einwand erhebt und diesen als Hindernis für die anstehende Beschlussfassung qualifiziert".3 Auch wenn das Konsensprinzip bei der Beschlussfassung Nachteile mit sich bringt, so ist sein meistzitiertes Verdienst, dass die Staaten Beschlüsse stärker unterstützen, denen sie (explizit oder stillschweigend) zugestimmt haben.⁴ Laut OSZE-Handbuch spiegelt das Konsensprinzip den kooperativen Sicherheitsansatz der Organisation sowie die Tatsache, dass alle Teilnehmerstaaten gleichberechtigt sind,

Das ursprüngliche und grundlegende Konsensprinzip gerät jedoch in jüngster Zeit durch die unkontrollierte Zunahme "interpretativer Erklärungen" im wichtigsten Arbeitsgremium der OSZE, dem wöchentlich tagenden Ständigen Rat in Wien, zunehmend unter Druck. Das Instrument der interpretativen Erklärung geht zurück auf Absatz 79 der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, des so genannten "Blauen Buches". Er lautet:

"Die Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz können verlangen, dass ihre formellen Vorbehalte oder ihre interpretativen Erklärungen zu bestimmten Beschlüssen vom technischen Exekutivsekretär ordnungs-

Richard Müller ist Politischer Assistent bei der Mission der Vereinigten Staaten bei der OSZE. Die hier geäußerten Ansichten sind ausschließlich diejenigen des Autors und müssen nicht mit denjenigen der Regierung der USA übereinstimmen.

Zu den Mechanismen und Verfahr en der menschlichen Dimension siehe Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 40-44. Vgl. ebenso ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments: A Reference Guide, Warschau 2001, S. 123-

Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, Absatz 69 3 (Kapitel 6), in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb. Ausg., Kap. A.0, S. 15.

Zur eingehenden Diskussion des Konsensprinzips siehe Erika Schlager, The Procedural Framework of the CSCE: From the Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990, in: Human Rights Law Journal 12/1991, S. 221-237, hier: S. 223-224; vgl. auch Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 18-22

⁵ Vgl. OSCE Secretariat, OSCE Handbook, Wien 2000, S. 28.

mäßig registriert und an die Teilnehmerstaaten verteilt werden. Solche Erklärungen sind dem technischen Exekutivsekretär schriftlich zu übergeben."

Die vorliegende Analyse ist in drei Stufen unterteilt: In einer quantitativen Analyse wird gezeigt, dass die Zahl der interpretativen Erklärungen im Jahr 2001 dramatisch angestiegen ist. Es werden darüber hinaus die Länder benannt, die dieses Instrument am häufigsten angewendet haben. In einem zweiten Schritt werde ich darlegen, dass nicht alle interpretativen Erklärungen gleichermaßen geeignet sind, den *Acquis* der OSZE, den Gesamtbestand an Rechten und Pflichten der Teilnehmerstaaten, auszuhöhlen. Dazu schlage ich eine Typologie vor, nach der interpretative Erklärungen in fünf Kategorien aufgeteilt werden, wobei vier "gutartige" Typen von einem "bösartigen" unterschieden werden. Die Erklärungen der letzten Kategorie bezeichne ich als "Zusätze und Einschränkungen". Auch hier werde ich aufzeigen, welche Länder von diesen Typ am häufigsten Gebrauch gemacht haben. Abschließend werden die möglichen Auswirkungen interpretativer Erklärungen erörtert.⁷

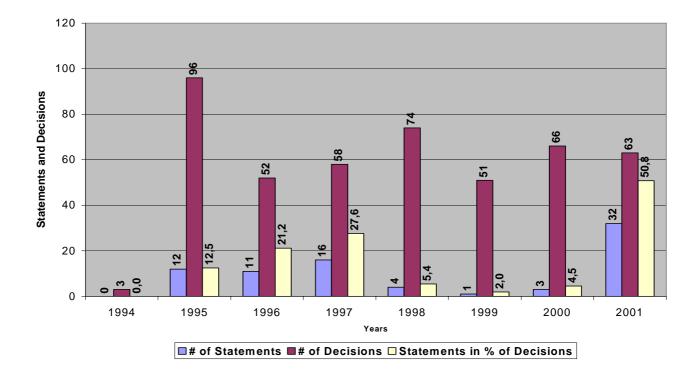
Wer gibt interpretative Erklärungen ab?

Der Ständige Rat wurde auf dem Budapester Gipfel im Jahr 1994 geschaffen. Von 1994 bis 2001 verabschiedete er insgesamt 463 Beschlüsse. Zu diesen Beschlüssen gibt es insgesamt 79 "interpretative Erklärungen gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen". Bei der Analyse der Häufigkeit interpretativer Erklärungen seit der Einrichtung des Ständigen Rates ist für das Jahr 2001 sowohl in absoluten Zahlen als auch prozentual eine beunruhigende Zunahme festzustellen (Abb. S. 389). Von 1994 bis 2001 wurden durchschnittlich zehn Erklärungen pro Jahr abgegeben, i.e. 17 Prozent der durchschnittlich 58 Beschlüsse, die der Ständige Rat pro Jahr verabschiedet hat. Im Jahr 2001 wurden jedoch insgesamt 32 Erklärungen registriert, die damit, gemessen an den 63 Beschlüssen, die der Ständige Rat in diesem Jahr fasste, über 50 Prozent ausmachten. Mit anderen Worten: Bei jedem zweiten Beschluss hielt es mindestens eine Delegation für nötig, das letzte Wort zum Thema zu haben.

6 Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Absatz 79 (Kapitel 6), a.a.O. (Anm. 3), S. 16.

Im vorliegenden Beitrag beschränke ich mich ausschließlich auf die Untersuchung interpretativer Erklärungen, die im Zusammenhang mit Beschlüssen des Ständigen Rates abgegeben wurden. Andere beschlussfassende Gremien der OSZE wie z.B. die Ministerratsund Gipfeltreffen oder heute nicht mehr existierende Gremien wie der Ständige Ausschuss finden in dieser Studie keine Berücksichtigung.

⁸ Eine ausführliche Aufstellung aller 79 interpretativen Erklärungen mit Hinweisen auf den entsprechenden Beschluss des Ständigen Rates, den abgebenden Teilnehmerstaat und den jeweiligen Typ der Erklärung ist beim Autor erhältlich.



Der dramatische Anstieg der Zahl interpretativer Erklärungen im Jahr 2001 sollte jedoch nicht als Höhepunkt einer kontinuierlichen Entwicklung missverstanden werden: Die Zahl der Erklärungen ist zwar prozentual von 1994 bis 1997 tatsächlich stetig gestiegen, ging jedoch von 1998 bis 2000 wieder stark zurück. Die exzessive Abgabe interpretativer Erklärungen im Jahr 2001 sollte daher eher als einmalige Abweichung behandelt und nicht als ein sich verfestigender Trend hingenommen werden.

Interpretative Erklärungen wurden am häufigsten von Russland, der Türkei, Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien abgegeben. Dass Griechenland und Mazedonien ungewöhnlich weit oben auf der Liste zu finden sind, ist auf den Konflikt um den korrekten Namen der "ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien" bzw. "Republik Mazedonien" zurückzuführen. Mazedonien gab dazu sechs Erklärungen ab, von denen vier von Griechenland zurückgewiesen wurden. In der Liste sind auch sechs Erklärungen der EU enthalten, denen sich verschiedene andere Delegationen anschlossen. Tabelle 1 stellt eine Rangliste der Teilnehmerstaaten entsprechend der Anzahl der zwischen 1994 und 2001 abgegebenen Erklärungen dar.

Tabelle 1: Anzahl der interpretativen Erklärungen, aufgeschlüsselt nach Ländern (1994-2001)⁹

Rang	Land	Erklärungen
1.	Russische Föderation	14
2.	Türkei	12
3.	Griechenland (6 EU- plus 5 individuelle Erklärungen)	11
4.	Mazedonien	9
5.	Spanien (6 EU- plus 2 individuelle Erklärungen)	8
6.	Bulgarien, EU-Länder außer Griechenland und Spa-	7
	nien (je 6 EU- plus 1 individuelle Erklärung)	
7.	USA	6
8.	Albanien, Malta, Polen	5
9.	Slowenien, Turkmenistan	4
10.	Belarus, Estland, Jugoslawien, Kasachstan, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakische Republik, Tschechi-	3
11	sche Republik, Ukraine, Ungarn, Zypern	2
11.	Kirgisistan, Kroatien, Norwegen	2
12.	Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kanada, Liechtenstein, Moldau, Tadschikistan, Usbe- kistan	1
13.	Andorra, Georgien, Hl. Stuhl, Island, Monaco, San Marino, Schweiz	keine

⁹ Da es sich bei vielen Erklärungen um gemeinsame Erklärungen handelt, würden Tabellensummen nicht die korrekte Gesamtzahl von 79 interpretativen Erklärungen anzeigen.

_

Die starke Zunahme interpretativer Erklärungen im Jahr 2001 könnte als Indiz dafür angesehen werden, dass es immer schwieriger wird, zu einer autoritativen oder authentischen Interpretation des Inhalts von Beschlüssen des Ständigen Rates zu gelangen. Man möchte nun meinen, nicht eine einzige interpretative Erklärung wäre nötig gewesen, hätten es die Delegationen geschafft, alle anderen davon zu überzeugen, ihre Belange in den Beschluss selbst aufzunehmen. Es gibt allerdings interpretative Erklärungen, deren Inhalt gar nicht Teil eines Beschlusses sein kann, da es sich bei ihnen z.B. um die Reaktion auf eine vorausgegangene interpretative Erklärung handelt. Es gibt auch Erklärungen, deren Inhalt theoretisch durchaus in einen Beschluss hätte einfließen können, die aber den Originalbeschluss überhaupt nicht in Frage stellen. Das ist zumeist bei Absichts- oder politischen Grundsatzerklärungen der Fall, auch wenn sie oft den Beigeschmack des "schlechten Verlierers" haben.

Kurz gesagt: Nicht alle Erklärungen sind gleichermaßen geeignet, den OSZE-Acquis auszuhöhlen oder zu untergraben. Es gibt gewissermaßen "gutartige" und "bösartige" interpretative Erklärungen. Um die Gefahren, die hinter den verschiedenen Typen von Erklärungen lauern, besser einschätzen zu können, schlage ich vor, interpretative Erklärungen danach zu unterscheiden, was mit ihnen bezweckt wird. Meines Erachtens geht meine induktive Typologie aufgrund des methodisch stringenten Vorgehens zwar über eine reine Einzelfallanalyse hinaus; ich bin mir aber völlig darüber im Klaren, dass es nicht einfach ist, Erklärungen eindeutig voneinander abzugrenzen, und dass ihr Wortlaut manchmal irreführend sein kann. Ich unterscheide die folgenden fünf Haupttypen von Erklärungen:

Tabelle 2: Anzahl der interpretativen Erklärungen, aufgeschlüsselt nach Typen (1994-2001)

Typ der Erklärung	Anzahl der
	Erklärungen
A. Bekräftigung eines Konsenses	9
B. Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls	8
C. Absichts- oder politische Grundsatzerklärung	18
D. Technische Erklärung	1
E. Zusätze und Einschränkungen	43

A. Bekräftigung eines Konsenses: Bei insgesamt neun interpretativen Erklärungen handelt es sich lediglich um eine Antwort auf andere Erklärungen. Mit Ausnahme einer Erklärung der Vereinigten Staaten aus dem Jahre 1995, die die Erklärung des Vorsitzenden zu einem Beschluss des Ständigen Rates

relativiert. 10 stellen alle diese Erklärungen interpretative Erklärungen anderer Delegationen in Frage. Die USA wiesen ebenfalls im Jahr 1995 eine Erklärung Bulgariens zum Beschluss Nr. 93 des Ständigen Rates mit der Begründung zurück, es handle sich lediglich um "die Erklärung eines Staates über seine Absichten beziehungsweise seine politischen Grundsätze",¹¹ die den vom Ständigen Rat gefassten Beschluss nicht berühre. Der Zweck einer Antwort auf vorausgegangene Erklärungen besteht also im Wesentlichen in der Bekräftigung eines Konsenses. Eine solche Erklärung wurde von Albanien abgegeben, die restlichen acht verteilen sich gleichmäßig auf die USA und Griechenland. Interessant ist, dass drei der insgesamt sechs interpretativen Erklärungen der Vereinigten Staaten im Ständigen Rat dazu dienten, interpretative Erklärungen anderer Delegationen zurückzuweisen, und eine als Antwort auf eine Erklärung des Vorsitzenden gedacht war. Bei allen vier griechischen Bekräftigungen eines Konsenses handelte es sich um Reaktionen darauf, dass die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien darauf bestand, dass ihr verfassungsmäßiger Name "Republik Mazedonien" sei.

B. Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls: Acht interpretative Erklärungen gehören nach meinem Befund in diese Kategorie. Generell besagt die Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls, dass durch einen einzelnen Beschluss des Ständigen Rates keine neue Grundsatzregelung geschaffen wird, die für die Teilnehmerstaaten künftig verbindlich ist. Ein gutes Beispiel hierfür ist die interpretative Erklärung der EU zu Beschluss Nr. 250 des Ständigen Rates aus dem Jahr 1998: Anlässlich der Anpassung des Dienstpostenplans, mit der die Stelle des Migrationsexperten im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in ein befristetes Dienstverhältnis, d.h. mit Anspruch auf Gehalt, umgewandelt wurde, stellte die EU fest: "Die Europäische Union geht davon aus, dass im Falle von Posten und Aktivitäten, die auf der Grundlage freiwilliger Beiträge vereinbart werden, keine Verpflichtung der OSZE gegeben sein kann, die weitere Finanzierung durch die Vorschreibung von Beiträgen zu gewährleisten, wenn die freiwilligen Finanzierungsquellen erschöpft sind." Während die Bekräftigung eines Konsenses darauf

Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: OSZE, Ständiger Rat, Journal Nr. 8, 16. Februar 1995, S. 3. 10

Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Hel-11 sinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 93, PC.DEC/93, 5. Dezember 1995, Anhang 2.

Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 250, PC.D EC/250, 23. Juli 1998, Beilage. Interessanterweise schließt Beschluss Nr. 250 bereits selbst einen Präzedenzfall aus. Ähnlich wie die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen schaffen Dokumente und Beschlüsse der OSZE keine völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtungen. Die Tatsache, dass Teilnehmerstaaten überhaupt versuchen die Möglichkeit auszuschließen, dass ein ungewollter Präzedenzfall gesetzt wird, könnte dahin gehend interpretiert werden, dass dahinter die geheime Furcht steckt, OSZE-Verpflichtungen könnten zu Völkergewohnheitsrecht werden. Die Beweislast liegt jedoch zu Recht bei denjenigen, die eine solche Entwicklung behaupten. Vgl. zu der Ansicht, dass "die Übereinkünfte von Helsinki völkerrechtliche Dokumente in statu nascendi bzw. soft law" darstellen, Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 23 (eigene Übersetzung). Zum Verständnis von OSZE-

abzielt, den ursprünglichen Sinn eines Beschlusses zu erhalten, berührt die *Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls* den Beschluss selbst nicht, sondern richtet sich auf zukünftige Beschlüsse. Erklärungen im Sinne einer *Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls* wurden dreimal von Russland, zweimal von der EU und je einmal von Albanien, Malta und der Türkei abgegeben.

C. Absichts- oder politische Grundsatzerklärung: Insgesamt gab es 18 Absichts- oder politische Grundsatzerklärungen. Ob Bulgarien auf einen separaten Verteilerschlüssel für große Missionen drängte, die Türkei und die USA vorschlugen, den Posten des Direktors des BDIMR auf die Ebene des Beauftragten für Medienfreiheit anzuheben, oder ob Russland einen Themenvorschlag für das Wirtschaftsforum im Jahr 2003 machte - die Erklärungen waren stets auf die Verkündung der Absichten oder politischen Grundsätze eines Teilnehmerstaates beschränkt, ohne die Gültigkeit des entsprechenden Beschlusses des Ständigen Rates in Frage zu stellen. Das schloss allerdings Drohungen, zukünftig einen Konsens zu blockieren, nicht aus. Im Zusammenhang mit Beschluss Nr. 447 des Ständigen Rates aus dem Jahre 2001 über die "Herbeiführung einer Interimsvereinbarung zum Verteilerschlüssel von Helsinki" stellten die Delegationen von Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Turkmenistan und der Ukraine fest, dass sie "der Verabschiedung eines OSZE-Haushaltsplans für das Jahr 2002 nicht zustimmen werden, ehe der Ständige Rat einen Beschluss über den neuen Verteilerschlüssel gefasst hat".¹³ Die gemeinsame Erklärung berührte in keiner Weise den vorliegenden Beschluss. Sie bekräftigte lediglich das offenkundige Recht jedes Teilnehmerstaates, seine Zustimmung zu jeder Zeit und zu jedem Thema vorzuenthalten. Wichtigstes Anliegen der Erklärung Russlands zum Beschluss Nr. 449 des Ständigen Rates aus dem Jahre 2001 zur "Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission im Kosovo" war, dass Russland "grundsätzlich eine gleichzeitige Verlängerung der Mandate aller Feldpräsenzen um ein Jahr"¹⁴ befürwortete. Auch in diesem Fall machte die interpretative Erklärung von der ursprünglichen Intention des Beschlusses weder Abstriche, noch fügte sie etwas hinzu. In beiden Fällen zogen die Delegationen schlicht und einfach eine Erklärung nach Absatz 79 informellen Gesprächen vor, um den anderen Delegationen ihre Haltung zu übermitteln.

Verpflichtungen als Ausdruck einer *opinio iuris* vgl. Ulrich Fastenrath, Recht liche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Ham burg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 447-464, hier: S. 458-459. Vgl. dazu auch Miriam Shapiro, Changing the CSCE in the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation, in: American Journal of International Law 89 (1997), S. 631-637, hier: S. 631-632, insbesondere Fußnote 4.

¹³ Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 447, Herbeiführung einer Interimsvereinbarung zum Verteilerschlüssel von Helsinki, PC.DEC/447, 4. Dezember 2001, Beilage 2.

¹⁴ Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 449, Verlängerung des Mandats der OSZE-Mission im Kosovo, PC.DEC/449, 10. Dezember 2001, Beilage 2.

D. Technische Erklärung: Die Erklärung Turkmenistans zum Beschluss Nr. 446 des Ständigen Rates vom 4. Dezember 2001 ist die einzige Erklärung rein technischer Natur, die ich ausmachen konnte. Sie diente der Korrektur der russischen Übersetzung eines einzelnen Satzes in der Bukarester Ministerratserklärung.¹⁵

E. Zusätze und Einschränkungen: Weder die neun Bekräftigungen eines Konsenses, die acht Erklärungen zur Nichtanerkennung eines Präzedenzfalls, die 18 Absichts- oder politischen Grundsatzerklärungen noch die eine technische Erklärung stellen den zuvor von den Teilnehmerstaaten erzielten Konsens in Frage. Der erste Typ soll ja gerade den Konsens gegen Anfechtungen verteidigen. Dies gilt nicht für die verbleibenden 43 interpretativen Erklärungen. Diese Zusätze und Einschränkungen zielen mehr oder weniger darauf ab, den ursprünglichen Beschluss zu modifizieren. Einige der in diese Kategorie gehörende Erklärungen sind als bloße Textinterpretation getarnt, andere stellen den soeben erreichten Konsens hingegen offen in Frage. 16 Zusätze und Einschränkungen sind ein Anzeichen für Uneinigkeit; allein die Tatsache, dass es sie gibt, lässt vermuten, dass mit dem ursprünglichen Konsens irgend etwas nicht stimmte. Für sich allein genommen mögen sie verdienstvoll sein oder auch berechtigte Ansprüche geltend machen, wie z.B. die interpretative Erklärung, mit der Russland daran erinnerte, dass es allein dem Ständigen Rat vorbehalten sei, über die Verlängerung des Mandats einer OSZE-Missionen zu beschließen, nicht aber dem Amtierenden Vorsitzenden oder der Regierung des Gastlandes. ¹⁷ Wie es die Vereinigten Staaten einmal in einer ihrer Bekräftigungen eines Konsenses formulierten, besteht zwischen derartigen Zusätzen und Einschränkungen und dem Originalbeschluss allerdings "nicht der geringste Zusammenhang". 18 Man sehe sich beispielsweise die drei voneinander unabhängigen Erklärungen der Türkei, Russlands und Kasachstans zum Beschluss Nr. 408 des Ständigen Rates aus dem Jahr 2001 über den Verteilerschlüssel für große OSZE-Missionen und -Projekte an: Die Türkei ersetzt das Kriterium "Zahlungsvermögen" durch eigene Kriterien.¹⁹ Russ-

Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 446, Weit erleitung der Entwürfe von Dokumenten an den Minis terrat, PC.DEC/446, 4. Dezember 2001, Beilage 1.

Der Leser sei darauf hingewies en, dass ich die Zusätze und Einschränkungen im Ausschlussverfahren identifiziert habe. Alle Erklärungen, die n icht eindeutig als "gutartig" qualifiziert werden können, werden zu den "bösartigen" gezählt. Damit sollen jedoch keineswegs die immensen Unterschi ede zwischen den "bösartigen" Erklärungen geleugnet werden. Nochmals: Diese 43 Erklärungen gefährden "mehr oder weniger" den Konsens im Ständigen Rat.

¹⁷ Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 263, PC.D EC/263, 25. Oktober 1998, Beilage.

¹⁸ Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 93, a.a.O. (Anm. 11).

¹⁹ Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 408, Verteilerschlüssel für große OSZE-Missionen und -projekte, PC.DEC/408, 5. April 2001, Beilage 2.

land ficht die im Beschluss genannten Finanzierungskriterien ebenfalls an und stellt fest, es werde sich in dieser Frage von dem Grundsatz leiten lassen: "Es ist nichts vereinbart, solange nicht alles vereinbart ist."²⁰ Kasachstan schließlich erklärt, dass es sich hinsichtlich der Finanzierungskriterien "an keinerlei Verpflichtungen gebunden fühlt".²¹ Zu Recht wiesen die Vereinigten Staaten die Erklärungen Russlands und Kasachstans zurück.²² Warum die Erklärung der Türkei nicht ebenfalls abgelehnt wurde, ist unklar.

Es sind einige wenige inhaltliche Bereiche auszumachen, zu denen Erklärungen der Kategorie Zusätze und Einschränkungen abgegeben wurden: Neun solcher Erklärungen wurden von der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und anderen Teilnehmerstaaten mit dem Ziel abgegeben, dass die "Republik Mazedonien" unter diesem in ihrer Verfassung verankerten Namen anerkannt wird. Von größerer Bedeutung sind acht Fälle, in denen Regierungen von Gastländern den Versuch unternahmen, das Mandat oder die Aufenthaltsdauer von OSZE-Feldoperationen durch interpretative Erklärungen zu beeinflussen. Das souveräne Recht der Teilnehmerstaaten, darüber zu entscheiden, ob sie einer Mission den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet gestatten oder nicht, steht dabei völlig außer Frage. Deren Mandat jedoch muss vom Ständigen Rat als kollektivem Organ und nicht nur von der Regierung des Gastlandes bewilligt werden. Interpretative Erklärungen der Gastländer sind daher nicht dazu geeignet, sich gegenüber den übrigen 54 Teilnehmerstaaten durchzusetzen. Aber nicht nur Feldoperationen waren ein häufiges Ziel interpretativer Erklärungen. In jeweils drei Fällen versuchten Teilnehmerstaaten dem Mandat von OSZE-Institutionen oder der Tagesordnung von OSZE-Treffen ihren eigenen Stempel aufzudrücken.

Eine weitere wichtige Frage ist, welche Länder am häufigsten auf diese Kategorie interpretativer Erklärungen zurückgriffen. Tabelle 3 stellt die Zahl der Zusätze und Einschränkungen aufgeschlüsselt nach Ländern dar und liefert damit ein genaueres Bild als Tabelle 1, in der nicht nach "gutartigen" und "bösartigen" Typen von interpretativen Erklärungen unterschieden wird. Lässt man das Mazedonien-Problem einmal beiseite, sind es wiederum die Russische Föderation und die Türkei, die die Liste anführen. Interessanterweise gibt es von den Vereinigten Staaten keine einzige Erklärung, die jemals dazu geeignet gewesen wäre, einen Konsens zu untergraben. Vielmehr können vier der sechs von den USA abgegebenen interpretativen Erklärungen der Kategorie Bekräftigung eines Konsenses zugeordnet werden, die anderen beiden der Kategorie Absichts- oder politische Grundsatzerklärung.

20 Ebenda, Beilage 3.

Vgl. ebenda, Beilage 5.

²¹ Ebenda, Beilage 4.

Tabelle 3: Anzahl der Zusätze und Einschränkungen, aufgeschlüsselt nach Ländern (1994-2001)²³

Rang	Land	Erklärungen	
1.	Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	8	
2.	Russische Föderation, Türkei	7	
3.	Bulgarien	5	
4.	Belgien	4	
5.	Albanien, Malta, Polen, Slowenien, Ukraine	3	
6.	EU-Länder (neben denjenigen Belgiens), Belarus,		
	Estland, Jugoslawien, Kasachstan, Kroatien, Lett-	2	
	land, Litauen, Norwegen, Rumänien, Slowakei,		
	Tschechische Republik, Turkmenistan, Ungarn,		
	Zypern		
7.	Armenien, Bosnien und Herzegowina, Kanada,		
	Kirgisistan, Liechtenstein, Moldau, Tadschikistan,	1	
	Usbekistan		
8.	Andorra, Aserbaidschan, Georgien, Hl. Stuhl, Is-	Keine	
	land, Monaco, San Marino, Schweiz, USA		

Welche Wirkung haben interpretative Erklärungen?

Der Helsinki-Prozess hat sich von einer Konferenzserie zu einer ständigen Einrichtung gewandelt. Die Entwicklung der Verfahrenspraxis innerhalb der OSZE ist jedoch noch nicht abgeschlossen, was anhand eines Zitats aus Arie Bloeds Standardhandbuch aus dem Jahr 1993 verdeutlicht werden soll:

"In der Praxis spielen interpretative Erklärungen und Vorbehalte eine ziemlich geringe Rolle, was z.T. darauf zurückzuführen ist, dass die Texte lediglich in die Tagesberichte der betreffenden KSZE-Treffen aufgenommen werden. In den offiziellen Veröffentlichungen der Texte der KSZE-Dokumente sind sie nicht enthalten. Das erklärt, warum es sich so extrem schwierig gestaltet, an den Wortlaut der interpretativen Erklärungen und Vorbehalte heranzukommen, insbesondere weil die Tagesberichte niemals offiziell veröffentlicht werden. Selbst der 'inner circle' des KSZE-Prozesses hat Schwierigkeiten, dieser Texte habhaft zu werden."

²³ Da es sich bei vielen Erklärungen um gemeinsame Erklärungen handelt, würden Tabellensummen nicht die korrekte Gesamtzahl von 43 *Zusätzen und Einschränkungen* anzeigen.

²⁴ Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 19 (eigene Übersetzung).

Das hat sich inzwischen geändert. Alle oben genannten Dokumente, einschließlich der interpretativen Erklärungen, sind heute der Öffentlichkeit zugänglich, entweder auf der öffentlichen OSZE-Website²⁵ oder in den jährlich erscheinenden Sammlungen (*reference manuals*) der OSZE-Beschlüsse.²⁶ Ein weiteres Beispiel für die fortschreitende Institutionalisierung der OSZE ist die Bezeichnung der Erklärungen gemäß Absatz 79. In ihrer eingehenden Studie über verfahrenstechnische Aspekte hielt Erika Schlager 1991 fest:

"Das Problem (der interpretativen Erklärungen und Vorbehalte, R.M.) wird weiterhin dadurch verkompliziert, dass Erklärungen, die vom Exekutivsekretariat in den Tagesbericht aufgenommen werden, nicht eindeutig entweder als "Vorbehalte" oder als "interpretative Erklärungen" gekennzeichnet werden; sie werden lediglich dahin gehend qualifiziert, dass sie unter Absatz 79 der Empfehlungen fallen."²⁷

Der Ständige Rat verfährt heute anders. Alle 79 protokollierten Erklärungen, die auf Absatz 79 Bezug nehmen, werden als "interpretative Erklärungen gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen" bezeichnet. Nicht eine einzige der in die Tagesberichte aufgenommenen Erklärungen wird als "Vorbehalt" bezeichnet. Einige der registrierten Erklärungen nehmen in keiner Weise Bezug auf Absatz 79.²⁸

Die Praxis der OSZE hinsichtlich interpretativer Erklärungen ist heute stärker formalisiert als je zuvor. Dennoch gibt es noch genügend Unklarheiten, die einen Missbrauch ermöglichen. Können interpretative Erklärungen den Inhalt eines Originalbeschlusses des Ständigen Rates überhaupt in irgendeiner Form beeinträchtigen? Müssen die Teilnehmerstaaten Erklärungen wie diejenige Kasachstans, es fühle sich an bestimmte Bestimmungen eines Beschlusses "nicht gebunden", hinnehmen? Oder sind solche Erklärungen als "absurd und nichtig" zu betrachten, wie der Vorbehalt Rumäniens auf dem Wiener Folgetreffen 1989 von den westlichen Staaten genannt wurde?²⁹

Das "Blaue Buch" gibt keine weiteren Anhaltspunkte dafür, was genau interpretative Erklärungen und formelle Vorbehalte sind. Will man die Bedeutung dieser beiden Begriffe genauer erfassen, kommt man nicht umhin, das Völkerrecht zu konsultieren. Zwar sind OSZE-Beschlüsse lediglich "politisch

Aufgenommene Erklärungen ohne Bezugnahme auf Absatz 79 bleiben in der vorliegenden Studie unberücksichtigt. Es ist nicht klar, ob diese Erklärungen unter Absatz 79 fallen, aber nicht als solche bezeichnet werden, oder ob sie nicht unter Absatz 79 fallen.

²⁵ Die Adresse der öffentlichen O SZE-Website lautet: www.osce.org. Die Dokumente des Ständigen Rates sind hier ab 1999 elektronisch erhältlich.

²⁶ Die j\u00e4hrlich herausgegebenen Sammlungen reichen zur\u00fcck bis in die Jahre 1993-1994. Zuletzt ver\u00f6ffentlicht wurde: OSCE Secretariat, OSCE Decisions: Reference Manual, Wien 2001.

²⁷ Schlager, a.a.O. (Anm. 4), S. 224 (eigene Übersetzung).

²⁹ Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 19. Eine detaillierte Darstellung des "Rumänien-Vorfalls" findet sich bei Schlager, a.a.O. (Anm. 4), S. 225.

bindend". OSZE-Dokumente entlehnen ihr Vokabular iedoch ganz eindeutig dem Völkerrecht. Das gilt auch für Absatz 79.

Das Völkerrecht hat in der Staatenpraxis und auch in der Lehre lange Zeit zwischen formellen Vorbehalten und interpretativen Erklärungen unterschieden.31 Beide Rechtsinstrumente sind aus der multilateralen Aushandlung von Verträgen hervorgegangen und können bis zum Wiener Kongress von 1815 zurückverfolgt werden.³² Selbst ohne Zugang zu den Vorarbeiten zum "Blauen Buch" kann man vernünftigerweise davon ausgehen, dass den Verfassern damals, 1972 and 1973, diese rechtliche Dichotomie vorschwebte, als sie sich auf die Verfahrensregeln der OSZE einigten. Im Gegensatz zu interpretativen Erklärungen sind Vorbehalte im Vertragsrecht geregelt. Die wichtigste Quelle hierfür ist das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge aus dem Jahr 1969. Artikel 2 Absatz 1 (d) definiert einen Vorbehalt als

"(...) eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern".33

Artikel 19 des Wiener Übereinkommens legt darüber hinaus fest, dass Vorbehalte nicht "mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar"34 sein dürfen. Alain Pellet, Sonderberichterstatter der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen über Vorbehalte zu Verträgen, räumt ein, dass vom Standpunkt des geltenden Rechts aus formale Vorbehalte und interpretative Erklärungen in der Staatenpraxis und der Rechtslehre nicht klar voneinander unterschieden werden.³⁵ Der Bericht des Sonderberichterstatters lässt jedoch keinen Zweifel daran, dass es höchste Zeit sei, die beiden Begriffe unzweideutig voneinander zu trennen. Vom Standpunkt des zukünftigen Rechts aus könne es nur eine einzige sinnvolle Unterscheidung geben: Interpretative Erklärungen "zielen nicht darauf ab, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen zu ändern oder auszuschließen und stellen daher keinen Vorbehalt dar".36

³⁰ Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 2), S. 22-25.

Die verbindlichste Darstellung der Unterscheidung zwischen formellen Vorbehalten und interpretativen Erklärungen im Völkerrecht findet sich in: Alain Pellet, Third Report on Reservations to Treaties: Addendum 4, International Law Commission, UN Doc. A/CN.4 /491/Add.4 vom 2. Juli 1998, New York 1998.

Vgl. Ebenda, S. 3.

Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, abgeschlossen in Wien am 23. Mai 33

^{1969,} Artikel 2, Begriffsbestimmungen, in: http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_111/a.2.html. Ebenda, Artikel 19, Anbringen von Vorbehalten, in: http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_111/ 34

Vgl. Pellet, a.a.O. (Anm. 31), S. 5. 35

³⁶ Ebenda, S. 3 (eigene Übersetzung).

Was lehrt uns dieser kurze Abstecher ins Völkerrecht? Erstens: Die Verfasser von Absatz 79 übernahmen aus dem Völkerrecht eine althergebrachte, aber unklare rechtliche Dichotomie. Sie mögen sich dieser Unklarheiten bewusst gewesen sein, es ist jedoch unvernünftig anzunehmen, dass sie diese willentlich auch übernommen hätten. Die Verhandlungsgremien und beschlussfassenden Organe der OSZE sollten daher an ihrer Praxis festhalten, interpretative Erklärungen anders als formelle Vorbehalte zu behandeln und sich gegen ihren Missbrauch zu verwahren. Zweitens: Während interpretative Erklärungen und ihr Verhältnis zu formellen Vorbehalten der weiteren Klärung durch eine entsprechende Kodifizierung harren, gibt es keine Zweifel, was Vorbehalte angeht. Im Gegensatz zu interpretativen Erklärungen sind Vorbehalte im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge und anderen einschlägigen Dokumenten eindeutig geregelt. Man wird wohl kaum behaupten können, dass die Verfasser von Absatz 79 unter Vorbehalten etwas anderes verstanden als das Völkerrecht.

Und genau darin liegt die Crux: Durch die Einführung formeller Vorbehalte in die Verfahrensregeln der Konferenz öffneten die Schlussempfehlungen von Helsinki einem Trojanischen Pferd Tür und Tor. Das entscheidende Problem in Zusammenhang mit Absatz 79 ist, dass er sowohl interpretative Erklärungen als auch formelle Vorbehalte zulässt. Obwohl einige der interpretativen Erklärungen für unangebracht gehalten wurden, könnten Teilnehmerstaaten dennoch versucht sein zu argumentieren, dass ihre Erklärungen erstens in Wirklichkeit falsch etikettierte formelle Vorbehalte seien³⁷ und dass Absatz 79 zweitens solche formellen Vorbehalte auch vorsehe.

Die Praxis in der OSZE hat diesen historischen Fehler nie hingenommen. "Ein Land kann nicht mit der einen Hand zurücknehmen, was es mit der anderen gegeben hat."³⁸ Sei es die Zurückweisung von Rumäniens Vorbehalt auf dem Wiener Folgetreffen als "absurd und nichtig" durch die westlichen Staaten, sei es die häufige Zurückweisung interpretativer Erklärungen durch die Vereinigten Staaten mit der Begründung, zwischen der Erklärung und dem Beschluss bestehe "nicht der geringste Zusammenhang" - Teilnehmerstaaten haben sich beharrlich dagegen verwahrt, mit der einen Hand etwas zu geben und es mit der anderen wieder zu nehmen.

In der Tat kann man argumentieren, dass die Aufnahme des Instruments des formellen Vorbehalts in den Absatz 79 auf einem Missverständnis beruhte. Die Verfasser müssen übersehen haben, dass der multilateralen Aushandlung von Verträgen eine andere Logik zugrunde liegt als der Beschlussfassung nach dem Konsensprinzip. Bei der Beschlussfassung im Konsens fühlen Staaten sich an einen Beschluss nur dann gebunden, wenn *alle Staaten* das

_

Man beachte die Formulierung "eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete (...) einseitige Erklärung" in Artikel 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, a.a.O. (Anm. 33). Vgl. auch Alain Pellet, Third Report on Reservations to Treaties: Addendum 3, International Law Commission, UN Doc. A/CN.4/491/Add.3 vom 19. Juni 1998, New York 1998, S. 30-32.

³⁸ Schlager, a.a.O. (Anm. 4), S. 225 (eigene Übersetzung).

tun. Bei multilateral ausgehandelten Verträgen betrachten Staaten sich dann als an einen multilateralen Vertrag gebunden, wenn sich eine zuvor festgelegte Mindestzahl von Staaten als an ihn gebunden betrachtet. Die Anzahl der Ratifizierungen oder Beitrittserklärungen, die erforderlich sind, damit ein multilateraler Vertrag in Kraft treten kann, liegt in der Regel weit unterhalb auch nur einer Mehrheit potentieller Vertragsstaaten. Es liegt daher in der Logik multilateraler Verträge, weiteren Staaten die Ratifizierung oder den Beitritt dadurch zu erleichtern, dass man potentiellen Vertragsparteien die Möglichkeit gibt, Vorbehalte geltend zu machen. Die Vorbehalte haben zur Folge, dass ein multilateraler Vertrag zwischen allen Vertragsparteien in eine Vielzahl multilateraler und bilateraler Verträge zwischen verschiedenen Untergruppen von Vertragsstaaten umgewandelt wird. Was also für multilaterale Verträge durchaus sinnvoll ist, untergräbt jedoch gerade die Grundlagen der Beschlussfassung im Konsens. Innerhalb der OSZE kann es aber nur einen einzigen allen gemeinsamen Fundus an Verpflichtungen gehen.

Fazit

Der Fehler aus den Jahren 1972 und 1973 muss entweder behoben werden, oder seine Auswüchse müssen unter Kontrolle gehalten werden. Es liegt im Interesse aller Teilnehmerstaaten, das Konsensprinzip zu bewahren und den OSZE-Acquis zu schützen. Im letzten Jahr wurden zu viele Beschlüsse des Ständigen Rates durch interpretative Erklärungen in Frage gestellt. Teilnehmerstaaten, die USA eingeschlossen, sollten interpretative Erklärungen, die den ursprünglichen, im Konsens erzielten Beschluss nicht respektieren, noch energischer als bisher zurückweisen. Auch der Amtierende Vorsitzende könnte in dieser Hinsicht eine gewichtigere Rolle übernehmen. Teilnehmerstaaten, die sich nicht dazu in der Lage sehen, einen bestimmten Beschluss mitzutragen, sollten ihre Zustimmung verweigern. Anmaßende Erklärungen wie diejenigen Turkmenistans und der Türkei, die für sich in Anspruch nehmen, bestimmte Themen von der Diskussion auf dem Zehnten Wirtschaftsforum in Prag auszunehmen,³⁹ sollten als das bezeichnet werden, was sie sind: nichtig und folgenlos.

39

400

Vgl. Interpretative Erklärungen gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 429, Ort, Datum und Generalthema des Zehnten Treffens des Wirtschaftsforums, PC. DEC/429, 19. Juli 2001, Beilagen 1 und 3.

Das Forum für Sicherheitskooperation¹

Einrichtung und Aufgaben des FSK

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) ist neben dem Ständigen Rat das zweite der beiden Konsultations- und Beschlussgremien der OSZE, die in Wien regelmäßig zusammentreten. In seinen Kernfunktionen geht das FSK auf die im März 1989 in Wien ins Leben gerufenen Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VVSBM) zurück. Auf dem KSZE-Gipfeltreffen 1992 in Helsinki wurde es offiziell unter der Bezeichnung "Forum für Sicherheitskooperation" eingerichtet und trat an die Stelle der im selben Jahr abgeschlossenen VVSBM. Es bestand ursprünglich aus einem Besonderen Ausschuss und dem Konsultativausschuss des Konfliktverhütungszentrums (KVZ). Seit dem Ministerratstreffen in Rom im Jahr 1993, auf dem der Konsultativausschuss abgeschafft wurde, besteht es in seiner heutigen Form und ist zuständig für Rüstungskontrolle und politischmilitärische Fragen der Sicherheit im Rahmen der OSZE.

Die Hauptaufgaben des FSK sind:

- Verhandlungen über Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen sowie Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), einschließlich ihrer Weiterentwicklung,
- Kontrolle der Einhaltung der in diesem Rahmen eingegangenen Verpflichtungen,
- Konsultationen zur weiteren Verminderung von Konfliktrisiken,
- Konfliktprävention und -bewältigung mit Hilfe des FSK-Acquis; gegebenenfalls Ingangsetzen eines der im Acquis vorgesehen Mechanismen zur Konfliktbewältigung im Rahmen der politisch-militärischen Dimension
- Führung eines Sicherheitsdialogs.

Die im Helsinki-Dokument von 1992 vorgesehene Harmonisierung und Zusammenfassung der verschiedenen Verpflichtungen im Rahmen der Abrüstung und Rüstungskontrolle unter dem Dach des FSK wurde nicht umgesetzt. Daher verfügen der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), der Vertrag über den Offenen Himmel sowie die Dayton-Abkommen heute über eigene Beratungs- und Beschlussgremien in Wien für ihre jeweiligen Mitgliedstaaten.

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Einschätzung des Autors und nicht diejenige des Auswärtigen Amtes wieder. Das FSK setzt sich in der Regel aus Mitgliedern der Delegationen der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen; lediglich die Russische Föderation unterhält in Wien eine eigenständige Delegation für politisch-militärische Fragen. Eine Besonderheit der Delegationen im FSK ist, dass ihnen sowohl Diplomaten als auch militärische Berater angehören. In den wöchentlich stattfindenden Plenarsitzungen des FSK stehen der Sicherheitsdialog und aktuelle Fragen im Mittelpunkt. Auch neue Initiativen zur Umsetzung oder Fortentwicklung von Maßnahmen werden hier eingebracht. Daneben tagt das FSK in der Regel ebenfalls wöchentlich in zwei Arbeitsgruppen: Arbeitsgruppe A beschäftigt sich mit Fragen der Umsetzung aller eingegangenen Verpflichtungen, während das Mandat der Arbeitsgruppe B sich auf die Weiterentwicklung des politisch-militärischen Instrumentariums der OSZE erstreckt. Daneben arbeitet noch eine Kommunikationsarbeitsgruppe dem FSK zu.

Weitere Arbeitsformen sind die Veranstaltung von Seminaren und Workshops mit Experten aus den Teilnehmerstaaten zu unterschiedlichen Themen, die vom FSK vorbereitet und durchgeführt werden. Im Jahr 2001 wurde beispielsweise ein Seminar über Militärdoktrinen abgehalten, im Jahr 2002 fanden ein Treffen zur Terrorismusbekämpfung und ein Workshop zu kleinen und leichten Waffen statt. Zudem führt das FSK das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung der Verpflichtungen gemäß dem Wiener Dokument sowie anderer Dokumente durch. Im September 2002 hat es die dritte Folgekonferenz zum Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit veranstaltet.

Der Vorsitz des FSK rotiert in alphabetischer Folge, seit Beginn des Jahres 2002 in einem Trimester-Rhythmus. Unterstützt wird die Arbeit des Vorsitzes durch die FSK-Troika, bestehend aus dem Vorsitz, seinem Vorgänger und seinem Nachfolger, die einmal wöchentlich tagt und die Tagesordnung des FSK festlegt. Bei größeren Projekten - zuletzt war dies 1999 bei der Neufassung des Wiener Dokuments sowie im Jahr 2000 bei der Erarbeitung des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen der Fall - beauftragt das FSK einen Koordinator aus dem Kreis der Delegierten, der die Führung bei den Verhandlungen übernimmt.

Die Arbeit des FSK und insbesondere des Vorsitzes wird darüber hinaus von einer Arbeitseinheit im Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats unterstützt. Über die Ratgeber- und Unterstützungsfunktion hinaus stellt das KVZ die Daten der verschiedenen Informationsaustausche im Rahmen der jeweiligen VSBM-Regime zusammen und berichtet regelmäßig darüber. Für die Erstellung der Informationsaustausche leistet das KVZ zudem Hilfestellung, wenn Teilnehmerstaaten dies wünschen. Auf die Expertise des KVZ greift das FSK auch zurück, um die Umsetzung beispielsweise des Verhaltenskodex oder des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen

durch Seminare und Workshops in verschiedenen Ländern und Regionen zu befördern. Das KVZ betreibt und unterhält zudem das Kommunikationsnetz, über das die Teilnehmerstaaten Informationen und Notifikationen z.B. zu Inspektionen im Rahmen des Wiener Dokuments, des KSE-Vertrages und des Vertrags über den Offenen Himmel austauschen. Dieses Kommunikationsnetz wird nach langwierigen Verhandlungen im Rahmen der Kommunikationsgruppe in diesem Jahr auf eine neue technische Grundlage (Internet-Basis) gestellt. Dies soll, so hofft man, auch zum Anschluss einer größeren Zahl von Teilnehmerstaaten an das Netz führen, an das bislang nur etwa zwei Drittel der Teilnehmerstaaten angeschlossen sind.

Der politisch-militärische Acquis des FSK

Die OSZE hat im Rahmen des FSK - also abgesehen von den eigenständigen Verträgen KSE und Offener Himmel sowie den Dayton-Vereinbarungen - über die Jahre hinweg einen historisch und weltweit einzigartigen Acquis von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen erarbeitet, die über ein enges Netz an politisch verbindlichen Verpflichtungen ein äußerst hohes Maß an Transparenz in der OSZE-Region geschaffen haben.

Wiener Dokument (WD):

Das Wiener Dokument ist die umfassendste politisch bindende Vereinbarung über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa. Das 1990 in Paris unterzeichnete Dokument bildet die dritte Generation von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die auf der Schlussakte von Helsinki von 1975 und den Beschlüssen der Stockholmer Konferenz von 1986 basieren. Seither wurde das Wiener Dokument in drei Stufen, 1992, 1994 und 1999, weiterentwickelt. Sein oberstes Ziel ist die Festigung von Vertrauen und Sicherheit, sein zentrales Element die Verpflichtung, sich der Androhung von Gewalt in den Beziehungen der Teilnehmerstaaten untereinander sowie allgemein in ihren internationalen Beziehungen zu enthalten. Das Wiener Dokument bezieht sich territorial nicht auf die gesamte OSZE-Region; 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 99, deren Umsetzung jährlich in einem gesonderten Treffen überprüft wird, gehören:

- ein jährlicher Informationsaustausch über konventionelle Land- und Luftstreitkräfte,
- ein jährlicher Informationsaustausch über Verteidigungsplanung und Verteidigungshaushalte,

- ein Konsultationsmechanismus im Falle inner- und zwischenstaatlicher Krisen mit außergewöhnlichen militärischen Aktivitäten sowie bei militärischen Zwischenfällen,
- ein umfassendes Programm für militärische Kontakte und Kooperation, einschließlich der Vorführung neuer Waffensysteme und Großgeräte,
- 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 sowie hinsichtlich militärischer Aktivitäten sowie
- die Möglichkeit zusätzlicher regionaler und bilateraler Abkommen, die über die im WD selbst festgelegten Maßnahmen und Begrenzungen hinaus gehen können.

Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen (1993): Dabei handelt es sich um einen Maßnahmenkatalog zum OSZE-Krisenmanagement. Obwohl das Dokument in weiten Teilen zukunftsweisend ist und z.B. auch irreguläre Kräfte, nichtstaatliche Akteure und innerstaatliche Konflikte abdeckt, wurde es von den Teilnehmerstaaten - auch in mehreren Krisenfällen - nie angewandt.

Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen (1993): Das Dokument enthält Kriterien zur Transparenz im Handel mit konventionellen Waffen. Seit 1997 besteht eine jährliche Berichtspflicht.

Weltweiter Austausch militärischer Information (1994):

In einem jährlichen Austausch werden Informationen zu Kommandostruktur und 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 das OSZE-Gebiet hinausreicht.

Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (1994): Der Verhaltenskodex ist nach wie vor eines der gewichtigsten 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 und auf Rechtsstaatlichkeit abhebenden Zielsetzung über die engere politisch-militärische Dimension der OSZE hinaus und ist das einzige Dokument, das auch innerstaatliche Normen setzt. Seine Umsetzung ist zwar nationale Prärogative der Teilnehmerstaaten, das FSK ist aber über die jährliche Berichtspflicht involviert und hat Ende September 2002 die dritte Überprüfungskonferenz zum Verhaltenskodex veranstaltet. Folgende Elemente sind seine wichtigsten Merkmale:

- 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 von demokratisch legitimierten Organen unterstehen, die auch über die entsprechenden Haushalte befinden müssen.
- Der Kodex bezieht sich sowohl auf interne als auch auf externe Konflikte.
- Angehörige der bewaffneten Kräfte müssen über das Kriegsvölkerrecht informiert werden.
- Staaten dürfen nichtstaatliche paramilitärische Kräfte weder unterstützen noch tolerieren.
- Der Kodex verpflichtet die Staaten darüber hinaus, 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):

Das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen ist das bislang letzte in der Reihe der normsetzenden Dokumente des FSK. Es bestimmt Normen, Prinzipien und konkrete Maßnahmen, um die destabilisierende Ansammlung sowie die unkontrollierte Verbreitung von kleinen und leichten Waffen einzuschränken. Zu diesem Zweck deckt das Dokument alle relevanten Felder ab: Kontrolle über Waffenproduktion, Handel und Transit sowie Verpflichtungen hinsichtlich der Behandlung von überzähligen Waffen, sicherer Verwahrung und Zerstörung.

Eine Reihe von Maßnahmen, so z.B. Waffeneinsammelprogramme, ist als Beitrag zur Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge gedacht. Die OSZE arbeitet derzeit an Möglichkeiten der Umsetzung dieser Maßnahmen nach Abschnitt V des Dokuments. Dabei ist die Zusammenarbeit von FSK und Ständigem Rat ebenso notwendig wie die fallweise Einbeziehung von Feldmissionen.

In dem Dokument haben sich die Teilnehmerstaaten zu einem umfangreichen Informationsaustausch zur jeweiligen nationalen Politik und Praxis in Bezug auf Kleinwaffen verpflichtet, gerade auch hinsichtlich des Handels mit diesen Waffen. Die entsprechenden Informationsaustausche wurden im Juni 2001 und im Juni 2002 durchgeführt. Ein erster Auswertungsworkshop fand im Februar 2002 in Wien statt. Mit diesem Dokument und seiner Umsetzung hat die OSZE zweifellos weltweit Maßstäbe gesetzt, was eine größere Transparenz beim Handel mit Kleinwaffen anbetrifft.

Angesichts des geschilderten bedeutenden Acquis des FSK in der Rüstungskontrolle könnte die Tatsache verwundern, dass das FSK mehr noch als die OSZE insgesamt seit geraumer Zeit auf der Suche nach einer neuen Standortbestimmung ist. Zu denken gibt bereits der Umstand, dass die genannten normsetzenden Dokumente ausnahmslos erst zu einer Zeit möglich wurden, als die Ost-West-Konfrontation, die den eigentlichen Hintergrund für die Bemühungen um Rüstungskontrolle gebildet hatte, bereits beendet war. Dies bedeutet also - in etwas polemischer Verkürzung -, dass die Normsetzung erst zu einem Zeitpunkt möglich wurde, als sie deutlich an Relevanz verloren hatte.

Damit teilt das FSK in gewisser Weise die "Sinnkrise" der Rüstungskontrolle in Europa insgesamt: Ihre Motivation und ihre Zielsetzung hingen aufs Engste mit der Situation des Kalten Krieges zusammen. Ihre eigentlichen großen Erfolge konnte die kooperative konventionelle Rüstungskontrollpolitik dann aber erst in einer "Schönwetter"-Phase erzielen. Nicht vergessen werden sollte aber, dass zu den großen Erfolgen auch die substanzielle konventionelle Abrüstung im Rahmen der OSZE durch den KSE-Vertrag gehört, die zumindest mit dazu beigetragen hat, dass der "große Krieg" in Europa heute äußerst unwahrscheinlich geworden ist.

Das Netz von Verträgen und Übereinkommen zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen ist heute so eng geknüpft, dass damit wohl ein (vorläufiger) Abschluss dieses Prozesses erreicht ist. Die geringer gewordene Relevanz dieses Acquis indes rührt vor allem von der Tatsache her, dass er für das Handeln von Staaten im Hinblick auf zwischenstaatliche Konflikte konzipiert worden war. Die heute im OSZE-Raum vorherrschenden Konflikttypen, die meist unter dem Stichwort "neue Sicherheitsherausforderungen" zusammengefasst werden, werden von den vereinbarten Maßnahmen nicht wirklich erfasst, denn in der Regel haben wir es dabei mit inner- oder auch überstaatlichen Konflikten und/oder nichtstaatlichen Akteuren zu tun. Die Bereitschaft, den vorhandenen Acquis an diese neuen Herausforderungen entweder anzupassen oder entsprechende neue Normen zu entwickeln, ist unter den OSZE-Teilnehmerstaaten bisher nur ansatzweise vorhanden; Vorschläge in diese Richtung stoßen zum Teil auf entschiedene Ablehnung.

Sehr wohl ist aber ein anhaltendes Interesse an den Erfahrungen der OSZE mit vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen bei den asiatischen Partnern der OSZE (Thailand, Südkorea, Japan), bei den Mittelmeerkooperationspartnern (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien) sowie auch in anderen Regionen der Welt spürbar. Eine Reihe von Konferenzen und Seminaren zu diesem Themenkomplex hat bereits stattgefunden. Es erscheint somit nicht ausgeschlossen, dass der VSBM-Acquis der OSZE in angepasster Form ein "zweites Leben" als Exportartikel haben könnte.

Zu Fragen nach der Substanz der Rüstungskontrolle kommt hinzu, dass die OSZE insgesamt und das FSK im Besonderen in einem völlig veränderten geopolitischen Umfeld agieren und darin einen neuen Standort finden müssen. Mit der bevorstehenden Erweiterung von NATO und Europäischer Union, dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat der NATO, der neuen Partnerschaft von NATO und Russland und schließlich mit der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist die gesamtstrategische Lage in einem Großteil der OSZE-Region in einem grundlegenden Wandel begriffen. Zudem betreiben die genannten Institutionen auch genuine Rüstungskontrollpolitik, die nicht immer leicht von derjenigen der OSZE zu trennen ist. Hier ist die notwendige Standortbestimmung, die sich nur im Rahmen einer neu austarierten Zusammenarbeit von EU, NATO und OSZE bewegen kann, bei weitem noch nicht abgeschlossen. Den entsprechenden Auftrag hat die OSZE bereits mit dem Konzept der Plattform für kooperative Sicherheit, die als Bestandteil der Europäischen Sicherheitscharta im November 1999 auf dem Istanbuler Gipfeltreffen verabschiedet wurde

Potenziell könnte dabei dem Umstand Bedeutung zukommen, dass die OSZE im Unterschied zu den genannten Organisationen auf der Grundlage des Dokuments des Gipfeltreffens von Helsinki im Jahr 1992 eine Mandatsautorität für friedenserhaltende Operationen hat, die jedoch bisher noch nie genutzt wurde. Es gibt allerdings seit geraumer Zeit Überlegungen der Hochrangigen Planungsgruppe der OSZE zu einem möglichen Einsatz zu einem geeigneten Zeitpunkt in Berg-Karabach. Auch der gesamte Komplex der Konfliktprävention und des Krisenmanagements durch die OSZE (im Verbund mit den anderen Organisationen) könnte im Kontext einer grundlegenden Debatte über die künftige Sicherheitsstruktur in Europa noch einmal neu angegangen werden. Während der jüngsten Krisen in der OSZE-Region sind diese Mechanismen jedenfalls nicht zum Tragen gekommen.

Die Reformdiskussion im FSK

Das FSK hat sich vor allem im Jahr 2001 ausführlich und grundlegend mit der Ausrichtung seiner künftigen Arbeit beschäftigt. Diese Debatte hatte zwei Schwerpunkte: einen eher strukturellen, der insbesondere die Arbeitsweise des Gremiums betraf, und einen, der sich mit der Frage der künftigen Substanz der Arbeit, mit einer möglichen neuen Agenda, befasste.

Dass es in diesem Prozess bis zum Ministerrat im Dezember 2001 in Bukarest zu einer Einigung kam, war in erster Linie der Initiative der EU zu verdanken - wie im Übrigen auch die Erarbeitung und Verabschiedung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen im Jahr zuvor. Im Hinblick auf die Arbeitsweise des FSK war seit langem der bis dato monatlich wechselnde Vorsitz als problematisch erkannt worden, der einer größe-

ren Kontinuität der Arbeit oftmals im Wege stand. Hier war erst in den Diskussionen des letzten Jahres eine Lösung zu erzielen: Rechtzeitig vor dem Ministerratstreffen in Bukarest beschloss das FSK, dass der Vorsitz unter Beibehaltung der alphabetischen Rotation künftig einem Trimester-Rhythmus folgen solle, mit einem Wechsel jeweils zur Oster- und zur Sommersitzungspause sowie zum Jahresende. Im laufenden Jahr, in dem nacheinander die Tschechische Republik, die Türkei und Jugoslawien den Vorsitz innehaben, hat sich die neue Regelung bereits in einer Weise bewährt, die die Erwartungen übertroffen hat.

Im Rahmen der anhaltenden Reformdebatte in der OSZE insgesamt war insbesondere auch die Position des FSK innerhalb des Gesamtsystems der OSZE diskutiert worden. Einige Delegationen stellten die Existenzberechtigung eines auch zukünftig unabhängigen FSK als eigenständiges Beschlussgremium grundsätzlich in Frage. Realiter ist diese Autonomie ohnehin eher theoretisch, da das FSK - wie bereits ausgeführt - mit Ausnahme Russlands ohnehin von denselben Delegationen wie die übrigen OSZE-Gremien beschickt wird. In diesem Zusammenhang wurde vor allem ein Lösungsvorschlag diskutiert, nach dem die OSZE insgesamt eine aus Ausschüssen bestehende Struktur angenommen hätte. Dem Ständigen Rat hätten drei Ausschüsse zugearbeitet, wobei das FSK zum Ausschuss für politisch-militärische Fragen geworden wäre; daneben wären ein Ausschuss für die menschliche sowie ein weiterer für die ökonomische und ökologische Dimension eingerichtet worden. Dieser umfassende Ansatz zur Systematisierung der Struktur der OSZE konnte sich jedoch nicht durchsetzen.

Diesem Vorschlag stand die Position gegenüber, an der autonomen Stellung des FSK festzuhalten, vor allem um die politisch-militärische Dimension der OSZE nicht noch weiter zu marginalisieren, sondern womöglich sogar zu stärken. Nach langen Verhandlungen wurde schließlich die Lösung gefunden, dass das FSK einerseits seine bisherige Autonomie beibehält, darüber hinaus aber auch eine Beraterrolle in politisch-militärischen Fragen für den Ständigen Rat der OSZE übernimmt. Zudem wurden institutionalisierte Konsultationen zwischen den Troiken der beiden Gremien festgelegt. Damit wurde den strukturbezogenen Bedenken hinsichtlich der Existenz zweier unabhängiger Gremien teilweise Rechnung getragen und zum anderen durch die auf dem Ministerratstreffen in Bukarest festgeschriebene Zusammenarbeit beider Organe die Möglichkeit einer stärkeren Geltendmachung der politisch-militärischen Dimension der OSZE eröffnet.

Dieser neue Mechanismus kommt nun zum ersten Mal aufgrund eines Beschlusses des Ständigen Rates vom 18. Juli 2002 zum Tragen, mit dem das FSK ersucht wird, seine Vorschläge zur Umsetzung des Abschnitts V des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen, der sich mit Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge befasst, zu unterbreiten. Dabei soll auch den OSZE-Feldmissionen, die der Füh-

rung durch den Amtierenden Vorsitz und den Ständigen Rat unterliegen, eine mögliche Rolle zugedacht werden.

Heftig umstritten war während der Verhandlungen im Laufe des Jahres 2001 auch die Frage nach der künftigen Substanz der Arbeit des FSK. Die Frage lautete zugespitzt, ob das FSK sich eine neue Agenda mit neuen Aufgaben geben solle. Als Kompromiss wurde schließlich in der entsprechenden Passage des Ministerratsbeschlusses über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum zwar der umfassende Ausdruck "Agenda" vermieden, inhaltlich wurde aber sehr wohl festgeschrieben, dass sich das FSK mit neuen Herausforderungen für die Sicherheit befassen solle.

Aktuelle Aufgaben und Ausblick nach dem Ministerrat von Bukarest

Die Terroranschläge des 11. September 2001 hatten auch auf die Arbeit des FSK erhebliche Auswirkungen: War in der Debatte um eine mögliche neue Agenda des FSK bis dahin noch umstritten gewesen, ob sich das FSK überhaupt mit der Frage der Terrorismusbekämpfung als einer der wichtigsten der erkannten neuen Sicherheitsherausforderungen beschäftigen sollte, so dominierte das Thema Terrorismusbekämpfung in der Folge direkt die Tagesordnung des FSK. Wie in anderen Bereichen diente und dient das Thema als Türöffner für das breite Tätigkeitsfeld der OSZE und des FSK, das ja schon immer die Verbesserung der Sicherheit im OSZE-Raum zum Ziel gehabt hatte, mancherorts aber aufgrund politischer Bedenken oder mangelnder Motivation auf Widerstand gestoßen war.

Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus beauftragte das FSK wie die anderen Gremien und Institutionen der OSZE mit der Erstellung eines Fahrplans für den jeweiligen spezifischen Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus. Das FSK wurde beauftragt, für die verstärkte Umsetzung aller politisch-militärischen Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten zu sorgen und zu prüfen, welchen seiner Dokumente besondere Relevanz bei der Terrorismusbekämpfung zukommt. Dabei galt das hauptsächliche Interesse dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und dem OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen. Das FSK sollte beide im Lichte der neuen Herausforderung fokussiert analysieren und zielgerichtete Verbesserungen bei der Umsetzung in Angriff nehmen.

Diesem Auftrag hat sich das FSK im Jahr 2002 mit großem Nachdruck gewidmet. Der geforderte Fahrplan wurde schon im Februar erstellt. Alle Dokumente wurden im Hinblick auf ihre spezifische Relevanz noch einmal analysiert. Im März wurde ein Expertentreffen zur Terrorismusbekämpfung im Rahmen der politisch-militärischen Dimension veranstaltet, dessen Empfehlungen wichtige Anregungen für die weitere Arbeit im FSK gaben.

Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, da die Eindämmung des Schmuggels von Kleinwaffen und

leichten Waffen potenziell einer der wichtigsten Beiträge ist, den das FSK zur Terrorismusbekämpfung leisten kann. Es wurde versucht, die umfassenden Informationsaustausche durch im Auftrag des FSK vom KVZ erstellte Modellantworten und Musterentwürfe zu optimieren. Dazu diente unter anderem auch ein Expertenworkshop im Februar. Im Juli beschloss das FSK die bereits im Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen selbst geforderte und auch im Bukarester Aktionsplan wiederholte Erstellung von bewährten Praktiken zu den verschiedenen Aspekten der Problematik in Angriff zu nehmen. Wie bereits ausgeführt, arbeiten FSK und Ständiger Rat gemeinsam an der Umsetzung des Abschnitts V des Dokuments.

Auch dem Verhaltenskodex kommt in diesem Rahmen besondere Bedeutung zu. Sein Artikel 6 verpflichtet die Teilnehmerstaaten ausdrücklich zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus. Die erste Frage des jährlich in diesem Rahmen zu beantwortenden Fragebogens zielt auf die nationale Umsetzung der relevanten internationalen Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus ab. Hier setzt die Debatte um die verbesserte Umsetzung des Verhaltenskodex insbesondere an. Die Frage, ob der Fragebogen im Lichte der neuen Aktualität der Herausforderung durch den Terrorismus angepasst beziehungsweise erweitert werden soll oder ob sogar ein neuer und nur auf die Bekämpfung des Terrorismus bezogener Fragebogen erarbeitet werden soll, hat auch auf der dritten Überprüfungskonferenz Ende September 2002 eine wichtige Rolle gespielt; letztlich wird sie jedoch im Rahmen des FSK geklärt werden.

Auch in anderer und noch umfassenderer Hinsicht war die Erfahrung des 11. September 2001 eine Art Türöffner für die OSZE und das FSK. Absatz 8 der Erklärung des Ministerrats von Bukarest formuliert nämlich einen weitreichenden Auftrag, der ohne diesen Hintergrund nicht möglich gewesen wäre. Der Auftrag lautet wörtlich: "Wir bestätigen unsere Entschlossenheit, auf Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert einzugehen. Wir ersuchen den Ständigen Rat, für die OSZE eine Strategie auszuarbeiten, damit sie das Ihre zur Abwendung dieser Bedrohungen beitragen kann. Wir ersuchen das Forum für Sicherheitskooperation um einen eigenen Beitrag im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs und seines Mandats."

Mit diesem Auftrag stellt sich die OSZE nicht nur in umfassender Weise den so genannten neuen Sicherheitsbedrohungen, wobei man neben Terrorismus insbesondere auch organisierte Kriminalität, Schmuggel von Drogen, Waffen und Menschen, illegale Migration sowie Gewaltausübung durch nichtstaatliche Akteure im Auge hat. Vielmehr ist die Aufgabe der Erarbeitung einer solchen Strategie selbst eine der größten Herausforderungen für die OSZE, die - tatsächlich ernst genommen und den politischen Willen der Beteiligten

Organisation f
ür Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 435-466. hier S. 437.

vorausgesetzt - zur Formulierung einer neuen umfassenden Grundlage und damit einer neuen Relevanz für die Gesamtorganisation wie für ihre politisch-militärische Dimension führen könnte. Substanzielle Gespräche hierüber haben im Sommer 2002 begonnen, werden jedoch kaum noch im Jahr 2002 zu endgültigen Ergebnissen führen können. Anlass zu Optimismus könnte geben, dass sich mit den USA und Russland zwei Teilnehmerstaaten, die in der Vergangenheit nicht immer an einem Strang gezogen haben, dieses Themas im besonderen Maße, und zwar gemeinsam, angenommen haben.



Im Kreuzfeuer: Kinder und bewaffnete Konflikte in Mittel- und Osteuropa und in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

Für eine verstärkte Zusammenarbeit von UNICEF und OSZE

Wenn das Leben und die Grundrechte von Kindern auf dem Spiel stehen, dürfen wir nicht schweigend zusehen

Graça Machel¹

Einführung

In ihrem Bericht an die Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder aus dem Jahr 1996 sprach Graça Machel davon, dass immer größere Teile der Welt im Strudel eines "desolaten moralischen Vakuums" versänken. Dieses sei, so Machel, ein "Raum bar selbst der elementarsten menschlichen Werte, ein Ort, an dem Kinder abgeschlachtet, vergewaltigt und verstümmelt werden".²

Was hat sich seit diesen Äußerungen getan? Graça Machel bemerkte vor kurzem: "In den Jahren seit der Veröffentlichung des Berichts ist die Situation nicht besser, sondern nur noch schlimmer geworden. Es gibt immer mehr Konflikte - und es gehört mittlerweile zu den alltäglichen Dingen des Lebens, dass Kinder gezielt und nicht etwa zufällig Opfer von Konflikten werden." Diese traurige Wahrheit ist in den letzten Jahren nur allzu offensichtlich geworden.

Kinder und bewaffnete Konflikte: Der globale Kontext

Im letzten Jahrzehnt des zwanzigsten Jahrhunderts starben rund zwei Millionen Kinder infolge von Kriegen, weitere zwölf Millionen wurden obdachlos, sechs Millionen wurden verletzt oder trugen schwere körperliche Behinderungen davon.³ Jedes Jahr werden 6.000 Kinder durch Landminen getötet oder verstümmelt, die dort verlegt sind, wo Kinder leben, spielen und zur

Wgl. Machel, a.a.O. (Anm. 1), S. 1-2.

Graça Machel, The Impact of War on Children, London 2001, S. 4 (dieses und weitere Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

² The Impact of Armed Conflict on Children. Report of Graça Machel, Expert of the Secretary-General of the United Nations, Vereinte Nationen 1996.

Schule gehen.⁴ Dieienigen, die diese Traumata überleben, leiden unter den dauerhaften psychischen Folgen der Brutalität des Krieges.

Zurzeit sind über 300.000 Kinder unter 18 Jahren direkt an Konflikten in aller Welt beteiligt: Sie werden dazu gezwungen, als Soldaten, Träger, Boten, Köche oder Sexsklaven zu dienen.⁵ Kinder, die als Soldaten für Streitkräfte rekrutiert werden, müssen häufig Gräueltaten mit ansehen oder sich an ihnen beteiligen und erleiden dabei nicht nur physische, sondern auch schwere psychische Traumata, die ein Leben lang anhalten.

Kinder sind die ersten, die unter den Folgen der Wirren und Verwerfungen des Krieges, Armut, Unterernährung und Krankheiten, leiden. Mindestens die Hälfte der weltweit geschätzten 40 Millionen Vertriebenen sind Kinder, davon rund ein Drittel im eigenen Land.6 Über eine Million Kinder sind zu Waisen geworden oder wurden im Krieg von ihren Eltern getrennt. Diese Kinder sind oft dazu verurteilt, endlose Jahre wartend in Flüchtlingslagern zu verbringen. Ihre elementaren Rechte auf Überleben, Wohlergehen und Entwicklung sind bedroht.

Kinder werden vorsätzlich zur Zielscheibe von Aktionen zur Einschüchterung und Unterwerfung der Bevölkerung. Mädchen werden insbesondere zum Ziel von Vergewaltigung oder geschlechtsspezifischer Gewalt, die als Kriegswaffen dienen. Das Leid heranwachsender Mädchen, die sexuell missbraucht wurden, geht oftmals noch mit dem Stigma der Schande einher, was zur Folge haben kann, dass sie aus ihren Gemeinschaften verstoßen werden. Durch die Zunahme sexuell übertragbarer Krankheiten, insbesondere von HIV/AIDS, erhält ihr Leiden zusätzlich eine tödliche Dimension.

Kinder und bewaffnete Konflikte in Mittel- und Osteuropa und der GUS⁷

Krieg ist noch immer eine Geißel im Leben von Millionen von Kindern in Mittel- und Osteuropa und in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Seit dem Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989 sind in einem Drittel der 27 Transformationsländer bewaffnete Konflikte ausgebrochen. Dazu gehören die Konflikte zwischen Armenien und Aserbaidschan (1988-1994), im Ferganatal in Zentralasien (1989-1991), in Georgien (1990-1994), Moldau (1992), Tadschikistan (1992-1997), im Nordkaukasus (von 1992 bis zur Gegenwart), Bosnien und Herzegowina (1991-1995), Kroatien (1991-1995), in

6

Vgl. UNICEF, Annual Report 2000, New York 2000, S. 14.

⁵ Vgl. Machel, a.a.O. (Anm. 1), S. 2.

Vgl. UNICEF, UNICEF Actions on Behalf of Children Affected by Armed Conflicts, New York 2000, S. 2.

Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Bundesrepublik Jugoslawien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldau, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Slowakei, Slowenien, Tadschikistan, Tschechische Republik, Türkei, Turkmenistan, Ukraine, Ungarn, Usbekistan; die Türkei ist den Verwaltungsstrukturen und Programmen des Regionalbüros für Mittel- und Osteuropa und die GUS zugeordnet.

der Bundesrepublik Jugoslawien (1998-1999) und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (2001).⁸

Ende des Jahres 2000 gab es in der Region Mittel- und Osteuropa sowie auf dem Gebiet der GUS offiziell 2,2 Millionen Binnenvertriebene. Beinahe eine Million Menschen waren durch Kriege und Konflikte, die in jüngster Zeit zwischen und innerhalb von Staaten stattgefunden hatten, zu Flüchtlingen geworden. Hunderttausende von Kindern wurden getötet, verletzt, traumatisiert oder verloren ihre Eltern.

Kinder leiden ganz besonders unter den Auswirkungen dieser Konflikte und sind in viele von ihnen direkt verwickelt. Die "Koalition für die Beendigung des Einsatzes von Kindersoldaten" stellt fest: "In Bosnien-Herzegowina, Tschetschenien, Berg-Karabach, im Südosten der Türkei, im Kosovo, möglicherweise auch in Dagestan und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien dienen Kinder als Spione, Boten und Transporteure von Waffen und Munition und werden dabei - unvermeidlich - getötet oder töten selber." Details dazu, wie einzelne Konflikte in der Region sich konkret auf Kinder auswirken, werden weiter unten geschildert.

Der Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten

Worauf können sich Menschen berufen, die sich dafür einsetzen, den unschuldigen Opfern von Konflikten zu helfen? UNICEF, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, nennt hierfür als Maßstab an allererster Stelle das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das meistratifizierte Menschenrechtsdokument der Geschichte. Das Übereinkommen legt klar und deutlich fest, was zu tun ist, wenn Kinder von Konflikten betroffen sind: Kinder dürfen nicht zu den Streitkräften eingezogen oder dazu gezwungen werden, an bewaffneten Konflikten teilzunehmen; die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen im Kindesalter sind zu schützen; Kinder, die zu Opfern des Krieges werden, und ihre Familien müssen Unterstützung erhalten; durch Erziehung zur Toleranz sollen zukünftige Konflikte verhütet werden. Durch das Übereinkommen erhielt UNICEF die Aufgabe sicherzustellen, dass die Interessen der Kinder beim Friedensaufbau und bei der Lösung von Konflikten ausdrücklich vorrangig berücksichtigt werden.

UNICEF hat sein Engagement für Kinder in bewaffneten Konflikten im letzten Jahrzehnt erheblich ausgeweitet. Im Jahr 1996 veröffentlichte Graça Machel ihren bahnbrechenden Bericht an die Vereinten Nationen, *The Impact of Armed Conflict on Children*, in dem sie das Ausmaß und den Umfang des Problems in all seinen schrecklichen Einzelheiten beschreibt. Im selben Jahr legte UNICEF seine Agenda gegen den Krieg und kurze Zeit später die

⁸ Vgl. MONEE Project, A Decade of Transition, UNICEF Innocenti Research Centre, 2001, \$ 5

⁹ Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, Child Soldiers Global Report 2001.

Agenda für Frieden und Sicherheit für Kinder vor, die im Februar 1999 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen präsentiert wurde. Die Agenda für Frieden und Sicherheit für Kinder setzt sieben Schwerpunkte: die Beendigung des Einsatzes von Kindern als Soldaten, den Schutz humanitärer Hilfe und derjenigen, die sie leisten, Unterstützung bei der Minenräumung, den Schutz der Kinder vor den Folgen von Sanktionen, die Gewährleistung, dass Friedensaufbau insbesondere Kinder einbezieht; die Anfechtung der Straffreiheit für insbesondere an Kindern begangene Kriegsverbrechen sowie die Förderung von Frühwarn- und Präventionsmaßnahmen für Kinder.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen misst den Belangen von Kindern in seinen jüngsten Resolutionen und Erklärungen zunehmend Bedeutung zu. Seit 1998 gab es im Sicherheitsrat vier Debatten über Kinder, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, und es wurden drei Resolutionen zu diesem Thema angenommen (Resolutionen 1261, 1314 und 1379). Der Sicherheitsrat erklärt in diesen Resolutionen, dass die Belange von Kindern in allen Aspekten der Friedenskonsolidierung, der Friedensschaffung und der Friedenserhaltung zu berücksichtigen sind.

Die Vereinten Nationen übernehmen beim Schutz der Rechte von Kindern eine zunehmend aktivere Rolle. Im Mai 2002 hielt die Generalversammlung eine beispiellose dreitägige Sondertagung über Kinder ab, in deren Verlauf führende Politiker aus aller Welt Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten vereinbarten. Ebenfalls im Jahr 2002 traten zwei Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes in Kraft. Das erste verbietet den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornographie; das zweite, "betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten", ächtet die Zwangsrekrutierung und die Teilnahme von Kindern unter 18 Jahren an Kampfhandlungen (siehe Kasten am Ende des Beitrags). Etliche Staaten nutzten die VN-Sondertagung zur Ratifizierung der Fakultativprotokolle.

Weitere internationale Abkommen aus jüngster Zeit haben die Aufmerksamkeit für die Rechte von Kindern im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten erhöht. Das Übereinkommen von Ottawa verbietet den Einsatz von Landminen, das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999 verbietet die Zwangsrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten, und der internationale Strafgerichtshof hat die Einberufung von Kindern unter 15 Jahren und ihre Beteiligung an Kampfhandlungen als Kriegsverbrechen gebrandmarkt.

UNICEF arbeitet bei der Behandlung des Problems Kinder in bewaffneten Konflikten in Mittel- und Osteuropa, in der GUS und im Baltikum sowohl auf regionaler als auch auf Länderebene mit der OSZE bzw. dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE zusammen. UNICEF tritt dafür ein, dass die OSZE ihre Politik und ihre Pro-

gramme zur Unterstützung der Rechte von Kindern, insbesondere jenen, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind, verstärkt. Im Jahr 2001 haben UNICEF und das BDIMR gemeinsam eine repräsentative Meinungsumfrage unter Kindern und Jugendlichen aus 35 Ländern in Europa und Zentralasien durchgeführt, in der Kinder zwischen neun und 17 Jahren über ihre Ansichten zu einem breiten Themenspektrum befragt wurden. Auf Länderebene haben etliche OSZE-Missionen und UNICEF-Länderbüros gemeinsam die Ergebnisse der Umfrage veröffentlicht und Runde Tische und Konferenzen u.a. zu den Themen Kinderhandel, Entwicklung nationaler Aktionspläne für Kinder, Konfliktverhütung und politische Bildung durchgeführt.

Diese zunehmenden weltweiten Bemühungen im Interesse von Kindern in bewaffneten Konflikten sind ein Meilenstein. Kinder, die einstmals unsichtbaren Opfer des Krieges, haben nun ein Gesicht, eine Stimme und das Recht auf ein Leben in Frieden erhalten.

"Kinder motivieren uns auf einzigartige und zwingende Art und Weise zum Handeln", schreibt Graça Machel in ihrer 2001 überarbeiteten Studie *The Impact of War on Children.* "Aus unserem kollektiven Versagen beim Schutz der Kinder müssen wir die Konsequenzen ziehen und nun die Chance ergreifen, den Problemen, die ihr Leiden verursachen, ins Auge zu sehen. Jeder Einzelne von uns trägt die Verantwortung für die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder. Und es geht jeden Einzelnen von uns etwas an."

Der Schutz der Rechte von Kindern in bewaffneten Konflikten

UNICEF ist in 161 Ländern präsent und vor, während und nach Konflikten im Einsatz. Seinen Aktionen liegt daher die Erkenntnis zugrunde, dass nicht nur die Notwendigkeit besteht, Nothilfe mit Entwicklungshilfe zu verbinden, sondern dass es genauso wichtig ist, dauerhaften Frieden und Stabilität zu fördern. Die wichtigsten Ziele der Nothilfemaßnahmen von UNICEF sind

- Gefahren für Kinder durch die Auseinandersetzung mit den *Konfliktur-sachen* vorzubeugen;
- das Überleben der besonders gefährdeten Kinder und Frauen zu sichern:
- den Schutz vor Gewalt, Ausbeutung, Missbrauch, Vergewaltigung und Einziehung zu den Streitkräften zu gewährleisten;
- die Demobilisierung, Rehabilitation und soziale Reintegration von Kindersoldaten zu f\u00f6rdern;
- Aufklärungskampagnen über die Gefahren von Landminen und Rehabilitationsprogramme auf kommunaler Ebene für Kinder, die Opfer von Landminen geworden sind, zu unterstützen;
- dauerhafte Lösungen durch die Erhöhung von Eigenverantwortlichkeit, Gestaltungs- und Entscheidungsmacht ("Empowerment") von Familien und Gemeinden mit besonderer Unterstützung für Frauen zu fördern.

Armenien

In Armenien lebt eine große Zahl von Kriegsflüchtlingen. Nach Angaben des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) sind 264.327 ethnische Armenier in Armenien als Flüchtlinge registriert. 26.978 oder zehn Prozent davon sind Kinder unter 17 Jahren. Flüchtlinge machen fast ein Viertel der Schüler an ländlichen Schulen in Armenien aus; sie müssen eine Klassenstufe um ein Mehrfaches öfter wiederholen als der durchschnittliche armenische Schüler.

UNICEF hat im Jahr 2001 einheimische und internationale NGOs dabei unterstützt, kommunale Zentren für sozial gefährdete Kinder und deren Familien einzurichten. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei 85 Flüchtlingskindern, die in isolierten und verarmten Gemeinden in Eriwan und Umgebung leben. Die kommunalen Zentren unterstützten die Berufsausbildung gefährdeter Jugendlicher und förderten ihre Integration in die Gemeinden durch außerschulische Aktivitäten für gefährdete Familien.

UNICEF hat sich auch am Druck eines Leitfadens für die Menschenrechtserziehung für Lehrer und Schüler beteiligt. Das Projekt umfasst die Herausgabe sowohl von Schüler- als auch von Lehrerleitfäden sowie die Schulung von Lehrern mit dem Ziel, Kinder und ihre Familien mit den Rechten von Kindern vertraut zu machen.

Aserbaidschan

Ende des Jahres 2000 hielten sich in Aserbaidschan 220.241 Flüchtlinge und 568.989 Binnenvertriebene auf, darunter 540.387 Kinder und Frauen. Die Menschen waren infolge des bewaffneten Konflikts mit Armenien um die aserbaidschanische Provinz Berg-Karabach vertrieben worden. Die Mehrheit der Vertriebenen lebt in unzureichenden Unterkünften, hat kaum Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen und ihre Energieversorgung ist erheblich eingeschränkt.

Die Armut ist unter Flüchtlingen und Binnenvertriebenen besonders groß. Lediglich ein Drittel aller Vertriebenen im arbeitsfähigen Alter ist erwerbstätig und beinahe drei Viertel der Frauen sind arbeitslos. Die Aussichten auf einen Einkommenserwerb sind trostlos. Die Binnenvertriebenen und Flüchtlinge erhalten eine monatliche Lebensmittelhilfe in Höhe von 4,50 US-Dollar pro Person sowie einen Zuschuss von ungefähr zwei Dollar für jedes Kind, wenn das Haushaltseinkommen weniger als 3,75 Dollar pro Kopf beträgt.

Vertriebene Kinder sind den Geißeln der Armut besonders wehrlos ausgeliefert. So sind Durchfallerkrankungen bei vertriebenen Kindern besonders weit

_

¹⁰ Alle Daten in diesem Abschnitt stammen aus Berichten von UNI CEF-Länderbüros und regionalen Büros.

verbreitet. Eine kürzlich durchgeführte Untersuchung ergab, dass mehr als ein Viertel der vertriebenen Kinder unter fünf Jahren in den vorangegangenen zwei Wochen an Durchfall gelitten hatte.

Rund 197.000 Vertriebene - etwa 35 Prozent aller Binnenvertriebenen in Aserbaidschan - sind Kinder im Schulalter. Die traumatischen Erfahrungen dieser Kinder, ihre schlechten Lebensbedingungen und ihr beschränkter Zugang zu guter Schulbildung gefährden ihre Aussichten auf eine gesunde und angemessene Entwicklung. Eine Studie aus dem Jahr 1995 belegt, dass rund ein Drittel der Kinder, die auf der Straße arbeiten, Binnenvertriebene oder Flüchtlinge waren.

UNICEF und das Welternährungsprogramm (WFP) unterstützen gemeinsam multifunktionale Zentren für binnenvertriebene Kinder im Vorschulalter, mit deren Hilfe die psychischen Folgeschäden von Krieg und Vertreibung gelindert und die Bildungsaussichten binnenvertriebener Kinder verbessert werden sollen. Das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge betreibt derzeit die Sanierung von Schulen in Vertriebenengemeinden, UNICEF unterstützt Programme zur Erziehung von Kindern zu Frieden und Toleranz und zur beruflichen Bildung junger binnenvertriebener Erwachsener. Wenn die Maßnahmen zur Verbesserung ihrer hoffnungslosen Lebensbedingungen nicht beschleunigt werden, besteht jedoch die Gefahr, dass viele vertriebene Kinder straffällig oder kriminell werden.

Es besteht Hoffnung, dass Fortschritte in den Friedensverhandlungen zwischen Aserbaidschan und Armenien dazu führen, dass die besetzten Gebiete an Aserbaidschan zurückgegeben werden. Die Möglichkeit für entwurzelte Menschen - frei, sicher, freiwillig und in Würde - in ihre Heimat zurückzukehren, ist ein grundlegendes Menschenrecht. Erhebungen haben übereinstimmend ergeben, dass die große Mehrheit der Binnenvertriebenen in Aserbaidschan in ihre Heimatorte zurückkehren will. Binnenvertriebenen die Rückkehr zu ermöglichen ist daher ein nationales Interesse von vorrangiger Bedeutung.

Bosnien und Herzegowina

Bosnien und Herzegowina hat noch immer mit den Folgen des Krieges zu kämpfen, der verheerende Auswirkungen auf das Land und seine Bevölkerung hatte. In einem Land mit 4,37 Millionen Einwohnern (1991) sprechen die Zahlen für sich und zeugen von einer Tragödie: Bis 1996 waren bis zu 2,7 Millionen Menschen - also fast zwei von drei Einwohnern - zu Vertriebenen oder Flüchtlingen geworden; 1,5 Millionen davon waren Frauen und Kinder. Eine Viertelmillion Menschen war getötet, 200.000 waren verletzt worden. In dem Konflikt, der dafür berüchtigt war, dass gezielt gegen die Zivilbevölkerung vorgegangen wurde, waren die Opfer häufig Kinder: Schätzungsweise 16.800 Kinder wurden getötet (davon fast zehn Prozent allein in Sarajewo), 34.700 verletzt. Schätzungsweise 45.000 Kinder verloren ein Elternteil; heute

sind 3.350 Vollwaisen registriert. Die Hälfte der Schulen wurde während des Krieges stark beschädigt. Etwa 10.000 Fachkräfte, darunter Ärzte, Krankenschwestern und Lehrer, wurden im Krieg getötet oder sind aus dem Land geflohen. Die enormen sozialen Umbrüche halten an: Bis zum Jahr 2000 waren erst etwa 40.000 Binnenvertriebene in ihre Heimatorte zurückgekehrt. Ende 2001 gab es in Bosnien und Herzegowina noch immer 500.000 Binnenvertriebene, 213.000 Flüchtlinge hielten sich noch in Nachbarländern auf.

Der Wiederaufbau einer elementaren Gesundheitsfürsorge ist ein entscheidender erster Schritt zur Sicherung des Überlebens von Kindern in Konfliktgebieten. In Bosnien und Herzegowina ging die Impfrate für wichtige Schutzimpfungen von über 90 Prozent vor dem Krieg (1991) auf geschätzte 35 Prozent oder weniger während des Krieges zurück. Bis 2001 stiegen die Impfraten - teilweise dank umfangreicher Impfkampagnen von UNICEF und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) - wieder auf den Vorkriegsstand an. UNICEF und WHO finanzierten eine landesweite Kampagne zur Ausrottung der Kinderlähmung, in deren Verlauf im Jahr 2001 fast 90 Prozent der Kinder unter sechs Jahren geimpft werden konnten.

Bosnien und Herzegowina ist das am stärksten verminte Land in Europa. Kinder laufen Gefahr, durch die über eine Million Landminen, die im ganzen Land verlegt wurden, getötet zu werden oder schwere Behinderungen davonzutragen. Die UNICEF-Kampagne zur Aufklärung über die Minengefahr hat zu größerer Aufmerksamkeit für dieses Problem beigetragen. Das neue Bewusstsein rettet Leben: Die Zahl der Landminenunfälle sank von 453 im Jahr 1995 (darunter 15 getötete und 68 verletzte Kinder) auf 79 im Jahr 1998, bei denen zwei Kinder starben. In der Zeit nach dem Krieg (1996-2001) wurden insgesamt 237 Kinder durch Landminen getötet oder verletzt, davon zwölf Kinder im Jahr 2001.

Seit dem Ende des Krieges unterstützt UNICEF ein Schulprojekt für traumatisierte Kinder, das mittlerweile landesweit an 30 Prozent aller Grund- und weiterführenden Schulen durchgeführt wird. Untersuchungen, die im Rahmen dieses Projekts durchgeführt wurden, haben ergeben, dass in einigen Gebieten bis zu drei Viertel der Kinder ihre Häuser verlassen mussten, 59 Prozent erlebten, wie ihre Häuser bombardiert wurden, und ein Viertel musste mit ansehen, wie jemand getötet wurde. Das Programm wird von speziell geschulten Beratern und Lehrern unter der Aufsicht von Psychologen und Psychiatern, die in den Gemeinden arbeiten, durchgeführt. Das Projekt soll Heranwachsende in Bosnien und Herzegowina, die schwere Kriegstraumata erlitten und auch nach dem Krieg anhaltende psychologische Probleme haben, ausfindig machen und ihnen helfen.

Das Ferganatal: Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan

Die umstrittenen Grenzen zwischen den zentralasiatischen Republiken Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan sind durch den großflächigen Einsatz

422

von Antipersonenminen verseucht. Die Destabilisierung der Grenzregion ist die Folge fundamentalistischer Aufstände, die 1998 mit bewaffneten Überfällen begannen und alle drei Länder betreffen. Auch wenn die eigentlichen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Minen relativ geringfügig sind, gab es doch bereits Dutzende ziviler Opfer, darunter viele Kinder, die meisten davon in Tadschikistan. Für Usbekistan, dessen Streitkräfte weiterhin Gelände verminen, sind keine Zahlen bekannt. Auch Vieh wurde in großer Zahl getötet. Tadschikistan ist zusätzlich durch Landminen und nicht explodierte Munition betroffen, die noch aus dem Bürgerkrieg Mitte der neunziger Jahre stammen. Durch Landminen am meisten gefährdet sind jugendliche und erwachsene Hirten und Bauern; viele Kinder werden auch beim Spielen Opfer von Landminen. Die meisten Vorfälle gehen offenbar auf Unkenntnis der Minengefahr oder zumindest der Stellen, an denen Minen liegen, zurück. Um die Bedrohung für die Zivilbevölkerung in der Region langfristig zu beseitigen, muss erstens die Verlegung von Minen beendet werden, müssen zweitens verseuchte Gebiete nach humanitären Standards geräumt werden und muss drittens das Übereinkommen von Ottawa eingehalten werden, das den Einsatz, die Lagerung, die Herstellung und die Weitergabe von Antipersonenminen verbietet. Bislang ist von den drei Staaten, um die es hier geht, lediglich Tadschikistan dem Übereinkommen beigetreten; es wird allerdings bezweifelt, dass das Verbot landesweit befolgt wird. Kirgisistan hat signalisiert, dem Vertrag in absehbarer Zeit beitreten zu wollen.

Bis das endgültige Ziel, die Beseitigung aller Minen in der Region, erreicht ist, könnte eine Reihe vorläufiger Maßnahmen dazu beitragen, die Zivilbevölkerung und insbesondere Kinder zu schützen. Die Kennzeichnung von Gebieten, von denen bekannt ist, dass sie vermint sind, wäre ein nahe liegender Ausgangspunkt. Bislang sind nur wenige verminte Gebiete beschildert, obwohl das humanitäre Völkerrecht dies verlangt. Räumkapazitäten sind in Kirgisistan und in Tadschikistan (und vermutlich auch in Usbekistan) vorhanden - die Bereitstellung von Landkarten, auf denen die Verlegung von Minen eingezeichnet wurde, würde den Räumungsprozess erheblich beschleunigen.

Minenaufklärung in den Gemeinden hat für UNICEF Vorrang. Geschulte Gemeindeteams können Gespräche mit gefährdeten Gemeinden aufnehmen, in denen Informationen ausgetauscht, Prioritäten festgelegt und Ressourcen mobilisiert werden. Die Kartierung gefährlicher Gebiete durch die Gemeinden selbst sowie die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen ebenfalls durch die Gemeinden spielen dabei eine Schlüsselrolle.

Georgien

Im Jahr 2001 gab es infolge der Konflikte in Abchasien und in der Region Zchinwali (Südossetien) in Georgien 272.000 Binnenvertriebene - 80.000 davon sind Kinder. Außerdem halten sich in Georgien etwa 5.000 tschetsche-

nische Flüchtlinge auf. Alle drei Konflikte sind noch ungelöst, und nach wie vor besteht die Gefahr, dass die Kämpfe in einigen Teilen Georgiens aufgrund der generell instabilen Lage im Lande wieder aufflammen. Kinder, die in der Nähe der Konfliktgebiete leben, sind daher noch immer in Gefahr.

Krieg und Vertreibung, die Dürre und der darauf folgende wirtschaftliche Zusammenbruch haben große Teile der Bevölkerung Abchasiens und Südossetiens schutzlos zurückgelassen. Viele Menschen, die in diesen Regionen oder angrenzenden Gebieten leben, leiden aufgrund ihrer Armut unter bedrohlichem Nahrungsmangel. Waisenkinder und große Familien sind am meisten gefährdet. Hunger und Unterernährung haben vermehrt zu Entwicklungsstörungen bei Kindern von Binnenvertriebenen geführt.

Es gibt mehrere Programme, die sich mit den Traumata und den psychischen Problemen beschäftigen, die durch die bewaffneten Konflikte und die wirtschaftliche Not der Binnenvertriebenen und der einheimischen Bevölkerung in Abchasien und Südossetien hervorgerufen wurden. Zusätzlich gibt es einige wenige Programme, die sich mit den besonderen Bedürfnissen schutzloser Kinder, darunter viele Waisen, die in Sammellagern leben, auseinandersetzen.

Während die Einschulungsrate bei den Binnenvertriebenen mit derjenigen der einheimischen Bevölkerung vergleichbar ist, fehlt es in einigen Dörfern in unmittelbar vom Krieg betroffenen Gebieten an Schulen, da diese während des bewaffneten Konflikts entweder beschädigt oder zerstört wurden, und geeignetem Lehrmaterial. Viele Kinder können nicht zur Schule gehen, da sie weder Kleidung und Schuhe noch Bücher und Hefte besitzen. UNICEF hat in den am stärksten betroffenen Gebieten die grundlegende Schulausstattung zur Verfügung gestellt, die insgesamt rund 10.000 Schülern zugute kommt.

Zusätzlich zu der Unterstützung von Gesundheits- und Bildungsmaßnahmen für besonders benachteiligte Frauen und Kinder hat UNICEF auch an der Einrichtung eines mobilen Vereins für die Rechte des Kindes mitgewirkt. Der Verein bereist die Konfliktgebiete und bietet spezielle Schulungen zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes an. Dadurch konnten bislang rund 7.000 Kinder in der Region, darunter auch binnenvertriebene, über die Rechte von Kindern aufgeklärt werden. Daneben wurde für 200 Mitarbeiter der Kinderfürsorge, die mit besonders schutzbedürftigen Kindern - auch dazu gehören Binnenvertriebene - arbeiten, ein 40-stündiger Fortbildungskurs zum Thema Kinderschutz durchgeführt. Der Kursus hat dazu beigetragen, dass die besonderen Bedürfnisse und Probleme von Kindern, die vom Krieg betroffen sind oder waren, besser erkannt und verstanden werden. Kindern wiederum hat er einen Eindruck davon vermittelt, wie man Konflikte friedlich lösen kann - in der Hoffnung, dass die junge Generation den Teufelskreis der Gewalt durchbrechen kann.

Im Jahr 2000 hat UNICEF zusammen mit seinen Partnern eine Minenaufklärungskampagne in der Region von Sugdidi in der Nähe der Grenze zu Abchasien durchgeführt. Die Maßnahme umfasste die Schulung von Lehrern in der

Landminenaufklärung, die Verteilung von Plakaten zur Minenaufklärung, den Einsatz mobiler Puppentheater, die Ausstrahlung von Fernsehsendungen und die Verteilung von Informationsbroschüren an Grenzübergängen und in den Gemeinden. Die Kampagne führte zur Bildung einer Sonderarbeitsgruppe "Kinder gegen Minen", die die Verbreitung von Informationen zur Minenaufklärung in der Region fortsetzt. Das Projekt ist bislang mehr als 3.000 Kindern zugute gekommen.

Bundesrepublik Jugoslawien (ohne Kosovo)

UNICEF-Programme in der Bundesrepublik Jugoslawien haben zwei miteinander verknüpfte Schwerpunkte: zum einen die Hilfe für binnenvertriebene und Flüchtlingskinder, zum anderen den Schutz von Kindern vor den Auswirkungen der Sanktionen. Die Strategie von UNICEF besteht darin, die sozialen Dienste dabei zu unterstützen, die sowohl aufgrund des Zustroms von Vertriebenen und Flüchtlingen als auch aufgrund der angespannten Ressourcenlage infolge der Wirtschaftssanktionen angestiegene Anzahl zu bearbeitender Fälle zu bewältigen.

Die sozialen Dienste waren durch die NATO-Bombardierung im Jahr 1999 stark in Mitleidenschaft gezogen worden. Durch die Bombenangriffe wurden 384 Schulen (darunter 242 Grundschulen) beschädigt, der Unterrichtsausfall betrug durchschnittlich 50 Tage, wegen Brennstoffmangels und infolge von Lehrerstreiks wurden die Schulen außerdem für ungefähr einen Monat geschlossen.

Nach den Bombardierungen der NATO kamen rund 40.000 binnenvertriebene Kinder im Grundschulalter aus dem Kosovo nach Serbien und Montenegro. Die Schulen waren dadurch völlig überfüllt, so dass in drei Schichten unterrichtet werden musste. Zehn Prozent der Kinder in Jugoslawien zeigen schwere durch den Krieg verursachte Traumasymptome.

Die Ziele des von UNICEF unterstützten Bildungsprogramms sind: a) jedem Kind Zugang zu elementarer Schulbildung zu gewährleisten; b) Toleranz und die Rechte von Kindern durch Bildung und Erziehung zu fördern; c) die notwendigen Voraussetzungen für den Schulbesuch zu schaffen, der für von Kriegswirren traumatisierte Kinder ein lebenswichtiger Schritt zurück in die Normalität ist.

Das UNICEF-Bildungsprogramm hat Aktionen finanziert, mit denen das Mobiliar für 1.000 Klassenräume und 200 Sätze Lehrmaterial zur Verfügung gestellt sowie in 40 Schulen die Heizungen repariert werden konnten. Darüber hinaus wurden 3.500 Lehrer in aktive Lernmethoden eingeführt, 300 wurden in gewaltfreier Konfliktlösung geschult. 10.000 Schüler nehmen an dem Programm "Erziehung zu Frieden und Toleranz" teil. Dieses Programm soll den Teufelskreis der Gewalt durchbrechen, der von einer jugoslawischen Generation an die nächste weitergegeben wurde.

In den zweieinhalb Jahren, die seit dem Ende des Krieges im Kosovo vergangen sind, hat UNICEF trotz anhaltender Instabilität in der Region und inmitten eines rapiden politischen Wandels in der Provinz selbst eines seiner umfassendsten und erfolgreichsten Nothilfe- und Rehabilitationsprogramme durchgeführt. Die Förderung der Menschenrechte - und insbesondere der Rechte des Kindes - ist vielleicht nirgends wichtiger als hier und zudem von fundamentaler Bedeutung zur Sicherung der Zukunft eines Gebietes, das so nah am Herzen Europas liegt.

Von dem Konflikt im Jahre 1999 waren rund eine Million Kosovaren betroffen, die Hälfte davon Kinder (das Kosovo hat den höchsten Anteil Jugendlicher an der Gesamtbevölkerung in Europa); dazu zählen auch Binnenvertriebene und zurückkehrende Flüchtlinge. Die Gewalt, die Kinder und Frauen erlebt haben, hat weitverbreitete Traumata und Stresssyndrome verursacht. Zudem stellen Tausende von Minen und nicht explodierten Sprengkörpern eine große Gefahr für die Heimkehrer dar.

Der größte Teil der Infrastruktur des Kosovo in den Bereichen Gesundheit und Bildung war zerstört oder geplündert, darunter 40 Prozent der Schulen und fast ein Viertel aller Impfzentren. Das Fehlen intakter Gesundheitsfürsorge- und Bildungseinrichtungen sowie sozialer Dienste hatte und hat im Verein mit dem Zusammenbruch der Justiz schwerwiegende und langfristige Auswirkungen auf das Leben von Frauen und Kindern im Kosovo.

Die Entwicklung des Kosovo ist heute eine der größten Herausforderungen. Es ist nach wie vor das ärmste Gebiet in ganz Europa und weist in einigen Bereichen die schlechtesten sozioökonomischen Indikatoren auf. Die Kinderund Müttersterblichkeitsraten sind die höchsten in Europa, der Grad an chronischer Unterernährung (Entwicklungsstörungen) ist ebenso unannehmbar hoch. Weniger als zehn Prozent derjenigen Kinder, die besonderer Förderung bedürfen, besuchen die Grundschule. Fast ein Drittel der Mädchen verlässt die Grundschule im Alter von 13 Jahren. Vorschulerziehung findet fast gar nicht statt.

Die kosovarische Jugend ist die größte Hoffnung der Provinz auf eine Zukunft in Wohlstand und Toleranz. Eine kürzlich von UNICEF durchgeführte Studie hat gezeigt, dass kosovarische Jugendliche die optimistischsten in der ganzen Region und am ehesten bereit sind, sich in der Zivilgesellschaft zu engagieren und sich an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen, insbesondere dort, wo es um Bildung und Freizeit geht. Nichtsdestoweniger sind die Jugendlichen für einige der gravierendsten Probleme der heutigen Zeit nur schlecht gerüstet: Die HIV/AIDS-Aufklärung ist extrem gering, Drogenkonsum, Verstrickungen in die organisierte Kriminalität und Gewalt unter Jugendlichen nehmen zu. Die Arbeitslosigkeit ist hoch und junge Menschen

insbesondere aus armen, ländlichen Gemeinden - haben nur wenige Möglichkeiten, die für den Arbeitsmarkt notwendige Qualifikation zu erwerben.

UNICEF verbindet die Entwicklung moderner, kindgerechter Unterrichtsmethoden in seinen 35 Pilotschulen mit der Erarbeitung neuer Lehrpläne, um so die Grundlagen für ein qualitativ hochstehendes, umfassendes Schulsystem zu schaffen. UNICEF entwickelt darüber hinaus ein umfassendes Programm zur *Life-Skills-*Erziehung, d.h. zur Vermittlung von Fähigkeiten zur Lebensbewältigung, das die Achtung der Menschenrechte, die Fähigkeit zur Lösung von Konflikten, Toleranz und andere lebenswichtige Fragen wie HIV/AIDS-Aufklärung und reproduktive Gesundheit beinhaltet.

Kroatien

Schätzungsweise 400.000 Kinder waren vom Krieg in Kroatien betroffen, über 50.000 waren seinen Schrecken unmittelbar ausgesetzt. Der Krieg in Kroatien dauerte von 1991 bis 1995, seine Langzeitfolgen wirken jedoch noch immer nach. Dazu zählen die Traumatisierung ganzer Familien, Sachschäden und soziale Beeinträchtigungen der Gemeinden, Vertreibung sowie die Verbreitung von Landminen und nicht explodierter Munition.

Der Krieg forderte auch direkteren Tribut: 303 Kinder wurden getötet, 1.280 Kinder wurden verletzt, von denen 298 eine dauerhafte Behinderung davontrugen.

Viele Kinder erlebten den Zerfall ihrer sozialen Netze. Rund 4.455 Kinder verloren ein Elternteil, 131 Kinder verloren beide Eltern. Die Eltern von 900 Kindern werden noch immer vermisst.

Kinder waren fortwährenden Artillerieangriffen und Bombardierungen aus der Luft ausgesetzt. Eine von UNICEF im Jahr 1994 durchgeführte Studie ergab, dass 27 Prozent der vertriebenen Kinder länger als einen Monat in Luftschutzkellern zubrachten, viele von ihnen getrennt von ihren Familien.

Die Vertreibung von Kindern war die häufigste Folge des Krieges. Zu Beginn des Jahres 1992, als die Vertreibungen in Kroatien ihren Höhepunkt erreichten, befanden sich unter den Vertriebenen schätzungsweise 185.000 Kinder. In den Jahren 1992 und 1993 kam eine große Zahl von Flüchtlingen, darunter viele Kinder, aus dem benachbarten Bosnien nach Kroatien. In einer dritten Welle von Zwangsmigration flohen 1995 ethnische Serben aus Kroatien.

Die meisten Menschen, die vor dem Konflikt geflohen sind, sind mittlerweile in ihre Heimat zurückgekehrt. Dennoch gibt es in Kroatien immer noch etwa 25.000 Binnenvertriebene und 20.000 Flüchtlinge aus Bosnien und Herzegowina. Seit 1996 sind etwa 86.000 Flüchtlinge aus Jugoslawien und Bosnien und Herzegowina im Rahmen des Programms zur organisierten Rückführung nach Kroatien zurückgekehrt.

Noch immer zerstören Waffen die soziale Struktur Kroatiens. Elf Prozent des Landes sind von rund einer Million Landminen und nicht explodierter Munition übersät. Viele Familien sind nach wie vor im Besitz von Waffen. Unfälle mit Landminen, der einfache Zugang zu Schusswaffen sowie ein Anstieg der Gewalt in Familien verursachen neue Traumata. Im Verein mit der schlechten Wirtschaftslage und hoher Arbeitslosigkeit behindern diese Probleme nach wie vor die Nachkriegsentwicklung.

In den letzten zehn Jahren hat UNICEF verschiedene psychosoziale Programme in Schulen und Gemeinden unterstützt, die dazu dienen sollen, die Langzeitfolgen des Konflikts zu lindern. Minenaufklärungsprogramme wurden an Schulen durchgeführt und in den Medien verbreitet. UNICEF hat darüber hinaus Programme an Schulen finanziert, die der Förderung von Toleranz und friedlicher Problem- und Konfliktlösung dienten.

Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Im Jahr 2001 erlebte Mazedonien die größte Bedrohung seiner Existenz in seiner jüngeren Geschichte. Interethnische Spannungen eskalierten zu militärischen Auseinandersetzungen zwischen bewaffneten Gruppen ethnischer Albaner und mazedonischen Sicherheitskräften. Derzeit wird zwar ein von der internationalen Gemeinschaft vermitteltes Rahmenabkommen für Frieden implementiert, bei Extremisten auf beiden Seiten ist jedoch nach wie vor noch ein Gewaltpotential vorhanden.

Auf dem Höhepunkt des Konflikts wurden mehr als 120.000 Angehörige aller ethnischen Gruppen zu Vertriebenen im eigenen Land oder flohen in Nachbarländer. Obwohl die meisten inzwischen in ihre Heimatorte zurückgekehrt sind, hatten die Vertreibung und die Rückkehr in die zerstörten Häuser, Schulen und medizinischen Einrichtungen im ehemaligen Konfliktgebiet traumatische Folgen, insbesondere für Kinder.

Kinder leiden unter starken Stresssymptomen und Angstzuständen, die zu Problemen wie Bettnässen, aggressivem Verhalten und häufigem Weinen führen. UNICEF hat eine umfassende psychosoziale Betreuung organisiert und der betroffenen Bevölkerung Erleichterungen verschafft.

Über 30 Menschen, darunter fünf Kinder, wurden bislang durch Landminen und nicht explodierte Munition verletzt oder getötet. Im Mai 2002 waren noch mehr als 60 Dörfer von Landminen und Blindgängern zu räumen. Als eine der wichtigsten Organisationen, die sich mit der Aufklärung über die Gefahren von Landminen und nicht explodierten Sprengkörpern befassen, versucht UNICEF durch Unterstützung des *Mine Action Office* der Vereinten Nationen und des IKRK sicherzustellen, dass alle Menschen, die in die ehemaligen Konfliktgebiete zurückkehren, sowie gefährdete Familien über Sicherheitsvorkehrungen in Gegenden, in denen sich Landminen und nicht explodierte Sprengkörper befinden, informiert werden.

Unter den heutigen Umständen in Mazedonien ist es von wesentlicher Bedeutung, Kindern im Zuge der Reintegration beizubringen, Unterschiede zu respektieren. Mit Hilfe seines dicht geknüpften Netzes aus Partnern aus Regierungen und NGOs, Jugend- und Familienzentren fördert UNICEF Aus-

söhnung und Reintegration; dazu gehören psychosoziale Hilfe, Minenaufklärung, Workshops zur Lösung von Konflikten sowie die Initiative "Zurück in die Schule" für Kinder von Flüchtlingen und Vertriebenen und ihre Familien. UNICEF hat darüber hinaus eine Kampagne zur Aufklärung über die Rechte von Kindern in Vertriebenengemeinschaften, insbesondere in diesem so komplizierten Abschnitt ihres Lebens, gestartet. Der Einsatz für die Rechte von Kindern und die Implementierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes sowie der Fakultativprotokolle wird zusammen mit Partnern aus der Regierung fortgesetzt.

Seit Beginn des Konflikts sorgt UNICEF kontinuierlich dafür, dass Kinder von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen örtliche Grundschulen besuchen können. Seit der Rückkehr der Bevölkerung in die ehemaligen Konfliktgebiete betreibt UNICEF zusammen mit der Regierung und anderen internationalen Organisationen die Instandsetzung und den Wiederaufbau zerstörter Schulen. UNICEF hat darüber hinaus eine landesweite Initiative zur Reform der Lehrpläne gestartet mit dem Ziel, Friedenserziehung und die Lösung von Konflikten in den Unterricht aufzunehmen

Allen Kinder in Mazedonien den Zugang zu Bildung zu ermöglichen ist sowohl für vertriebene Kinder als auch für Kinder, die in vom Konflikt zerstörte Gebiete zurückkehren, von entscheidender Bedeutung. Der Klassenraum ist für ein Kind, das viel Leid erfahren hat, eine Umgebung, die Normalität verkörpert, und der Schulbesuch stellt sicher, dass seine Ausbildung nicht abgebrochen wird und es eine Zukunft hat.

Russische Föderation: Der Nordkaukasus

Opfer physischer Gewalt geworden zu sein.

In der Republik Inguschetien gibt es noch immer rund 150.000 Vertriebene; einige davon sind in organisierten Lagern untergebracht, andere leben in spontan entstandenen Siedlungen oder haben bei Gastfamilien Unterschlupf gefunden. Rund 160.000 der 600.000 Menschen, die noch in Tschetschenien leben, sind Binnenvertriebene. In Grosny, das in den achtziger Jahren 350.000 Einwohner hatte, leben heute noch ungefähr 90.000 Menschen, die Infrastruktur ist fast vollständig zerstört.

Die anhaltende Unsicherheit in der Republik hält die Binnenvertriebenen davon ab, in ihre Häuser zurückzukehren.

In Inguschetien gibt es derzeit etwa 32.000 binnenvertriebene Kinder im Alter zwischen sieben und 17 Jahren. Rund 9.000 davon besuchen reguläre inguschetische Schulen, weitere 12.000 werden in Schulen unterrichtet, die behelfsmäßig in Holzhütten oder Zelten in der Nähe der Lager und Siedlungen der Binnenvertriebenen eingerichtet wurden. Beides wird von UNICEF unter von UNICEF u

¹¹ In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist eine im Jahr 2000 von einer mazedonischen NGO durchgeführte Erhebung, in der 61 Prozent der befragten Frauen berichteten, dass sie psychischer Misshandlung in ihren Familien ausgesetzt seien; 24 Prozent gaben an,

terstützt. In Tschetschenien gehen rund 200.000 Kinder in rund 400 Schulen. In einigen Gebieten sind bis zu einem Drittel der Schulgebäude völlig zerstört, viele andere sind schwer beschädigt. Klassenzimmer sind häufig in völlig ungeeigneten Räumlichkeiten, denen es an elementarster Ausstattung fehlt, untergebracht. UNICEF hat ein Sanierungsprogramm für das Schulwesen entwickelt, um die Aufnahmekapazitäten der weniger stark beschädigten Schulgebäude zu erhöhen; außerdem wurden Schulbücher und Lernmaterial an alle binnenvertriebenen Kinder verteilt, die in Inguschetien und Tschetschenien zur Schule gehen.

UNICEF unterstützt die Einrichtung so genannter "kinderfreundlicher Zonen" - Zufluchtsorte, an denen Kinder im Vorschul- und Grundschulalter lernen, spielen, Sport treiben, essen, Beratung erhalten und sich ganz allgemein in einer normalen Atmosphäre aufhalten können. Kleinere "kinderfreundliche Zonen" wurden für mehr als 200 gefährdete Kinder in Grosny geschaffen; in Inguschetien wurden drei von Binnenvertriebenen aufgegebene Kindergärten saniert. UNICEF unterstützt darüber hinaus mehrere Freizeiteinrichtungen für Jugendliche, um zu verhindern, dass sie in gefährliche Machenschaften hineingezogen werden.

In Tschetschenien sind etwa 500.000 Minen verlegt. Bis heute wurden 7.000 bis 10.000 Menschen, darunter etwa 4.000 Kinder, bei Unfällen mit Minen und nicht explodierten Sprengkörpern verletzt. Solange die Kampfhandlungen anhalten, werden auch weiterhin Minen verlegt.

Im Jahr 2001 erreichte die Minenaufklärungskampagne von UNICEF ungefähr 52.000 binnenvertriebene Kinder in Inguschetien und rund 20.000 Kinder in Tschetschenien. UNICEF unterstützt ebenso die Schulung von medizinischem Pflegepersonal in Inguschetien und Tschetschenien in der psychologischen Betreuung von Minenopfern in den Gemeinden. In den Jahren 2001 und 2002 wurde in Zusammenarbeit mit Teilnehmern eines Prothetik-Workshops und einem Rehabilitations- und Physiotherapiezentrum ein umfassendes Hilfsprogramm für Kinder und Jugendliche, die Opfer von Minen geworden sind, entwickelt. Opfern und Pflegepersonen kann so psychologische Beratung angeboten werden, wann immer sie diese benötigen.

UNICEF hat in Zusammenarbeit mit einer polnischen NGO ein umfangreiches Programm für die Herstellung und Verteilung von Trinkwasser in Grosny entwickelt, wo das städtische Wasserversorgungssystem während des Konflikts zerstört wurde. Erst vor kurzem wurde dem Programm ein Abfallund Abwassersammelsystem angegliedert. Die Bemühungen im Bereich Wasserver- und -entsorgung konzentrieren sich auf Schulen und medizinische Einrichtungen. In der Nähe mehrerer Krankenhäuser wurden provisorische Toiletten und Müllverbrennungsanlagen zur Entsorgung gefährlicher medizinischer Abfälle errichtet.

Die Bevölkerung in Inguschetien leidet noch immer unter einem Mangel an ausreichender Gesundheitsfürsorge für Frauen und Kinder und hat dringenden Bedarf an Rehabilitationsmöglichkeiten für psychisch Kranke. In Tsche-

tschenien bleiben die medizinischen Bedürfnisse der Bevölkerung weitgehend unerfüllt. Infolge der Notsituation sind die Ressourcen der vorhandenen medizinischen Einrichtungen völlig erschöpft. Die Seuchenüberwachung funktioniert kaum.

UNICEF hilft dabei, einen der Grundpfeiler des Gesundheitswesens wieder zu errichten: das Impfprogramm für Kinder. Sowohl in Inguschetien als auch in Tschetschenien richtet UNICEF eine für den Erhalt der Wirkstoffe benötigte Kühlkette zum Transport und zur Lagerung von Impfstoffen ein und baut das so genannte erweiterte Impfprogramm wieder auf. Das Programm ist den unbeständigen politischen Gegebenheiten in der Region angepasst: Es wurden neue Impfpässe ausgegeben, die im Falle von Flucht oder Vertreibung mitgenommen werden können und es den Eltern erlauben, über den Impfstatus ihrer Kinder genauestens Buch zu führen. In allen Fällen von Krieg und Vertreibung drängt UNICEF Eltern stets dazu, die Gesundheit ihrer Kinder und damit ihre Zukunft zu schützen.

"Eine kindergerechte Welt", schreibt VN-Generalsekretär Kofi Annan, "ist eine gerechte und friedliche Welt."¹² Dennoch scheint Frieden in Teilen Mittel- und Osteuropas, der GUS und des Baltikums ein ferner Wunschtraum zu sein. UNICEF und seine Partner wollen mit ihrer Arbeit Kindern, deren Leben durch Kriege und Konflikte erschüttert oder zerstört wurden, ein Stück Normalität und Hoffnung zurückgeben.

Die dauerhafte Lösung des Problems Kinder und bewaffnete Konflikte liegt in der Hand der politischen Führer. Viel zu vielen politischen Führern jedoch ist Krieg wichtiger als das Wohlergehen der Menschen. "Wenn wir die Geißel des Krieges gegen Kinder tolerieren, machen wir uns mitschuldig an ihrem Leiden", schreibt Graça Machel. "Niemand hat auch nur annähernd genug gegen die Macht, die Gier und die politischen Sachzwänge unternommen, mit denen Erwachsene das Verbrechen gutheißen, dass Kinder im Krieg geopfert werden."¹³

Zu dem Ringen der Staaten in Mittel- und Osteuropa, der GUS und dem Baltikum mit alten und neuen Konflikten passt Graça Machels verzweifelter Appell: "Die Staatengemeinschaft muss sich mit der Not der vom Krieg betroffenen Kinder und Frauen mit neuem Nachdruck auseinandersetzen. Der Schutz dieser Kinder und Frauen ist nicht verhandelbar. Ebenso selbstverständlich, wie Kinder liebevoll umsorgt und geschützt werden müssen, müssen diejenigen, die Kriege führen, legitimieren und unterstützen, zur Rechenschaft gezogen und verurteilt werden. Kinder können es sich nicht leisten, zu warten."

¹² Kofi A. Annan, We the Children, United Nations, New York 2001, S. 101.

¹³ Machel, a.a.O. (Anm. 1), S. 188.

¹⁴ Ebenda.

Wichtige internationale Übereinkünfte und Protokolle zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten

Unterzeichnerstaaten in Mittel- und Osteuropa, der GUS und im Baltikum*

Das VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes wurde von allen Staaten in Europa und Zentralasien ratifiziert.

Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung:

Albanien*, Bosnien und Herzegowina*, Bulgarien*, Kroatien*, Litauen, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien*, Moldau*, Polen, Rumänien*, Slowakei*, Slowenien*, Tadschikistan*, Tschechische Republik*, Turkmenistan*, Ukraine, Ungarn*

Nichtunterzeichner: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Estland, Georgien, Jugoslawien, Kasachstan, Kirgisistan, Lettland, Russische Föderation, Türkei, Usbekistan

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie:

Aserbaidschan, Belarus*, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien*, Jugoslawien, Kasachstan*, Kroatien, Lettland, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Polen, Rumänien*, Slowakei, Slowenien, Türkei, Ukraine, Ungarn

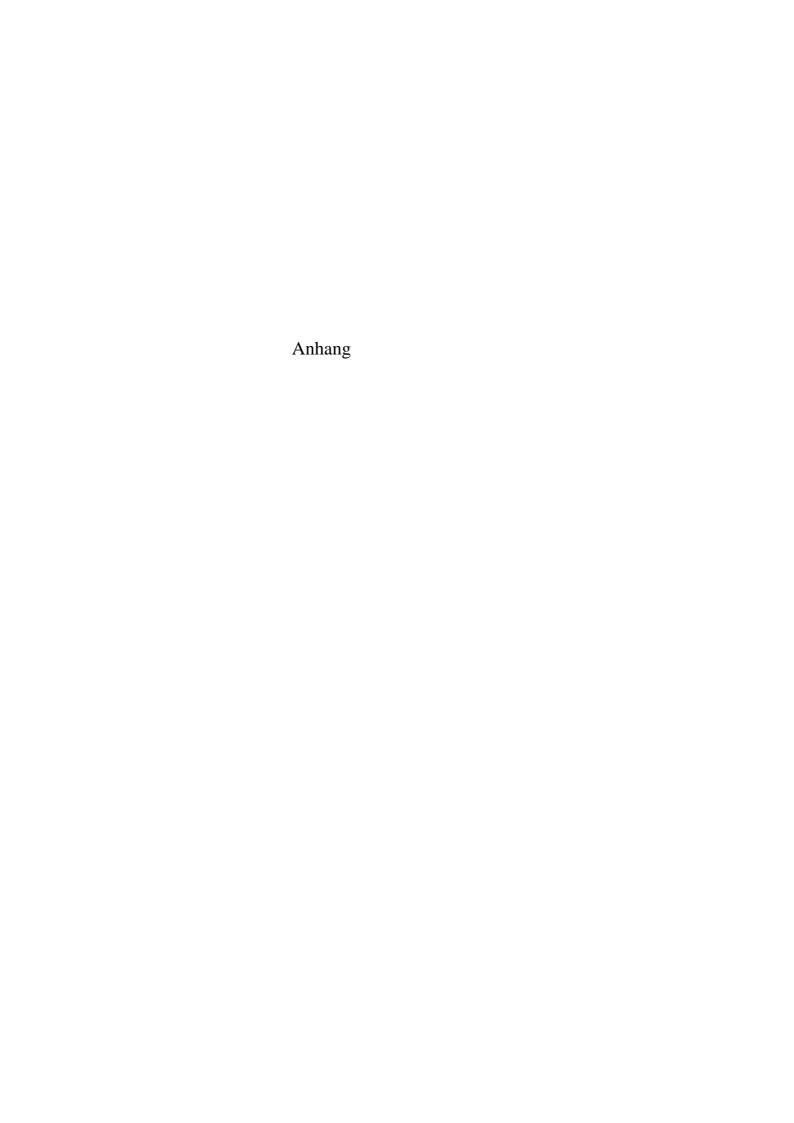
Nichtunterzeichner: Albanien, Armenien, Estland, Georgien, Kirgisistan, Litauen, Russische Föderation, Tadschikistan, Tschechische Republik, Turkmenistan, Usbekistan

Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten:

Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien*, Jugoslawien, Kasachstan, Kroatien, Lettland, Litauen, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Polen, Rumänien, Russische Föderation, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik*, Türkei, Ukraine, Ungarn

Nichtunterzeichner: Albanien, Armenien, Belarus, Estland, Georgien, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan

*Staaten, die die Übereinkünfte ratifiziert haben, sind mit * gekennzeichnet



Neuntes Treffen des Ministerrats¹

Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001

- I. Erklärung des Ministerrats von Bukarest
- Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus und II. Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus
- III. Erklärungen des Ministerrats
- IV. Beschlüsse des Ministerratstreffens von Bukarest

MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001.

- 1. Wir, die Mitglieder des Ministerrats der OSZE, sind in Bukarest zusammengetreten, in einer Welt, die von dem verabscheuungswürdigen Angriff internationaler Terroristen in den Vereinigten Staaten zutiefst betroffen ist. Diese Ereignisse haben unter den Teilnehmerstaaten über das gesamte OSZE-Gebiet hinweg eine neue Entschlossenheit bewirkt, unsere Zusammenarbeit zu verstärken und zu vertiefen.
- 2. Wir verurteilen auf das Entschiedenste alle terroristischen Handlungen. Terrorismus ist durch nichts zu rechtfertigen, gleichgültig, welches seine Motive oder Ursachen sind. Es gibt keine Rechtfertigung dafür, dass unschuldige Menschen zur Zielscheibe von Angriffen werden. Im Kampf gegen den Terrorismus gibt es keine Neutralität.
- 3. Als Ausdruck der Solidarität der OSZE hat der Ministerrat heute einen Beschluss und einen Aktionsplan gegen den Terrorismus verabschiedet. Wir betonen erneut, dass der Kampf gegen den Terrorismus kein Krieg gegen Religionen oder Völker ist. Wir bekräftigen unsere Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.
- 4. Wir sind entschlossen, unter Wahrung von Rechtsstaatlichkeit, persönlicher Freiheit und Gleichheit vor dem Gesetz unsere Bürger vor neuen Bedrohungen ihrer Sicherheit zu schützen. Organisierte Kriminalität, unerlaubter Drogen- und Waffenhandel und Menschenhandel beeinträchtigen die Sicherheit, die Wirtschaft und das Gesellschaftsgefüge aller Teilnehmerstaaten. Der Ministerrat unterstützt verstärkte Bemühungen und vermehrte internationale Zusammenarbeit im Kampf gegen diese Bedrohungen und fordert die Teilnehmerstaaten nachdrücklich auf, dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und dessen Protokollen beizutreten, sofern sie dies noch nicht getan haben.
- 5. Wir begrüßen die auf Veranlassung des rumänischen Vorsitzes vorgenommene Überprüfung der OSZE-Strukturen, deren Ziel es ist, die Effizienz der OSZE zu steigern, und die heute erfolgte Verabschiedung von Beschlüssen zur Stärkung der Rolle der OSZE als Forum für politischen Dialog in Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dies bekräftigt unsere Entschlossenheit, die Mittel und Mechanismen der OSZE wirkungsvoller einzusetzen, um den Gefahren und Bedrohungen für die Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region zu begegnen. Insbesondere haben wir beschlossen, unsere Zusammenarbeit in der ökonomischen und ökologischen Dimension sowie die Rolle der OSZE bei Aktivitäten im polizeilichen Bereich zu verstärken; der Ständige Rat hat Beschlüsse über die notwendigen Maßnahmen gefasst, damit die OSZE diese fördern und unterstützen kann. Der Ministerrat beauftragt den Ständigen Rat, sich mittels einer Arbeitsgruppe für OSZE-Reform weiterhin mit Fragen in Bezug auf eine Reform der OSZE zu befassen und dem nächsten Ministerratstreffen darüber zu berichten.

- 6. Wir bringen erneut unser uneingeschränktes Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen sowie zur Schlussakte von Helsinki, zur Charta von Paris, zur Europäischen Sicherheitscharta und zu allen anderen von uns vereinbarten OSZE-Dokumenten zum Ausdruck. Wir bekräftigen unsere Entschlossenheit, alle unsere OSZE-Verpflichtungen unverzüglich und ausnahmslos zu erfüllen.
- 7. Wir sind nach wie vor besorgt über das Anhalten von Konflikten in verschiedenen Regionen des OSZE-Gebiets, die in mehreren Teilnehmerstaaten die Einhaltung der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki gefährden und gleichzeitig den Frieden und die Stabilität in der OSZE-Region bedrohen können. Wir schätzen die wichtige Rolle der OSZE in der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Konfliktnachsorge. Wir zollen den Frauen und Männern, die in den Institutionen und Feldeinsätzen der OSZE ihren Dienst versehen, besondere Anerkennung und würdigen ihren Einsatz und ihre Leistung.
- 8. Wir bestätigen unsere Entschlossenheit, auf Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert einzugehen. Wir ersuchen den Ständigen Rat, für die OSZE eine Strategie auszuarbeiten, damit sie das Ihre zur Abwendung dieser Bedrohungen beitragen kann. Wir ersuchen das Forum für Sicherheitskooperation um einen eigenen Beitrag im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs und seines Mandats.
- 9. Wir betonen, dass Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen ein Kernstück des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE bleiben. Wir sind entschlossen, uns im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation weiterhin darum zu bemühen, auf gemeinsame Sicherheitsbedenken der Teilnehmerstaaten einzugehen, und in der politisch-militärischen Dimension der OSZE am Konzept der umfassenden und unteilbaren Sicherheit festzuhalten.
- 10. Wir nehmen Kenntnis vom Inkrafttreten des Vertrags über den Offenen Himmel am 1. Januar 2002. Wir erwarten die Umsetzung des Vertrags durch die Vertragsstaaten.
- 11. Gemeinsam können wir die Herausforderungen bewältigen, vor denen wir heute stehen. Wir erneuern unser Bekenntnis zu einer engen Zusammenarbeit untereinander, einzeln und innerhalb der Organisation, mit unseren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und mit Japan, der Republik Korea und Thailand sowie zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen, Institutionen und subregionalen Gruppen entsprechend der Plattform für kooperative Sicherheit.
- 12. Wir erneuern ferner unser Bekenntnis zu den auf souveräner Gleichheit, gegenseitiger Achtung, Zusammenarbeit und Unterstützung der Demokratie beruhenden Beziehungen. Wir sind entschlossen, unsere Beziehungen geleitet von gleichberechtigter Partnerschaft, Solidarität und Transparenz im Einklang mit dem Konzept der gemeinsamen und umfassenden Sicherheit zu gestalten. Wir bleiben einer ungeteilten, freien und in Frieden lebenden

OSZE-Gemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok verpflichtet, die durch konzertierte Bemühungen Bedrohungen des Friedens und der Stabilität begegnet.

II. Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus und Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus

Beschluss Nr. 1 Bekämpfung des Terrorismus²

Die 55 Teilnehmerstaaten der OSZE vereinen sich im Kampf gegen den Terrorismus, eine Geißel unserer Zeit.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten verurteilen auf das Entschiedenste die barbarischen Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001. Sie waren ein Angriff auf die gesamte internationale Gemeinschaft und gegen Menschen jedes Glaubens und jeder Kultur. Diese abscheulichen Taten bedrohen ebenso wie alle anderen terroristischen Handlungen in all ihren Formen und Äußerungen, wann, wo und von wem immer sie verübt werden, den Frieden, die Sicherheit und die Stabilität auf internationaler und regionaler Ebene. Es darf keinen sicheren Zufluchtsort für die Täter noch für jene geben, die die Urheber dieser Straftaten finanzieren, beherbergen oder in anderer Weise unterstützen. Terrorismus ist durch nichts zu rechtfertigen, gleichgültig welches seine Motive oder Ursachen sind.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten werden terroristische Bedrohungen nicht hinnehmen sondern mit allen Mitteln nach Maßgabe ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen bekämpfen. Dazu wird es langer, unablässiger Bemühungen bedürfen, doch liegt ihre Stärke in ihrer breiten Koalition, die von Vancouver bis Wladiwostok reicht. Sie werden unter vollständiger Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte die Freiheit verteidigen und ihre Bürger vor terroristischen Handlungen schützen. Sie weisen entschieden die Gleichsetzung von Terrorismus mit irgendeiner Nation oder Religion zurück und bekräftigen die Normen, Prinzipien und Werte der OSZE.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichten sich, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit innerhalb der OSZE, mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen und regionalen Organisationen zu verstärken und auszubauen, um den Terrorismus in all seinen Formen und Äußerungen, wo und von wem immer er verübt wird, zu bekämpfen. Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist die OSZE entschlossen, zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen beizutragen, wie sie unter anderem in der Resolution 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen verankert sind, und wird im Einklang mit

-

² MC(9).DEC/1/Corr.1.

den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen handeln. Die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichten sich, so rasch wie möglich allen zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten. Sie fordern den raschen Abschluss der Verhandlungen über ein Umfassendes Übereinkommen der Vereinten Nationen über den internationalen Terrorismus.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind aus politischer Solidarität zusammengetreten, um gemeinsam zu handeln. Sie erwarten von der Internationalen Konferenz von Bischkek über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien, die am 13. und 14. Dezember 2001 stattfindet, einen substanziellen Beitrag zu den weltweiten Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus und werden die zentralasiatischen Partner auf deren Ersuchen auch durch technische Hilfe bei der Abwendung äußerer terroristischer Bedrohungen unterstützen.

Zu diesem Zweck verabschiedet der Ministerrat der OSZE den Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, der diesem Beschluss beigefügt ist.

Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus³

I. Ziel des Aktionsplans

- 1. Der Terrorismus ist im OSZE-Gebiet wie auch andernorts eine Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Die OSZE ist bereit, in enger Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Foren ihren Beitrag zum Kampf gegen den Terrorismus zu leisten. Dieser Beitrag wird mit der Plattform für kooperative Sicherheit im Einklang stehen und aus dem Zusammenwirken weltweiter und regionaler Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen Nutzen ziehen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten werden den politischen Willen, die Ressourcen und die praktischen Mittel aufbringen, um ihre Verpflichtungen im Rahmen bestehender Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus zu erfüllen, und verpflichten sich, die nationalen, bilateralen und multilateralen Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus zu verstärken.
- 2. Als Beitrag zu den weltweiten Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus wird die OSZE bestrebt sein, auf der Grundlage der besonderen Merkmale, der Stärken und der vergleichsweisen Vorteile der Organisation ihr umfassendes Sicherheitskonzept, das die politisch-militärische, die menschliche und die wirtschaftliche Dimension miteinander verbindet, ihr breiter Teilnehmerkreis, ihre Erfahrungen in der Arbeit vor Ort, ihr Fachwissen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement,

_

³ Anhang zu MC(9).DEC/1/Corr.1.

Konfliktnachsorge und Aufbau demokratischer Institutionen - einen Mehrwert zu erbringen. Darüber hinaus betreffen viele wirksame Maßnahmen gegen den Terrorismus Bereiche, in denen die OSZE bereits tätig ist und über Erfahrungen verfügt, etwa die polizeiliche Ausbildung und Überwachung, die Rechts- und Justizreform und die Grenzüberwachung.

3. Ziel des Aktionsplans ist die Schaffung eines Rahmens für umfassende Maßnahmen der OSZE, die die Teilnehmerstaaten und die Organisation als Ganzes treffen müssen, um den Terrorismus unter vollständiger Einhaltung des Völkerrechts, einschließlich der völkerrechtlichen Bestimmungen über die Menschenrechte und anderer einschlägiger völkerrechtlicher Normen, zu bekämpfen. Der Aktionsplan soll bewirken, dass bestehende Aktivitäten, die zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen, ausgeweitet werden, das Zusammenwirken zwischen den Staaten erleichtert wird und gegebenenfalls neu einzusetzende Instrumente ausfindig gemacht werden. Im Aktionsplan, der davon ausgeht, dass der Kampf gegen den Terrorismus unablässige Bemühungen erfordert, werden Aktivitäten aufgezeigt, die unverzüglich beziehungsweise auf mittlere oder lange Sicht zu verwirklichen sind.

II. Völkerrechtliche und politische Verpflichtungen

- 4. Die Übereinkommen der Vereinten Nationen und die Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bilden den weltweiten rechtlichen Rahmen für den Kampf gegen den Terrorismus. Die Sicherheitsratsresolutionen 1269 (1999), 1368, 1373 und 1377 (2001) bilden gemeinsam mit den zwölf maßgeblichen Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen zu Fragen der Terrorismusbekämpfung die Grundlage für diesen Rahmen und beinhalten mehrere konkrete Elemente der Terrorismusbekämpfung. Darüber hinaus findet sich in einer Reihe von OSZE-Dokumenten, darunter die Gipfelerklärungen von Helsinki bis Istanbul, die Verpflichtung der OSZE zum Kampf gegen den Terrorismus im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen. Es muss angestrebt und gewährleistet werden, dass die Teilnehmerstaaten so breit und umfassend wie möglich an bestehenden Instrumenten und Verpflichtungen zur Bekämpfung des Terrorismus teilnehmen und diese umsetzen.
- 5. Die Teilnehmerstaaten gehen die Verpflichtung ein, sich zu bemühen, wenn möglich bis 31. Dezember 2002 allen zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten, im Bewusstsein der wichtigen Aufgabe, die Parlamentariern im Ratifizierungsverfahren und in anderen Rechtsetzungsverfahren zur Bekämpfung des Terrorismus zukommen kann. Den Staaten wird nahe gelegt, den Ständigen Rat über diesbezügliche Schritte zu informieren. Sie werden sich konstruktiv an den im Rahmen der Vereinten Nationen geführten Verhandlungen über ein Umfassendes Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus und

440

ein Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus beteiligen und deren baldigen und erfolgreichen Abschluss anstreben.

- 6. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wird in enger Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, einschließlich des Büros der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung (UNODCCP), auf formelles Ersuchen interessierter Teilnehmerstaaten und wo angebracht technische Hilfe/Beratung bei der Abfassung von Rechtsvorschriften anbieten, die für die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge erforderlich sind.
- 7. Die Teilnehmerstaaten werden prüfen, auf welche Weise sich die OSZE bewährte Praktiken und Erfahrungen anderer maßgeblicher Gruppen, Organisationen, Institutionen und Foren zunutze machen kann, etwa bei der Zusammenarbeit im Polizei- und Justizbereich, der Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Verweigerung anderer Formen der Unterstützung, den Grenzkontrollen einschließlich der Visa- und Dokumentensicherheit und dem Zugang von Strafverfolgungsbehörden zu Informationen.
- 8. Die Teilnehmerstaaten werden ferner vom Forum für Sicherheitskooperation (FSK) Gebrauch machen, um ihre Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus durch die vollständige und unverzügliche Umsetzung aller einschlägigen von der OSZE vereinbarten Maßnahmen zu verstärken. Zu diesem Zweck werden sie die Umsetzung bestehender politisch-militärischer Verpflichtungen und Vereinbarungen, insbesondere des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen (SALW), nachhaltiger betreiben.

Das FSK wird prüfen, inwiefern seine anderen Dokumente für den Kampf gegen den Terrorismus von Bedeutung sind, und beurteilen, ob es erforderlich ist, zusätzliche Normen und Maßnahmen auszuarbeiten. Der Sicherheitsdialog kann als geeignete Grundlage für regelmäßige Konsultationen zu diesen Fragen innerhalb des FSK dienen.

Die Teilnehmerstaaten werden durch Beantwortung des Fragebogens zum Verhaltenskodex für noch mehr Transparenz in Bezug auf internationale, regionale und nationale Verpflichtungen zur Bekämpfung des Terrorismus sorgen, insbesondere hinsichtlich einschlägiger Übereinkommen und Resolutionen der Vereinten Nationen. Das FSK wird Mittel und Wege zur vollständigen Umsetzung des SALW-Dokuments prüfen, unter anderem im Hinblick auf Abschnitt V über Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge. Das FSK wird die Möglichkeit erhöhter Transparenz in Bezug auf innerstaatliche Kennzeichnungssysteme, Ausfuhren und Einfuhren sowie innerstaatliche Lagerverwaltungs- und Sicherheitsverfahren prüfen, in erster Linie durch Überprüfung der dazu ausgetauschten Informationen und Ausarbeitung von Leitfäden für bewährte Praktiken. Die Folgekonferenz zum Verhaltenskodex und der SALW-Workshop, die beide 2002 stattfinden

werden, könnten bewirken, dass diese Dokumente bei der Bekämpfung des Terrorismus noch stärkere Anwendung finden.

III. Vorbeugende Maßnahmen gegen Terrorismus im OSZE-Gebiet

9. Terroristische Handlungen sind unter keinen Umständen und durch keine Begründung zu rechtfertigen. Gleichzeitig gibt es verschiedene soziale, wirtschaftliche, politische und andere Faktoren, darunter gewalttätiger Separatismus und Extremismus, die Voraussetzungen schaffen, unter denen terroristische Organisationen in der Lage sind, um Unterstützung zu werben und diese zu finden. Der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE ist bei der Bekämpfung des Terrorismus insofern ein vergleichsweiser Vorteil, als diese Faktoren von allen einschlägigen OSZE-Instrumenten und -Strukturen aufgezeigt und angesprochen werden.

10. Aufbau von Institutionen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der staatlichen Behörden:

Das BDIMR wird seine Bemühungen um Förderung und Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen auf Ersuchen von Staaten fortsetzen und intensivieren, indem es unter anderem bei der Stärkung der Verwaltungskapazitäten, der örtlichen Verwaltung, der Zentralregierung und der parlamentarischen Strukturen, der Justiz, der Volksanwaltschaften und der Zivilgesellschaft Hilfestellung leistet. Es wird in dieser Hinsicht die gegenseitige Information über bewährte Praktiken und den Austausch von Erfahrungen zwischen den Teilnehmerstaaten erleichtern. Es wird weiterhin Projekte zur Festigung der demokratischen Institutionen, der Zivilgesellschaft und der verantwortungsvollen Staatsführung ausarbeiten.

11. Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und der multikulturellen Gesellschaft:

Die Teilnehmerstaaten/der Ständige Rat/das BDIMR/der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM)/der Beauftragte für Medienfreiheit werden Toleranz, Koexistenz und harmonische Beziehungen zwischen ethnischen, religiösen, sprachlichen und anderen Gruppen sowie die diesbezügliche konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten fördern und verstärken. Sie werden in Fällen, in denen diese Gruppen Opfer von Gewalt, Intoleranz, Extremismus und Diskriminierung werden, für Frühwarnung sorgen und in geeigneter Weise reagieren und gleichzeitig der Rechtsstaatlichkeit, den demokratischen Werten und der persönlichen Freiheit zu mehr Achtung verhelfen. Sie werden sich dafür einsetzen, dass Angehörige nationaler Minderheiten das Recht haben, ihre ethnische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Identität frei zum Ausdruck zu bringen, zu bewahren und zu entwickeln.

12. Der Beauftragte für Medienfreiheit wird die Entwicklung von Projekten in Erwägung ziehen, die durch den Einsatz von Medien zu Toleranz gegenüber Andersdenkenden und Andersgläubigen erziehen sollen. Er wird in den

Medien Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus fördern. Er wird weiterhin dazu ermutigen, dass eine pluralistische Debatte geführt wird und die Medien der Toleranz gegenüber der ethnischen, religiösen, sprachlichen und kulturellen Vielfalt mehr Aufmerksamkeit schenken; er wird in diesem Zusammenhang einen breiten Zugang der Öffentlichkeit zu den Medien fördern und Fällen von Verhetzung nachgehen.

13. Auseinandersetzung mit negativen sozio-ökonomischen Faktoren:

Die Teilnehmerstaaten/das Sekretariat werden bestrebt sein, ökonomische und ökologische Probleme aufzuzeigen, die die Sicherheit bedrohen, etwa mangelhafte Staatsführung, Korruption, Schattenwirtschaft, hohe Arbeitslosigkeit, Massenarmut und große Ungleichheiten, demographische Faktoren und Ausbeutung natürlicher Ressourcen; sie werden sich ferner darum bemühen, diesen Faktoren auf ihr Ersuchen hin mit Hilfe des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE entgegenzuwirken, das unter anderem als Katalysator den Anstoß zu Aktionen und Kooperation gibt.

14. Verhütung gewaltsamer Konflikte und Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten:

Die OSZE wird sich unter Nutzung all ihrer Kapazitäten weiterhin und intensiver als bisher mit der Frühwarnung und einer angemessenen Reaktion, der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Konfliktnachsorge befassen; sie wird ihre Fähigkeit zur Beilegung von Konflikten stärken; sie wird sich im Fall ungelöster Konflikte im Wege verstärkter Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen auch durch Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Verbrechensverhütung in derartigen Konfliktzonen verstärkt um dauerhafte Lösungen bemühen; sie wird eine raschere Einsatzfähigkeit in Krisensituationen (REACT) anstreben.

15. Auseinandersetzung mit der Frage der Langzeitvertriebenen:

Die Teilnehmerstaaten/das BDIMR/der HKNM/der Beauftragte für Medienfreiheit werden ein verstärktes Potenzial der OSZE im Hinblick auf einen Beitrag zu dauerhaften Lösungen ausloten, indem sie andere einschlägige Organisationen, in erster Linie das Amt des Hochkommissärs der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge, unterstützen und mit ihnen zusammenarbeiten. Sie werden Fälle von Langzeitvertreibung genau beobachten.

16. Verschärfung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften gegen den Terrorismus:

Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, alle Verpflichtungen zu erfüllen, die sie im Rahmen einschlägiger, den Terrorismus betreffender Übereinkommen und Protokolle und des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und seiner Zusatzprotokolle eingegangen sind, diesbezüglich Informationen und Methoden auszutauschen

und Mittel und Wege zur Zusammenarbeit bei der Durchführung auf bilateralen, OSZE-weiten und subregionalen Treffen zu prüfen.

17. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE wird sich im Hinblick auf die Verschärfung der für die Bekämpfung des Terrorismus wesentlichen Rechtsvorschriften weiterhin um die Förderung des Dialogs zwischen OSZE-Parlamentariern bemühen.

18. Das BDIMR wird nach Maßgabe der Beschlüsse des Ständigen Rates auf Ersuchen interessierter Teilnehmerstaaten und wo angebracht technische Hilfe/Beratung in Bezug auf die Umsetzung internationaler Übereinkommen und Protokolle gegen den Terrorismus sowie im Hinblick auf die Übereinstimmung der betreffenden Rechtsvorschriften mit internationalen Normen anbieten und zu diesem Zweck die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, insbesondere dem UNODCCP, anstreben. Es wird prüfen, inwiefern es möglich ist, Kontakte zwischen nationalen Experten zu erleichtern, um den Informationsaustausch und die gegenseitige Information über bewährte Praktiken in Bezug auf Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus zu fördern.

19. Unterstützung der Strafverfolgung und Kampf gegen die organisierte Kriminalität:

Die Teilnehmerstaaten werden in Kenntnis des engen Zusammenhangs zwischen Terrorismus und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, illegalem Drogenhandel, Geldwäsche und illegalem Waffenhandel die notwendigen Schritte setzen, um auf ihrem Hoheitsgebiet unerlaubte Aktivitäten von Personen, Gruppen oder Organisationen zu verhindern, die zu terroristischen Handlungen oder anderen unerlaubten Aktivitäten, die auf den gewaltsamen Sturz des politischen Regimes eines anderen Teilnehmerstaats abzielen, anstiften, diese finanzieren, organisieren oder erleichtern oder an diesen mitwirken. Sie werden einander nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts und ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen bei der Beschaffung von Informationen im Zusammenhang mit strafrechtlichen Untersuchungen oder strafrechtlichen Auslieferungsverfahren in Bezug auf terroristische Handlungen in größtmöglichem Ausmaß unterstützen.

20. Der Ständige Rat wird die Möglichkeit der Abhaltung regelmäßiger Treffen von Beamten der Strafverfolgungsbehörden der Teilnehmerstaaten und gegebenenfalls von OSZE-Experten mit einschlägigen Erfahrungen auf diesem Gebiet prüfen; diese Treffen sollen der gegenseitigen Information über bewährte Praktiken und über Wege zu einer verbesserten Zusammenarbeit dienen

21. Das Sekretariat wird die Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen durch Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, des Handels mit Drogen und mit Kleinwaffen und leichten Waffen nach Maßgabe einschlägiger Beschlüsse des Ständigen Rates unterstützen und wird sich bemühen, gegebenenfalls bei der Ermöglichung einer verstärkten Grenzüberwachung Beistand zu leisten. Es wird den Teilnehmerstaaten weiterhin auf deren Ersuchen und

mit deren Zustimmung durch Beratung und Hilfestellung bei der Umstrukturierung beziehungsweise dem Wiederaufbau der Polizeidienste, bei der Überwachung und Ausbildung bestehender Polizeidienste einschließlich der Unterweisung in Menschenrechten und beim Aufbau von Kapazitäten einschließlich der Unterstützung integrierter oder multiethnischer Polizeidienste helfen. Es wird zu diesem Zweck seine derzeitigen polizeibezogenen Aktivitäten bei der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Konfliktnachsorge verstärken.

- 22. Das BDIMR wird die Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen weiterhin in Bezug auf die Stärkung innerstaatlicher rechtlicher Rahmenbedingungen und rechtsstaatlicher Institutionen beraten, wie etwa Strafverfolgungsbehörden, Justiz und Staatsanwaltschaft, Anwaltsvereinigungen und Verteidiger. Es wird sich verstärkt darum bemühen, den Menschenhandel zu bekämpfen und seine Opfer zu unterstützen. Es wird gegebenenfalls die Reform des Strafvollzugs und Verbesserungen im Strafverfahren unterstützen.
- 23. Der Beauftragte für Medienfreiheit wird auf Ersuchen bei der Ausarbeitung von Gesetzen zur Verhinderung des Missbrauchs der Informationstechnologie für terroristische Zwecke mitarbeiten und dabei sicherstellen, dass diese Gesetze mit Verpflichtungen in Bezug auf die freie Meinungsäußerung und den freien Informationsfluss im Einklang stehen.
- 24. Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

Die Teilnehmerstaaten werden im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der Sicherheitsratsresolution 1373 (2001) Maßnahmen ergreifen, um die Finanzierung des Terrorismus zu verhindern und zu bekämpfen, die vorsätzliche Bereitstellung oder Beschaffung von Geldern für terroristische Zwecke unter Strafe stellen und das Vermögen von Terroristen einfrieren, auch eingedenk der Sicherheitsratsresolution 1267 (1999). Sie werden Auskunftsersuchen anderer Teilnehmerstaaten oder einschlägiger internationaler Organisationen nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften und ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen rasch beantworten.

25. Die Teilnehmerstaaten/das Sekretariat werden im Rahmen der für 2002 geplanten ökonomischen und ökologischen Aktivitäten auch Möglichkeiten zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Faktoren, die das Aufkeimen des Terrorismus begünstigen können, der wirtschaftlichen Folgen des Terrorismus und der finanziellen Unterstützung von Terroristen prüfen. Sie werden prüfen, auf welche Weise die OSZE im Rahmen ihrer Bemühungen um Transparenz und um Bekämpfung der Korruption zu den umfassenderen internationalen Bemühungen um Bekämpfung des Terrorismus beitragen kann. Sie werden prüfen, ob sie bei der Planung gezielter Schulungsprojekte für Mitarbeiter innerstaatlicher Finanzinstitutionen im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung, unter anderem in Bezug auf die Überwachung von Finanzströmen und die Verhinderung von Geldwäsche, als Katalysator fungieren können. Die Teilnehmerstaaten werden sich im Rahmen der Vereinten Nationen konstruktiv

an den bevorstehenden Verhandlungen über ein globales Rechtsdokument gegen Korruption beteiligen und deren raschen und erfolgreichen Abschluss anstreben.

26. Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Terroristen:

Die Teilnehmerstaaten werden die Bewegungsfreiheit einzelner Terroristen und terroristischer Gruppierungen durch wirksame Grenzkontrollen und die kontrollierte Ausstellung von Ausweisen und Reisedokumenten sowie durch Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Ausweisen und Reisedokumenten und zur Verhinderung ihrer Nachahmung, Fälschung und missbräuchlichen Verwendung einschränken. Sie werden diese Kontrollmaßnahmen unter vollständiger Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus dem internationalen Flüchtlingsrecht und den völkerrechtlichen Bestimmungen über die Menschenrechte anwenden. Sie werden durch die ordnungsgemäße Anwendung der im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und in dessen Protokoll von 1967 enthaltenen Ausschlussklauseln gewährleisten, dass Personen, die sich an terroristischen Handlungen beteiligt haben, kein Asyl gewährt wird. Sie werden gemäß ihren Verpflichtungen aus dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht dafür sorgen, dass Personen, denen terroristische Handlungen zur Last gelegt werden, unverzüglich festgenommen und strafrechtlich verfolgt oder ausgeliefert werden.

- IV. Maßnahmen im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit -Zusammenarbeit mit anderen Organisationen
- 27. Die Vereinten Nationen bilden den Rahmen für den weltweiten Kampf gegen den Terrorismus. Eine enge Zusammenarbeit und Koordination zwischen allen maßgeblichen Beteiligten muss gewährleistet sein. Die OSZE kann bei inter- und intraregionalen Initiativen die Funktion eines Koordinators übernehmen. Die OSZE erreicht über enge Kontakte nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die Zivilgesellschaft und Parlamentarier und baut dadurch ein immer engmaschigeres Netz für die internationale Koalition gegen den Terrorismus auf.
- 28. Die Teilnehmerstaaten/das Sekretariat werden die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch in formeller wie auch in informeller Form mit anderen einschlägigen Gruppen, Organisationen und Institutionen stärken, die sich an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligen. Sie werden die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union bei der Analyse und Frühwarnung stärken und in Bezug auf den Stabilitätspakt für Südosteuropa und die Zentraleuropäische Initiative in den für die Bekämpfung des Terrorismus relevanten Bereichen verstärkt Synergieeffekte nutzen. Sie werden innerhalb des OSZE-Gebiets den Dialog über Fragen im Zusammenhang mit neuen Bedrohungen und Herausforderungen fördern. Sie werden den Dialog mit Partnern außerhalb des OSZE-Gebiets, etwa den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und den Kooperationspartnern in Asien, der Schanghai-Kooperations-

organisation, der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien, der Organisation der Islamischen Konferenz, der Arabischen Liga, der Afrikanischen Union und den an das OSZE-Gebiet angrenzenden Staaten, auf die Weitergabe von Informationen über bewährte Praktiken und Erfahrungen bei den Bemühungen um Bekämpfung des Terrorismus im Hinblick auf eine Anwendung im OSZE-Gebiet ausweiten.

V. Folgemaßnahmen

- 29. Die .Internationale Konferenz von Bischkek über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus., die am 13. und 14. Dezember 2001 in Bischkek stattfindet, wird erstmals Gelegenheit bieten, innerhalb eines breiten Teilnehmerkreises auf der Grundlage dieses Aktionsplans konkrete Erfahrungen und bewährte Praktiken in Bezug auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erörtern und in Anbetracht der spezifischen Sicherheitsbedrohungen, denen diese Region ausgesetzt ist, einschlägige Bestimmungen dieses Aktionsplans im Hinblick auf die praktische Unterstützung der Teilnehmerstaaten in Zentralasien anzuwenden, einschließlich finanzieller und technischer Hilfe in ihren konkreten Interessensgebieten.
- 30. Der Generalsekretär wird bis 27. Dezember 2001 dem Ausschuss der Vereinten Nationen gegen den Terrorismus über die von der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus ergriffenen Maßnahmen berichten und danach die Vereinten Nationen entsprechend informieren. Darüber hinaus wird er den Ständigen Rat regelmäßig über OSZE-Aktivitäten im Rahmen dieses Aktionsplans informieren. Er wird einen Bericht über Aktivitäten der OSZE-Gremien in Fragen der Terrorismusbekämpfung zur Vorlage an das nächste Treffen des Ministerrats/Gipfeltreffen der OSZE und danach auf Ersuchen des Ständigen Rates ausarbeiten.
- 31. Jedes OSZE-Gremium, das aufgefordert wird, im Rahmen dieses Aktionsplans tätig zu werden, wird einen .Fahrplan. für die Durchführung dieser Aufgaben ausarbeiten und dem Ständigen Rat vorlegen, einschließlich eines Zeitplans, der Auswirkungen auf die Ressourcen und der Angabe von Aktivitäten, für die weitere Beschlüsse des Ständigen Rates erforderlich sind.

Auf der Grundlage der von anderen OSZE-Gremien bereitgestellten Informationen wird das Sekretariat eine vorläufige Bewertung der administrativen und finanziellen Auswirkungen dieses Aktionsplans vornehmen, einschließlich der eventuell erforderlichen Einrichtung einer Antiterrorismus-Einheit oder -Ansprechstelle innerhalb des Sekretariats, und dem Ständigen Rat Empfehlungen zu den im Haushaltsplan 2002 vorzusehenden Ressourcen zur Genehmigung vorlegen. Der Ständige Rat wird die Durchführung dieses Aktionsplans laufend kontrollieren und dabei unter anderem über den Amtierenden Vorsitzenden und mit Unterstützung des Sekretariats tätig werden. Er wird ferner erkunden, welche Quellen zur Unterstützung der Umsetzung von

Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus herangezogen werden können, darunter Expertenteams, und mit welchen zusätzlichen Aufgaben der Ständige Rat OSZE-Feldpräsenzen in enger Zusammenarbeit und nach Absprache mit den Regierungen der Gastländer betrauen könnte.

III. Erklärungen des Ministerrats

Beschluss Nr. 2 Erklärungen des Ministerrats⁴

(1)

- 1. Seit unserem letzten Treffen im November 2000 in Wien setzte die OSZE ihr aktives Engagement in Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der Bundesrepublik Jugoslawien fort. Wir waren Zeugen der Fortschritte in großen Teilen Südosteuropas, sahen uns jedoch auch neuen Herausforderungen gegenüber. Die OSZE trug weiterhin Wesentliches zu Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge bei und förderte dadurch Frieden und Stabilität in dem Gebiet. In Bezug darauf unterstreichen wir die Bedeutung regionaler Zusammenarbeit für den Wohlstand in der Region, insbesondere nach Maßgabe der Plattform für kooperative Sicherheit und des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses der Europäischen Union.
- 2. Wir erklären erneut, dass Frieden, Wohlstand und Stabilität in Südosteuropa eine der strategischen Prioritäten der OSZE bleiben. Wir erneuern unser Bekenntnis zum Stabilitätspakt für Südosteuropa unter der Schirmherrschaft der OSZE als einer wichtigen Initiative zur Förderung der Zielsetzungen einer demokratischen Konsolidierung, von wirtschaftlichem Wohlstand und nachhaltiger Sicherheit. Wir begrüßen die Ergebnisse der Regionalkonferenz vom 25. und 26. Oktober 2001 in Bukarest. Sie setzte ein deutliches politisches Signal, dass die Länder der Region ihre Bemühungen um Reformen und regionale Zusammenarbeit fortsetzen werden und dass die internationale Gemeinschaft sich auch weiterhin dafür einsetzen wird, dass die Stabilisierung, die Demokratisierung, der Aufbau von Institutionen und der wirtschaftliche Wiederaufbau in Südosteuropa Bestand haben. Wir ermutigen auch zu engeren Beziehungen zwischen dem Stabilitätspakt und anderen regionalen Initiativen, wie dem Südosteuropäischen Kooperationsprozess. Wir unterstützen Initiativen, die den Stabilitätspakt stärken, indem sie neue Schwerpunkte und neue Prioritäten für seine künftigen Aktivitäten setzen. Wir begrüßen die verstärkte regionale Zusammenarbeit in Flüchtlings- und

. . .

⁴ MC(9).DEC/2.

Vertriebenenfragen und ermutigen zur weiteren Zusammenarbeit in dieser Frage.

- 3. Wir unterstützen uneingeschränkt die territoriale Integrität und die Unverletzlichkeit der Grenzen der Staaten in Südosteuropa und verurteilen alle terroristischen Handlungen gleich welchen Ursprungs und welcher Motivation sowie alle Formen ethnisch-nationalistischer und separatistischer Gewalt. Wir gehen davon aus, dass internationale Verpflichtungen, insbesondere das Allgemeine Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Friedensverträge von Dayton/Paris), vollständig eingehalten werden und alle mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien uneingeschränkt zusammenarbeiten und begrüßen die von den Ländern in der Region diesbezüglich getroffenen Maßnahmen. Immer mehr angeklagte Kriegsverbrecher erwartet ein Verfahren in Den Haag. Alle vom Gerichtshof Angeklagten müssen den ICTY-Behörden ausgeliefert werden, damit sie vor Gericht gestellt werden können.
- 4. Wir begrüßen den Abschluss der Rahmenvereinbarung vom 13. August 2001 und beglückwünschen das Parlament zur Verabschiedung der Verfassungsänderungen am 16. November 2001. Diesbezüglich würdigen wir die Beiträge des Amtierenden Vorsitzenden und seines persönlichen Gesandten, die in enger Zusammenarbeit mit den Sondergesandten der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten an der Bewältigung der Krise mitwirkten. Wir erneuern unser Bekenntnis zur Souveränität, zur territorialen Integrität und zum einheitlichen Staat und bieten unseren nachhaltigen Beistand für die vollständige und zeitgerechte Umsetzung der Rahmenvereinbarung an, die wir voll und ganz unterstützen. Wir begrüßen diesbezüglich die Einladung, bei der Umsetzung der Rahmenvereinbarung und insbesondere des Anhangs C einschließlich der Programme für Polizeiausbildung und -reform, Medien und interethnische Beziehungen Hilfestellung zu leisten. In Abstimmung, enger Zusammenarbeit und Partnerschaft mit der Regierung wird die OSZE ihre Erfahrung in allen maßgeblichen Bereichen der Rahmenvereinbarung einschließlich der weiteren Verstärkung interethnischer Vertrauensbildung einbringen. Wir erwarten die Verabschiedung des abgeänderten Gesetzes über kommunale Selbstverwaltung und wir unterstreichen die Bedeutung der möglichst schnellen Einberufung einer Geberkonferenz im Anschluss daran, um die Verwirklichung der Zielsetzungen der Rahmenvereinbarung zu unterstützen und die Wirtschaft wieder aufzubauen. Wir verurteilen die neuerlichen extremistischen Gewalttaten und bekräftigen zugleich, dass nur friedliche politische Lösungen dem Land eine stabile und demokratische Zukunft und die Fortsetzung der Reformprozesse sichern können, die die Entwicklung engerer und integrierterer Beziehungen mit der euroatlantischen Staatengemeinschaft erleichtern, die multiethnische Demokratie weiter festigen und friedliche und harmonische Beziehungen zwischen ihren Bürgern fördern werden. Stabilität und Frieden im Lande sind eine Voraussetzung für mehr Stabilität und Wohlstand in der Region.

5. Wir begrüßen die Festigung der Demokratie in der Bundesrepublik Jugoslawien und die Bemühungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Wir nehmen den Beitrag der Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien zur regionalen Stabilität zur Kenntnis. Wir begrüßen die Einrichtung und die Arbeit der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien. Wir halten uns bereit, der Bevölkerung und der Regierung Jugoslawiens bei der Konsolidierung einer vollständigen Demokratie beizustehen. Wir begrüßen die fortlaufenden Bemühungen der jugoslawischen und der serbischen Regierung, den Plan für Südserbien durchzuführen und fordern alle Beteiligten auf, ihre Bemühungen zur Sicherstellung einer erfolgreichen Umsetzung fortzusetzen. Wir sind erfreut über die Fortschritte bei den vertrauensbildenden Maßnahmen in Südserbien, insbesondere in Bezug auf die multiethnische Polizeiausbildung. Wir unterstützen ein demokratisches Montenegro in einem demokratischen Jugoslawien und ermutigen zum Dialog zwischen der Bundesregierung und der Regierung der Republik. 6. Wir bekräftigen unsere Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung von Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über das Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien), die die Schaffung eines sicheren Umfelds, das eine sichere, dauerhafte und ungehinderte Rückkehr aller Flüchtlinge und Binnenvertriebenen in ihre Heimstätten sicherstellt, einschließt und auf das Vermisstenproblem eingeht. Wir würdigen die Verabschiedung eines gemeinsamen UNMIK-BRJ-Dokuments und erwarten seine vollständige Umsetzung. Wir begrüßen die Abhaltung kosovoweiter Wahlen am 17. November 2001 und würdigen den Beitrag der OSZE und anderer internationaler Organisationen und Institutionen zur Erleichterung eines freien, fairen und alle einschließenden Wahlgangs. Die Wahlen waren ein wichtiger Schritt bei der Umsetzung von Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und sind der Anfang der Phase einer vorläufigen demokratischen Selbstverwaltung nach Maßgabe des Verfassungsrahmens. Es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass alle Abgeordneten des neuen Parlaments und alle ethnischen Gemeinschaften uneingeschränkt an diesem Prozess teilnehmen. Wir fordern alle gewählten Mandatare und alle ethnischen Gemeinschaften auf, an diesem Prozess voll verantwortlich teilzunehmen.

7. Wir unterstützen die demokratisch gewählten Regierungen des Staates und der Gebietseinheiten in Bosnien und Herzegowina und fordern sie zu weiteren Fortschritten insbesondere bei der Festigung der staatlichen Institutionen, der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen und der Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums gemäß den Friedensverträgen von Dayton/Paris auf. Die Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft und die verstärkte Weiterführung des Reformprozesses durch lokale Kräfte werden für die fortgesetzte OSZE-Beteiligung ausschlaggebend sein. Wir würdigen die nachhaltigen Bemühungen des Hohen Repräsentanten und der OSZE-Mission zur Verbesserung der Koordinierung und Wirksamkeit des internationalen Enga-

gements auf dem Gebiet der zivilen Umsetzung der Friedensverträge von Dayton/Paris. Wir treten für eine rechtzeitige Entscheidung über die besten Optionen für die UNIPTF-Nachfolge ein, um einen reibungslosen und umfassenden Übergang zu ermöglichen. Die OSZE kann diesbezüglich ihre Erfahrungen anbieten.

- 8. Wir würdigen die positive Rolle der Regierung Albaniens bei der regionalen Zusammenarbeit. Wir erachten die Parlamentswahlen 2001 in Albanien als Fortschritt gegenüber früheren Wahlen. Wir fordern die Regierung Albaniens auf, die im abschließenden Bericht des BDIMR der OSZE zu den Parlamentswahlen 2001 enthaltenen Empfehlungen umzusetzen, und fordern die politische Opposition auf, sich uneingeschränkt am politischen Prozess zu beteiligen.
- 9. Wir begrüßen die fortlaufenden Fortschritte der kroatischen Regierung bei der Verwirklichung demokratischer und wirtschaftlicher Reformen ebenso wie die positiven Schritte der kroatischen Regierung auf dem Weg zu regionaler Stabilität durch beträchtliche Fortschritte bei der regionalen Zusammenarbeit. Es liegt im Interesse Kroatiens und der Region, diese Maßnahmen fortzusetzen. Wir begrüßen die anhaltenden Anstrengungen der OSZE-Mission in Kroatien im Jahr 2001 und bieten ihr bei ihren künftigen Bemühungen in Zusammenarbeit mit der kroatischen Regierung verlässliche Unterstützung an. Wir erwarten, dass in Kroatien ebenso wie in anderen Ländern der Region weitere Schritte unternommen werden, um bestandfähige Lösungen für das Elend der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu ermöglichen, einschließlich ihres uneingeschränkten Rechts auf Rückkehr in ihre Heimstätten und auf die Wiederinbesitznahme ihres Eigentums in der gesamten Region.
- 10. Wir würdigen den fortgesetzten Einsatz der OSZE zur Unterstützung der Umsetzung der Artikel II und IV von Anhang 1-B der Friedensverträge von Dayton/Paris. Im Zusammenhang damit unterstützen wir Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Verstärkung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, des Informationsaustauschs und anderer kooperativer Aktivitäten nach Artikel II, die gegenseitiges Vertrauen und Stabilität steigern helfen, sowie Bemühungen nach Artikel IV auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle. Wir erwarten eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Abkommens von Florenz. Wir begrüßen auch die Verabschiedung des Abschließenden Dokuments der Verhandlungen nach Anhang 1-B Artikel V der Friedensverträge von Dayton/Paris. Wir begrüßen die vom Stabilitätspakt für Südosteuropa für die Umsetzung der Rüstungskontrolle und der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen gewährte Unterstützung.
- 11. Wir erneuern unsere Verpflichtung, uns mit dem Problem der maßlosen und destabilisierenden Anhäufung und unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen auseinander zu setzen, insbesondere auch auf der Grundlage des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen. Wir begrüßen die diesbezüglichen Aktivitäten der Länder.

12. Wir würdigen den Beitrag aller Länder Südosteuropas zur Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit und zur Förderung regionaler Sicherheit und Stabilität.

(2)

- 1. Wir nehmen Kenntnis von den Bemühungen, die 2001 von der Republik Moldau und den Vermittlern der OSZE, der Russischen Föderation und der Ukraine in Bezug auf Verhandlungen über eine umfassende politische Regelung der Transnistrienfrage unternommen wurden. Wir bekräftigen, dass bei der Lösung dieses Problems die Souveränität und die territoriale Integrität der Republik Moldau gewährleistet sein müssen. Wir unterstreichen die Notwendigkeit konkreter Fortschritte im Jahr 2002. Diesbezüglich fordern wir beide Seiten und insbesondere die transnistrischen Behörden auf, die Verhandlungen über den Status der Region Transnistrien unverzüglich und in dem bestehenden Format wieder aufzunehmen, wie es die Vermittler jüngst vorschlugen. Wir stellen ferner die Notwendigkeit fest, im Rahmen des Verhandlungsprozesses andere maßgebliche Fragen einschließlich einer Verstärkung der Grenz- und Zollkontrollen zu behandeln.
- 2. Wir begrüßen es, dass die Russische Föderation ihre auf dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 eingegangenen Verpflichtungen, durch den KSE-Vertrag begrenzte, in der Region Transnistrien der Republik Moldau befindliche Ausrüstung bis Ende 2001 abzuziehen und zu verwerten, vor Ablauf der vereinbarten Frist erfüllt hat. Wir würdigen die Leistung der Russischen Föderation sowie den Beitrag anderer Parteien dazu. Dies sollte unserer Ansicht nach als Vorbild für eine konstruktive und fruchtbare Zusammenarbeit im Umgang mit anderen Fragen dienen.
- 3. Wir erwarten die zeitgerechte Erfüllung anderer Verpflichtungen in Bezug auf Moldau, die die OSZE-Teilnehmerstaaten 1999 in Istanbul eingegangen sind. Im Zusammenhang damit vermerken wir die 2001 erzielten Fortschritte beim Beginn des Abzugs von nicht durch den KSE-Vertrag begrenzter russischer Militärausrüstung aus der Region Transnistrien der Republik Moldau und bei der Vorbereitung auf den Abzug oder die Zerstörung von Munition, die der Russischen Föderation gehört, auf vollständig transparente Art und Weise. Wir sprechen jenen Teilnehmerstaaten unseren Dank aus, die den einschlägigen freiwilligen Fonds der OSZE finanzieren, der es der OSZE ermöglicht, der Russischen Föderation bei der zeitgerechten Erfüllung ihrer auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 eingegangenen Verpflichtungen zu helfen. Wir ermutigen die Teilnehmerstaaten ferner dazu, einen ersten Beitrag oder weitere Beiträge zum freiwilligen Fonds zu leisten.

(3)

1. Wir bekennen uns voll und ganz zur Unterstützung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität Georgiens und weisen erneut auf Dokumente früherer OSZE-Gipfel- und Ministerratstreffen in Bezug auf Georgien hin.

- 2. Wir begrüßen die Entwicklungen im Friedensprozess in der Region Zchinwali/Südossetien. Wir sprechen dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und der OSZE-Mission in Georgien, der Europäischen Kommission und insbesondere der Russischen Föderation unseren Dank für ihre Bemühungen aus, die zu sichtbaren Schritten vorwärts geführt haben, einschließlich praktischer Schritte zur Reduzierung der Anzahl von Kleinwaffen und leichten Waffen in dieser Region, und zur Vereinbarung eines Zeitplans für künftige Treffen der Gemeinsamen Kontrollkommission und für Expertentreffen. Wir begrüßen die finanzielle Unterstützung durch die Europäische Union. Wir begrüßen die Unterzeichnung des georgisch-russischen Abkommens über den wirtschaftlichen Wiederaufbau. Wir erwarten weitere Fortschritte für 2002, gestützt auf das bessere Einvernehmen zwischen den Parteien insbesondere in Bezug auf die Festlegung des politischen Status der Region Zchinwali/Südossetien im Staat Georgien.
- 3. Wir bestätigen die Führungsrolle der Vereinten Nationen in Abchasien (Georgien) und die Bedeutung des Genfer Prozesses als dem wichtigsten Verhandlungsrahmen. Wir verurteilen den Abschuss eines UNOMIG-Hubschraubers am 11. Oktober und drängen auf die aufrichtige Einhaltung aller Vereinbarungen, einschließlich unter anderem der in Moskau am 14. Mai 1994 vereinbarten Waffenruhe. Wir fordern die Wiederaufnahme eines konstruktiven Dialogs zur Herbeiführung einer umfassenden Regelung, einschließlich der Festlegung des politischen Status Abchasiens als eine innerhalb des Staates Georgien souveräne Gebietseinheit. Wir sind nach wie vor besorgt über die Menschenrechtslage in Abchasien (Georgien). Wir sind davon überzeugt, dass die Voraussetzungen für die sichere, geschützte und würdige Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen geschaffen werden müssen, damit sie an ihren früheren ständigen Wohnsitz zurückkehren können, den sie als Folge der massiven Zerstörungen und der gewaltsamen Vertreibung zu verlassen gezwungen waren.
- 4. Wir erkennen den wesentlichen Beitrag zu Stabilität und Vertrauen in der Region an, den der OSZE-Grenzüberwachungseinsatz entlang der Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation leistet. Wir weisen den Ständigen Rat an, Vorschläge zur Ausdehnung des Grenzüberwachungseinsatzes auf die Grenze zwischen Georgien und der Inguschischen Republik der Russischen Föderation zu prüfen.
- 5. Wir begrüßen die Fortschritte, die dieses Jahr in Bezug auf die in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen über die Zukunft der russischen Streitkräfte in Georgien erzielt wurden. Die Schließung des russischen Stützpunkts in Wasiani und der Abzug der Ausrüstung vom russischen Stützpunkt in Gudauta waren wichtige Schritte vorwärts. Wir erwarten die Umsetzung der anderen Verpflichtungen von Istanbul. Wir fordern die Wiederaufnahme der georgisch-russischen Verhandlungen über die Ausarbeitung geeigneter

Transparenzmaßnahmen im Hinblick auf die Schließung des Stützpunkts in Gudauta. Wir hoffen auf eine baldige gesetzmäßige Verlegung der Infrastruktur des ehemaligen russischen Militärstützpunkts in Gudauta. Wir erwarten ferner eine baldige Vereinbarung über die Dauer und die Modalitäten des Betriebs der verbleibenden russischen Militäreinrichtungen. Wir begrüßen die Beiträge der Teilnehmerstaaten zum Freiwilligen Fonds zur Unterstützung des Abzugs aus russischen Einrichtungen und beschließen, Vorschläge der Parteien über die Verwendung des Fonds auf dringlicher Basis zu prüfen.

6. Wir begrüßen den Wunsch nach gutnachbarlichen Beziehungen und nach Entwicklung der Zusammenarbeit, der bei dem Treffen zwischen dem Präsidenten Russlands, Wladimir Putin, und dem Präsidenten Georgiens, Eduard Schewardnadse, am 30. November 2001 zum Ausdruck kam, sowie die Vereinbarung, eine gemeinsame Kommission zur Untersuchung behaupteter Bombardierungen in den Grenzgebieten des georgischen Hoheitsgebiets einzurichten.

(4)

1. Vor zehn Jahren verkündeten die zentralasiatischen Länder der OSZE-Region ihre Unabhängigkeit und traten der Organisation bei. Mit Genugtuung vermerken wir die Fortschritte, die sie in derart kurzer Zeit gemacht haben. Wir stellen mit Genugtuung fest, dass das Engagement der OSZE im Sinne der Zusammenarbeit mit den fünf Teilnehmerstaaten in Zentralasien in allen Dimensionen weiter zugenommen hat. Ausgehend von ihrem umfassenden, dreidimensionalen Sicherheitsansatz sollte die OSZE wirksame Mittel und Wege finden, um die politische und wirtschaftliche Entwicklung in Zentralasien in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit weiter zu fördern. Die Unterstützung der OSZE für soziale, wirtschaftliche und demokratische Reformen kann zu Stabilität und Wohlstand in der Region beitragen. Wir unterstützen die Bemühungen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten zur Förderung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Entwicklung. 2. Die von internationalem Terrorismus, gewalttätigem Extremismus, organisierter Kriminalität, Drogen- und Waffenhandel ausgehenden Bedrohungen für Stabilität und Sicherheit sind allen OSZE-Teilnehmerstaaten ein gemeinsames Anliegen und wir setzen uns mit ihnen unter anderem im Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus gemeinsam auseinander. Wir sind uns in diesem Zusammenhang der besonderen Probleme der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten als Anrainerstaaten Afghanistans bewusst und hoffen, dass die bevorstehende Internationale Konferenz von Bischkek über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien einen wertvollen Beitrag zur Behandlung dieser Probleme leisten wird.

454

3. Im Bewusstsein der zahlreichen Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind, bekräftigen wir mit Nachdruck unsere ungebrochene Verpflichtung, sie bei ihren Anstrengungen im Hinblick auf den weiteren Aufbau einer modernen Gesellschaft und die Schaffung eines sicheren, stabilen und gedeihlichen Umfelds in der Region zu unterstützen.

(5)

- 1. Wir sind zutiefst besorgt darüber, dass es nicht gelungen ist, den Konflikt in Berg-Karabach trotz des intensivierten Dialogs zwischen den Parteien und der aktiven Unterstützung durch den Kovorsitz der Minsk-Gruppe beizulegen. Wir erklären erneut, dass die umgehende Lösung dieses lang währenden Konflikts zu dauerhaftem Frieden, dauerhafter Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in der Südkaukasus-Region beitragen wird.
- 2. Wir verweisen von Neuem auf die Bedeutung einer Fortsetzung der Friedensgespräche und fordern die Parteien auf, ihre Bemühungen zur Herbeiführung einer raschen Beilegung des Konflikts auf der Grundlage der Normen und Grundsätze des Völkerrechts fortzusetzen. Wir ermutigen die Parteien auch dazu, weitere Maßnahmen zu erkunden, die das gegenseitige Vertrauen verstärken können, einschließlich der Freilassung von Kriegsgefangenen.
- 3. Wir begrüßen das Bekenntnis der Parteien zur Waffenruhe und zur Herbeiführung einer friedlichen und umfassenden Regelung. Wir ermutigen die Parteien dazu, mit der aktiven Unterstützung des Kovorsitzes ihre Bemühungen zur Herbeiführung einer gerechten und dauerhaften Regelung fortzusetzen.

IV. Beschlüsse des Ministerratstreffens von Bukarest

Beschluss Nr. 3

Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum⁵

Der Ministerrat.

in der Erkenntnis, wie wichtig die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum im euroatlantischen Raum ist,

im Bewusstsein der Bedeutung des politischen Dialogs, damit wichtige Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa von den Teilnehmerstaaten erschöpfend erörtert werden können,

im Wissen um die Notwendigkeit, den Leitern von Institutionen und Feldeinsätzen politische Beratung zuteil werden zu lassen,

eingedenk dessen, dass der umfassende Sicherheitsansatz die politisch-militärische, die ökonomische und ökologische sowie die menschliche Dimension

⁵ MC(9).DEC/3/Corr.1.

einschließt und dass die Entwicklung von Fachwissen in diesen Bereichen dazu beitragen kann, die Debatten und Schlussfolgerungen im Ständigen Rat selbst zu vertiefen und aufzuwerten,

beschließt Folgendes:

- 1. Als wichtigstes Gremium für fortlaufende politische Konsultation und Beschlussfassung der OSZE wird der Ständige Rat
- (a) einen ständigen Rahmen für den politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten bereitstellen,
- (b) sich bei seinen regulären wöchentlichen Sitzungen auf die Erörterung von Fragen konzentrieren, die für die Teilnehmerstaaten von Interesse sind.
- (c) weiterhin regelmäßig Berichte der OSZE-Feldeinsätze unter Teilnahme ihrer jeweiligen Leiter prüfen; im Normalfall erhalten die Teilnehmerstaaten vor der Prüfung schriftliche Tätigkeitsberichte und führen die Delegationen vorab informelle Erörterungen mit unbeschränktem Teilnehmerkreis mit dem Leiter des Feldeinsatzes,
- (d) in vollständiger Einhaltung ihres jeweiligen Mandats weiterhin regelmäßig die Berichte der Leiter von OSZE-Institutionen erörtern,
- (e) den Vorbereitenden Ausschuss für seine Entscheidungsfindung und für zielgerichtete politische Konsultationen zwischen Teilnehmerstaaten nutzen.
- (f) gegebenenfalls mit Vertretern anderer internationaler Organisationen sowie mit anderen, die zum politischen Dialog über Sicherheitsfragen beitragen können, Erörterungen führen,
- (g) wenn angebracht, öffentliche Erklärungen zu Tagesthemen verabschieden, die für die Regierungen, die Zivilgesellschaft und die Öffentlichkeit von Interesse sind.
- 2. Unter Hinweis auf Absatz 18 der Europäischen Sicherheitscharta beauftragt der Ministerrat die Arbeitsgruppe für Rechtsfähigkeit damit, ihre Arbeit fortzusetzen und nach einer Lösung für diese Frage zu trachten.
- 3. Die Koordinierung und die Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE sollte insbesondere in Bezug auf die Förderung demokratischer Werte und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verstärkt werden. Zu diesem Zweck sollte die aktive Kommunikation und Interaktion zwischen der Parlamentarischen Versammlung und anderen OSZE-Strukturen ausgebaut werden und gegebenenfalls gemeinsame Aktivitäten einschließen.
- 4. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen ihre Verpflichtung aus der Charta der Vereinten Nationen und der Schlussakte von Helsinki, die friedliche Beilegung von Streitigkeiten anzustreben.
- 5. Als vorrangiges Ziel wird sich die OSZE im Einklang mit den Normen und Grundsätzen, auf die sich die Teilnehmerstaaten in den Dokumenten der Organisation geeinigt haben, verstärkt für die Beilegung von Konflikten im OSZE-Gebiet einsetzen. Die OSZE wird die Teilnehmerstaaten in ihren Be-

mühungen um eine Lösung dieser Konflikte weiterhin unterstützen und wird auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten eine aktive Beteiligung an der Herbeiführung oder Durchführung von Verhandlungen mit den Parteien derartiger Konflikte anstreben.

- 6. Treffen des Ministerrats als zentrales Gremium der OSZE für politische Konsultationen, Beschlussfassung und Lenkung werden vom Ständigen Rat wirksam vorbereitet, unter anderem durch
- (a) Erstellung des Zeitplans und der organisatorischen Modalitäten einschließlich der zum Treffen einzuladenden internationalen Organisationen und Institutionen,
- (b) Ausarbeitung der dem Ministerrat vorzulegenden Dokumente durch den Vorbereitenden Ausschuss oder in vorher eingerichteten offenen Adhoc-Arbeitsgruppen, denen genügend Zeit eingeräumt wird,
- (c) angemessene Überprüfung der Stadien der Vorbereitungsarbeiten im Ständigen Rat, im Vorbereitenden Ausschuss oder in einer geeigneten Arbeitsgruppe.
- 7. Sitzungen des Ständigen Rates sowie des Vorbereitenden Ausschusses und anderer Ausschüsse und Arbeitsgruppen werden unter Einschluss aller, auf gleichberechtigter Basis und in Form eines freien Meinungsaustauschs durchgeführt, um die Interessen aller Teilnehmerstaaten wahrzunehmen und Bereiche für Zusammenarbeit und Kompromisse zu ermitteln.
- 8. Zur Stärkung der politisch-militärischen Dimension der OSZE wird das Forum für Sicherheitskooperation als das für die Überprüfung der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen auf den Gebieten Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung und als das für die Aushandlung von Maßnahmen auf den Gebieten Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung zuständige OSZE-Gremium
- (a) sich mit jenen Aspekten neuer Herausforderungen an die Sicherheit auseinander setzen, die unter sein Mandat fallen, und seine Aktivitäten dementsprechend dem neuesten Stand anpassen,
- (b) unter Wahrung seiner Autonomie und Beschlussfassungskapazität in aktuellen Sicherheitsfragen engere Verbindung zur Arbeit der OSZE insgesamt halten und zu diesem Zweck auf Ersuchen des Ständigen Rates sein Fachwissen politisch-militärischer Art einbringen; dies kann gegebenenfalls die Beratung von OSZE-Feldeinsätzen in politisch-militärischen Fragen im Einklang mit deren jeweiligem Mandat einschließen. Das Forum für Sicherheitskooperation kann den Ständigen Rat oder den Amtierenden Vorsitzenden auch aus Eigenem beraten,
- (c) sein Mandat weiterhin erfüllen und die Umsetzung bestehender politisch-militärischer Verpflichtungen erleichtern und als Gremium für die Verhandlung von Maßnahmen auf politisch-militärischem Gebiet dienen, um die Sicherheit durch Förderung von Stabilität, Transparenz und Vorhersehbarkeit zu stärken.

- 9. Um das Zusammenspiel zwischen dem Ständigen Rat und dem Forum für Sicherheitskooperation zu erleichtern, wird der OSZE-Vorsitz bei den Troika-Treffen des Forums vertreten sein. Der Vorsitz des Forums wird seinerseits bei Treffen der OSZE-Troika in Fragen, die dem FSK ein Anliegen sind, vertreten sein.
- 10. Der Ministerrat begrüßt es, dass das Forum die Modalitäten seines Vorsitzes und seine Maßnahmen zur Verstärkung seiner organisatorischen Effizienz überprüft.
- 11. In Anbetracht der Notwendigkeit, die Zusammenarbeit in der ökonomischen und ökologischen Dimension zu verstärken, und im Hinblick auf eine Verbesserung der Organisationsstruktur auf diesem Gebiet und unbeschadet der Funktionen des Wirtschaftsforums wird mit diesem Beschluss ein Unterausschuss des Ständigen Rates für Wirtschaft und Umwelt eingerichtet. Er wird normalerweise informell zusammentreten und normalerweise über den Vorbereitenden Ausschuss an den Ständigen Rat Bericht erstatten. Er wird folgende Aufgaben wahrnehmen:
- (a) den Teilnehmerstaaten einen fortlaufenden Rahmen für den Dialog über ökonomische und ökologische Fragen zur Verfügung stellen und dem Ständigen Rat Empfehlungen unterbreiten, die sich auch auf durchzuführende Projekte beziehen können,
- (b) die Vorbereitung der Treffen des Wirtschaftsforums unterstützen und dem Ständigen Rat Empfehlungen zum künftigen Arbeitsprogramm einschließlich von Folgemaßnahmen zu Empfehlungen des Forums unterbreiten.
- (c) auf Ersuchen des Ständigen Rates oder auf Veranlassung eines Teilnehmerstaats alle wichtigen oder aktuellen für die OSZE maßgeblichen ökonomischen und ökologischen Fragen prüfen,
- (d) dem Ständigen Rat soweit erforderlich Beratung zu ökonomischen und ökologischen Aktivitäten der OSZE-Feldeinsätze nach Maßgabe ihres ieweiligen Mandats anbieten.
- 12. Wenn angebracht, kann der Unterausschuss Vertreter aus der Welt der Wirtschaft, von Wirtschaftsverbänden und einschlägigen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, aus der Welt der Wissenschaft und aus nichtteilnehmenden Staaten, insbesondere den Kooperationspartnern, einladen, an seinen Sitzungen teilzunehmen.
- 13. Der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE wird nach Maßgabe seines Mandats dem Unterausschuss bei seinen Aktivitäten Arbeitsunterstützung zukommen lassen.

Der Ministerrat.

Kenntnis nehmend vom Beschluss des Ständigen Rates, der auf die Stärkung der Wirksamkeit der Treffen zur menschlichen Dimension abzielt (PC.DEC/428 vom 19. Juli 2001),

beauftragt den Ständigen Rat, die Modalitäten der Treffen zur menschlichen Dimension bis 30. Juni 2002 weiter zu überprüfen.

Beschluss Nr. 5 des Ministerrats⁷

Der Ministerrat.

nach wie vor besorgt über Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus, wo immer diese auftreten,

unter erneutem Hinweis auf seine Entschlossenheit, alle OSZE-Verpflichtungen zur Durchführung diesbezüglicher Maßnahmen umzusetzen, ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, Toleranz und Nichtdiskriminierung auch durch Informationskampagnen und Erziehung zu fördern;

ruft die OSZE-Institutionen, insbesondere das BDIMR, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und den Beauftragten für Medienfreiheit, dazu auf, Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken, Intoleranz und Diskriminierung aufgrund der rassischen oder ethnischen Herkunft, der religiösen, politischen oder sonstigen Überzeugung entgegenzuwirken und die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, der demokratischen Werte, der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Meinungs-, Gedanken-, Überzeugungs-, Religionsund Glaubensfreiheit, zu fördern;

beauftragt den Ständigen Rat, die Ausarbeitung weiterer diesbezüglicher Maßnahmen zu prüfen.

Beschluss Nr. 6 des Ministerrats⁸

Der Ministerrat,

unter erneutem Hinweis auf seine Verpflichtung, den Menschenhandel, von dem alle Teilnehmerstaaten betroffen sind, in all seinen Formen zu bekämpfen,

7 MC(9).DEC/5.

8 MC(9).DEC/6.

459

⁶ MC(9).DEC/4.

in Bestätigung seiner Verpflichtung, die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken zwischen den Teilnehmerstaaten in Bezug auf Maßnahmen gegen den Menschenhandel und damit zusammenhängende Verbrechen auszuhauen

ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und dessen Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zu unterzeichnen und zu ratifi-

begrüßt den erfolgreichen Abschluss des OSZE-Verhaltenskodex und der OSZE-Leitlinien gegen den Menschenhandel und deren Verteilung an die Mitarbeiter der OSZE;

bekräftigt seine Unterstützung für die Arbeit des BDIMR, der Feldeinsätze und der Stabilitätspakt-Task-Force zur Bekämpfung des Menschenhandels; ermutigt zu einem Informationsaustausch im Hinblick auf verstärkte Untersuchungen, Strafverfolgung und Verbrechensverhütung;

ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, rascher die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung ihrer auf dem Ministerratstreffen von Wien eingegangenen Verpflichtungen zu ergreifen, die die Verhütung des Menschenhandels, den Opferschutz und die Verfolgung der Händler und ihrer Komplizen einschlie-

Beschluss Nr. 7 des Ministerrats⁹

Der Ministerrat,

Kenntnis nehmend von den Schlussfolgerungen der Konferenz von Bukarest über Chancengleichheit für Roma und Sinti,

in Bekundung seiner Unterstützung für die Arbeit der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti und seiner Verpflichtung, die Kontaktstelle zu stär-

beauftragt das BDIMR, als eine der Möglichkeiten zur Stärkung der Fähigkeit der Kontaktstelle, den Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti Hilfestellung zu leisten, entsprechend dem auf dem Gipfeltreffen von Istanbul erteilten Auftrag einen Aktionsplan für zielgerichtete Aktivitäten auszuarbeiten und dem Ständigen Rat vorzulegen;

ermutigt die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti, ihre Tätigkeit in enger Zusammenarbeit mit den Teilnehmerstaaten, dem Europarat und anderen einschlägigen Organisationen fortzusetzen und den Ständigen Rat über diese Angelegenheiten zu informieren.

MC(9).DEC/7.

Der Ministerrat,

in Anerkennung der Tatsache, dass die Gleichberechtigung von Frau und Mann für die Bestandfähigkeit von Demokratie und Stabilität in der OSZE-Region wesentlich ist,

überzeugt vom Potenzial der Frauen, zur Konfliktverhütung, zur Aussöhnung und zum Prozess der Friedenskonsolidierung beizutragen,

in Bestätigung der Verpflichtung, die Rechte der Frauen zu schützen und zu fördern, und im Bewusstsein der Schutzbedürftigkeit von Frauen insbesondere in und nach einem Konflikt,

entschlossen, alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich der Gewalt in der Familie, zu bekämpfen,

im Bewusstsein der Tatsache, dass Bedarf an Rehabilitationszentren für weibliche Opfer von Gewalt besteht,

erfreut über die Tatsache, dass die OSZE im Lauf dieses Jahres dem Problem der Gewalt gegen Frauen, das alle OSZE-Teilnehmerstaaten betrifft, mehr Aufmerksamkeit geschenkt hat,

ruft zur Umsetzung des Aktionsplans zu Fragen der Gleichberechtigung von Frau und Mann auf:

beauftragt den Ständigen Rat, zu prüfen, wie die OSZE zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen beitragen kann.

Beschluss Nr. 9 Aktivitäten im polizeilichen Bereich¹¹

Der Ministerrat.

in Bekräftigung der auf dem Gipfeltreffen von Istanbul erkannten Tatsache, dass weltweit und im OSZE-Gebiet neue Sicherheitsrisiken und -herausforderungen auf uns zukommen und dass diese neuen Herausforderungen - internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität und Drogenhandel sowie die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen - in steigendem Maße Sicherheitsrisiken darstellen,

in Bekräftigung der Verpflichtung von Istanbul, untereinander aktiver und enger zusammenzuarbeiten, um diesen Herausforderungen zu begegnen und den Schutz gegen diese neuen Risiken und Herausforderungen zu verstärken, in Anbetracht der Verpflichtung von Istanbul, gemeinsamen Herausforderungen zu begegnen, und der Erkenntnis, dass starke demokratische Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit die Grundlage für den Schutz gegen diese neuen Risiken und Herausforderungen bilden,

-

¹⁰ MC(9).DEC/8.

¹¹ MC(9).DEC/9.

mit der Feststellung, dass eine wirksame Polizeiarbeit für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und die Verteidigung demokratischer Institutionen wesentlich ist.

ferner mit der Feststellung, dass eine stärkere Zusammenarbeit zwischen zwei und mehreren Teilnehmerstaaten in Bezug auf Aktivitäten im polizeilichen Bereich dazu beitragen kann, diesen neuen Risiken und Herausforderungen zu begegnen,

unter Hinweis auf die Absichtserklärung der OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Gipfeltreffen von Istanbul, die Fähigkeit zur Wahrnehmung von Aufgaben im polizeilichen Bereich zu verstärken, um die Vorherrschaft des Rechts wahren zu helfen,

ferner unter Hinweis auf die in den Absätzen 44 und 45 der Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul enthaltenen Verpflichtungen, die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken,

mit dem weiteren Hinweis auf die Verpflichtung von Istanbul, die Entwicklung unabhängiger Rechtssysteme zu fördern, die als Rechtsmittel bei Menschenrechtsverletzungen von größter Bedeutung sind, Reformen des Gefängniswesens mit Rat und Tat zu unterstützen und mit anderen internationalen Organisationen bei der Schaffung eines politischen und rechtlichen Rahmens zusammenzuarbeiten, in dem die Polizei ihre Aufgaben im Einklang mit demokratischen Grundsätzen und dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip erfüllen kann.

gemäß dem Beschluss des Ministerrats vom 28. November 2000 über Aktivitäten im polizeilichen Bereich und in Kenntnisnahme der Erörterungen im Rahmen der Tagung von Polizeiexperten, die am 28. und 29. Juni 2001 in Wien stattfand,

in Anbetracht des Beschlusses des Ministerrats vom 4. Dezember 2001 über die Bekämpfung des Terrorismus und der darin enthaltenen Zusage aller OSZE-Teilnehmerstaaten, die bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit innerhalb der OSZE, mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen und regionalen Organisationen zu verstärken und auszubauen, um den Terrorismus in all seinen Formen und Äußerungen, wo und von wem immer er verübt wird, im Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen zu bekämpfen,

ferner in Anerkennung der Rolle der Strafverfolgung in Bezug auf die Förderung des Beschlusses des Ministerrats vom 28. November 2000 über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel und für die Umsetzung des Beschlusses des Forums für Sicherheitskooperation vom 24. November 2000 über das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen.

in Anbetracht der vermehrten Ersuchen aus Teilnehmerstaaten an die OSZE um Hilfe bei polizeibezogenen Aktivitäten und der jüngsten Ausdehnung der

Bemühungen der Organisation in Krisensituationen oder nach einem Konflikt auf die Beobachtung von Polizeiaktivitäten und die Schaffung von Ausbildungsmöglichkeiten im polizeilichen Bereich, einschließlich eines Polizeidienstes, der sich aus Mitgliedern verschiedener Volksgruppen beziehungsweise unterschiedlichen religiösen Gemeinschaften zusammensetzt,

- 1. vereinbart, dass die OSZE bei der Ausarbeitung von Plänen für polizeibezogene OSZE-Aktivitäten zur Bewältigung neuer Sicherheitsherausforderungen und zur Stärkung der auf Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge ausgerichteten Aktivitäten
- danach trachten wird, beim Aufbau von Institutionen und der Übernahme von Funktionen im Rahmen internationaler Unterstützung und nach Abzug derselben für Kontinuität zu sorgen;
- die Rolle der Polizeiausbildung, insbesondere einer integrierten Polizeiausbildung, bei der Schaffung eines Polizeidienstes, der das Vertrauen der gesamten Bevölkerung genießt, und als vertrauensbildende Maßnahme erkunden und darauf aufbauen wird;
- die Optionen und Voraussetzungen für eine Rolle der OSZE bei der Strafverfolgung prüfen wird;
- 2. beschließt, die bestehenden polizeibezogenen Aktivitäten der OSZE bei der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten und mit ihrer Zustimmung, auch durch Beratung und Hilfe bei der Umstrukturierung und/oder dem Wiederaufbau von Polizeidiensten, die Beobachtung und Ausbildung bestehender Polizeidienste einschließlich der Ausbildung in Bezug auf Menschenrechte und Grundfreiheiten und gegebenenfalls den Aufbau von Kapazitäten einschließlich der Unterstützung für integrierte oder multiethnische Polizeidienste, zu verstärken.
- 3. beschließt, zur Bewältigung neuer Sicherheitsherausforderungen die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten unter anderem durch folgende Maßnahmen zu verstärken und zu fördern:
- auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten und mit ihrer Zustimmung und wenn es aufgrund geltender OSZE-Verfahren erforderlich ist - auf Beschluss des Ständigen Rates Schaffung und Koordinierung von Ausbildungsmöglichkeiten im polizeilichen Bereich durch die OSZE, auch auf subregionaler Ebene, im Hinblick auf
 - eine Verbesserung der Einsatzfähigkeit und der taktischen Fähigkeiten der Polizei,
 - eine Stärkung der zentralen Polizeiqualifikationen, einschließlich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, und gegebenenfalls den Umgang mit den strafrechtlichen Aspekten der illegalen Migration,
 - eine Verstärkung der bürgernahen Polizeiarbeit, der Kapazitäten zur Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus,

- auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten und mit ihrer Zustimmung
 - Beratung oder Vermittlung von Beratung durch Experten in Bezug auf die Erfordernisse einer wirksamen Polizeiarbeit (Bedarfsabschätzung) und auf ihre Erfüllung, auch durch Erleichterung oder Ermittlung der Finanzierung für die Durchführung derartiger Ratschläge seitens der OSZE, durch außerbudgetäre Finanzierung von den Teilnehmerstaaten oder durch andere einschlägige internationale oder regionale Organisationen,
 - gegebenenfalls Ermutigung zum Informationsaustausch zwischen zwei oder mehreren Teilnehmerstaaten in Bezug auf Erfahrungen und bewährte Polizeimethoden zur Bewältigung dieser neuen Sicherheitsherausforderungen.
- 4. Zur Unterstützung der angeführten Aktivitäten und Verpflichtungen wird die OSZE im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit
- wenn angebracht, vorzugsweise alljährlich, Treffen von Polizeiexperten aus OSZE-Teilnehmerstaaten und Vertretern anderer einschlägiger internationaler und regionaler Fachorganisationen einberufen,
- sicherstellen, dass OSZE-Aktivitäten in polizeibezogenen Fragen in Absprache mit anderen maßgeblichen Beteiligten und Organisationen durchgeführt werden, einschließlich der Überprüfung und wenn möglich Verstärkung der Kompatibilität mit subregionalen, regionalen und internationalen Bemühungen, im Hinblick auf die Maximierung der Effizienz und des Nutzens für die Organisation und den gastgebenden Teilnehmerstaat und um Defizite, Doppelarbeit oder Kompetenzüberschneidungen zu vermeiden,
- die Fähigkeiten und Kapazitäten der Organisation bei der Planung, Durchführung und Leitung einer effizienten Ausbildung, Überwachung und dem Aufbau von Kapazitäten im polizeilichen Bereich durch die OSZE unter anderem durch Herstellung von Verbindungen zu anderen einschlägigen Organisationen und nationalen Behörden sowie zu den wichtigsten humanitären Hilfsorganisationen fördern.
- 5. Im Einklang mit den angeführten Absichtserklärungen verpflichten sich die Teilnehmerstaaten.
- die Zusammenarbeit in polizeibezogenen Fragen zwischen zwei oder mehreren von ihnen zu verstärken, um neue Risiken und Herausforderungen für ihre Sicherheit sowohl bilateral als auch multilateral und gegebenenfalls durch verstärkte Kontakte zwischen einschlägigen Gremien zu bewältigen,
- das Fachwissen und die Erfahrungen der OSZE in Bezug auf polizeibezogene Aktivitäten an andere einschlägige internationale Organisationen, denen sie angehören, im Hinblick auf wirksamere internationale Aktionen im Umgang mit diesen neuen Sicherheitsrisiken und -herausforderungen weiterzugeben.

6. Der Ständige Rat wird auf der Grundlage eines jährlichen Berichts des Generalsekretärs über polizeibezogene Aktivitäten der OSZE die polizeibezogenen Aktivitäten der OSZE alljährlich überprüfen, um unter anderem abzuwägen, wie diese Aktivitäten am besten zur Bewältigung der Sicherheitsherausforderungen und zum Beschluss geeigneter Folgemaßnahmen im Einklang mit OSZE-Verfahren beitragen können.

Beschluss Nr. 10 Nächstes Treffen des Ministerrats/Gipfeltreffen¹²

Der Ministerrat,

erfreut über das Angebot Portugals, das nächste Treffen des Ministerrats auszurichten,

beschließt, dass der Ministerrat im Dezember 2002 in Porto stattfindet, sofern die Minister auf Empfehlung des Ständigen Rates nichts anderes beschließen.

Beschluss Nr. 11¹³

Der Ministerrat beschließt, dass im Jahr 2003 die Niederlande die Funktion des OSZE-Vorsitzes ausüben werden.

Beschluss Nr. 12

Abschließendes Dokument der Verhandlungen nach Anhang 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina¹⁴

Der Ministerrat,

mit dem Ausdruck des Dankes an Botschafter Henry Jacolin, den Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden, und dessen Mitarbeiter für ihre hervorragenden Dienste bei der Organisation und Durchführung der Verhandlungen,

begrüßt die Verabschiedung des Abschließenden Dokuments der Verhandlungen nach Anhang 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina;

betont, wie wichtig die vollständige Umsetzung des Allgemeinen Rahmenübereinkommens ist, und betrachtet die Verabschiedung des Abschließenden Dokuments als wichtigen Schritt in diesem Prozess;

13 MC(9).DEC/11.

14 MC(9).DEC/12.

¹² MC(9).DEC/10.

begrüßt ferner als wertvollen Beitrag zu den Bemühungen der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus die im Abschließenden Dokument von den an Artikel V teilnehmenden Staaten eingegangene Verpflichtung, zu verhindern, dass ihr Territorium zur Vorbereitung, Organisation oder Verübung extremistischer Gewaltakte, einschließlich terroristischer Aktivitäten, gegen andere Teilnehmerstaaten und deren Bürger benutzt wird.

Beschluss Nr. 13

Wiederbestellung von Botschafter Jan Kubis als Generalsekretär der OSZE durch den Ministerrat¹⁵

Der Ministerrat,

unter Hinweis auf die vom Ministerrat auf seinem dritten Treffen in Stockholm 1992 gefassten Beschlüsse betreffend die Bestellung eines Generalsekretärs und dessen Mandat,

ferner unter Hinweis darauf, dass die Amtszeit des derzeitigen Generalsekretärs am 14. Juni 2002 abläuft und dass Botschafter Jan Kubis eine Wiederbestellung anstrebt,

bestellt Botschafter Jan Kubis als Generalsekretär der OSZE ausnahmsweise für einen Zeitraum von drei Jahren mit Wirkung ab 15. Juni 2002 wieder. Diese Ausnahme ist nicht als Änderung der für die Bestellung des Generalsekretärs der OSZE geltenden Regeln auszulegen.

5 MC(9).DEC/13.

466

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

G-7/G-8 (Gipfel der Sieben/Acht)
Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Europarat (EuR)

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR) EAPR-Beobachter Partnerschaft für den Frieden (PfP) NATO-Russland-Rat¹ NATO-Ukraine-Charta

Europäische Union (EU)² EU-Assoziierungsabkommen Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Westeuropäische Union (WEU) Assoziierte WEU-Mitglieder³ Assoziierte WEU-Partner WEU-Beobachter⁴ Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Rat Euro-arktischer Barentsrat Nordischer Rat Rat der Ostseestaaten (CBSS)

\ai

Beim NATO-Gipfeltreffen am 28. Mai 2002 ist mit der Unterzeichnung der "Erklärung von Rom" der NATO-Russland-Rat geschaffen worden. Dieser ersetzt die 1997 ins Leben gerufene NATO-Russland-Grundakte.

² Auf der Tagung des Europäischen Rates am 12. und 13. Dezember 1997 in Luxemburg wurde die Aufnahme von Beitrit tsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern sowie auf der Tagung des Rates am 10. und 11. Dezember 1999 in Helsinki mit der Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Lettland, Litauen und Malta beschlossen.

³ Als assoziierte Mitglieder sind die NATO-Staaten Island, Norwegen und die Türkei der WEU am 6. März 1995 beigetreten. In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.

⁴ Die EU-Länder Irland, Finnland, Österreich und Schweden, die nicht der NATO angehören, besitzen Beobachterstatus, der sich jedoch auf Informationsa ustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung beschränkt.

Stabilitätspakt für Südosteuropa Central European Free Trade Agreement/Area (CEFTA) Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI) Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP) SEECP-Beobachter Schwarzmeer-Kooperationspakt (BSEC)

North American Free Trade Area (NAFTA)

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten - Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45) *Bevölkerung:* 3.146.000² (OSZE-Rang: 42)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP³: 3.550 (OSZE-Rang: 45)⁴

BIP-Wachstum: 7,0 Prozent⁵ (OSZE-Rang: 9)⁶ Streitkräfte (Aktive): 27.000 (OSZE-Rang: 32)⁷

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, Stabili-

tätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, SEECP, BSEC, SAP

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 467,76 km² (50)

Bevölkerung: 67.627 (2001)⁸ (51)

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 18.000 (1996)⁹ (23)

BIP-Wachstum: k.A. Streitkräfte (Aktive): Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 29.800 km² (44) Bevölkerung: 3.790.000 (40)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.570 (48)

BIP-Wachstum: 6,0 Prozent (12)

Bearbeitet von Sven Wagener.

Zahlen aus: http://unstats.un.org/unsd/demographic/social/population.htm. Die Zahlen beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf das Jahr 2002.

PPP: Purchasing Power Parity/Kaufkraftparität (Zahlen von 2000 in US-Dollar); als PPP wird die Anzahl der Währungseinheiten eines Landes bezeichnet, die benötigt wird, 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. Von 54 erfassten Ländern.

BIP-Wachstum für das Jahr 2000.

Von 50 erfassten Ländern.

Von 49 erfassten Ländern.

Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/an.html.

Vgl. ebenda.

Streitkräfte (Aktive): 42.060 (24)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat¹⁰, EAPR, PfP, GUS,

BSEC

4. Aserbaidschan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 86.600 km² (28) Bevölkerung: 8.147.000 (24)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.760 (46)

BIP-Wachstum: 11,4 Prozent (3) Streitkräfte (Aktive): 72.100 (16)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat¹¹, EAPR, PfP, GUS,

BSEC

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,58 Prozent

Fläche: 207.595 km² (19) Bevölkerung: 10.106.000 (20)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.550 (35)

BIP-Wachstum: 6,0 Prozent (12) Streitkräfte (Aktive): 82.900 (14)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS, ZEI

6. Belgien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 30.528 km² (43) Bevölkerung: 10.275.000 (18)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 27.500 (7)

BIP-Wachstum: 3,3 Prozent (35) Streitkräfte (Aktive): 39.420 (25)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO,

EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Stabilitätspakt für Südosteuropa

7. Bosnien und Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 51.197 km² (36)

Bevölkerung: ca. 4.127.000 (38)

Seit dem 25. Januar 2001. Seit dem 25. Januar 2001. 10

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.700 (2000)¹² (53)

BIP-Wachstum: 8,0 Prozent (2000)¹³ (8) Streitkräfte (Aktive): ca. 38.000 (26)¹⁴

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat¹⁵, Stabilitätspakt für

Südosteuropa, ZEI, SECI, SEECP-Beobachter, SAP

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 110.994 km² (23) Bevölkerung: 7.790.000 (26)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.530 (40)

BIP-Wachstum: 4,8 Prozent (22) Streitkräfte (Aktive): 77.260 (15)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI, SEECP, BSEC

9. Dänemark

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 43.094 km² (39) Bevölkerung: 5.342.000 (30)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 27.120 (9)

BIP-Wachstum: 2,4 Prozent (44) Streitkräfte (Aktive): 21.400 (35)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat,

CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa

10. Deutschland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,10 Prozent

Fläche: 357.022 km² (12) Bevölkerung: 81.990.000 (4)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 25.010 (14)

BIP-Wachstum: 3,0 Prozent (39) Streitkräfte (Aktive): 308.400 (4)

Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bk.html.

¹³ Ebenda

¹⁴ Der OSZE-Rang bezieht sich auf die muslimisch-kroatische Föderation und die Republika Srpska zusammen.

¹⁵ Seit dem 24. April 2002.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, CBSS, Euro-arktischer Barentsrat Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 45.227 km² (38) Bevölkerung: 1.360.000 (46)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 9.050 (31)

BIP-Wachstum: 6,4 Prozent (11) Streitkräfte (Aktive): 4.450 (47)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Part-

ner, Baltischer Rat, CBSS

12. Finnland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 338.145 km² (13) Bevölkerung: 5.183.000 (31)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 24.610 (15)

BIP-Wachstum: 5,7 Prozent (16) Streitkräfte (Aktive): 32.250 (32)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, CBSS,

Stabilitätspakt für Südosteuropa

13. Frankreich

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,10 Prozent

Fläche: 551.500 km² (7) Bevölkerung: 59.670.000 (5)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 24.470 (16)

BIP-Wachstum: 3,2 Prozent (37) Streitkräfte (Aktive): 273.740 (6)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Euro-arktischer Barentsrat Beobachter

Stabilitätspakt für Südosteuropa

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,17 Prozent

Fläche: 69.700 km² (32)

Bevölkerung: 5.213.000 (31)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.470 (49)

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (47) Streitkräfte (Aktive): 16.790 (37)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, Europarat, PfP, GUS,

BSEC

15. Griechenland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent

Fläche: 131.957 km² (22) Bevölkerung: 10.631.000 (16)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 16.940 (25)

BIP-Wachstum: 4,1 Prozent (26) Streitkräfte (Aktive): 159.170 (10)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,10 Prozent

Fläche: 242.900 km² (17) Bevölkerung: 59.657.000 (6)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.550 (18)

BIP-Wachstum: 3,0 Prozent (39) Streitkräfte (Aktive): 211.430 (8)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Euro-arktischer Barentsrat Beobachter,

Nordischer Rat, Stabilitätspakt für Südosteuropa

17. Heiliger Stuhl

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 0,44 km² (55)

Bevölkerung: 890 (2001)¹⁶ (55)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: k.A.

BIP-Wachstum: k.A.

Streitkräfte (Aktive): Keine (94 Schweizer Gardisten) Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Keine

 $16\ Zahl\ aus:\ http:www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/vt.html$

18. Irland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 70.273 km² (31) Bevölkerung: 3.878.000 (39)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 25.470 (13)

BIP-Wachstum: 10,8 Prozent (4) Streitkräfte (Aktive): 10.460 (40)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, EU,

WEU-Beobachter, EAPC, PfP, Stabilitätspakt für Südosteuropa

19. Island

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 103.000 km² (24) Bevölkerung: 283.000 (50)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 28.770 (6)

BIP-Wachstum: 3,6 (31) Streitkräfte (Aktive): Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, Assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer

Rat, CBSS

20. Italien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,10 Prozent

Fläche: 301.318 km² (16) Bevölkerung: 57.450.000 (7)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.370 (19)

BIP-Wachstum: 2.9 Prozent (41) Streitkräfte (Aktive): 230.350 (7)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Euro-arktischer Barentsrat Beobachter, Stabili-

tätspakt für Südosteuropa, ZEI

21. Jugoslawien (Serbien und Montenegro)

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 102.173 km² (25) Bevölkerung: 10.523.000 (17)

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.300 (2000)¹⁷ (51)

BIP-Wachstum: 15 Prozent (2)¹⁸

Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sr.html. 17

¹⁸

Streitkräfte (Aktive): 105.500 (12)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Stabilitätspakt für Südosteuropa,

ZEI, SEECP, SAP

22. Kanada

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent

Fläche: 9.970.610 km² (2) Bevölkerung: 31.268.000 (11)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 27.330 (8)

BIP-Wachstum: 4,7 Prozent (23) Streitkräfte (Aktive): 56.800 (19)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, NATO, EAPR,

NAFTA, Euro-arktischer Barentsrat Beobachter Stabilitätspakt für

Südosteuropa

23. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,475 Prozent

Fläche: 2.724.900 km² (4) Bevölkerung: 16.026.000 (14)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 5.490 (41)

BIP-Wachstum: 9,6 Prozent (5) Streitkräfte (Aktive): 64.000 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

24. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 199.900 km² (20) Bevölkerung: 5.047.000 (33)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.590 (47)

BIP-Wachstum: 5,0 Prozent (19) Streitkräfte (Aktive): 9.000 (42)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

25. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 56.538 km² (35) Bevölkerung: 4.657.000 (35)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.780 (34)

BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (31) Streitkräfte (Aktive): 58.300 (18) *Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat, EAPR, PfP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, SEECP-Beobachter, SAP, SAA

26. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 64.589 km² (34) Bevölkerung: 2.392.000 (43)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.960 (37)

BIP-Wachstum: 6,6 Prozent (10) Streitkräfte (Aktive): 6.500 (45)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-

Partner, Baltischer Rat, CBSS

27. Liechtenstein

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 160 km² (52)

Bevölkerung: 32.528 (2001)¹⁹ (52)

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.000 (1998)²⁰ (20)

BIP-Wachstum: k.A. Streitkräfte (Aktive): Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz, seit 1995 Mitglied

im Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum

28. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 65.300 km² (33) Bevölkerung: 3.681.000 (41)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.960 (37)

BIP-Wachstum: 2,9 Prozent (41) Streitkräfte (Aktive): 12.190 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-

Partner, Baltischer Rat, CBSS

29. Luxemburg

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

476

² Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ls.html.

²⁰ Ebenda.

Fläche: 2.586 km² (49) Bevölkerung: 447.000 (48)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 45.410 (1)

BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (24) Streitkräfte (Aktive): 900 (49)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Stabilitätspakt für Südosteuropa

30. Malta

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 315,6 km² (51) Bevölkerung: 394.000 (49)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 15.730 (27)

BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (49) Streitkräfte (Aktive): 2.140 (48)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen

31. Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien

Beitrittsdatum: Oktober 1995

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 25.713 km² (46) Bevölkerung: 2.051.000 (44)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.960 (42)

BIP-Wachstum: 5,1 Prozent (18) Streitkräfte (Aktive): 16.000 (38)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, Stabili-

tätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, SEECP, SAP, SAA

32. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,17 Prozent

Fläche: 33.851 km² (42) Bevölkerung: 4.273.000 (37)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.240 (52)

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent²¹ (47) Streitkräfte (Aktive): 8.220 (43)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, GUS,

Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, SECI, BSEC

²¹ Ohne Transnistrien.

33. Monaco

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 1,95 km² (54)

Bevölkerung: 31.842 (2001)²² (53)

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 27.000 (1999)²³ (10)

BIP-Wachstum: k.A. Streitkräfte (Aktive): Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an

34. Niederlande

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,80 Prozent

Fläche: 41.526 km² (40) Bevölkerung: 15.990.000 (15)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.170 (12)

BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (29) Streitkräfte (Aktive): 50.430 (22)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU, WEU, Euro-arktischer Barentsrat Beobachter, Stabilitätspakt für

Südosteuropa

35. Norwegen

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 323.758 km² (14) Bevölkerung: 4.506.000 (36)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 29.760 (5)

BIP-Wachstum: 2.2 Prozent (45) Streitkräfte (Aktive): 26.700 (33)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, Assoziiertes WEU-Mitglied, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer

Rat, CBSS, Stabilitätspakt für Südosteuropa

36. Österreich

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 83.858 km² (29) Bevölkerung: 8.070.000 (25)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 26.310 (11)

BIP-Wachstum: 3,3 Prozent (35)

²² 23 Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/mn.html.

Ebenda.

Streitkräfte (Aktive): 34.600 (27)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP,

EU, WEU-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI

37. Polen

Beitrittsdatum: November 1972 Fläche: 312.685 km² (15)

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,40 Prozent

Bevölkerung: 38.543.000 (10)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 9.030 (32)

BIP-Wachstum: 4,1 Prozent (26) Streitkräfte (Aktive): 206.045 (9)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO,

EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen,

Assoziiertes WEU-Mitglied, CBSS, Euro-arktischer Barentsrat Beobachter,

Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI

38. Portugal

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,85 Prozent

Fläche: 91.982 km² (27) Bevölkerung: 10.048.000 (21)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 16.880 (26)

BIP-Wachstum: 2,8 Prozent (43) Streitkräfte (Aktive): 43.600 (23)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO,

EAPR, EU, WEU, Stabilitätspakt für Südosteuropa

39. Rumänien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent

Fläche: 238.391 km² (18) Bevölkerung: 22.332.000 (13)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 6.380 (39)

BIP-Wachstum: 1,6 Prozent (50) Streitkräfte (Aktive): 103.000 (13)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI, SEECP, BSEC

40. Russische Föderation

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent

Fläche: 17.075.400 km² (1)

Bevölkerung: 143.752.000 (2)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 8.030 (33)

BIP-Wachstum: 8,3 Prozent (6) Streitkräfte (Aktive): 977.100 (2)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8, Europarat, EAPR, PfP,

NATO-Russland-Rat, GUS, Euro-arktischer Barentsrat, CBSS,

Stabilitätspakt für Südosteuropa, BSEC

41. San Marino

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent

Fläche: 60,57 km² (53)

Bevölkerung: 27.336 (2001)²⁴ (54)

BIP pro Kopf in Dollar nach PPP: 32.000 (2000)²⁵ (3)

BIP-Wachstum: k.A. Streitkräfte (Aktive): Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

42. Schweden

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 449.964 km² (10) Bevölkerung: 8.823.000 (23)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 23.770 (17)

BIP-Wachstum: 3,6 Prozent (31) Streitkräfte (Aktive): 33.900 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU, WEU-Beobachter, Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat, CBSS,

Stabilitätspakt für Südosteuropa

43. Schweiz

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,30 Prozent

Fläche: 41.285 km² (41) Bevölkerung: 7.168.000 (27)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 30.350 (4)

BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (34) Streitkräfte (Aktive): 23.270 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, PfP, EAPR,

Stabilitätspakt für Südosteuropa

²⁴ Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/sm.html.

Ebenda.

44. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,33 Prozent

Fläche: 49.036 km² (36) Bevölkerung: 5.408.000 (29)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 11.000 (30)

BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (45) Streitkräfte (Aktive): 33.000 (30)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter

WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI

45. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 20.256 km² (47) Bevölkerung: 1.984.000 (45)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 17.390 (24) BIP-Wachstum: 4,5 Prozent (2000)²⁶ (24)

Streitkräfte (Aktive): 7.600 (44)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziierter WEU-Partner, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI, SECI

46. Spanien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,80 Prozent

Fläche: 505.992 km² (8) Bevölkerung: 39.924.000 (9)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 19.180 (21)

BIP-Wachstum: 4,1 Prozent (26) Streitkräfte (Aktive): 143.450 (11)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO,

EAPR, EU, WEU, Eurokorps, Stabilitätspakt für Südosteuropa

47. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 143.100 km² (21) Bevölkerung: 6.177.000 (28)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 1.060 (54)

BIP-Wachstum: 8,3 Prozent (6)

Zahl aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/si.html.

Streitkräfte (Aktive): 6.000 (46)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

48. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,67 Prozent

Fläche: 78.866 km² (30) Bevölkerung: 10.250.000 (19)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 13.610 (28)

BIP-Wachstum: 3,1 Prozent (38) Streitkräfte (Aktive): 53.600 (21)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen,

Assoziiertes WEU-Mitglied, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI

49. Türkei

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,00 Prozent

Fläche: 779.815 km² (5) Bevölkerung: 68.569.000 (4)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 7.030 (36) *BIP-Wachstum*: 6,0 Prozent (2000)²⁷ (12)

Streitkräfte (Aktive): 515.100 (3)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Assoziierungsabkommen, Assoziiertes WEU-Mitglied, Stabili-

tätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC

50. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 488.100 km² (9) Bevölkerung: 4.930.000 (34)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 4.040 (43)

BIP-Wachstum: 17,6 Prozent (1) Streitkräfte (Aktive): 17.500 (36)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

51. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,49 Prozent

Fläche: 603.700 km² (6) Bevölkerung: 48.652.000 (8)

Zahl aus http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/tu.html

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 3.710 (44)

BIP-Wachstum: 6,0 Prozent (12) Streitkräfte (Aktive): 303.800 (5)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EAPR, PfP, NATO-Ukraine-Charta, GUS, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI, BSEC

52. Ungarn

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,70 Prozent

Fläche: 93.030 km² (26) Bevölkerung: 9.867.000 (22)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 12.060 (29)

BIP-Wachstum: 5,2 Prozent (17) Streitkräfte (Aktive): 33.810 (29)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat, NATO, EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen, EU-Assoziierungsabkommen,

Assoziiertes WEU-Mitglied, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI,

SECI

53. USA

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,00 Prozent

Fläche: 9.363.520 km² (3) Bevölkerung: 288.530.000 (1)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 34.260 (2)

BIP-Wachstum: 5,0 Prozent (19) Streitkräfte (Aktive): 1.367.700 (1)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-7/G-8, OECD, NATO, EAPR, Euro-arktischer Barentsrat Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa,

SECI. NAFTA

54. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,475 Prozent

Fläche: 447.400 km² (11) Bevölkerung: 25.618.000 (12)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 2.380 (50)

BIP-Wachstum: 4,0 Prozent (29) Streitkräfte (Aktive): 50-55.000 (20)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP, GUS

55. Zypern

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 9.251 km² (48) Bevölkerung: 797.000 (47)

BSP pro Kopf in Dollar nach PPP: 19.080 (22)

BIP-Wachstum: 4,2 Prozent Griechisch-Zypern; 4,9 Prozent Türkisch-

Zypern²⁸ (2000) (21)

Streitkräfte (Aktive): 10.000 (41)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat, EU-Beitrittsverhand-

lungen, EU-Assoziierungsabkommen

Quellen: International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military

Balance 2001-2002, London 2001;

Internetseiten der CIA: http://www.cia.gov Internetseiten der OSZE: http://www.osce.org

Internetseiten der Vereinten Nationen: http://www.un.org;

Internetseiten der EU: http://www.europa.eu.int

Internetseiten der World Bank Group: http://www.worldbank.org;

The World Bank, World Development Report 2002, Oxford University Press,

Washington, D.C. 2002

United Nations, World Economic and Social Survey 2001

Zahlen aus: http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cy.html

OSZE - Tagungen, Treffen, Termine 2001/2002¹

1922. August	Runder Tisch des OSZE-Zentrums in Almaty über "Armutsbekämpfung und die Umsetzung der Århus-Konvention", Uralsk.
20. Aug3. Sept.	Die OSZE-Mission in Tadschikistan veranstaltet ein staatsbürgerkundliches Sommerlager für tadschikische Studierende, Chudschand.
30. August	Abschluss eines <i>Memorandum of Understanding</i> zwischen der OSZE und der IOM, Wien.
3031. August	Das OSZE-Büro in Eriwan veranstaltet einen Runden Tisch zum Minderheitenschutz.
1-8. September	Schulungsveranstaltung des BDIMR und des OSZE- Zentrums in Taschkent über die Beobachtung der Men- schenrechte von Frauen, Taschkent.
1013. September	OSZE-Konferenz über "Gleiche Möglichkeiten für Roma und Sinti", Bukarest.
11. September	Scharfe Verurteilung der Terroranschläge von New York und Washington durch den Amtierenden Vorsitzenden und den Generalsekretär der OSZE.
13. September	Beschluss des Ständigen Rates zu den Terroranschlägen in New York und Washington.
17. September	Der Amtierende Vorsitzende Mircea Dan Geoană er- klärt, die OSZE werde dem Kampf gegen den Terroris- mus höchste Priorität einräumen.
1727. September	6. Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, Warschau.
2728. September	Der Beauftragte für Medienfreiheit besucht den Europarat.
2728. September	Runder Tisch, organisiert vom BDIMR und der ukrainischen Präsidialverwaltung, über die Reform des Meldewesens in der Ukraine, Odessa.
28. September	Besuch des Generalsekretärs der OSZE bei der EU und der NATO in Brüssel.
28. September	Der Ständige Rat erhöht die Stärke der Spillover-Überwachungsmission in Skopje um das Vierfache (159 Mitarbeiter) ihres internationalen Personals.
September	Eröffnung des 11. politischen Servicezentrums in Bihać.

Aus Platzgründen sind in dieser Aufstellung die Reisen des HKNM und des Wirtschaftskoordinators sowie die einzelnen Interventionen des Beauftragten für Medienfreiheit nicht aufgeführt. Das Gleiche gilt für Wahlbeobachtungen.

September	Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina startet die Jugendkampagne "Mi to možemo" ("Wir können das"), mit der der Abwanderung junger Leute ins Ausland entgegengewirkt werden soll.
1011. Oktober	Konferenz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE über Migration, Penha Longa.
1516. Oktober	Das BDIMR und das deutsche Auswärtige Amt organisieren eine internationale Konferenz zum Thema "Europa gegen Menschenhandel", Berlin.
1921. Oktober	Das BDIMR und das OSZE-Zentrum in Almaty organisieren ein Schulungsseminar für Staatsanwälte, Almaty.
2327. Oktober	Erstes Menschenrechtsfilmfestival in Tadschikistan, Duschanbe.
2931. Oktober	BDIMR und IOM organisieren gemeinsam ein hochrangiges Treffen über grenzüberschreitende Kooperation in Bezug auf Migration, Almaty.
30. Oktober	2+2/3+3-Treffen zwischen OSZE und Europarat, Vaduz.
31. Oktober	OSZE-Seminar "Die Implementierung von Verpflichtungen der ökonomischen und ökologischen Dimension der OSZE: Die Erfahrungen der OSZE und ihre Relevanz für die Mittelmeerregion", Dubrovnik.
25. November	BDIMR Schulungskurs über Gefänfnismanagement, Almaty.
56. November	Der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, die OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien und das jugoslawische Außenministerium organisieren ein Seminar über Wasserressourcen, Belgrad.
1314. November	BDIMR-Workshop für Polizeibeamte zum Thema "häusliche Gewalt", Baku.
20. November	Im Beisein des ersten und des derzeitigen HKNM, Max van der Stoel und Rolf Ekéus wird die Südosteuropa-Universität in Tetovo eröffnet.
29. November	BDIMR-Seminar "Eine Gesellschaft ohne Folter" in Aserbaidschan.
30. Nov1. Dez.	Seminar des OSZE-Zentrums in Aschgabad und des UNODCCP über zunehmende Drogenprobleme der turkmenischen Jugend, Aschgabad.
13. Dezember	Konferenz der OSZE-Mission im Kosovo über Hilfe für Verbrechensopfer, Priština.
34. Dezember4. Dezember	9. Treffen des Ministerrats in Bukarest. Der Ständige Rat beschließt die Einrichtung des Postens eines leitenden Polizeiberaters im OSZE-Sekretariat.

4.-6. Dezember Strategieplanungs-Workshop des BDIMR über Frauen in der Politik, Almaty. 9.-16. Dezember Erste gemeinsame Seminare für Polizeibeamte und NGO-Vertreter über Polizeiarbeit, Baku. 10.-11. Dezember 3. Konferenz des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit für Journalisten in Zentralasien, Almaty. "Internationale Konferenz über die Stärkung von Si-13.-14. Dezember cherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus", Bischkek. Seminar des Medienbeauftragten und des OSZE-Büros 14.-15. Dezember in Baku für junge aserbaidschanische Journalisten zum Thema "Die Entwicklung von Freiheit und Verantwortung". Konferenz der OSZE-Mission im Kosovo über den 15. Dezember Schutz von Journalisten. 20.-21. Dezember OSZE über den Stand der Todesstrafe in der GUS mit Schwerpunkt auf Zentralasien, Duschanbe. Erstes von insgesamt sechs Seminaren für leitende Poli-26.-28. Dezember zeibeamte über die Verhütung von Menschenhandel, Chudschand. Ende Dezember Die Mandate der OSZE-Missionen in Estland und Lettland werden nicht über das Jahr 2001 hinaus verlängert. Die jeweiligen Missionsleiter empfahlen dem Ständigen Rat, die Mandate als erfüllt anzusehen.

2002

2002	
1. Januar	Portugal übernimmt den Vorsitz von Rumänien, Amtierender Vorsitzender der OSZE wird der portugiesische
8. Januar	Außenminister Jaime José Matos da Gama. Das BDIMR organisiert einen Runden Tisch zwischen der Roma-Gemeinde und lokalen Behörden zur Vertrauensbildung, Piatra Neamt (Rumänien).
2122. Januar	Treffen der OSZE Troika, Lissabon.
2425. Januar	Workshop über Informationsfreiheit in Armenien, Eri-
25. Jan2. Feb.	wan. Das BDIMR führt acht Schulungsseminare für Straf- vollzugspersonal über Menschenrechte in Tadschikistan
29. Januar	durch, Sughd. Erstes Treffen der EU-Troika mit dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär der OSZE. Ge-
	voisitzenden und dem Generalsekretar der OSZE. Ge-

29. Januar	genstand des Gesprächs ist die erweiterte Zusammenar- beit zwischen beiden Organisationen auf Ministerebene. Der Amtierende Vorsitzende ernennt den früheren däni- schen Verteidigungsminister Jan Trøjborg zum Persön- lichen Vertreter für die Koordination der Terrorismus-
29. Januar	bekämpfung. Abschluss von vier vom BDIMR organisierten Runden Tischen über Wahlgesetzgebung und Wahlverfahren in Kasachstan, Almaty.
30. Januar	Treffen des VN-Generalsekretärs mit dem Generalsekretär der OSZE. Wien.
1. Februar	Runder Tisch über Religions- und Bekenntnisfreiheit, Duschanbe.
8. Februar	Jährliches Dreiertreffen auf hoher Ebene zwischen der OSZE, dem Europarat und den Vereinten Nationen, Straßburg.
1112. Februar	Vorbereitungsseminar zum Thema "Wasser" für das 10. Wirtschaftsforum, Zamora.
1112. Februar	OSZE-Seminar über die Integration von Frauen in politische Aktivitäten, Eriwan.
14. Februar	11. OSZE-Wohltätigkeitsball, Wien.
1417. Februar	BDIMR-Workshop über die Entwicklung von Führungsqualitäten für Frauen im Parlament, in der Regierung und in der Zivilgesellschaft, Tallin.
1516. Februar	OSZE-Konferenz über Religions- und Meinungsfreiheit, Jalal-Abad.
2122. Februar	Seminar für Juristen über das Fallrecht des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs, Charkiw.
2122. Februar	Erstes Wintertreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien.
28. Feb1.März	BDIMR-Seminar über die Verhütung von Menschenhandel, Kiew.
46. März	Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung des Wiener Dokuments, Wien.
1819. März	BDIMR und Amtierender Vorsitz organisieren ein Treffen über Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Wien.
2526. März	OSZE-Seminar über die sozio-ökonomischen Auswirkungen der Abrüstung, Paris.
6. April	Nach den Parlamentswahlen in Portugal wird der neue Außenminister António Martins da Cruz Amtierender Vorsitzender der OSZE.

11. April	Eröffnung der Wanderausstellung "Die OSZE im Kosovo: September 1999 bis Dezember 2001" mit Fotos
19. April	von Lubomir Kotek, Wien. Der OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie wird
2325. April	zum siebten Mal verliehen, Kopenhagen. BDIMR und Amtierender Vorsitz organisieren ein Seminar über "Justizsystem und Menschenrechte", Warschau.
25. April	Konferenz "Kampf gegen Extremismus und Stärkung demokratischer Institutionen: Probleme und Perspektiven", Duschanbe.
1415. Mai	Expertentreffen über den Kampf gegen den Terrorismus im Rahmen der politisch-militärischen Dimension der OSZE, Wien.
2122. Mai	Folgetreffen über den Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen in Zentralasien, Almaty.
2831. Mai	10. Treffen des Wirtschaftsforums der OSZE, Prag.
311. Juni	Workshops über den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit im Kaukasus, Baku, Tiflis, Eriwan.
Mai - Juni	Das BDIMR veranstaltet Runde Tische über Gleichstellungsfragen in Kasachstan und Usbekistan.
35. Juni	Hochrangiges internationales Treffen über Migration und Terrorismus in Prag.
47. Juni	Zweiter regionaler Workshop über die Århus-Konvention für Zentralasien, Duschanbe.
78. Juni	Runder Tisch der Kontaktstelle für Fragen der Sinti und Roma des BDIMR über die Wohnsituation für Roma und Sinti, Presov
1718. Juni	OSZE-Tagung über Religionsfreiheit und Terrorismusbekämpfung, Baku.
2425. Juni	Das OSZE-Zentrum in Almaty ist Mitorganisator der internationalen Konferenz "Islam und nationale Sicherheit in den neuen unabhängigen Staaten Zentralasiens", Almaty.
26. Juni	Treffen der Troika in Lissabon
26. Juni - 9. Juli	Die OSZE-Mission in Tadschikistan beteiligt sich mit Menschenrechtsschulungen an einer landesweiten Kam- pagne gegen Folter.
89. Juli	Zweites zusätzliches OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension über Gefängnisreform, Wien.
610. Juli	11. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Berlin. Der Brite Bruce George wird zum Präsidenten der Versammlung gewählt.

10. Juli	Die Parlamentarische Versammlung verleiht im Beisein des Beauftragten für Medienfreiheit der OSZE, Freimut Duve, den Preis für Journalismus und Demokratie an Pavel Scheremet (Belarus) und Friedrich Orter (Österreich).
1112. Juli	Seminar "Koordinierung regionaler Bemühungen zur Erhöhung von Transparenz und zu Erleichterung von Wirtschaftsaktivitäten", Bukarest.
2021. Juli	Konferenz des OSZE-Zentrum in Almaty über "Trink- wasserqualität als Garant sozialer und ökologischer Si- cherheit", Almaty.
2931. Juli	Seminare über Menschenrechte bei der Festnahme, in der Haft und Ermittlungen vor Gerichtsverhandlungen, Tadschikistan.

Literaturauswahl zur OSZE 2001/2002

Dokumente

- Auswärtiges Amt in Co-operation with the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Europe Against Trafficking in Persons. Europa gegen Menschenhandel. Conference, 15-16 October 2001, Berlin, Conference Report, o.O. [2001].
- ODIHR, Annual Report 2001, Warschau 2001.
- ODIHR, Comments on the Draft "Referendum Law on the State Status of the Republic of Montenegro" Federal Republic of Yugoslavia, Warschau 2001.
- ODIHR, Human Dimension Implementation Meeting. Consolidated Summary, Warsaw, 17-27 September 2001, Warschau 2001.
- ODIHR, OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Preventing and Combating Violence Against Women. Background Paper. Definitions, International Standards and OSCE Commitments. Wien, 18-19 March 2002, [Warschau] 2002.
- ODIHR, ODIHR Report Gender Action Plan, June 2000 June 2001, Warschau 2001.
- *ODIHR*, ODIHR "Road Map" for Implementation of the Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism, Warschau 2001.
- ODIHR, OSCE Commitments Relating to Human Rights Advocacy and Defenders. A Guide Prepared for the OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on "Human Rights: Advocacy and Defenders", Wien, 22-23 October 2001, Warschau 2001.
- ODIHR, OSCE Human Dimensions Seminar on Election Processes. Consolidated Summary (Revised Edition), Warsaw, 29-31 May 2001, Warschau 2001.
- ODIHR, OSCE Human Dimensions Seminar Judical Systems and Human Rights. Consolidated Summary, Warschau, 23-25 April 2002, Warschau 2002
- *ODIHR*, OSCE/ODIHR Projects Implemented in the Field of Prison Reform (1994-2002), Warschau 2002.
- ODIHR, Ten Years of ODIHR. Working for Human Rights and Democracy (1991-2001), Warschau 2001.
- Office of the Co-ordinator for OSCE Economic and Environmental Activities, Consolidated Summary, Seminar on "The Socio-economic Impact of Disarmament", Paris, France, 25-26 March 2002, Wien 2002.
- Office of the Co-ordinator for OSCE Economic and Environmental Activities, Follow-up Seminar to the Ninth OSCE Economic Forum "Co-ordinating

- Regional Efforts to Increase Transparency and Facilitate Business", Bucharest, Romania, 11-12 July 2002, Wien 2002.
- OSCE, Field Presence Reports on Human Dimension Activities. Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, 17-27 September 2001, [Warschau 2001].
- OSCE, OSCE decisions 2001, reference manual, Prag 2002.
- OSCE, OSCE Meetings on Human Dimension Issues 1999-2001. A Compilation of Final Reports from OSCE Supplementary Human Dimension Meetings and Human Dimension Seminars, Warschau 2001.
- OSCE, Chairman-in-Office, High Level Meeting on the Prevention and Combat of Terrorism, Lisbon, 12th June 2002, Summary Conclusions, [o.O.] 2002.
- OSCE, Chairman-in-Office, Supplementary Human Dimension Meeting on Human Rights: Advocacy and Defenders, Vienna, 22-23 October 2001, Final Report, Wien 2001.
- OSCE, Chairman-in-Office, Supplementary Human Dimension Meeting "Preventing and Combating Violence Against Women", Final Report, Vienna, 18-19 March 2002, Wien 2002.
- OSCE, Chairman-in-Office, Supplementary Human Dimension Meeting Prison Reform, Final Report, Vienna, 8-9 July 2002, Wien 2002.
- OSCE, Chairman-in-Office, Supplementary Human Dimension Meeting Promoting Tolerance and Non-Discrimination, Final report, Vienna, 18-19 June 2001, Wien 2001.
- OSCE, Economic Forum, Consolidated Summary, Second Preparatory Seminar for the Tenth OSCE Economic Forum, Zamora, Spain, 11 and 12 February 2002, Wien 2002.
- OSCE, Economic Forum, Consolidated Summary, Third Preparatory Seminar for the Tenth OSCE Economic Forum, Baku, Azerbaijan, 15 and 16 April 2002, Wien 2002.
- OSCE, Economic Forum, Ninth Meeting of the Economic Forum, Prague, 15-18 May 2001, Summary, [o.O.] 2001.
- OSCE, Economic Forum, Tenth Meeting of the Economic Forum, Prague, 28 to 31 May 2002, [o.O.] 2002.
- OSCE, Forum for Security Co-operation, Expert Meeting on Combating Terrorism within the Politico-Military Dimension of the OSCE, Vienna, 14 and 15 May 2002, Wien 2002.
- OSCE, Forum for Security Co-operation, 2002 Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 4 to 6 March 2002, Consolidated Report, Chairperson's Report, Reports of the Working Session Rapporteurs, Wien 2002.
- OSCE, Forum for Security Co-operation, Workshop on Implementation of the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, Vienna, 4 and 5 February 2002, Consolidated Summary, Chairperson's Report, Reports of the Working Sessions Rapporteurs, [Wien] 2002.

- *OSCE*, *Mission in Kosovo*, Victim Advocacy Introductory Manual: Working with Victims of Crime, [Priština 2001].
- OSCE, Mission to Croatia, Special Report Domestic Violence in the Sibenik-Knin County, February 2002, Zagreb 2002.
- OSCE, Office of the Secretary General, OSCE Structures and Institutions, [Wien] 2002.
- OSCE, Office to the Secretary General, Action Against Terrorism Unit, OSCE Action Against Terrorism. Status Report on Implementation of the Bucharest and Bishkek Documents, Lisbon, 12 June 2002, Wien 2002.
- OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, OSCE-Thailand Conference on the Human Dimension of Security, Bangkok, 20-21 June 2002, Wien 2002.
- OSCE, Parliamentary Assembly, Berlin Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted During the Eleventh Annual Session, Berlin, 10 July 2002.
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, Freedom of Expression, Free Flow of Information, Freedom of the Media: CSCE/OSCE Main Provisions, 1975-2001, [Wien 2002].
- OSCE Representative on Freedom of the Media, Current Media Situation in Kazakhstan, Report of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2002.
- OSCE Representative on Freedom of the Media, Current Media Situation in Turkmenistan, Report of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien 2002.
- OSCE, Representative on Freedom of the Media, "Road Map" of the OSCE Representative on Freedom of the Media for the Implementation of the Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism, [Wien] 2002.
- OSCE, Secretariat, Contribution of the Organization for Security and Cooperation in Europe to the UN-Regional Organizations Working Level Meeting on Co-operation in Conflict Prevention and Peace- building, Wien 2002.
- OSCE, Secretariat, OSCE on Terrorism, [Wien] 2001.
- OSCE, Secretariat, OSCE Secretariat's Road Map on Terrorism, Wien 2002.
- OSCE, Secretariat, OSCE Seminar on Preventive Functions of the OSCE. Experience, Possibilities, Tasks (Kyiv, 8 and 9 October 2001), Consolidated Summary, [Wien] 2001.
- OSCE, Secretariat, OSCE-Japan Conference 2000: "Comprehensive Security in Central-Asia Sharing OSCE and Asian Experiences", Tokyo, 11-12 December 2000. Consolidated Summary, [Wien] 2001.
- OSCE, Secretariat, OSCE-Korea Conference 2001: "Applicability of OSCE CSBMs in Northeast Asia", Seoul, 19-21 March 2001. Consolidated Summary, [Wien] 2001
- OSCE, Secretariat, Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, Wien 2001.

- OSCE, Secretariat, The 2001 Mediterranean Seminar on the Implementation of OSCE Economic and Environmental Dimensions Committments. The OSCE Experience and its Relevance for the Mediterranean Region (Dubrovnik, 30 and 31 October 2001). Consolidated Summary, [Wien 2001].
- OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2001 über die Aktivitäten der OSZE (1. November 2000 31. Oktober 2001), Wien 2001.
- OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2001 über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet (1. November 2000 31. Oktober 2001), Wien 2001.
- United Nations, Economic Commission for Europe, UNECE Review of the Commitments of OSCE Participating States in the Economic Dimension, Prepared for the Tenth OSCE Economic Forum, 28 - 31 May 2002, Prag 2002.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Deterioration of Freedom of the Media in OSCE Countries. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Sixth Congress, Second Session, April 4, 2000, Washington 2001.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Romania's Chairmanship of the OSCE. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Seventh Congress, First Session, October 31, 2001, Washington 2002.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, U.S. Policy Toward the OSCE. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, One Hundred Seventh Congress, First Session, October 3, 2001, Washington 2002.

Monographien und Sammelbände

- Amnesty International, International Secretariat, OSCE Human Dimension Implementation Meeting 2001. Statements issued by Amnesty International, 2001.
- Amnesty International, International Secretariat, OSCE Supplementary Human Dimension Meeting. Human Rights Advocacy and Defenders, 2001.
- *Barry, Robert,* The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?, London u.a. 2002 (BASIC Research Report 3/2002).
- *Bertozzi*, *Stefano*, Crocevia della grande Europa. Il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea e l'OSCE, Bologna 2001.
- Binder, Johannes, The Human Dimension of the OSCE. From Recommendation to Implementation, Wien 2001 (Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte 10).
- Booth, Ken (Hrsg.), The Kosovo Tragedy. The Human Rights Dimensions, London 2001.

- Bündnis 90, Die Grünen, Bundestagsfraktion, Wer den Frieden will, bereite den Frieden vor. Beiträge zur Stärkung der zivilen Säulen internationaler Friedensmissionen. Dokumentation der Anhörung vom 12.10.2001 in Berlin, Berlin 2001.
- *Burkey, Ingvild,* OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina. Human Rights Officer October 1997 December 2000. Nordem Report, Oslo 2001 (Institutt for Menneskerettigheter Working Paper 10/2001).
- Centre for OSCE Research, Annual Report 2001, Hamburg 2002.
- Centre for OSCE Research, The CSCE/OSCE and the Environment 1975-2000. An Annotated Documentation of Selected Commitments, Decisions, Conclusions & Recommendations elaborated in the Framework of CSCE/OSCE Negotiating Bodies and Seminars, Hamburg 2002 (CORE Working Paper 5).
- Conde Pérez, Elena, La protección de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE), Madrid 2001.
- *Cornell, Svante E.*, Small Nations and Great Powers. A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus, Richmond 2001.
- European Centre for Conflict Prevention, Conflict Prevention in Central Asia The Role of the OSCE, Roundtable Seminar Organised by the European Centre for Conflict Prevention and the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Thursday, March, 7, 2002, Background Reader, Utrecht 2002.
- Evangelische Arbeitsgemeinschaft zur Betreuung der Kriegsdienstverweigerer (EAK), Gewalt überwinden! Die Kirchen, die OSZE und die zivile Konfliktbearbeitung. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Dokumentation eines Studientages am 25. September 2001 in Bautzen-Schmochtitz, Bremen 2002.
- Figueiredo, Kenneth de, OSCE Mission to Tajikistan: Kurghon-Teppa Field Office, January 2001 May 2002, Oslo 2002 (Nordem Report 8/2002).
- Ghebali, Victor-Yves/Daniel Warner (Hrsg.), The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe. Contributing to Regional Stability in the Balkans, Aldershot 2001.
- Gieβmann, Hans-Joachim, Multilateral Regional Security OSCE Experience and Lessons, Seoul 2001.
- Gulbraar, Cecilie, OSCE Mission to Tajikistan. Kurghon-Teppa Field Office 1998-2000. Nordem Report, Oslo 2001 (Institutt for Menneskerettigheter Working Paper 18/2001).
- Heinemann, Martin, Abschluß und Modifikation des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa und dessen Beitrag zur Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems, Hamburg 2002.
- Hopmann, Terrence P., The Role of Multilateral Organizations in Conflict Resolution. The Case of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Istanbul 2002 (Program on Conflict Analysis and Resolution Occasional Papers 2).

- *Horváth, István,* Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania, 1993-2001, Hamburg 2002 (CORE Working Paper 8).
- Hughes, James/Gwendolyn Sasse (Hrsg.), Ethnicity and Territory in the Former Soviet Union. Regions in Conflict, London 2002.
- Hushagen, Anne, et al. (Hrsg.), Kosovo/Federal Republic of Yugoslavia.
 OSCE Mission in Kosovo. Organising the Municipal Elections 2000.
 Nordem Report, Oslo 2001 (Institutt for Menneskerettigheter Working Paper 11/2001).
- *International Crisis Group*, The OSCE in Central Asia: A New Strategy, Osch 2002 (ICG Asia Report 38).
- *International Helsinki Federation for Human Rights*, Human Rights and Terrorism in the Central Asian OSCE Member States, Wien 2001.
- International Helsinki Federation for Human Rights, Human Rights in the OSCE Region: The Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America. Report 2001 (Events of 2000), Wien 2001.
- International Helsinki Federation for Human Rights, Human Rights in the OSCE Region: The Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America. Report 2002 (Events of 2001), Wien 2002.
- International Peace Academy New York/Diplomatische Akademie Wien, Promoting Institutional Responses to the Challenges in the Caucasus. The OSCE, UN, EU and the CIS, Wien 2001 (Diplomatische Akademie Wien Favorita Papers 1/2001).
- Kandelia, Seema, OSCE Human Dimension Seminar: Election Processes, Warsaw, 29-31 May 2001; OSCE Supplementary Human Dimension Meeting: Promoting Tolerance and Non-Discrimination, Vienna, 18-19 June 2001, Colchester 2001 (Papers in the Theory and Practice of Human Rights 34).
- *Kandelia, Seema*, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 17-27 September 2001, Colchester 2002 (Papers in the Theory and Practice of Human Rights 35).
- Kartusch, Angelika, Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review. With particular Emphasis on South Eastern Europe, Warschau 2001
- Kemp, Walter A. (Hrsg.), Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag 2001.
- Kern, Reiner, Global Governance durch UN und Regionalorganisationen. OAU und OSZE als Partner der Weltorganisation beim Konfliktmanagement, Baden-Baden 2002 (Demokratie, Sicherheit, Frieden 145).
- *Kulyk, Volodymyr*, Revisiting a Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994-2001, Hamburg 2002 (CORE Working Paper 6).

- *Lennox, Corinne*, A Report of the OSCE Human Dimension Implementation Meeting. 17-27 October 2000, Warschau, Wivenhoe Park 2001 (Papers in the Theory and Practice of Human Rights 31).
- McGonagle, Tarlach, OSCE Supplementary Human Dimension Meeting: Freedom of Expression: New and Exisiting Challenges, Vienna, 12-13 March 2001, Colchester 2001 (Papers in the Theory and Practice of Human Rights 34).
- Netherlands Helsinki Committee, Annual Report 2001, Den Haag 2002.
- Netherlands Helsinki Committee, 25 Years Helsinki Final Act. "The Significance of the CSCE Final Act for the Regaining of Democracy in Central and East Europe, and the Actual Importance of the Helsinki Process for the Future of Europe"; Symposium Contributions, The Hague, 9 October 2000, Den Haag 2001.
- *Pöllinger, Sigrid*, Minderheitenprobleme und Minderheitenschutz. Das Engagement internationaler Organisationen, Wien 2001.
- *Poleshchuk, Vadim,* Advice not welcomed. Recommendations of the OSCE High Commissioner to Estonia and Latvia and the Response, Münster 2001 (Kieler Schriften zur Friedenswissenschaft 9).
- Riedel, Sabine, Minderheitenpolitik in der EU-Erweiterungsperspektive. Neue Konflikte durch Maßnahmen der positiven Diskriminierung, Berlin 2001.
- Sandole, Dennis J.D., Peace and Security in Post-Cold War Europe: A "Community of Values" in the CSCE/OSCE, Fairfax, VA 2001.
- Sarv, Margit, Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993-2001, Hamburg 2002 (CORE Working Paper 7).
- Seifert, Arne C., Der islamische Faktor und die Stabilitätsstrategie der OSZE in ihrer euro-asiatischen Region. Muss und kann der islamische Faktor Teil kooperativer Sicherheits- und Stabilitätsstrategien der OSZE sein?, Hamburg 2001 (CORE Working Paper 4).
- Simhandl, Katrin, Die Theorien des Nationalen und der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, Baden-Baden 2002 (Demokratie, Sicherheit, Frieden 146).
- Stoessel, Marcel, The Role of the OSCE in Bosnia and Herzegovina, Genf 2001.
- *Thomas, Daniel C.*, The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights and the Demise of Communism, Princeton 2001.
- *Trifunovska, Snezana (Hrsg.)*, Minority Rights in Europe. European Minorities and Languages, Den Haag 2001.
- Tudyka, Kurt P., Das OSZE-Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok, 2. Aufl., Opladen 2002
- Wegener, Lars, Friedliche Konfliktbearbeitung am Beispiel des georgisch abchasischen Konfliktes, Flensburg 2001.

Wuthe, Paul, Für Menschenrechte und Religionsfreiheit in Europa. Die Politik des Heiligen Stuhls in der KSZE/OSZE, Stuttgart 2002 (Theologie und Frieden 22).

Zeitschriftenaufsätze und Buchbeiträge

- *Abela, Elizabeth,* The OSCE and Thailand. The Most Recent Partner for Cooperation and the Implications for Future Partnership, in: Helsinki Monitor 3/2002, S. 233-246.
- Alexeev, Alexander N., The Future of the OSCE: Russia's Version, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), Challenges Faced by the OSCE During 2001, Genf 2002, S. 151-166.
- Attinger Colijn, Beatrix, Die OSZE und die Gender Task Force, in: Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.), "Frauen an den Krisenherd". Der Beitrag von Frauen in der zivilen Konfliktbearbeitung. Tagungsband der gleichnamigen Tagung vom 28. Januar 2000 in Bern, Bern 2001, S. 27-34
- Bakker, Edwin, International Challenge for the Netherlands: The OSCE Chairman-in-Office in 2003, in: Helsinki Monitor 3/2002, S. 221-232.
- Balian, Hrair, Ten Years of International Election Assistance and Observation, in: Helsinki Monitor 3/2001, S. 197-209.
- *Baudet, Floribert,* The Origins of the CSCE Human Dimension Mechanism. A Case Study in Dutch Cold War Policy, in: Helsinki Monitor 3/2001, S. 185-196.
- Berndt, Michael/Werner Ruf, Die Reform der Vereinten Nationen und d Zukunft der OSZE, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Nach der Jahrtausendwende. Zur Neuorientierung der Friedensforschung, Friedensbericht 2001, Ergebnis der State-of-Peace-Konferenz 2001, Münster 2001, S. 73-87.
- *Biscop. Sven*, Network or Labyrinth? The Challenge of Co-ordinating Western Security Dialogues with the Mediterranean, in: Mediterranean Politics 1/2002, S. 92-112.
- *Bloed, Arie, Bucharest Ministerial Adopts Plan of Action Against Terrorism,* in: Helsinki Monitor 1/2002, S. 72-76.
- Bloed, Arie, OSCE in (Budget) Crisis, in: Helsinki Monitor 2/2002, S. 193-197.
- Botoko-Claeysen, Catherine, L'OSCE et l'observation des élections. Le rôle du Bureau des Institutions Démocratiques et de Droits de l'Homme (BIDDH), in: Revue trimestrielle des droits de l'homme 45/2001, S. 55-76.
- Buchsbaum, Thomas M., The HDIM Needs Reform, in: Helsinki Monitor 3/2001, S. 210-219.

- Buchsbaum, Thomas M., OSCE's Comprehensive Security: Integrating the Three Dimensions, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), Challenges Faced by the OSCE During 2001, Genf 2002, S. 71-150.
- Buchsbaum, Thomas M., Die OSZE zur Halbzeit des österreichischen Vorsitzjahres, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Wie sicher ist Europa? Perspektiven einer zukunftsfähigen Sicherheitspolitik nach der Jahrtausendwende, Münster 2001, S. 148-175.
- Burduli, Giorgio, How Effective Has the OSCE Been in the Caucasus?, in: International Peace Academy New York/Diplomatische Akademie Wien, Promoting Institutional Responses to the Challenges in the Caucasus. The OSCE, UN, EU and the CIS, Wien 2001 (Diplomatische Akademie Wien Favorita Papers 1/2001), S. 61-67.
- Cederberg, Aapo, OSCE Could Use Weapons Document to Hit Terrorism, in: OSCE Review 2/2002, S. 1, 10-11.
- *Collin, Bernard*, Défense en Europe. Le rôle de l'OSCE dans la défense de l'Europe, in: Défense nationale 7/2002, S. 150-152.
- Cristiades, Adrian, The Concept of Security and the OSCE, in: Romanian Journal of International Affairs 1-2/2002, S. 270-281.
- Czaplinski, Wladyslaw, The Activities of the OSCE in Kosovo, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Kosovo and the International Community. A Legal Assessment, Den Haag 2002, S. 37-44.
- Czempiel, Ernst-Otto, Multilaterale Entspannungspolitik: KSZE-Prozess und das Ziel einer gesamteuropäischen Friedensordnung, in: Hans-Dieter Lucas (Hrsg.), Genscher, Deutschland und Europa, Baden-Baden 2002, S. 135-154.
- Czempiel, Ernst-Otto, UNO und OSZE als Rahmen für eine gewaltlose Einmischung, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Wie sicher ist Europa? Perspektiven einer zukunftsfähigen Sicherheitspolitik nach der Jahrtausendwende, Münster 2001, S. 129-140.
- *Daftary, Farimah,* Conflict Resolution in FYR Macedonia: Power-sharing or the "Civic Approach"?, in: Helsinki Monitor 4/2001, S. 291-312.
- *DeVrieze, Franklin*, Towards Self-government in Kosovo, in: Helsinki Monitor 1/2002, S. 11-25.
- *Everts, Daan W.*, The OSCE Mission in Kosovo Two Years into Institution Building, in: Helsinki Monitor 4/2001, S. 245-256.
- Freire, Maria Raquel Sousa, Crisis Management: The OSCE in the Republic of Moldova, in: Conflict, Security, Development 2/2002, S. 69-90.
- Gazdag, Ferenc, International Organizations Against Terrorism and Hungarian Foreign Policy, in: Peter Talas (Hrsg.), Responses to Terrorism.
 Or: Is There a Route From the "Huntdown" in Afghanistan to Sustainable Globalization?, Budapest 2002, S. 305-327.
- *Geoana, Mircea Dan, OSCE* Priorities for 2001, in: Romanian Journal of International Affairs 1-2/2001, S. 23-29.

- Ghebali, Victor-Yves, The Balance Sheet of the OSCE Austrian Presidency (2000), in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), The OSCE in the Landscape of European Security (2000), Genf 2002, S. 5-17.
- *Ghebali, Victor-Yves*, The Bucharest Meeting of the Ministerial Council (3-4 December 2001): Towards a New Consensus at the OSCE?, in: Helsinki Monitor 2/2002, S. 157-166.
- Ghebali, Victor-Yves, L'OSCE face aux critiques de la Russie de Vladimir Poutine, in: Défense nationale 4/2001, S. 42-50.
- Ghebali, Victor-Yves, The Role of the OSCE in Conflict Management: Some Reflections on the Case of "Frozen Conflicts", in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), Challenges Faced by the OSCE During 2001, Genf 2002, S. 27-45.
- Hill, William, Making Istanbul a Reality: Moldova, Russia, and Withdrawal from Transdniestria, in: Helsinki Monitor 2/2002, S. 129-145.
- *Homan, Cees,* Interview with Max van der Stoel, former High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 1/2002, S. 3-10.
- Joseph, Kate/Taina Susiluoto, Tackling Small Arms Trafficking in the OSCE, in: Helsinki Monitor 2/2002, S. 179-192.
- Kamp, Christophe, Increasing the Effectiveness of the HDIM: Can We Close the Gap Between Aspiration and Reality?, in: Helsinki Monitor 1/2002, S. 26-35.
- Kemp, Walter A., Best Interests: Reconciling Competing Claims in Multiethnic States, in: Helsinki Monitor 1/2002, S. 52-61.
- Kemp, Walter A., Between Assimilation and Secession: Integrating Diversity in Multi-Ethnic States, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), The OSCE in the Landscape of European Security (2000), Genf 2002, S. 37-67.
- *Khrychikov, Sergey/Hugh Miall, Conflict prevention in Estonia: The role of the electoral system, in: Security Dialogue 2/2002, S. 193-208.*
- Kinkel, Klaus, Eine KSZE für den Nahen Osten, in: Internationale Politik 5/2002, S. 35-38.
- Kokott, Juliane, Human Rights Situation in Kosovo 1989-1999, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Kosovo and the International Community. A Legal Assessment, Den Haag u.a. 2002, S. 1-35.
- *Konrad, Helga*, Trafficking in Human Beings The Ugly Face of Europe, in: Helsinki Monitor 3/2002, S. 260-271.
- Lenzi, Guido, Climbing Down from Peace Enforcement: The Growing Importance of Conflict Prevention and Resolution and the Role of the OSCE in Europe, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), Challenges Faced by the OSCE During 2001, Genf 2002, S. 47-69
- *Linotte, Daniel*, Poverty in Central Asia, in: Helsinki Monitor 2/2002, S. 167-178.
- Löffler, Siegfried, OSZE Auslaufmodell oder Hoffnung für die Zukunft?, in: Die politsche Meinung 382/2001, S. 56-62.

- Manutscharjan, Aschot, Sicherheitspolitik im Kaukasus Perspektiven für das 21. Jahrhundert, in: KAS-Auslandsinformationnen 3/2002, S. 33-56.
- Neukirch, Claus, Russia and the OSCE The Influence of Interested and Disinterested Fourth Parties on the Conflicts in Estonia and Moldova, in: JEMIE, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe 7/2001.
- Oberschmidt, Randolf, Georgia and Regional Stability: An OSCE Perspective, in: The Centre for Humanitarian Dialogue (Hrsg.), South Caucasus: Regional and International Conflict Resolution, Genf 2001, S. 30-39
- Oberschmidt, Randolf, Möglichkeiten und Grenzen der menschlichen Dimension des KSZE/OSZE Von der Schlussakte von Helsinki (1975) zum Istanbuler Gipfel (1999), in: Erwin Müller/Patricia Schneider/Kristina Thony (Hrsg.), Menschenrechtsschutz, Baden- Baden 2002 (Demokratie, Sicherheit, Frieden 143), S. 136-154.
- Oberschmidt, Randolf, Office for Democratic Institutions and Human Rights An Interim Appraisal, in: Helsinki Monitor 4/2001, S. 277-290.
- Oberschmidt, Randolf/Wolfgang Zellner, The Contribution of Civil Society to the Achievement of the Objectives of the Stability Pact for Southeastern Europe, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), The OSCE in the Landscape of European Security (2000), Genf 2002, S. 123-176.
- OSCE Economic Forum 2001, Prague, 15-18 May 2001, in: Romanian Journal of International Affairs 1-2/2001, S. 301-323.
- *Petrakov, Mikhail*, Are there "Pupils" and "Teachers" in the OSCE, in: International Affairs, Moskau 4/2001, S. 19-25.
- Plate, Bernard von, OSZE und Europarat Stabilität durch Krisenmanagement und Interessenausgleich, in: Informationen zur politischen Bildung 274/2002, S. 13-17.
- *Price, Thomas L.*, The OSCE's Economic Dimensions: Lessons Learned, in: Helsinki Monitor 3/2001, S. 165-176.
- Rhodes, Aaron/Paula Tscherne-Lempiäinen, Human Rights and Terrorism in the Central Asian OSCE States, in: Helsinki Monitor 1/2002, S. 36-51.
- Roditi-Rowlands, Ourania, Romani Civil Society in Central-Eastern Europe: Historical Perspectives and Contemporary Issues, in: Helsinki Monitor 3/2002, S. 247-259.
- Rotfeld, Adam D., The OSCE Role in Cooperation with NATO and the EU in Southeastern Europe, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), The OSCE in the Landscape of European Security (2000), Genf 2002, S. 19-36.
- Salber, Herbert, The Regional Approach: A Tool for the OSCE in Central Asia?, in: Helsinki Monitor 4/2001, S. 272-276.
- Schlotter, Peter, OSZE Von "Kollektiver Sicherheit" zum "Dienstleistungsbetrieb", in: Mir A. Ferdowsi (Hrsg.), Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts, München 2002, S. 291-306.
- Schneider, Heinrich, "Umfassende Sicherheit". Europäische Erfahrungen mit einem gutgemeinten Konzept, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Wie sicher ist Europa? Perspektiven

- einer zukunftsfähigen Sicherheitspolitik nach der Jahrtausendwende, Münster 2001, S. 24-44.
- Schreiber, Hannes, Die OSZE im Transnistrienkonflikt, in: ÖMZ 3/2002, S. 312-317.
- Seifert, Arne C., Muslime im gemeinsamen Haus Europa Der zentralistische Islam und die Sicherheitspolitik der OSZE, in: Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Christoph Weller/Ulrich Ratsch/ Reinhard Mutz (Hrsg.), Friedensgutachten 2002, Münster 2002, S. 117-125.
- Severin, Adrian, OSCE PA. Balancing a System of Values and Ideas in Crisis Situations, in: Romanian Journal of International Affairs 1-2/2001, S. 31-40.
- Severin, Adrian, OSCE Parliamentary Assembly: Redesigning the Stability Pact, in: Romanian Journal of International Affairs 1-2/2002, S. 219-224.
- *Shustov, Vladimir,* OSCE's Place in Europe's Architecture, in: International Affairs, Moskau 1/2002, S. 38-48.
- Solioz, Christophe, Prospects for Balkan Stability Ownership, Transitional Process and Regional Integration in Bosnia and Herzegovina, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), The OSCE in the Landscape of European Security (2000), Genf 2002, S. 69-121.
- Stefan-Bastl, Jutta, The Austrian OSCE Chairmanship. Assessment and Outlook, in: Helsinki Monitor 4/2001, S. 257-271.
- Steyrer, Peter, Umfassende Sicherheit in Europa, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Wie sicher ist Europa? Perspektiven einer zukunftsfähigen Sicherheitspolitik nach der Jahrtausendwende, Münster 2001, S. 9-23.
- Stoel, Max van der, Reflections and Suggestions on the Role of the High Commissioner on National Minorities, in: Daniel Warner/Valérie Clerc (Hrsg.), Challenges Faced by the OSCE During 2001, Genf 2002, S. 7-25.
- Stoudmann, Gérard, 25 Jahre KSZE/OSZE (1975-2000). Die "menschliche Dimension" als Grundpfeiler eines umfassenden Sicherheitskonzeptes, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, Frankfurt am Main 2000, S. 285-293.
- Sucharipa-Behrmann, Lilly, Die Rolle der Vereinten Nationen und der OSZE in der zivilen Konfliktbearbeitung, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.), Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung, Münster 2001, S. 245-268.
- *Talentino, Andrea K.*, Intervention as Nation-Building: Illusion or Possibility?, in: Security Dialogue 1/2002, S. 27-43.
- Tudyka, Kurt P., Auswirkungen der ESVP auf die OSZE. Stärkung oder Schwächung?, in: Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Baden-Baden 2002 (Demokratie, Sicherheit, Frieden 142), S. 295-303.
- *Vetschera, Heinz,* The Negotiations on Regional Arms Control under Annex 1-B, Art. V of the Dayton Agreement A Preliminary Post-Mortem, in: Helsinki Monitor 3/2001, S. 177-184.

- Wiersma, Jan Marinus, Belarus The Assessment of a Mission, in: Helsinki Monitor 2/2002, S. 146-156.
- Zaagman, Rob, Terrorism and the OSCE. An Overview, in: Helsinki Monitor 3/2002, S. 204-215.
- Zagorski, Andrei, The OSCE in the Context of the Forthcoming EU and NATO Extensions, in: Helsinki Monitor 3/2002, S. 221-232.
- Zellner, Wolfgang, Krisenprävention in gesamteuropäischer Verantwortung: Die OSZE, in: Reinhard Mutz (Hrsg.), Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe, Baden-Baden 2002 (Demokratie, Sicherheit, Frieden 148), S. 60-72.
- Zellner, Wolfgang, The 9th OSCE Ministerial in Bucharest 2001, in: Helsinki Monitor 1/2002, S. 62-71
- Zellner, Wolfgang, The OSCE: Uniquely Qualified for a Conflict-Prevention Role, in: Paul van Tongeren/Hans van den Veen (Hrsg.), Searching for Peace in Europe and Eurasia, Boulder 2002, S. 15-26.
- Zumach, Andreas, Verpaßte Chance. Die Überwachungs-Mission der OSZE im Kosovo zwischen Oktober 1998 und März 1999, in: Jahrbuch Menschenrechte 2001, Frankfurt am Main 2000, S. 85-104.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

- Aichinger, Tristan, Die Erweiterung des Selbstbestimmungsrechts der Völker durch die OSZE, Diplomarbeit, Univ. Graz 2001.
- *Bukovec, Nicholas,* Politisches, ziviles und militärisches Krisenmanagement der OSZE und der Partnerschaft für den Frieden im Vergleich, Diplomarbeit, Univ. Wien 2001.
- *Hammer, Ralph*, Europäische Sicherheit. OSZE, NATO, WEU und GASP im Vergleich, Diplomarbeit, Univ. Graz 2001.
- Pott, Tobias, Kollektive Sicherheit in der neuen Weltordnung. Die Ansprüche Der EU, NATO, OSZE und der VN in Hinblick auf Krisenbewältigung und Selbstverteidigung, Magisterarbeit, Univ. Eichstätt 2001.
- Rogl, Barbara, Rechtsfragen der Tätigkeit des Medienbeauftragten der OSZE, Diplomarbeit, Univ. Graz 2001.
- Schönbaumsfeld, Amélie, Europäische Sicherheitsmodelle in Theorie und Praxis. Von Kant bis zur OSZE, Diplomarbeit, Univ. Wien 2001.
- Waniek, Gudrun, Die Rolle der OSZE in Bosnien-Herzegowina, Diplomarbeit, Univ. Graz 2001.

Abkürzungsverzeichnis

AAK Allianz für die Zukunft des Kosovo

ABA American Bar Association ABM Anti-Ballistic Missile Treaty

ACEEEO Association of Central and Eastern European Election Offi-

cials

AHB Ausschuss Hoher Beamter (seit 1.1.1995 Hoher Rat der

OSZE)

AIAM Annual Implementation Assessment Meeting (VSBM)

ASI Assembly Support Initiative (Kosovo)

BDIMR Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte

BRJ Bundesrepublik Jugoslawien
BSEC Black Sea Economic Cooperation
CACO Central Asian Cooperation Organization
CAEA Central Asian Economic Association

CARDS Community Assistance for Reconstruction, Development

and Stabilisation Programme (EU)

CBSS Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten

CCER Central Commission on Elections and Referenda (Tadschi-

kistan)

CEEA Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activ-

ities/Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivi-

täten der OSZE

CEEOM II Council of Europe Election Observer Mission
CEFTA Central European Free Trade Agreement

CEI/ZEI Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative

CIU Central Intelligence Unit (UNMIK)

COEST Arbeitsgruppe zu Osteuropa und Zentralasien (EU)
CORE Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschun

COSCE Arbeitsgruppe zur OSZE (EU)

CTC Counter-Terrorism Committee (des Sicherheitsrats der Ver-

einten Nationen)

DOS Demokratische Opposition Serbiens

DPA Demokratische Partei der Albaner (Mazedonien)
DPKO Department of Peacekeeping Operations (VN)
DUI Demokratische Union für Integration (Mazedonien)

EAPR Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat

EBWE/EBRD Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/

European Bank for Reconstruction and Development

EU Europäische Union

EUMM European Union Monitoring Mission

FATF Financial Action Task Force

FOM Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für

Medienfreiheit

FSK Forum für Sicherheitskooperation

G7/G8-Staaten Gruppe der sieben führenden Industriestaaten (Bundesrepu-

blik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Ja-

pan, Kanada, USA)/plus Russland

GASP Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)

GUS Gemeinschaft Unabhängiger Staaten

GUUAM-

Staaten Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbaidschan, Moldau HDZ Kroatische Demokratische Gemeinschaft (Kroatien; Bos-

nien und Herzegowina)

HKNM Hoher Kommissar für nationale Minderheiten

HNS Kroatische Volkspartei HRW Human Rights Watch

HSLS Kroatische Sozialliberale Partei HSS Kroatische Bauernpartei

IAEA/IAEO International Atomic Energy Agency/Internationale Atom-

energie-Organisation

IBU Islamische Bewegung Usbekistans

ICA Institute for Civil Administration (Kosovo)

ICAO International Civil Aviation Organization/Internationale

Zivilluftfahrt-Organisation

ICTY/IStGJ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/

Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugosla-

wien

IDS Istrische Demokratische Versammlung

IFES International Foundation for Electoral Systems

IGH Internationaler Gerichtshof

IKRK Internationales Komitee vom Roten Kreuz

ILO International Labour Organisation
IOM Internationale Organisation für Migration

IPTF International Police Task Force IRI International Republican Institute

ISPA Instrument for Structural Policies for Pre-accession (EU)
IStGJ/ICTY Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugosla-

wien/International Criminal Tribunal for the Former Yugo-

slavia

IWF Internationaler Währungsfonds

KDTP Demokratische Partei der Türken des Kosovo

KFOR Kosovo Force

KIPA Kosovo-Institut für öffentliche Verwaltung

KOCB Kosovo Organized Crime Bureau
KP Koalition Povratak (Kosovo)
KPS Kosovo Police Service
KPSS Kosovo Police Service School

KSE I Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa

KSE Ia Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstär-

ken der konventionellen Streitkräfte in Europa

KSZE Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

(seit 1.1.1995 OSZE)

KTA Kosovo Trust Agency/Kosovo-Treuhandstelle

KVAE Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maß-

nahmen und Abrüstung in Europa

KVM Kosovo Verification Mission/Kosovo-Verifizierungsmission

KVZ Konfliktverhütungszentrum LDK Demokratische Liga des Kosovo LS Liberale Partei (Kroatien)

NAFTA North American Free Trade Area

NATO North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikvertrags-

Organisation

NDI National Democratic Institute

NGOs Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisa-

tionen

NMD National Missile Defense NTM National Technical Means

OECD Organization for Economic Cooperation and Development/

Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusam-

menarbeit

OHCHR Office of the (UN) High Commissioner for Human Rights
OHR Office of the High Representative/Büro des Hohen Reprä-

sentanten

OMIFRY OSCE Mission to the Federal Republik of Yugoslavia

OMIK OSCE Mission in Kosovo

OSCC Open Skies Consultative Commission/Beratungskommis-

sion "Offener Himmel"

OSZE Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

PDK Demokratische Partei des Kosovo

PDP Partei für Demokratischen Wohlstand (Albaner in

Mazeadonien)

PDP Partei für Demokratischen Fortschritt (Bosnien und Herze-

gowina)

PfP Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden

PHARE Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of

the Economy (EU)

PIC Peace Implementation Council/Friedensimplementierungs-

rat (Bosnien und Herzegowina)

PISG Provisional Institutions of Self-Government (Kosovo)
PIW Partei der Islamischen Wiedergeburt (Tadschikistan)
PLIP Property Law Implementation Plan (Bosnien und Herzego-

wina)

PSHDK Christdemokratische Partei des Kosovo

PSOE Partido Socialista Obrero Español/Spanische Sozialistische

Arbeiterpartei

PTK Post Telekom Kosovo

PV Parlamentarische Versammlung

REACT Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams/Schnelle

Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation

SAA Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (EU)

SALW Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte

Waffen

SAP Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (EU)

SBIH Partei für Bosnien und Herzegowina SCO Shanghai Cooperation Organization

SDA Partei der Demokratischen Aktion (Bosnien und

Herzegowina)

SDP Sozialdemokratische Partei (Kroatien; Bosnien und Herze-

gowina)

SDS Serbische Demokratische Partei (Bosnien und Herzegowi-

na)

SECI Southeast European Cooperative Initiative
SEECP South Eastern European Cooperation Process

SFOR Stabilization Force

SGI Successor Generation Initiative (Bosnien und Herzegowina)

SIOU Sensitive Information and Operation Unit (UNMIK)

TACIS Technical Assistance for the CIS (EU)

UÇK Ushtria Çlirimtarë e Kosovës/Kosovo-Befreiungsarmee UÇK Ushtria Çlirimtarë Kombëtarë/Nationale Befreiungsarmee

(Mazedonien)

UCPMB Ushtria Clirimtarë e Preshevas, Medvegjas e Bujanovcit/

Befreiungsarmee für Preševo, Medvedja und Bujanovac

UN/UNO United Nations/United Nations Organization
UNCPSG United Nations Civilian Police Support Group
UNDCP United Nations Drug Control Programme
UNDP United Nations Development Programme

UNECE United Nations Economic Commission for Europe

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural

Organization

UNHCHR United Nations High Commissioner for Human Rights

UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF United Nations Children's Fund

UNITAR United Nations Institute for Training and Research
UNMIBH United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIK United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

UNMOT United Nations Mission of Observers to Tajikistan

UNODCCP United Nations Office for Drug Control and Crime Preven-

tion

UNOMIG United Nations Observer Mission in Georgia

UNPREDEP United Nations Preventive Deployment Force (Mazedonien)

UNPROFOR United Nations Protection Force

UNTOP United Nations Tajikistan Office of Peace-Building USAID United States Agency for International Development

USCENTCOM US Central Command

USIP United States Institute of Peace VBM Vertrauensbildende Maßnahmen

VDP Volksdemokratische Partei (Tadschikistan)

VMRO-

DPMNE Organisation zur inneren Revolution Mazedoniens - Demo-

kratische Partei der nationalen Einheit

VN Vereinte Nationen

VSBM Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen

VTO Vereinigte Tadschikische Opposition

VVSBM Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende

Maßnahmen

WD 90-99 Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbilden-

de Maßnahmen (1990, 1992, 1994, 1999)

WEU Westeuropäische Union
WFP World Food Programme
WTO World Trade Organization
WVO Warschauer Vertragsorganisation

ZEI/CEI Zentraleuropäische Initiative/Central European Initiative

Autorenverzeichnis

- Dr. Rawschan M. Alimow, Direktor des Instituts für Strategische und Regionale Studien beim Präsidenten der Republik Usbekistan, Taschkent
- Reinhard Bettzuege, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE bis 15. August 2002, Wien
- Kirsten Biering, Botschafterin, Leiterin der Delegation Dänemarks bei der OSZE, Wien
- Dr. Erhard Busek, EU-Sonderkoordinator des Stabilitätspakts für Südosteuropa, Brüssel
- *Prof. Dr. Ernst-Otto Czempiel*, Professor em. für Politikwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt, Mitbegründer der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt
- Dr. Pál Dunay, Leiter des Internationalen Ausbildungskurses in Sicherheitspolitik, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genf
- Mircea Dan Geoană, Außenminister Rumäniens, Amtierender Vorsitzender der OSZE 2001, Bukarest
- Prof. Dr. Victor-Yves Ghebali, Institut des Hautes Etudes Internationales, Genf
- *Kara Johnston Molina*, *M.A.*, Politische Referentin, Leiterin der Reporting Section im Büro des Leiters der OSZE-Mission im Kosovo, Priština
- Prof. Dr. Lena Jonson, Wissenschaftliche Referentin am Swedish Institute of International Affairs (SIIA), 2002 Mitglied der OSZE-Mission in Tadschikistan, Duschanbe
- Angelika Kartusch, Mag.a iuris, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, 2001 Beraterin zum Thema Menschenhandel für das BDIMR, seit 2002 für das Global Programme Against Trafficking in Human Beings des UN Centre for International Crime Prevention, Verfasserin des "OSCE ODIHR Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe", Wien
- Bernhard Knoll, M.A., seit Juli 2001 Politischer Berater des Leiters der OSZE-Mission im Kosovo; zuvor Pressereferent in der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina und Mitarbeiter in der politischen Abteilung der Europäischen Beobachtungsmission (EUMM) in Sarajevo, Priština
- Dr. Thomas Kurz, Botschaftsrat, Mitglied der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, Wien
- Dr. Sabine Machl, 2001 Stellvertretende Leiterin der OSZE-Mission in Estland, seit 2002 Leitende Referentin für Missionsprogramme in Zentralasien im Konfliktverhütungszentrum, OSZE-Sekretariat, Wien
- António Martins da Cruz, Außenminister Portugals, Amtierender Vorsitzender der OSZE 2002, Lissabon

- *Dr. Michael Merlingen*, Department of International Relations and European Studies, Central European University, Budapest
- Prof. Dr. Eric Mlyn, Direktor des Robertson-Scholars-Programms, Professor für Internationale Studien an der University of North Carolina at Chapel Hill und für Politik an der Duke University, Chapel Hill
- Mag. Richard Müller, M.A., Politischer Assistent bei der Mission der Vereinigten Staaten von Amerika bei der OSZE, Wien
- Zenet Mujić, M.A., Department of International Relations and European Studies, Central European University, Budapest
- Philip O'Brien, Regionaldirektor, UNICEF-Regionalbüro für Mittel- und Osteuropa, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die baltischen Staaten, Genf
- Joaquín Pérez Gómez, Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung Spaniens bei der OSZE, Wien
- Maria Prsa, M.A., Persönliche Referentin des Stellvertretenden Leiters der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo
- Roy Reeve, Botschafter, Leiter des OSZE-Büros in Eriwan, Eriwan
- Stefano Sannino, Botschafter, Leiter der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, Belgrad
- Harald Schenker, seit 1999 Minderheitenberater der OSZE-Mission in Skopje, vor und während des Konflikts im Jahr 2001 Sprecher der Mission; frühere Einsätze für die OSZE in Albanien sowie in Bosnien und Herzegowina, Skopje
- Jutta Stefan-Bastl, Botschafterin, Leiterin der Ständigen Vertretung Österreichs bei der OSZE, 2000 Vorsitzende des Ständigen Rates der OSZE, Wien
- Dr. Ekaterina Stepanova, Wissenschaftliche Referentin am Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen (IMEMO) an der Russischen Akademie der Wissenschaften, Leiterin der Forschungsgruppe "Neue Sicherheitsbedrohungen", Moskau
- Dr. Max van der Stoel, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Mazedonien, Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten 1993-2001, Außenminister der Niederlande 1973-1977 und 1981-1982, Den Haag
- *Prof. Dr. Irina Swjagelskaja*, Vizepräsidentin des Internationalen Zentrums für strategische und politische Studien, Moskau
- Dr. Anara Tabyschalijewa, Leiterin des Instituts für Regionalstudien, Bischkek Prof. em. Dr. Kurt P. Tudyka, langjähriger Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs, Bonn
- Univ. Doz. DDr. Heinz Vetschera, Landesverteidigungsakademie Wien, 1991-1995 Senior Assistant des Direktors des KSZE-Konfliktverhütungszentrums in Wien, 1996-1997 OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, 1998-2001 Mitglied der österreichischen Delegation zur OSZE, seit 2002 erneut OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, Sarajewo

Dr. Hans-Georg Wieck, Botschafter, von Dezember 1997 bis Dezember 2001 Leiter der OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Belarus, Mitglied des Deutschen Auswärtigen Dienstes 1954-1993, u.a. als Botschafter in Teheran, Moskau, NATO-Brüssel und Neu Delhi, Berlin