

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

OSZE-Jahrbuch 2007

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



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

ISBN 978-3-8329-3938-0

1. Auflage 2008

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Miguel Ángel Moratinos
Geleitwort des Amtierenden Vorsitzenden 11

Ursel Schlichting
Vorwort 15

I. Zur Lage

Im Brennpunkt

Wolfgang Zellner
Stürzt der „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“
ein? Zur gegenwärtigen Krise des
(angepassten) KSE-Vertrags 25

Marietta S. König
Auswirkungen der Kosovo-Statusverhandlungen auf das
Verhältnis zwischen Russland und der EU sowie auf
die *De-facto*-Staaten im postsowjetischen Raum 39

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Kurt P. Tudyka
Wie der Ministerrat ohne Aussicht auf den Gipfel tanzt 57

Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski
Überlegungen zur Beziehung von OSZE und EU 69

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

<i>Liviu Aurelian Bota/Traian Chebeleu</i> Rumänien und die OSZE	87
<i>Vesko Garčević</i> Montenegro und die OSZE	111
<i>Marat A. Sarsembajew</i> Die Parlamentsreform in der Republik Kasachstan	125

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

<i>Manja Nickel/Danijela Cenan</i> Der langsame Rückzug der OSZE aus Kroatien	141
<i>Herbert Salber/Alice Ackermann</i> Die Zukunft der OSZE-Präsenz in Südosteuropa	155
<i>Ibrahim Djikić</i> Das OSZE-Zentrum in Aschgabad: Was liegt vor uns?	161
<i>Miroslav Jenča</i> Der OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan	173
<i>Arne C. Seifert</i> Fünfzehn Jahre Transformation in Zentralasien und die OSZE	179

*Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung –
Themenschwerpunkt: Toleranz und Nichtdiskriminierung*

Dieter Boden

Toleranz, Nichtdiskriminierung, Antisemitismus –
Zur Entstehungsgeschichte eines neuen
Tätigkeitsfeldes der OSZE 197

Wolfgang Benz

Antisemitismus in den Staaten der OSZE –
Notwendigkeit und Chancen, das
Vorurteil zu überwinden 209

Ömür Orhun

Die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung
gegenüber Muslimen 219

Ulrich Kinitz

Aufgabe und Rolle der Polizei bei der
Bekämpfung von Hasskriminalität 237

Jo-Anne Bishop

Von Absichtserklärungen und Beschlüssen zu direkter
Hilfestellung bei der Implementierung: Die Rolle
des BDIMR bei der Förderung von Toleranz
und Nichtdiskriminierung 245

Marc Perrin de Brichambaut

Die OSZE – eine echte Allianz der Zivilisationen 269

Markus A. Weingardt

Die Rolle der Religionen im Dialog der Kulturen 283

Aufbau kooperativer Sicherheit

Pál Dunay

Was ist aus der Rüstungskontrolle geworden? 297

<i>Andrew Cottey</i> Zivil-militärische Beziehungen und Demokratie im neuen Europa	307
<i>Kevin Carty</i> Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität als strategische Polizeiangelegenheiten	325
 <i>Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken</i>	
<i>Bernard Snoy/Marc Baltes</i> Umweltsicherheit – eine Schlüsselaufgabe für die OSZE	343
<i>Ina Jurasin/Nina Lindroos-Kopolo/Philip Reuchlin</i> Ökonomische und ökologische Aspekte der Migration	359
<i>Christopher Michaelsen</i> Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus	373

Anhang

Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	387
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	413
Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen	415
OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2006/2007	433
Literaturauswahl zur OSZE 2006/2007	439
Abkürzungsverzeichnis	451
Autorenverzeichnis	459

Geleitwort des Amtierenden Vorsitzenden

Eine gemeinsame Vision

Seit Spanien den OSZE-Vorsitz im Jahr 2007 übernommen hat, ist es darum bemüht, die ursprüngliche Vision voranzutreiben, die nicht nur zur Gründung der KSZE und zum Helsinki-Prozess geführt hat, sondern auch Leitbild für die Weiterentwicklung zur OSZE war: den Aufbau eines friedlichen, ungeteilten und freien Europas, das mit sich selbst im Reinen ist.

Ich bin fest davon überzeugt, dass die Stärke der OSZE zu einem großen Teil auf der Vorstellung von einem erweiterten Europa beruht, das sich von Vancouver bis Wladiwostok erstreckt – einer Vorstellung, die die OSZE auch jedem Einzelnen im gesamten OSZE-Gebiet, von Tadschikistan über Spanien bis nach Kanada, vermitteln will. Dieser hehre Gedanke hat erheblich dazu beigetragen, dass sich das Gesicht Europas nach dem Kalten Krieg so sehr verändert hat, dass es kaum wiederzuerkennen ist, dass alte Trennlinien verschwunden und Mauern, die uns einst trennten, niedergerissen wurden. Der Wandel war gewaltig und von historischem Ausmaß. Wir haben viel erreicht, aber es bleibt noch viel zu tun. Wenn wir diesen Weg weiter gehen wollen, müssen wir das Misstrauen, das vielleicht noch zwischen den Teilnehmerstaaten oder in unseren immer komplexeren Gesellschaften mit ihrer noch zunehmenden Vielfalt herrscht, überwinden und seine Ursachen beseitigen. Ich bin ebenfalls davon überzeugt, dass die OSZE sich erfolgreich an der Bewältigung dieser Herausforderung beteiligen kann. Sie ist die einzige Organisation, die eine solch heterogene Gruppe von Staaten samt ihrer unterschiedlichen Gesellschaften aus drei Kontinenten unter dem Dach eines Kanons gemeinsamer Verpflichtungen vereint, und sie ist das einzige Forum, das auf einem solch großzügigen Konzept eines vereinten Europas beruht.

Ein ungeteiltes Europa muss notwendigerweise auch danach streben, ein freies Europa zu sein. In der Stärkung und Verbesserung der demokratischen Institutionen im gesamten OSZE-Gebiet liegt daher eine weitere Herausforderung, der wir uns stellen müssen. Je nach Kontext stellt sie sich jedoch unterschiedlich dar. In einigen Regionen besteht sie darin, neue demokratische Institutionen zu stärken und sie fester zu verankern. In dieser Hinsicht möchte ich darauf hinweisen, dass der Amtierende Vorsitz angesichts der jüngeren Geschichte Spaniens mit den Problemen des Übergangs aufs Engste vertraut ist. In der OSZE müssen wir – da habe ich keine Zweifel – unser Unterfangen, den im OSZE-Gebiet anhaltenden politischen Transformationsprozess aufrechtzuerhalten und zu begleiten, mit größerer Entschlossenheit denn je fortsetzen. Das ist schon deshalb notwendig, um sicherzustellen, dass dieser Prozess friedlich und erfolgreich verläuft, und um zu gewährleisten,

dass den Bemühungen um die Integration der Vielfalt in vitalen Gesellschaften und legitimen politischen Strukturen Erfolg beschieden ist.

Europa hat das Recht, in Frieden zu leben. Wir haben große Fortschritte bei der Lösung der Konflikte gemacht, die zur Auflösung Jugoslawiens geführt haben. Dennoch ist es weiterhin notwendig, die Koexistenz, die demokratischen Institutionen und die Rechtsstaatlichkeit in Teilen der Region zu festigen. Die Kosovo-Frage stand 2007 natürlich im Mittelpunkt. In meiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender möchte ich besonders betonen, dass wir auch weiterhin die Bemühungen unterstützen werden, eine geordnete, multiethnische und tolerante Gesellschaft aufzubauen, die der Achtung der Menschenrechte und demokratischen Institutionen verpflichtet ist. Gleichzeitig wird die OSZE sich auch weiterhin aktiv daran beteiligen, Lösungen für die anhaltenden Konflikte in der ehemaligen Sowjetunion zu finden und ihre Eskalation zu verhindern. Das ist keine leichte Aufgabe; wir müssen daran arbeiten, größeres Vertrauen zwischen den Konfliktparteien aufzubauen, um zu verhindern, dass die Ereignisse außer Kontrolle geraten, und um sicherzustellen, dass die Parteien miteinander im Gespräch bleiben und dass schließlich eine für alle Beteiligten zufriedenstellende politische Übereinkunft erreicht wird. Der Vorsitz verfolgt die Entwicklungen in diesen Gebieten sehr genau; er beteiligt sich aktiv an der Suche nach friedlichen Lösungen und hat prompt und entschlossen auf aufgetretene Krisen reagiert.

Ein friedliches Europa muss auf dem Vertrauen zwischen den 56 Teilnehmerstaaten aufgebaut sein. In dieser Hinsicht hat die OSZE eine äußerst wichtige Funktion als Diskussionsforum und als Instrument zur Vertrauensbildung im politisch-militärischen Bereich. In dieser Funktion muss sie gestärkt, nicht geschwächt werden. Die mit Unterstützung der OSZE und auf Ersuchen Russlands im Juni 2007 in Wien einberufene außerordentliche Konferenz zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa war deshalb so wichtig, weil sie Gelegenheit bot, die unterschiedlichen Wahrnehmungen der heutigen Relevanz dieses bedeutenden Dokuments auszuloten.

Aber obwohl wir schon viel erreicht haben, wird unsere Arbeit nicht leichter. Die endgültige Verwirklichung der Vision, die uns ursprünglich zusammengeführt hat, steht noch aus. Ich habe keinerlei Zweifel daran, dass die Vision eines erweiterten Europas, das sich zu gemeinsamen Werten bekennt, heute so lebendig ist wie eh und je – und zwar in allen Teilen der OSZE-Region.

Spaniens Prioritäten

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Agenda des spanischen Vorsitzes geradezu überquillt.

Zunächst einmal hat der spanische Vorsitz großes Interesse an einer Stärkung der OSZE-Strukturen. Selbstverständlich ist eine mit einem so umfangreichen Mandat ausgestattete und aus so unterschiedlichen Ländern bestehende

Organisation wie die OSZE nie „fertig“. Spaniens besonderes Interesse gilt daher der Arbeit der Arbeitsgruppe über die internationale Rechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit sowie die Vorrechte und Immunitäten der OSZE, die mit einem Beschluss des Brüsseler Ministerrats eingerichtet wurde. Ich bin der Überzeugung, dass der Abschluss der Arbeiten und die mögliche Verabschiedung und Ratifizierung einer Übereinkunft hierzu unbedingt im Interesse der Organisation liegt.

Der spanische Vorsitz hat auch die aktivere Einbindung der Kooperationspartner der OSZE zur Priorität erhoben, und das nicht nur formal oder symbolisch, so wichtig das in der Diplomatie auch sein mag, sondern auch in der Praxis.

Zweitens ist Spanien bestrebt, die Agenda der OSZE in allen drei Dimensionen zu vertiefen und auszuweiten.

In der politisch-militärischen Dimension hat der Kampf gegen den Terrorismus für den spanischen Vorsitz Vorrang; dementsprechend steht die Vertiefung der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung auf unserer Tagesordnung an erster Stelle. Hier sind bereits in verschiedener Hinsicht Fortschritte zu verzeichnen, so z.B. die Verbesserung der rechtlichen Zusammenarbeit im Bereich Kriminalität und die Erhöhung der Sicherheit von Reisedokumenten, wie die jüngsten Arbeitstagungen zu diesem Thema gezeigt haben. Die politische Konferenz der OSZE über die Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor bei der Bekämpfung des Terrorismus war ein exzellente Initiative, die von Russland und den USA eingebracht und von Spanien mit Nachdruck unterstützt wurde. Ein weiteres wichtiges Ziel des spanischen Vorsitzes ist die Förderung des Schutzes und der Anerkennung von Opfern des Terrorismus; im September fand hierzu in Wien ein Treffen auf hoher Ebene statt.

In der Wirtschafts- und Umweltdimension versucht der spanische Vorsitz, die OSZE zum Vorreiter der entstehenden globalen Debatte zu machen, indem er sich im Rahmen des Themas Umweltsicherheit auf Bodendegradation und insbesondere auf die Wasserbewirtschaftung konzentriert. Spanien betrachtet den Zusammenhang zwischen Umwelt und Sicherheit als eine der größten gegenwärtigen Herausforderungen. Die „Madriдер Erklärung zu Umwelt und Sicherheit“ wird bei ihrer Bewältigung eine wichtige Rolle spielen.

In der menschlichen Dimension gehören Aktivitäten zur Förderung von Vielfalt und Partizipation in unseren zunehmend vielfältiger werdenden Gesellschaften zu den Prioritäten des spanischen Vorsitzes. In diesem Zusammenhang habe ich mich insbesondere über die Ergebnisse der hochrangigen OSZE-Konferenz über die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander gefreut, die in Bukarest als Folgeveranstaltung der Konferenz von Córdoba über Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz durchgeführt wurde. In demselben Kontext möchte ich auch die im Oktober in Córdoba veranstaltete Konferenz über Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen sowie

das im November in Madrid unmittelbar vor dem Ministerratstreffen abgehaltene Jugendforum hervorheben, das ebenfalls der Bekämpfung von Intoleranz und der Förderung gegenseitiger Achtung und des Verständnisses füreinander gewidmet war.

Schließlich betrachtet der spanische Vorsitz den Bericht des BDIMR über die gemeinsame Verantwortung, der dem Brüsseler Ministerrat vorgelegt wurde, als Chance, ein Instrument anzubieten, mit dem Staaten ihren politischen Willen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen erneut bekräftigen können.

Den Vorsitz der OSZE zu führen ist Privileg und Verantwortung zugleich. Es ist meine Hoffnung, dass Spanien dazu beitragen kann, dass die Organisation und ihre Teilnehmerstaaten wichtige Schritte auf dem Weg zur Verwirklichung der Vision unternehmen können, die uns zusammengeführt hat und die wir immer noch teilen.

Vorwort

„Toleranz und Nichtdiskriminierung“ heißt der Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2007. Globalisierungsprozesse in Politik und Wirtschaft, wachsende Mobilität und weltweite Kommunikation vernetzen zunehmend staatliche und nichtstaatliche Akteure und verbinden mit immer höherem Tempo Kulturen, Religionen und Völker. Wirtschaftliche Not und Armut, aber auch massive Umweltveränderungen lösen umfangreiche Migrationsbewegungen aus, Kriege und Konflikte führen zur Vertreibung ganzer Bevölkerungen und zu Flüchtlingsströmen. In der Folge können innergesellschaftliche, internationale und transnationale Konflikt- und Gewaltpotenziale entstehen. Vor diesem Hintergrund erklärte die UNESCO bereits 1995 auf ihrer 28. Generalversammlung in Paris: „Für ein harmonisches internationales Zusammenleben ist es wesentlich, dass Einzelne, Gemeinschaften und Nationen den multikulturellen Charakter der Menschheit anerkennen und respektieren. Ohne Toleranz gibt es keinen Frieden, und ohne Frieden kann es weder Demokratie noch Entwicklung geben.“¹ Die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert aus dem Jahr 2003 zählt „Diskriminierung und Intoleranz [...] zu den Faktoren, die sicherheits- und stabilitätsgefährdende Konflikte auslösen können“.² Diskriminierung und Intoleranz sind nicht auf einzelne Länder oder Regionen begrenzt; sie stellen vielmehr eine globale Gefahr dar.

In der heutigen Welt ist Toleranz wichtiger als jemals zuvor. Was aber ist „Toleranz“? Dazu noch einmal die Erklärung der UNESCO:

„Toleranz bedeutet Respekt, Akzeptanz und Anerkennung der Kulturen unserer Welt, unserer Ausdrucksformen und Gestaltungsweisen unseres Menschseins in all ihrem Reichtum und ihrer Vielfalt. [...] Sie ist nicht nur moralische Verpflichtung, sondern auch eine politische und rechtliche Notwendigkeit. [...] Toleranz ist vor allem eine aktive Einstellung, die sich stützt auf die Anerkennung der allgemeingültigen Menschenrechte und Grundfreiheiten anderer. [...] Toleranz ist der Schlussstein, der die Menschenrechte, den Pluralismus (auch den kulturellen Pluralis-

1 Erklärung von Prinzipien der Toleranz, verabschiedet und feierlich proklamiert von den Mitgliedstaaten der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation bei der 28. UNESCO-Generalkonferenz, Paris, 25. Oktober bis 16. November 1995, Grundlagentexte der deutschen UNESCO-Kommission, unter: <http://www.unesco.de>.

2 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 7.

mus), die Demokratie und den Rechtsstaat zusammenhält. [...] Toleranz bedeutet die Anerkennung der Tatsache, dass alle Menschen, natürlich mit allen Unterschieden ihrer Erscheinungsform, Situation, Sprache, Verhaltensweisen und Werte, das Recht haben, in Frieden zu leben [...]“³

Auf die Ambivalenz des Toleranzbegriffs wird an späterer Stelle jedoch noch hinzuweisen sein.

Die OSZE ist aufgrund der Verknüpfung der politisch-militärischen mit der menschlichen Dimension von Sicherheit für die Bearbeitung innerstaatlicher, transnationaler und zwischenstaatlicher Konflikte und Konfliktpotenziale und deren Kombination besonders geeignet; zur äußeren bzw. zwischenstaatlichen Sicherheit trat von Beginn an immer auch eine innerstaatliche Komponente. Im Bereich „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ hat sie ihr Engagement gleichwohl in den vergangenen Jahren noch erheblich ausgeweitet. Seit 2001 verging kein einziges Ministerratstreffen, ohne dass ein gesonderter Beschluss zum Thema „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ verabschiedet wurde. Eine Serie hochrangig besetzter und weltweit mit großer medialer Aufmerksamkeit bedachter Konferenzen u.a. in Wien, Berlin, Paris, Brüssel und Córdoba befasst sich seit 2003 mit Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Hasskriminalität oder der Diskriminierung von Muslimen und hat einen Prozess zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie zur Ergreifung staatlicher Schutzmaßnahmen für Minderheiten in Gang gesetzt, der als unumkehrbar gilt. Im Jahr 2004 wurde das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau ins Leben gerufen; im selben Jahr ernannte der Amtierende Vorsitzende drei Persönliche Beauftragte für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, von Antisemitismus sowie von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen. Mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Beauftragten für Medienfreiheit verfügt die OSZE über weitere wichtige Instrumente zur Bekämpfung und Verhütung von Intoleranz und Diskriminierung.

Im Rahmen des Themenschwerpunkts schildert zunächst Dieter Boden, wie „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ sich zu einem wichtigen Tätigkeitsbereich der OSZE entwickelten. Wolfgang Benz befasst sich im Anschluss daran mit den verschiedenen Erscheinungsformen von Antisemitismus in den Staaten der OSZE. Ömür Orhun beschreibt seine Aufgaben und Erfahrungen als Persönlicher Beauftragter für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen. Ulrich Kinitz greift in diesem Zusammenhang das Thema „Hasskriminalität“ auf und stellt die Aufgaben und die Rolle der Polizei bei deren Bekämpfung vor. Jo-Anne Bishop schildert die herausragende Rolle des BDIMR bei der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung und geht dabei auch auf die kontrovers geführte Debatte über ei-

3 Erklärung von Prinzipien der Toleranz, a.a.O. (Anm. 1).

nen holistischen gegenüber einem überwiegend religionsbezogenen Ansatz zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung ein.

Globalisierungsprozesse führen nicht nur zu größerer Interdependenz, sondern auch zu einem wachsenden Ungleichgewicht zwischen armen und reichen Staaten, was als eine der Hauptursachen für Radikalismus, Extremismus und Terrorismus gilt. „*Our world is alarmingly out of balance*“⁴ – so beginnt der Bericht der hochrangigen Gruppe der VN-Initiative „Allianz der Zivilisationen“. Der Generalsekretär der OSZE, Marc Perrin de Brichambaut, stellt im vorliegenden Jahrbuch den Beitrag dar, den die OSZE zu dieser Allianz leistet, zeigt jedoch auch auf, inwiefern sie selbst als eine Allianz der Zivilisationen wirken kann. Die mögliche Rolle von Religionen im „Dialog der Kulturen“ beleuchtet Markus A. Weingardt. Als klassisches Dialogforum bietet sich die OSZE auch als Rahmen für den interkulturellen und interreligiösen Dialog an – nicht zuletzt deshalb, weil die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten der Organisation eine wichtige Funktion als Brücke zwischen den westlichen und den muslimisch geprägten Staaten einnehmen können.

Zwei brisante Themen hielten die OSZE im Jahr 2007 in Atem: die Kosovo-Statusfrage und die Suspendierung des KSE-Vertrages durch Russland.

Bereits geraume Zeit vor dem offiziellen Ende der Verhandlungen über den zukünftigen Status des Kosovo am 10. Dezember 2007 zeichnete sich das Scheitern der Vermittlungsbemühungen ab. Damit stellte sich alsbald die bange Frage, welche Folgen eine mögliche einseitige Unabhängigkeitserklärung der Provinz haben könnte – vor allem mit Blick auf die „eingefrorenen Konflikte“ im postsowjetischen Raum. Marietta König geht dieser Frage in ihrem lesenswerten Beitrag nach und befasst sich dabei auch mit der widersprüchlichen Haltung Russlands in Sezessionskonflikten.

Eindeutiger ist Russlands Haltung in der Frage des KSE-Vertrags. Die per Dekret von Präsident Wladimir Putin im Juli 2007 beschlossene Suspendierung des Vertrags, die im Dezember in Kraft tritt, bedeutet einen herben Rückschlag für die europäische Abrüstung und Rüstungskontrolle, der jedoch keineswegs überraschte: Einseitige militärische Maßnahmen in den vergangenen Jahren, angefangen mit der ursprünglich auf Osteuropa begrenzten, später jedoch auch ehemalige Sowjetrepubliken miteinbeziehenden Erweiterung der NATO, die inzwischen auch ein Auge auf Georgien und die Ukraine geworfen hat, über Pläne zur Stationierung amerikanischer Truppen in Bulgarien und Rumänien bis hin zu den Vorbereitungen für ein Raketenabwehrsystem in Polen und Tschechien, mussten von Moskau als Provokation und als Neuauflage einer *Containment*-Politik aufgefasst werden. Gleichzeitig verweigerten die NATO-Staaten die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags unter Hinweis auf die sogenannten Istanbul-Verpflichtungen, die von Moskau zunächst zu erfüllen seien – ein Junktim, das durchaus umstritten ist. Die Suspendierung des KSE-Vertrags könnte den Anfang vom Ende des ge-

4 Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group, 13. November 2006, S. 3, unter: http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf.

samen Vertrags-Regimes markieren und letztendlich das Modell kooperativer Sicherheit in Europa insgesamt zum Scheitern bringen. Dabei ist Russlands Reaktion weit davon entfernt, Ausdruck einer kohärenten außen- und sicherheitspolitischen Strategie zu sein. Wolfgang Zellner kommt in seinem Beitrag im Gegenteil zu dem Schluss: „Letzten Endes hat Russland selbst die größten Nachteile von einem Zusammenbruch des KSE-Regimes zu erwarten.“

Mit europäischer Rüstungskontrolle befasst sich auch der Beitrag von Pál Dunay: Soll sie nicht „dem Untergang geweiht“ sein, wird man sich – so Dunay – vom umfassenden Rüstungskontrollbegriff verabschieden und sich mit kleineren Abkommen zufrieden geben müssen – die den Vorteil hätten, auf heute vielleicht akutere Sicherheitsbedürfnisse der Menschen in vielen Teilen Europas zugeschnitten zu sein: auf die Begrenzung von Kleinwaffen und leichten Waffen, das Verbot und die Räumung von Antipersonenminen, die Beseitigung überschüssiger Munition und die Entsorgung hochgefährlicher Raketentreibstoffe, um nur einige zu nennen. Ebenfalls im Bereich kooperativer Sicherheit setzt Andrew Cottey frühere Beobachtungen zum Stand der zivilen demokratischen Kontrolle von Streitkräften in Europa fort. Kevin Carty befasst sich mit den Aufgaben der strategischen Polizeiarbeit, insbesondere mit Blick auf den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, darunter Menschen-, Drogen- und Waffenhandel. Weitere Aspekte sind Polizeiausbildung und bürgernahe Polizeiarbeit.

Im Bereich Umweltsicherheit ist die gemeinsam von der OSZE, dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), dem Regionalen Umweltzentrum (REC) und der NATO getragene Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC ein herausragendes Beispiel dafür, wie durch die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen Synergien entstehen können. Bernard Snoy und Marc Baltes beschreiben in ihrem Beitrag u.a. die Möglichkeiten, die die ENVSEC-Initiative für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Umweltproblemen bietet und wie Frieden und Stabilität durch Umweltkooperation und nachhaltige Entwicklung gefördert werden. Ebenfalls im Kontext der OSZE-Wirtschafts- und Umweltdimension untersuchen Ina Jurasin, Nina Lindroos-Kopolo und Philip Reuchlin Probleme, Folgen und wirtschaftliche Aspekte umweltbedingter Migration. Im Zusammenhang mit dem Themenkomplex neue Risiken und Herausforderungen diskutiert Christopher Michaelsen die – nicht unumstrittene – mögliche Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus.

Geradezu klassische Instrumente der Konfliktprävention und -bearbeitung sowie des Friedensaufbaus nach Konflikten stehen heute auf dem Prüfstand: die Langzeitmissionen der OSZE. Seit 2000/2001 wurde die personelle und finanzielle Ausstattung der seit den 90er Jahren mit großem Erfolg arbeiten-

den Missionen insgesamt um rund 50 Prozent gekürzt. Der Trend wird sich in den kommenden Monaten fortsetzen. Zudem wurden in der Vergangenheit immer mehr Missionen in neue Formen der Zusammenarbeit vor Ort, kleinere Büros, Zentren oder Projektkoordinatoren, umgewandelt. Zu den einst großen Feldoperationen, deren Schließung kurz bevor steht, gehört die Mission in Kroatien, die im Jahr 1999 mit 286 internationalen und rund 500 einheimischen Mitarbeitern ihre größte Ausdehnung erreicht hatte. Das Fachpersonal setzt sich heute aus 27 internationalen und zwölf kroatischen Missionsmitgliedern zusammen, die von 127 lokalen Mitarbeitern unterstützt werden. Manja Nickel und Danijela Cenar ziehen im OSZE-Jahrbuch Bilanz. Ibrahim Djikić stellt die Arbeit des OSZE-Zentrums in Aschgabad vor, Miroslav Jenča beschreibt die Tätigkeit des OSZE-Projektkoordinators in Usbekistan. Herbert Salber und Alice Ackermann befassen sich in ihrem Beitrag mit dem Gesamtkonzept und der Zukunft der OSZE-Präsenz in Südosteuropa. Arne C. Seifert setzt sich schließlich äußerst kritisch mit 15 Jahren Transformation in Zentralasien auseinander, wobei er insbesondere westliche Strategien, Ziele und Irrtümer in Sachen Demokratisierung unter die Lupe nimmt. Liviu Aurelian Bota und Traian Chebeleu diskutieren in der Rubrik Interessen und Engagement der OSZE-Teilnehmerstaaten die Bedeutung der OSZE für Rumänien und die Bedeutung Rumäniens für die OSZE; Vesko Garčević stellt das seit 2006 unabhängige Montenegro als jüngsten Teilnehmerstaat der OSZE vor.

Im Jahr 2010 wird mit Kasachstan erstmals ein Nachfolgestaat der Sowjetunion den Amtierenden Vorsitz der OSZE übernehmen. Dies könnte nicht nur zu einer wieder stärkeren Einbindung Russlands in die Tätigkeit der OSZE führen; die Tatsache, dass es sich um ein zentralasiatisches Land handelt, birgt vor allem die Chance zu einer Vertiefung der Zusammenarbeit mit dieser wichtigen Region und zu verstärkter Integration. Auch die Brückenfunktion Zentralasiens zur islamisch geprägten Welt einerseits und zu China andererseits dürfte sich als vorteilhaft erweisen. Marat A. Sarsembajew stellt in seinem Beitrag die Verfassungsänderungen vor, mit denen in Kasachstan mehr Pluralität und eine stärkere Einbeziehung des Parlaments in die politischen Entscheidungsprozesse gewährleistet werden sollen.

Seit dem Istanbul Gipfel im Jahr 1999 sind die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten zu keiner gemeinsamen Konferenz mehr zusammengetreten. Der Frage, was dies über den Zustand der Organisation aussagen könnte und was es vor allem für die Funktion des OSZE-Ministerrats, des zentralen Beschlussfassungs- und Leitungsorgans der OSZE zwischen den Gipfeltreffen, bedeutet, geht Kurt P. Tudyka nach. Alyson Bailes, Jean-Yves Haine und Zdzislaw Lachowski analysieren rückblickend die stets ein wenig zwiespältigen Beziehungen zwischen der OSZE und der EU, die einerseits Synergien z.B. in der Entspannungspolitik hervorgebracht, andererseits die OSZE jedoch zumindest in ihrer wirtschaftlichen Dimension auch durchaus geschwächt haben.

Der Dank der Herausgeber und der Redaktion gilt ganz besonders dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Spaniens Außenminister Miguel Ángel Moratinos, für sein Geleitwort.

Ebenso möchte ich auch in diesem Jahr den Autorinnen und Autoren danken, die mit großem Engagement und umfangreichem Fachwissen das Zustandekommen des OSZE-Jahrbuchs erst ermöglicht haben.

Der Begriff der Toleranz wurde eingangs als „Respekt, Akzeptanz und Anerkennung der Kulturen unserer Welt“ beschrieben. Er ist jedoch durchaus ambivalent. Toleranz bezeichnet zunächst ganz „allgemein das Dulden oder Respektieren von Überzeugungen, Handlungen oder Praktiken, die einerseits als falsch und normabweichend angesehen werden, andererseits aber nicht vollkommen abgelehnt und nicht eingeschränkt werden“, ⁵ eine Haltung, die Formen des Andersseins, der Abweichung von den eigenen Einstellungen und Überzeugungen oder von geltenden gesellschaftlichen Normen zwar duldet, also nicht bekämpft, aber auch nicht fördert. Toleranz kann eine negative Bedeutung annehmen, wenn sie mit Gleichgültigkeit oder Herablassung einhergeht. Rainer Forst unterscheidet vier Konzeptionen von Toleranz, die den Begriff graduell ansteigend mit positivem Inhalt füllen: die „Erlaubnis-Konzeption“, in der eine Autorität oder eine Mehrheit einer Minderheit erlaubt, nach ihren Überzeugungen zu leben; zwar immer noch nur „geduldet“, genießt die Minderheit jedoch bereits einen gewissen Schutz; die „Koexistenz-Konzeption“, in der ungefähr gleich starke gesellschaftliche Gruppen Kompromisse im Umgang miteinander eingehen, die sie einem Konflikt vorziehen; die „Respekt-Konzeption“, die von moralisch begründeter gegenseitiger Achtung ausgeht, und schließlich die „Wertschätzungs-Konzeption“, in der die jeweils „Anderen“ nicht nur als Gleichberechtigte respektiert werden, sondern in der deren Überzeugungen oder Lebensweisen als ethisch wertvoll geschätzt werden. ⁶ Die Vorstellung von bloßer Toleranz als Allheilmittel für Konflikte zwischen verschiedenen Kulturen, Religionen und Völkern wäre naiv; geradezu kontraproduktiv wäre die Forderung, allem und jedem gegenüber tolerant zu sein, denn dann müsste man in letzter Konsequenz auch Hass, Gewalt und die Verletzung von Menschenrechten im Namen einer Religion, einer Kultur oder einer Weltanschauung tolerieren. Von Letzterem abgesehen, ist die „Duldung“ anderer Überzeugungen und Einstellungen ein erster positiver Schritt zur vorurteilsfreien, bewussten Akzeptanz des Andersseins, zu mehr Verständnis für andere Einstellungen, Überzeugungen und Verhaltensweisen – und für einen gewaltfreien Umgang miteinander: „Toleranz ist eine Tugend, die den Frieden ermöglicht, und trägt dazu bei, den Kult des Krieges durch eine Kultur des Friedens zu überwinden.“ ⁷

5 Rainer Forst, Toleranz, in: Hans Jörg Sandkühler (Hg.), Enzyklopädie Philosophie, Band 2, Hamburg 1999, S. 1627-1632.

6 Vgl. Rainer Forst, Toleranz, Gerechtigkeit und Vernunft, in: Rainer Forst (Hg.), Toleranz. Philosophische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis einer umstrittenen Tugend, Frankfurt/Main 2000, S. 119-143, hier: S. 124-130.

7 UNESCO, Erklärung von Prinzipien der Toleranz, a.a.O. (Anm. 1).

I.

Zur Lage

Im Brennpunkt

Stürzt der „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ ein? Zur gegenwärtigen Krise des (angepassten) KSE-Vertrags

Am 13. Juli 2007 unterzeichnete der russische Präsident Wladimir Putin einen Erlass „Über die Aussetzung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der damit verbundenen internationalen Verträge durch die Russische Föderation“¹, in dem er die Suspendierung des KSE-Vertrags androhte, falls der angepasste KSE-Vertrag nicht innerhalb von 150 Tagen ratifiziert und in Kraft gesetzt würde und weitere russische Forderungen in diesem Zusammenhang unerfüllt blieben. Eine auf Ersuchen Russlands vom 12.-15. Juni 2007 tagende außerordentliche Konferenz der KSE-Vertragsstaaten² hatte diesen Schritt nicht mehr verhindern können. Da es bis Anfang Dezember 2007³ noch zu keinen abschließenden Verhandlungen gekommen ist, befindet sich der häufig als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ bezeichnete KSE-Vertrag in akuter Gefahr zerstört zu werden.

Im vorliegenden Beitrag werden zunächst die wichtigsten Unterschiede zwischen dem KSE- und dem angepassten KSE-Vertrag herausgearbeitet. Im Anschluss daran werden die unterschiedlichen Ansichten über die sogenannten Istanbuler Verpflichtungen Russlands zum Abzug seiner Streitkräfte aus Georgien und Moldau dargestellt; die NATO-Staaten sind erst bereit den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren, wenn Russland diese Verpflichtungen erfüllt hat. Es folgt eine Analyse der neuen Forderungen, die Russland in dem Präsidentenerlass vom 13. Juli gestellt hat. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen für die Zukunft des angepassten KSE-Vertrags, der europäischen Rüstungskontrolle und der Beziehungen zwischen den NATO-Staaten und Russland gezogen.

-
- 1 Vgl. Spravka k Ukazu „O priostanovlenii Rossijskoj federaciej dejstvija Dogovora ob obyčnych vooružennyh silach v Evrope i svjazannyh s nim meždunarodnych dogovorov“ [Mitteilung zum Erlass „Über die Aussetzung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der damit verbundenen internationalen Verträge durch die Russische Föderation“], 14. Juli 2007, unter: http://www.norway.mid.ru/news_fp/news_fp_20_rus.html.
 - 2 Vgl. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, Mitteilung für Medien, Über die Einberufung der Sonderkonferenz zum KSE-Vertrag, 28. Mai 2007, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/191dd15588b2321143256a7d002cfd40/dc811e8ec194827fc32572e900557f11?OpenDocument.
 - 3 Der Beitrag wurde zuletzt am 12. Dezember 2007 aktualisiert.

Der ursprüngliche KSE-Vertrag,⁴ der auf dem Pariser KSZE-Gipfeltreffen am 19. November 1990 unterzeichnet worden war, spiegelte die bipolare Struktur des Kalten Krieges wider. Die Obergrenzen für die fünf Kategorien vertraglich begrenzter konventioneller Waffen und Ausrüstungen (*Treaty Limited Equipment*, TLE) beziehen sich auf die beiden „Gruppe[n] von Vertragsstaaten, die den Warschauer Vertrag von 1955“ bzw. „den Vertrag von Brüssel von 1948 oder den Vertrag von Washington von 1949 unterzeichnet haben oder diesen Verträgen beigetreten sind“.⁵ Auch das mit dem Vertrag eingeführte System regionaler Obergrenzen (Artikel IV) ist nach dem Gruppenprinzip gestaltet. Obwohl die Bestimmungen schon bei der Unterzeichnung des Vertrags veraltet waren, waren sie bis zum Beitritt der ersten drei Staaten der schon seit langem nur noch fiktiven östlichen Gruppe von Vertragsstaaten – der Tschechischen Republik, Ungarns und Polens – zur NATO im März 1999 immerhin noch tragbar.

Die Russische Föderation forderte bereits seit 1994 eine „Modernisierung“ des Vertrags mit der Begründung, ohne eine solche Modernisierung bedeute die NATO-Erweiterung eine Vertragsverletzung. Nach jahrelangem Zögern der NATO-Staaten beschlossen die Vertragsstaaten im Mai 1996 auf der ersten Überprüfungskonferenz „unverzüglich einen gründlichen Prozess in Gang [zu] setzen, dessen Ziel es ist, die Wirkungsweise des Vertrags in einem sich ändernden Umfeld [...] zu verbessern“.⁶ Im Januar 1997 wurden in der Gemeinsamen Beratungsgruppe Verhandlungen mit dem Ziel aufgenommen, die ursprünglichen Errungenschaften des KSE-Vertrags zu bewahren, gleichzeitig aber das System der Begrenzungen umzustrukturieren, um so Stabilität und Transparenz zu gewährleisten. Die Verhandlungen wurden auf dem Istanbul OSZE-Gipfeltreffen 1999 mit der Unterzeichnung zweier Dokumente zur Anpassung des KSE-Vertrags durch die 30 Vertragsstaaten abgeschlossen.⁷

4 Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa. Der Vertrag ist als Volltext erhältlich unter: <http://www.osce.org/item/13517.html>.

5 Ebenda, Artikel II, 1 (A). Artikel IV, 1, begrenzt die Anzahl der TLE für jede der beiden Gruppen von Vertragsstaaten auf 20.000 Kampfpanzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriewaffen, 6.800 Kampfflugzeuge und 2.000 Angriffshubschrauber.

6 Schlussdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken, Wien, 15.-31. Mai 1996, S. 6, unter: <http://www.osce.org/item/13517.html> (im Folgenden zitiert als: Schlussdokument der ersten Überprüfungskonferenz).

7 Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999, S. 2, unter: <http://www.osce.org/item/13517.html> (im Folgenden zitiert als: KSE-Anpassungsübereinkommen); Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999, unter: <http://www.osce.org/item/13517.html> (im Folgenden zitiert als: KSE-Schlussakte).

Das übergeordnete Ziel des angepassten KSE-Vertrags ist dasselbe wie das des ursprünglichen KSE-Vertrags: „[...] Ungleichgewichte, die für die Stabilität und Sicherheit nachteilig sind, zu beseitigen [...] und die Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen und zur Einleitung groß angelegter Offensivhandlungen in Europa zu beseitigen“.⁸ Die wichtigste Neuerung des angepassten KSE-Vertrags besteht darin, dass die kollektiven Obergrenzen für die beiden Gruppen von Vertragsstaaten durch nationale und territoriale Obergrenzen für die einzelnen Staaten ersetzt wurden.⁹ Nationale Obergrenzen beschränken die Gesamtzahl der TLE, die jeder Staat besitzen darf, unabhängig davon, wo diese stationiert sind. Territoriale Obergrenzen beschränken die Zahl der TLE in den drei Kategorien der Landstreitkräfte, die auf einem bestimmten Territorium, in der Regel dem Hoheitsgebiet eines Staates, stationiert sind, unabhängig davon, ob es sich um eigene oder um Streitkräfte anderer Vertragsstaaten handelt. Jeder Vertragsstaat hat das Recht, innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren seine nationalen und territorialen Obergrenzen einseitig um 20 Prozent anzuheben. Beide Typen von Obergrenzen zusammengenommen schaffen, verteilt über das gesamte Anwendungsgebiet, zumindest im Prinzip ein territoriales Netz, das die Stabilität und die Verteidigungsfähigkeit erhöht, gleichzeitig aber die militärische Flexibilität und die Fähigkeit zur Einleitung von Offensivhandlungen verringert.

Gerade diese Verknüpfung von Stabilität einerseits und militärischer Flexibilität andererseits wurde während der Verhandlungen über den angepassten KSE-Vertrag zum Hauptstreitpunkt. Im Juni 1998 schlugen die NATO-Staaten – in erster Linie auf Betreiben der Vereinigten Staaten – zwei Varianten eines speziellen Flexibilitätsinstruments, der sogenannten „vorübergehenden Dislozierung“¹⁰, vor. Danach hat ein Staat das Recht, im Rahmen einer „einfachen vorübergehenden Dislozierung“ seine territorialen Obergrenzen um 153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriewaffen zu überschreiten. Im Zuge einer „außerordentlichen vorübergehenden Dislozierung“ kann ein Staat seine territorialen Obergrenzen sogar um das Dreifache, also um 459 Kampfpanzer, 723 gepanzerte Kampffahrzeuge und 420 Artilleriewaffen, überschreiten. Diese Regelung kann von jedem Staat individuell und somit auch von mehreren Staaten gleichzeitig angewendet werden. Der Ausdruck „vorübergehend“ wurde nicht näher definiert, womit offen blieb, wie lange eine vorübergehende Dislozierung andauern kann.

Ursprünglich war die Russische Föderation nicht bereit, einem solch hohen Maß an Flexibilität zuzustimmen. Nach ihren Berechnungen konnte die

8 KSE-Anpassungsübereinkommen, a.a.O. (Anm. 7), Artikel 1.

9 Vgl. ebenda, Artikel 5 und 6.

10 Proposal on Certain CFE Treaty Mechanisms by the Kingdom of Belgium, Canada, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Republic of Iceland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Norway, the Portuguese Republic, the Kingdom of Spain, the Republic of Turkey, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America, JCG.DEL/28/98, 22. Juni 1998 (eigene Übersetzung).

NATO unter maximaler Ausnutzung ihrer Flexibilitätsinstrumente ihre Bestände in den drei neuen NATO-Mitgliedstaaten Polen, Ungarn und Tschechien um 1.799 Kampfpanzer, 4.142 gepanzerte Kampffahrzeuge und 2.142 Artilleriewaffen erhöhen.¹¹ Die Verhandlungen gerieten dadurch in ein kritisches Stadium, in dem es nur noch drei Optionen gab: *erstens* die Abschwächung der Flexibilitätsinstrumente, insbesondere der vorübergehenden Dislozierung; *zweitens* den Verzicht einiger Staaten auf die Nutzung eines Teils der Flexibilitätsinstrumente und *drittens* die weitere Absenkung der territorialen Obergrenzen einiger mitteleuropäischer Staaten.

Da die USA nicht bereit waren, die Flexibilitätsinstrumente abzuschwächen, einigte man sich auf eine Kombination der Optionen zwei und drei, wobei Polen, die Slowakische Republik, Ungarn und die Tschechische Republik ihre territorialen Obergrenzen um insgesamt 1.700 TLE reduzierten.¹² Außerdem erklärten die vier genannten Staaten sowie Belarus, Deutschland und die Ukraine, dass sie nicht beabsichtigten, ihre territorialen Obergrenzen anzuheben.¹³ Insbesondere Polen wurde dieser Schritt dadurch erleichtert, dass Russland erklärte, es habe derzeit „keine Gründe, Pläne oder Absichten, wesentliche Kampfkräfte, seien es Luftstreitkräfte oder Bodentruppen, in dem besagten Gebiet [Oblast Kaliningrad und Pskow, W.Z.] zusätzlich auf Dauer zu stationieren“.¹⁴ Auf der Grundlage dieser Erklärungen war Russland bereit, die in den angepassten KSE-Vertrag aufgenommenen Bestimmungen über einfache und außerordentliche vorübergehende Dislozierungen zu akzeptieren. In Bezug auf regionale Begrenzungen wurden die konzentrischen Zonen in Mitteleuropa und die Hinlänglichkeitsregel abgeschafft; die Flankenregelung von 1996 wurde dagegen in modifizierter Form beibehalten.¹⁵

11 Vgl. Wolfgang Zellner, Der KSE-Vertrag – Anpassung an veränderte strategische Bedingungen, in: Die Friedenswarte 75/2000, 2, S. 193.

12 Vgl. KSE-Schlussakte, a.a.O. (Anm. 7), Anhang 1, Erklärung im Namen der Tschechischen Republik; Anhang 2, Erklärung im Namen der Republik Ungarn; Anhang 3, Erklärung im Namen der Republik Polen; Anhang 4, Erklärung im Namen der Slowakischen Republik.

13 Vgl. ebenda, Anhang 6, Erklärung im Namen der Republik Belarus; Anhang 7, Erklärung im Namen der Tschechischen Republik; Anhang 8, Erklärung im Namen der Bundesrepublik Deutschland; Anhang 9, Erklärung im Namen der Republik Ungarn; Anhang 10, Erklärung im Namen der Republik Polen; Anhang 11, Erklärung im Namen der Slowakischen Republik; Anhang 12, Erklärung im Namen der Ukraine.

14 Ebenda, Anhang 5, Erklärung im Namen der Russischen Föderation.

15 Die regionalen Begrenzungen des KSE-Vertrags von 1990 sahen drei konzentrischen Kreisen entsprechende Obergrenzenzonen in der „Mitte“ Europas vor (Artikel IV), mit denen die Streitkräftekonzentration an der „Frontlinie“, der innerdeutschen Grenze, beschränkt werden sollte. Eine zusätzliche Flankenregelung begrenzte die TLE in den nördlichen und südlichen Gebieten (Artikel V). Die Hinlänglichkeitsregel (Artikel VI), die lediglich auf die Sowjetunion Anwendung finden konnte, begrenzte die TLE eines Vertragsstaates auf etwa ein Drittel der TLE aller Vertragsstaaten zusammen. Auf der KSE-Überprüfungskonferenz 1996 einigten sich die Vertragsstaaten auf eine neue Flankenregelung. Die alten Flankenobergrenzen der Russischen Föderation (1.300 Kampfpanzer, 1.380 gepanzerte Kampffahrzeuge, 1.680 Artilleriewaffen) wurden auf ein erheblich verkleinertes Gebiet angewendet, während für die alte russische Flankenregion erheblich höhere Obergrenzen festgelegt wurden (1.800 Kampfpanzer, 3.700 gepanzerte Kampffahrzeuge, 2.400 Artilleriewaffen); vgl. Schlussdokument der ersten Überprüfungs-konferenz, a.a.O. (Anm.

Der angepasste KSE-Vertrag stärkt die territoriale Souveränität der einzelnen Vertragsparteien. Das Recht eines jeden Vertragsstaates darüber zu entscheiden, ob er die Dislozierung von Fremdstreitkräften auf seinem Hoheitsgebiet zulässt oder nicht, wurde durch die schärfere Formulierung des Erfordernisses der Zustimmung des aufnehmenden Staates zur Stationierung von Fremdstreitkräften bekräftigt. Eine in dieser Hinsicht wichtige Bestimmung lautet, dass alle Vertragsparteien über eine solche Zustimmung in Kenntnis gesetzt werden müssen.¹⁶ Der Informationsaustausch und das Inspektionsregime wurden ebenfalls verstärkt, wobei die Zahl der Inspektionen um etwa ein Drittel erhöht wurde. Nach Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags kann ihm jeder OSZE-Teilnehmerstaat, dessen Territorium im Anwendungsgebiet des Vertrags liegt, beitreten.¹⁷ Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Streitkräfte der neuen NATO-Mitglieder Estland, Lettland, Litauen und Slowenien sowie Fremdstreitkräfte, die potenziell auf ihrem Hoheitsgebiet stationiert sind, bislang keiner Begrenzung durch das KSE-Regime unterliegen.¹⁸

Uneinigkeit über die „Istanbuler Verpflichtungen“

Die Ratifizierung und das Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags stoßen seit 1999 auf erhebliche Probleme. Bis heute haben lediglich Russland, die Ukraine, Belarus und Kasachstan den Vertrag ratifiziert. War zwischen 1999 und 2001 die Tatsache, dass Russlands Bestände in der Flankenregion die Flankenobergrenzen von 1996 ebenso wie diejenigen des angepassten KSE-Vertrags erheblich überschritten, das größte Hindernis, so war nach dem Prager NATO-Gipfel 2002 vor allem die Nichterfüllung der Verpflichtung Russlands, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen, der Grund für die Weigerung der NATO-Staaten, den Vertrag zu ratifizieren. Zur Zeit der Unterzeichnung des angepassten KSE-Vertrags überschritten Russlands Bestände in der Flankenregion (wie auch immer diese definiert war) die vereinbarten Obergrenzen erheblich. In einer Erklärung vom 1. No-

6), Anlage A: Dokument, das von den Vertragsstaaten des Vertrags vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa vereinbart wurde, Artikel II und III. Im KSE-Anpassungsübereinkommen wurde die verkleinerte russische Flankenregion mit den Obergrenzen des Vertrags von 1990 mit Ausnahme der gepanzerten Kampffahrzeuge, deren Obergrenze auf 2.140 angehoben wurde, kombiniert; vgl. KSE-Anpassungsübereinkommen, a.a.O. (Anm. 7), Artikel 6, und das im Anpassungsübereinkommen enthaltene „Protokoll über territoriale Obergrenzen für die durch den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen“.

16 Vgl. KSE-Anpassungsübereinkommen, a.a.O. (Anm. 7), Artikel 2 und Artikel 14 (2).

17 Vgl. ebenda, Artikel 18.

18 Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Bestimmungen des angepassten KSE-Vertrags über einfache und außerordentliche vorübergehende Dislozierungen, die jedem einzelnen Vertragsstaat zustehen.

vember 1999 hatte Russland explizit zugesagt, alle Vertragsverpflichtungen einzuhalten.¹⁹

Auf ihrem Treffen am 24. Mai 2000 in Florenz nahmen die Außenminister der NATO-Staaten „die Zusicherungen Russlands zur Kenntnis [...] dass diese Überschreitung der KSE-Obergrenzen vorübergehender Natur sein wird“, und gaben ihrer Erwartung Ausdruck, „dass Russland seiner Zusage nachkommt, so bald wie möglich Reduzierungen bis auf die KSE-Obergrenzen vorzunehmen [...]“. Darüber hinaus erklärten sie: „Auf dieser Grundlage werden die Bündnispartner weiter auf das Inkrafttreten des angepassten Vertrags hinarbeiten.“²⁰ Ende 2001 erklärte Russland, es habe die vereinbarten Flankenobergrenzen erreicht, und auf dem Prager Gipfeltreffen begrüßten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten „die wichtigen Ergebnisse der Anstrengungen Russlands, Streitkräfte im Vertragsgebiet gemäß Artikel 5 des Vertragswerks auf vereinbarte Obergrenzen zu reduzieren“.²¹ Damit war das erste Hindernis für die Ratifizierung beseitigt.

Das zweite und, wie sich später herausstellen sollte, gravierendere Hindernis für die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die NATO-Staaten ist die Tatsache, dass Russland der Verpflichtung, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen, bislang nicht nachgekommen ist. Diese sogenannten Istanbuler Verpflichtungen gehen auf die Gipfelerklärung von Istanbul zurück, in der die OSZE-Teilnehmerstaaten „die von der Russischen Föderation eingegangene Verpflichtung, die russischen Streitkräfte bis Ende 2002 aus dem Hoheitsgebiet Moldaus vollständig abzuziehen [begrüßen]“.²² Russlands Verpflichtung zum Abzug seiner Streitkräfte aus Georgien ist in einer Gemeinsamen Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens enthalten, die der KSE-Schlussakte als Anhang beigefügt ist und in der Russland sich dazu verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2000 die Anzahl seiner TLE in Georgien auf 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme zu reduzieren, ebenfalls bis zum 31. Dezember die TLE abzuziehen, die sich in den russischen Militärstützpunkten Wasiani und Gudauta befinden, und die beiden Stützpunkte bis zum 1. Juli 2001 aufzulösen. Des Weiteren erklärten beide Seiten ihre Bereitschaft, im „Verlauf des Jahres 2000 [...] Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki und der russischen Militärobjekte im Hoheitsgebiet Georgiens zu Ende zu führen“.²³

19 Vgl. KSE-Schlussakte, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

20 Kommuniqué anlässlich des Treffens des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister am 24. Mai 2000 in Florenz, Absatz 51, NATO Press Release M-NAC-1(2000)52, 24. Mai 2000, unter: <http://www.nato.int/docu/other/de/2000/p00-052de.htm>.

21 Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag am 21. November 2002, Absatz 15, NATO Press Release 2002(127), 22. November 2002, unter: <http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm>.

22 Gipfelerklärung von Istanbul, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr., S. 47-61, Absatz 19, unter: <http://www.osce.org/mc/documents.html>.

23 KSE-Schlussakte, a.a.O. (Anm. 7), Anhang 14, Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens, 17. November 1999.

Die gegenwärtige Position der NATO-Staaten, den angepassten KSE-Vertrag erst dann zu ratifizieren, wenn Russland seine Istanbuler Verpflichtungen erfüllt hat, bildete sich allerdings erst drei Jahre nach dem Istanbuler Gipfel auf dem Prager NATO-Gipfel von 2002 heraus. Auf dem Außenministertreffen in Florenz im Jahr 2000 hatten die NATO-Staaten noch erklärt: „Wir erwarten die baldige und effektive Implementierung von Russlands Verpflichtungen zur Reduzierung und zum Abzug seiner Streitkräfte aus Moldau und Georgien.“²⁴ Von einer Verknüpfung dieser Frage mit der Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags ist jedoch hier noch nicht die Rede. Der Jahresabrüstungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 geht sogar noch weiter und fordert explizit, die Ratifizierung von den Istanbuler Verpflichtungen abzukoppeln: „Einige Staaten beharren aber auf der Erfüllung auch dieser nicht KSE-relevanten Verpflichtungen [zum Abzug russischer Truppen aus Georgien und Moldau, W.Z.] aus der Schlussakte von Istanbul durch Russland. Damit würde die Ratifikation des Anpassungsübereinkommens von der Lösung eher untergeordneter Fragen abhängig gemacht, und es bestünde die Gefahr, dass das Inkrafttreten des für die Sicherheit und Stabilität des gesamten europäischen Kontinents so elementaren Rüstungskontrollabkommens auf die lange Bank geschoben oder gar unmöglich wird.“²⁵ Und genau das ist eingetreten. Nachdem Deutschland auf dem Prager NATO-Gipfel 2002 offenbar nicht in der Lage war, seine Position aufrechtzuerhalten, erklärten die NATO-Staaten schließlich: „Wir drängen auf die zügige Erfüllung der noch ausstehenden Istanbuler Verpflichtungen in Bezug auf Georgien und Moldau, die die Voraussetzungen dafür schaffen werden, dass die Mitglieder des Bündnisses und andere Vertragsstaaten die Ratifikation des angepassten KSE-Vertrags weiterführen können.“²⁶ Damit hatten die NATO-Staaten ein Junktim zwischen der Ratifizierung des Vertrags und dem Abzug der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau hergestellt, was von Russland natürlich vehement zurückgewiesen wurde. Die NATO-Staaten versuchten auf diese Weise den angepassten KSE-Vertrag als Hebel für den Abzug der russischen Truppen und damit indirekt als Mittel zur Lösung der Territorialkonflikte in Georgien und Moldau einzusetzen.

Eine detaillierte Darstellung der seit 1999 geführten mühsamen Debatte über den Rückzug der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen. Der heutige Stand ist der, dass der Abzug der russischen Streitkräfte aus Georgien nach Jahren der Blockade entsprechend einem georgisch-russischen Übereinkommen vom März 2006 ein Jahr vor dem vereinbarten Zeitpunkt abgeschlossen werden konnte.

24 Kommuniké anlässlich des Treffens des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister am 24. Mai 2000 in Florenz, a.a.O. (Anm. 20), Absatz 51.

25 Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2002), Berlin 2002, S. 36, in: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1104, 2. Juni 2003, Unterrichtung durch die Bundesregierung.

26 Prager Gipfelerklärung, a.a.O. (Anm. 21), Absatz 15.

Probleme bereiten noch die Anwesenheit russischer (GUS-)Friedenstruppen in Abchasien und Südossetien sowie die Übergabe des Militärstützpunktes in Gudauta; Gudauta liegt in Abchasien und ist somit georgischer Kontrolle entzogen. Hier könnte eine – von Deutschland vorgeschlagene – OSZE-Erkundungsmission Abhilfe schaffen.²⁷ In Moldau (Transnistrien) befinden sich in einem russischen Depot noch rund 20.000 Tonnen Munition unter russischer Bewachung.²⁸ Auch in Transnistrien sind noch russische (GUS-)Friedenstruppen stationiert. Ein besonderes Problem auf Seiten der NATO besteht darin, dass unter den NATO-Staaten keine Einigkeit darüber herrscht, ob die russischen Friedenstruppen unter die Istanbuler Verpflichtungen fallen oder nicht. Während u.a. die USA, Großbritannien, Rumänien, Polen, die Tschechische Republik und die baltischen Staaten diese Frage mit ja beantworten, sind Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und weitere Staaten gegenteiliger Meinung. Die USA zeigen sich allerdings in der Frage der Istanbuler Verpflichtungen im Allgemeinen und der Friedenstruppen im Besonderen seit Kurzem ziemlich flexibel.

Alles in allem hat sich das von den NATO-Staaten hergestellte Junktim zwischen der Erfüllung der Istanbuler Verpflichtungen und der Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags als gravierende Fehlkalkulation erwiesen. Es hat die Ratifizierung und das Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags erheblich verzögert und wird vielleicht sogar zum Zusammenbruch des gesamten KSE-Regimes beitragen, gleichzeitig hat es aber weder zum Abzug der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau geführt, noch zur Lösung der dortigen Territorialkonflikte.

Russlands Drohung, den KSE-Vertrag auszusetzen – das Ende des „Eckpfeilers der europäischen Sicherheit“?

Nachdem es den KSE-Vertragsstaaten auf der außerordentlichen Konferenz vom 12.-15. Juni 2007 nicht gelungen war, eine Lösung zu finden, unterzeichnete Russlands Präsident Putin am 13. Juli 2007 einen Erlass, in dem die Aussetzung des KSE-Vertrags ins Auge gefasst wurde. Dieser Schritt wurde mit einer Reihe „außergewöhnlicher Umstände“ und mit Forderungen untermauert, die weit über die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die NATO-Staaten hinausgehen. In dem Erlass geht es konkret um folgende Punkte:²⁹

27 Vgl. Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2006), Berlin 2006, S. 43, unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ABRBericht2006.pdf>.

28 Vgl. ebenda.

29 Alle Zitate in der nachfolgenden Aufzählung sind dem Erlass über die Aussetzung des KSE-Vertrags, a.a.O. (Anm. 1), entnommen und sind eigene Übersetzungen.

- Der Erlass kritisiert, dass „Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, die Slowakei und Tschechien die Formalitäten in Bezug auf die Veränderungen in der Zusammensetzung der Gruppen der KSE-Vertragsstaaten durch ihren Beitritt zur NATO“ umgangen haben.
- Er verweist auf die „negativen Folgen der geplanten Dislozierung amerikanischer konventioneller Streitkräfte in Bulgarien und Rumänien“ und fordert die Erarbeitung einer gemeinsamen Definition des Begriffs „substanzielle Kampftruppen“. Hintergrund dieser Forderung sind Erklärungen der NATO, sie werde in den neuen NATO-Staaten keine „substanziellen Kampftruppen“ („*substantial combat forces*“) stationieren.
- Russland kritisiert das Versäumnis der NATO-Staaten, den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren, und fordert „das Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags oder zumindest den Beginn der vorläufigen Anwendung des Anpassungsvertrags bis spätestens 1. Juli 2008“.
- Russland beanstandet darüber hinaus, dass „Ungarn, Polen, die Slowakei und Tschechien ihren in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen zur Anpassung ihrer territorialen Obergrenzen noch nicht nachgekommen sind“. Dazu ist anzumerken, dass die genannten Staaten zwar tatsächlich ihre territorialen Obergrenzen noch nicht notifiziert haben, die Voraussetzung dafür wäre allerdings das Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags.
- Russland stellt des Weiteren fest, dass „sich die Nichtbeteiligung Estlands, Lettlands und Litauens am KSE-Vertrag nachteilig auf die Erfüllung der politischen Verpflichtungen Russlands zur militärischen Zurückhaltung im nordwestlichen Teil der Russischen Föderation auswirkt“, und verlangt die Einbeziehung der drei baltischen Staaten in das KSE-Regime, was aber ebenfalls erst nach Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags möglich ist.
- Russland fordert „die Herabsetzung der erlaubten Höchstgrenzen der Bestände an vertraglich begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen für NATO-Staaten als Ausgleich für die Potenziale, die das Bündnis durch seine Erweiterung hinzugewonnen hat“. Das wiederum würde die Wiederbelebung der längst überholten Vorstellung eines ausgewogenen Streitkräfteverhältnisses zwischen Ost und West bedeuten, die ja gerade mit Hilfe des angepassten KSE-Vertrags überwunden werden sollte.
- Schließlich verlangt Russland in Übereinstimmung mit früheren Forderungen „die Abschaffung der Flankenbeschränkungen auf russischem Hoheitsgebiet“.

Die Russische Föderation drohte mit der Aussetzung des Vertrags für den Fall, dass diese Forderungen nicht innerhalb von 150 Tagen, d.h. bis zum 12. Dezember 2007, verhandelt würden. Auf gemeinsame Initiative Frankreichs

und der Bundesrepublik fanden im Oktober und November 2007 zwei informelle Konferenzen der KSE-Vertragsstaaten plus Estland, Lettland, Litauen und Slowenien als neue NATO-Mitgliedstaaten statt, die zwar eine Menge neuer Ideen hervorbrachten, jedoch nicht zu einem Durchbruch führten. Und obwohl sich die USA im Vorfeld des vom 29.-30. November in Madrid stattfindenden OSZE-Ministerratstreffens in der Frage der Istanbuler Verpflichtungen weitaus flexibler gezeigt hatten als bisher, scheiterten auch die dortigen Verhandlungen. Präsident Putin setzte seinen Erlass, den das russische Parlament im November gebilligt hatte, am 30. November, noch während der OSZE-Ministerrat tagte, in Kraft. Allerdings signalisierte Russland, dass es auch nach Verstreichen des Ultimatums vom 12. Dezember verhandlungsbereit bliebe.

Russlands Schachzug scheint nicht in erster Linie innenpolitische Gründe zu haben. Die anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sind zwar für den russischen Präsidenten ein willkommener Anlass, Stärke zu demonstrieren. Auch hat der zunehmende Autoritarismus in der Russischen Föderation im Verein mit einer verstärkten Ressourcenbasis unbestreitbar bewirkt, dass sich Moskaus Position in regionalen Konflikten zusehends verhärtet. Der wichtigste Grund für Russlands Schritt ist jedoch viel mehr in den zunehmend mit Problemen belasteten Beziehungen zwischen Russland und den westlichen Staaten, insbesondere den USA, zu sehen. Aus russischer Sicht hat der Westen unter der Führung der USA seine alte Politik der politisch-militärischen Einhegung Russlands wieder aufgenommen, die Schritt für Schritt in Form neuer Erweiterungsrunden, der Vorwärtsstationierung amerikanischer Streitkräfte und des Projekts eines weltweiten Raketenschutzschildes mit einzelnen in Europa stationierten Komponenten umgesetzt wird. Russlands Aussetzung des KSE-Vertrags ist somit also weniger ein offensives Vorgehen als vielmehr der Versuch, einer als inakzeptabel empfundenen Situation zu entkommen. Und wie so oft in der russischen Politik ist sie eher eine Reaktion denn Teil einer durchdachten Strategie. Letzten Endes hat Russland selbst die größten Nachteile von einem Zusammenbruch des KSE-Regimes zu erwarten.

Vorwärts in die Vergangenheit? Die Gefahr einer erneuten Teilung Europas

Der Kalte Krieg war kein einzigartiger, vom Verlauf der übrigen Geschichte isolierbarer Zeitabschnitt, sondern lediglich eine – wenn auch extreme – *Form* der Ost-West-Teilung Europas. Der *Inhalt* dieser Teilung, die über Jahrhunderte Bestand hatte, hängt eher mit dem unterschiedlichen Grad sozialer und politischer Modernisierung zusammen, einschließlich aller damit verbundenen Dimensionen, von den herrschenden Wertvorstellungen über die Beschaffenheit der Gesellschaft bis hin zur Art der Staatlichkeit. Die Frage, ob die sich vertiefenden Trennlinien in Europa zur Rückkehr einer mit

dem Kalten Krieg vergleichbaren bipolaren Konfrontation führen werden, ist daher falsch gestellt. Das tun sie natürlich nicht – und sei es auch nur deshalb, weil der Aufstieg Chinas und Indiens die Rückkehr zu einer bipolaren Konstellation gar nicht mehr zulässt. Die Frage muss vielmehr lauten: Wie geht man politisch mit den in Europa existierenden Trennlinien – die wohl auch noch geraume Zeit existieren werden – um? Werden sie sich weiter vertiefen oder können sie durch Kooperation überbrückt werden? In diesem Kontext ist die Zukunft des KSE-Regimes von Bedeutung, und zwar hauptsächlich in einem politischen Sinne.

Auch wenn es schwierig ist, mögliche Szenarien der weiteren Entwicklung des KSE-Regimes und ihre Konsequenzen für den breiteren europäischen Kontext (und umgekehrt) vorherzusagen, können an dieser Stelle doch einige vorläufige Schlüsse gezogen werden.

Erstens: Es führt kein Weg zurück zum alten KSE-Vertrag von 1990, weder im politischen Sinne, noch was die Implementierung anbelangt. Wenn der KSE-Vertrag überhaupt eine Zukunft hat, dann nur in der angepassten Fassung von 1999, wahrscheinlich unter Einschluss einiger neuer Elemente.

Zweitens: Bis 2006 wäre es möglich gewesen, den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren und in Kraft zu setzen, ohne dass Russland weitere Forderungen gestellt hätte. Die lange Verzögerung bei der Ratifizierung des Vertrags seitens der NATO-Staaten hat Russland jedoch zu weitergehenden Forderungen provoziert. Es scheint eher unwahrscheinlich, dass diese von der Ratifizierungsfrage wieder abgekoppelt werden können.

Drittens: Je näher das Datum 12. Dezember rückte, desto flexibler zeigten sich die USA gegenüber den Istanbuler Verpflichtungen, einschließlich der Frage der russischen Friedenstruppen. In nur wenigen Wochen schien sich eine Lösung in dieser Angelegenheit, die acht Jahre lang wie eine heilige Kuh behandelt worden war, abzuzeichnen. Es scheint, dass die USA weder für das Scheitern des KSE-Regimes verantwortlich gemacht werden noch die guten Beziehungen zu Russland belasten wollten, die für die Lösung anderer Probleme, z.B. bezüglich der Situation im Iran, wichtig sind. Leider blieben allerdings die Positionen zu drei der wichtigsten zusätzlichen russischen Forderungen verhärtet: Erstens hat die Türkei – anders als die USA – definitiv ein besonderes Interesse an der Flankenregelung; Norwegen hat sich dagegen in dieser Hinsicht wesentlich flexibler gezeigt. Zweitens ist es nur schwer vorstellbar, dass die NATO Russlands Idee, Bündnisobergrenzen für die NATO einzuführen, akzeptieren könnte, da dies einen Schritt zurück zum Blockkonzept von vor 1999 bedeuten würde. Und drittens ist Russlands Forderung nach sofortiger provisorischer Anwendung des angepassten KSE-Vertrags nur schwer zu erfüllen, da dies neue Gesetze in den meisten der NATO-Länder erfordern würde. Es ist geradezu eine Ironie der Geschichte, dass in dem Moment, da die Istanbuler Verpflichtungen, die die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags seit 1999 verzögert haben, lösbar geworden sind, andere und derzeit schwerwiegendere Hindernisse auftauchen.

Viertens: Die Aussetzung des KSE-Vertrags und erst recht der Zusammenbruch des gesamten Vertragsregimes wird mehrere z.T. unmittelbare, z.T. langfristig in Erscheinung tretende Folgen haben:

- Der Informationsaustausch und die Inspektionen werden eingestellt. Das bedeutet das Ende kooperativer Transparenz zugunsten einseitiger Transparenz für diejenigen, die über Satelliten verfügen – ein schwerer Schlag für eine kooperative europäische Sicherheitspolitik.
- Da die derzeitigen Bestände fast aller Vertragsstaaten deutlich unterhalb der jeweiligen nationalen Obergrenzen liegen, besteht nur wenig Anlass zu der Sorge, die Suspendierung des KSE-Vertrags oder der Zusammenbruch des KSE-Regimes könnte zu einem generellen Anstieg in den fünf Kategorien vertraglich begrenzter Waffen und Ausrüstungen führen. Wozu es jedoch kommen könnte, sind erneute subregionale Streitkräftekonzentrationen, insbesondere in der südlichen Flankenregion sowie in den Oblasten Kaliningrad und Pskow.
- Im Zusammenhang damit ist die Frage völlig offen, wie lange die politischen Verpflichtungen in den Anhängen der KSE-Schlussakte eine längerfristige Aussetzung des KSE-Vertrags überleben würden.

Alles in allem ist die Gefahr groß, dass das Vertragsregime sich allmählich aufzulösen beginnen wird, wenn die Aussetzung sich zu lange hinzieht. Bis zum endgültigen Zusammenbruch des KSE-Vertrags bleiben vielleicht nur noch wenige Monate.

Fünftens: Der Zusammenbruch des KSE-Regimes würde auch das Wiener Dokument von 1999 in größte Gefahr bringen und damit das gesamte System kooperativer Sicherheit in Europa aushöhlen. Dies gilt umso mehr, als dieses Schlüsseldokument der Rüstungskontrolle, das in den ureigenen Zuständigkeitsbereich der OSZE fällt, in großen Teilen veraltet ist und die NATO-Staaten nur widerwillig bereit sind, über russische Vorschläge zur Anpassung des Dokuments an die veränderten Bedingungen zu diskutieren. Verglichen mit dem Wiener Dokument von 1999 ist der Rest des Rüstungskontroll-*Acquis* der OSZE – mit Ausnahme des in erster Linie normativen Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit – von nachrangiger Bedeutung. Wenn der KSE-Vertrag scheitert und das Wiener Dokument unter Druck gerät, würde die OSZE somit einen ihrer letzten Arbeitsbereiche verlieren, an denen Russland überhaupt noch Interesse hat: die Rüstungskontrolle. Damit wäre sie letztendlich mehr oder weniger ausschließlich auf die menschliche Dimension reduziert – und gerade an dieser haben einige Teilnehmerstaaten, u.a. Russland, nicht das geringste Interesse.

Sechstens: Das Interesse an Rüstungskontrolle nimmt in vielen europäischen Hauptstädten und in den USA insgesamt ab. Es wäre mehr als optimistisch zu erwarten, dass sich dies unter einem neuen US-Präsidenten substanziell ändern wird. Vor diesem Hintergrund wäre es interessant zu sehen, ob die Krise

der europäischen Rüstungskontrolle diejenigen anspornt, die mit dem gesamten Bereich ohnehin schon abgeschlossen haben, oder aber diejenigen, die bereit sind, sich für ihn einzusetzen und ihn wiederherzustellen. Trotz der seit Kurzem feststellbaren größeren Flexibilität ist die Chance, dass eine solche Initiative von den USA ausgeht, relativ gering. Folglich müssen die EU-Staaten wesentlich entschlossener handeln, wollen sie das erhalten, was sie in besseren Tagen als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ bezeichnet haben. Das denkbar schlechteste Szenario für das KSE-Vertragsregime wäre, wenn es sang- und klanglos untergehen würde, ohne dass auch nur der geringste Versuch unternommen wird, dieses Kernelement des europäischen Rüstungskontrollregimes zu erhalten.

Alles in allem besteht die Gefahr, dass immer zahlreichere Trennlinien zwischen Ost und West sich wechselseitig auch noch immer weiter vertiefen, ohne dass sie durch Kooperation überbrückt, neutralisiert oder zumindest abgemildert werden. Dass es eine normative Kluft zwischen Russland und anderen GUS-Ländern auf der einen und dem Westen auf der anderen Seite gibt, ist kaum zu leugnen. Diese Situation wird durch Differenzen in Bezug auf Regionalkonflikte und Besorgnisse hinsichtlich der Energiesicherheit noch verschärft. In diesem Umfeld kann das Wegbrechen eines Schlüsselements des europäischen Regimes kooperativer Sicherheit einen – weit weniger im engen militärischen, als vielmehr im weiteren politischen Sinne – negativen Katalysatoreffekt haben und dazu führen, dass Europa erneut als geteilter Kontinent wahrgenommen wird. Eine weitere Ursache für die Vertiefung der Spannungen mit Russland (aber nicht nur mit Russland) zeichnet sich bereits jetzt ab: die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. Ob es den KSE-Vertragsstaaten – und insbesondere den Mitgliedstaaten der EU – gelingen wird, den KSE-Vertrag in einem solchen Umfeld zu bewahren, wird ihr Bekenntnis zu einem wirksamen Multilateralismus auf eine harte Bewährungsprobe stellen.

Auswirkungen der Kosovo-Statusverhandlungen auf das Verhältnis zwischen Russland und der EU sowie auf die *De-facto*-Staaten im postsowjetischen Raum¹

Einführung

Internationale Gäste, die noch vor zwei Jahren nach Abchasien reisten, um Gespräche zur Lösung der Statusfrage dieser seit Jahren *de facto* unabhängigen, international jedoch nicht anerkannten Republik zu führen, stellten oftmals verblüfft fest, dass die Kosovo-Statusverhandlungen in den abchasischen Argumentationen einen wesentlichen Platz einnahmen. Bis dahin waren überregionale Statusvergleiche nur innerhalb des theoretischen Diskurses üblich, um schließlich Lösungskonzepte für den jeweiligen ethnopolitischen Konflikt herauszuarbeiten.² In den politischen Verhandlungen hingegen spielten interregionale Bezüge kaum eine Rolle. Diese Position ist bezogen auf den postsowjetischen Raum auf die Dauer vermutlich nicht haltbar.

Insgesamt gibt es in der Region vier bis heute ungelöste ethnoterritoriale Konflikte: Georgien ringt um die Reintegration der abtrünnigen Gebiete Abchasien und Südossetien, Berg-Karabach ist *de facto* von Aserbaidzhan unabhängig und die Republik Moldau besitzt keinen realen Einfluss mehr auf Transnistrien. Diese vier Quasi-Staaten haben sich gegenseitig anerkannt und bezeichnen sich nunmehr als „SNG-2“, also als „zweite GUS“, und hin und wieder auch als „NATO-2“.³ Ihre Statusverhandlungen sind eng miteinander verknüpft, obwohl die Konflikthintergründe sehr unterschiedlich sind und letztlich auch der angestrebte Status nicht überall die staatliche Unabhängigkeit ist. Nichtsdestoweniger führt der in allen vier Fällen ungeklärte Status zu einer emotionalen Bindung zwischen Abchasen, Südosseten, Transnistriern und Karabach-Armeniern. Gleichzeitig wird allen weiteren Völkern Sympa-

1 Der Beitrag wurde zuletzt im Dezember 2007 aktualisiert. Die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo war zu diesem Zeitpunkt noch nicht erfolgt.

2 Zu Abchasien siehe z.B. Natela Akaba, *The Swiss Experience and Prospects for a Peaceful Abkhazian-Georgian Peace Settlement*, in: Bruno Coppieters/David Darchiashvili/Natela Akaba (Hrsg.), *Federal Practice. Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, Brüssel 2000, S. 75-89; David Darchiashvili, *Swiss Federalism: Lessons for Georgian-Abkhazian Relations*, in: ebenda, S. 61-67. Die üblichen Bezüge zu den Åland Inseln und dem Volk der Sami finden sich z.B. bei Tim Potier, *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. A Legal Appraisal*, The Hague/London/Boston 2001, speziell S. 54ff.

3 SNG-2 ist ein Wortspiel, das nur im Russischen möglich ist: Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) heißt auf Russisch *Sodruzhestvo Nezavisimych Gosudarstv* (SNG). Dies wurde von den vier Quasi-Staaten in *Sodruzhestvo Nepriznanych Gosudarstv* (Gemeinschaft nichtanerkannter Staaten), also SNG-2, umformuliert. Die seltener verwendete Bezeichnung NATO-2 steht für Nagornij-Karabach (Berg-Karabach), Abchasien, Transnistrien und Südossetien.

thie bekundet, die ebenfalls um Selbstbestimmung, Autonomie und Unabhängigkeit kämpfen, wie z.B. den Tschetschenen und den Kosovo-Albanern. Gerade der Bezug zum Kosovo erhielt im Oktober 2005 mit der Ernennung des finnischen Diplomaten Martti Ahtisaari zum VN-Sondergesandten für das Kosovo neue Relevanz. Ahtisaari wurde beauftragt, eine Lösung für die Statusfrage des Kosovo zu konzipieren und damit das letzte noch offene Kapitel in der Geschichte des ehemaligen Jugoslawien zu schließen.⁴ Die Möglichkeit einer Unabhängigkeit des Kosovo wurde bereits Anfang 2006 explizit thematisiert. Daraufhin häuften sich Pressemitteilungen, in denen die russische Regierung verlauten ließ, dass erstens eine mögliche Unabhängigkeit des Kosovo den Interessen Serbiens zuwiderlaufe und deshalb inakzeptabel sei und dass zweitens im Falle der internationalen Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo Russland im Gegenzug andere *De-facto*-Staaten anerkennen würde, und zwar namentlich Abchasien, Südossetien und Transnistrien. Als Ahtisaari im Februar 2007 seinen lang erwarteten Vorschlag zur zukünftigen Regelung der Statusfrage des Kosovo vorstellte, verhärteten sich die Positionen.⁵

Bislang konnte im VN-Sicherheitsrat keine neue gemeinsame Resolution für das Kosovo zur Abstimmung gestellt werden, da Russland als ständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat droht sein Veto einzulegen, falls die Interessen Serbiens unberücksichtigt bleiben. Die genauen Hintergründe dieser Blockade sowie deren Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Russland, den USA und Europa werden im Folgenden dargelegt. Ein besonderer Schwerpunkt liegt hierbei auf den möglichen Folgen der Kosovo-Statusdebatte für die ungelösten Statusfragen im postsowjetischen Raum.

Die Kosovo-Statusfrage

Bezugnehmend auf die in der Sicherheitsratsresolution 1244 festgelegte Verpflichtung, einen politischen Prozess zur Kosovo-Statusfrage einzuleiten, kündigte Ahtisaari im November 2006 an, in Kürze einen Entwurf zur end-

4 Völlig außer Acht gelassen wird hierbei, dass trotz der friedlichen Loslösung Montenegros von Serbien ethnopolitische Differenzen innerhalb des ehemaligen Jugoslawien fort-dauern. Wichtigstes Beispiel ist die Republika Srpska innerhalb Bosnien und Herzegowinas, die, durch ethnische Säuberungen künstlich entstanden und *de facto* losgelöst von der Politik und Verwaltung in Sarajewo, die Unabhängigkeit bzw. die Angliederung an Serbien anstrebt.

5 Ahtisaaris Vorschlag sowie sein Bericht zum Status des Kosovo sind enthalten in: United Nations Security Council, Letter Dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. Addendum: Comprehensive Proposal for the Kosovo Status settlement, S/2007/168/Add.1, 26. März 2007; ders., Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, S/2007/168, 26. März 2007, unter: http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf bzw. unter: <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf>.

gültigen Lösung der Kosovo-Statusfrage vorzulegen.⁶ Tatsächlich wurde sein Vorschlag offiziell jedoch erst am 25. März 2007 im VN-Sicherheitsrat vorgestellt. Grund für die Verzögerung waren die für den 21. Januar 2007 angesetzten Parlamentswahlen in Serbien.⁷ Serbiens Regierung hatte zuvor ausdrücklich erklärt, dass Vorschläge, die zur Unabhängigkeit des Kosovo führen könnten, nicht akzeptiert würden.⁸ Um möglichen Protesten von vornherein entgegenzuwirken, klammerte Ahtisaari in seinem Vorschlag zur zukünftigen Regelung der Statusfrage des Kosovo das Wort „Unabhängigkeit“ – ebenso wie letztlich aber auch die „territoriale Integrität Serbiens“ – bewusst aus.⁹ Außerdem wurde dem Kosovo keine staatsrechtliche Bezeichnung zugeordnet, Begriffe wie „Staat“, aber auch „Provinz“ wurden also vermieden. Die angestrebte Eigenständigkeit des Kosovo sollte durch eine fortdauernde internationale Präsenz eingeschränkt werden.

Trotz aller Vorsicht führte der Ahtisaari-Plan zu einer monatelangen Pattsituation in den Verhandlungen. Dabei waren viele der von Ahtisaari eingereichten Vorschläge nicht neu. Das *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) in Washington hatte bereits 2003 vor weiteren Verzögerungen in der Behandlung der Statusfrage des Kosovo gewarnt, da diese nicht nur die Sicherheitslage im Kosovo weiter gefährdeten, sondern auch eine Festigung der Staatlichkeit Serbiens behinderten. Die Unabhängigkeit des Kosovo sei hierfür die langfristig einzig akzeptable Lösung.¹⁰ Im Januar 2005 forderte die *International Crisis Group* (ICG) die internationale Gemeinschaft dazu auf, das Kosovo als unabhängigen Staat anzuerkennen und mit ihm diplomatische Beziehungen aufzunehmen.¹¹ Wenige Monate später plädierte schließlich auch die Internationale Balkankommission für einen vierstufigen Entwicklungsprozess zur Unabhängigkeit des Kosovo.¹² Nach der faktischen Abspaltung von Serbien sollte aus Sicht der Kommission Unabhängigkeit, jedoch keine volle Souveränität folgen. Auch sprach sie sich dafür aus, dass die internationale Gemeinschaft ihre Überwachungskompetenzen zumindest in Menschenrechts- und Minderheitenfragen bewahren, ihre Verwaltungsfunk-

6 Siehe zur Initiierung des politischen Prozesses: United Nations Security Council, Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2005/51, 24. Oktober 2005.

7 Der angekündigte Plan hatte bereits einen negativen Einfluss auf den Wahlkampf. Siehe dazu: Serbiens Regierung boykottiert UNO-Vermittler und Kosovo-Plan, in: NZZ, 28. Januar 2007.

8 Vgl. Craig S. Smith, Serbia Rejects Plan that could Lead to Kosovo Independence, in: New York Times, 2. Februar 2007.

9 Vgl. UN News Service, Kosovo has the right to govern itself, join international bodies under UN plan, 2. Februar 2007. In seinem Bericht zum Status des Kosovo erklärte Ahtisaari die Unabhängigkeit des Kosovo jedoch ausdrücklich zur einzigen langfristig realisierbaren Lösung. Vgl. Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, a.a.O. (Anm. 5).

10 Vgl. Janusz Bugajski/Bruce R. Hitchner/Paul Williams, Achieving a Final Status Settlement for Kosovo, Washington, D.C., April 2003, S. 2 und 4ff.

11 Vgl. ICG, Kosovo: Toward Final Status, Europe Report Nr. 161, 24. Januar 2005.

12 Vgl. International Commission on the Balkans, The Balkans in Europe's Future, Sofia, April 2005, hier vor allem S. 20-23, unter: <http://www.balkan-commission.org/activities/Report.pdf>.

tionen jedoch auf die Regierung des Kosovo übertragen sollte. Die Aufgaben der UNMIK wären an die EU abzugeben.¹³ Beide Punkte wurden vom Ahtisaari-Plan aufgegriffen.¹⁴ Der Vorschlag der Kommission ging sogar so weit, in der dritten Stufe des vorgegebenen Entwicklungsprozesses dem Kosovo den EU-Kandidatenstatus zuzusprechen. In der vierten Stufe wäre schließlich die Aufnahme in die EU zu vollziehen.

Aber erst mit Ahtisaaris Bericht und der daraus resultierenden Delegation des Entscheidungsprozesses an den VN-Sicherheitsrat sah sich die internationale Gemeinschaft in der Pflicht, die Statusfrage des Kosovo verbindlich zu klären. Statt einer „bedingten Unabhängigkeit“ sollte nun eine „überwachte Souveränität“ vorangetrieben werden. Dies war bei Abschluss des Rambouillet-Vertrags von 1999 und der sich darauf beziehenden Resolution 1244 noch anders. So ist in dem Vertrag zwar die Option eines Unabhängigkeitsreferendums enthalten, jedoch in völkerrechtlich nicht bindender Form.¹⁵ Auch die UNMIK hatte in ihren Zuständigkeitsbereichen die Unabhängigkeitsfrage bisher ausgeklammert. Der Plan zur Implementierung der von UNMIK gesetzten Standards (*Standards Implementation Plan*) beruft sich auf die vom damaligen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen Michael Steiner geprägte Devise „Standards vor Status“,¹⁶ laut der die folgenden acht Bereiche oberste Priorität genossen: demokratische Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Rückkehroptionen für Vertriebene, Freizügigkeit, Wirtschaft, Eigentumsrechte, Dialog zwischen den vorläufiger Selbstverwaltungsinstitutionen und Belgrad sowie die Schaffung eines *Kosovo Protection Corps*.¹⁷ Die Umsetzung dieser Standards erweist sich als besonders schwierig, da sich die ethnischen Gruppen im Kosovo selbst in praktischen Fragen wie der Gestaltung von Gemeinderechten oder dem Schutz von Kulturgütern nicht einigen können.

Die reale Situation im Kosovo

Laut UNDP sprechen sich 96 Prozent der albanischen Bevölkerung des Kosovo und damit 89 Prozent der Gesamtbevölkerung für die Unabhängigkeit

13 Vgl. ebenda, S. 21.

14 Im Unterschied zum Ahtisaari-Plan, der hierfür eine 120-tägige Übergangsphase vorsieht, nennt die Kommission jedoch keine konkrete Zeitspanne. Vgl. Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, a.a.O. (Anm. 5), S. 8.

15 Vgl. The Rambouillet Accords, Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, Rambouillet, Frankreich, 23 Februar 1999.

16 In seiner Rede vor dem VN-Sicherheitsrat am 24. April 2002 hatte Steiner diese Formulierung, die bald darauf zur Leitlinie der VN-Kosovo-Politik wurde, jedoch nicht explizit benutzt. Das Konzept wurde allerdings unter seinem Nachfolger Harri Holkeri weiterentwickelt; die Ergebnisse wurden in einem Dokument mit dem Titel „Standards for Kosovo“ festgehalten (UNMIK/PR/1078). Das CSIS modifizierte die Formulierung dann in „status with standards“; vgl. Bugajski/Hitchner/Williams, a.a.O. (Anm. 10), S. 6.

17 Der *Standards Implementation Plan* ist zu finden unter: http://www.unmikonline.org/pub/misc/ksip_eng.pdf

aus. 86 Prozent der serbischen Bevölkerung des Kosovo hingegen meinen, dass das Kosovo lediglich einen Autonomiestatus innerhalb der Republik Serbien erhalten solle.¹⁸ Die Option und letztlich auch der Erfolg einer Unabhängigkeit hängen jedoch maßgeblich von politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Faktoren ab. Wie sich allein bei den März-Unruhen 2004 gezeigt hat, erweisen sich gerade die prekäre Sicherheitslage und der unzureichende Schutz der Minderheiten (hier vor allem der serbischen Minderheit) als hinderlich.¹⁹ Die Mehrheit der Kosovo-Albaner empfindet die Unabhängigkeit allerdings bereits als einen selbstverständlichen Prozess, zu dem sie aktiv kaum noch beitragen müssen. Angesichts der desolaten wirtschaftlichen Situation sind sie nunmehr damit beschäftigt ihre eigene Existenz zu sichern.²⁰ Die Arbeitslosenrate beträgt rund 70 Prozent. Vor allem die Jugend drängt es deshalb ins Ausland, wo sie bessere Perspektiven erhofft. Die Spaltung des Kosovo wird dadurch unaufhaltbar. Rund 100.000 Serben leben noch im Kosovo, die meisten von ihnen in den Gemeinden Zvečan, Zubin Potok und Leposavić im Norden des Kosovo. Auch der Norden der Stadt Mitrovica ist mehrheitlich von Serben besiedelt. Bereits jetzt befürchten die Kosovo-Albaner die Entstehung einer Art Republika Srpska innerhalb des Kosovo, da die genannten Gebiete faktisch nicht mehr unter der Kontrolle Prištinas stehen.²¹ Im Falle der Unabhängigkeit des Kosovo drohen die kosovarischen Serben, offiziell ihre Zugehörigkeit zu Serbien zu erklären. Von der internationalen Gemeinschaft wird die Option einer Teilung des Kosovo jedoch abgelehnt. Nach Bekanntgabe des Ahtisaari-Vorschlags erhöhte sich nochmals die Anzahl der Serben, die das Kosovo verlassen und nach Serbien übersiedeln.²² Die im Ahtisaari-Vorschlag propagierte Multiethnizität der kosovarischen Gesellschaft ist also bereits heute gesellschaftlich und administrativ nicht mehr gegeben. Damit wirkt auch die im *Standards Implementation Plan* geforderte Dezentralisierung des Kosovo absurd, da sie die realen Entwicklungen kaum einzubeziehen vermag.

-
- 18 Vgl. UNDP Early Warning Report Kosovo Nr. 16, unter: http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/EWR16_eng%5Bfinal%5D.pdf, S. 13 und 18.
- 19 Vgl. Predrag Jureković, Ziele, Befürchtungen und Anfangsoptionen der einzelnen Akteure, in: Erich Reiter/Reinhard Selten (Hrsg.), Zur Lösung des Kosovo-Konfliktes. Die Anwendung der Szenariobündelanalyse im Konfliktmanagement, Baden-Baden 2003, S. 73-102, hier S. 80.
- 20 Zu diesem Ergebnis kommt u.a. UNDP; siehe UNDP Early Warning Report Kosovo, a.a.O. (Anm. 18), S. 25ff.
- 21 Vgl. entsprechende Ausführungen auch in: ICG, Kosovo Status: Delay Is Risky, Europe Report Nr. 177, 10. November 2006, S. 5, sowie in: ICG, Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan, Europe Report Nr. 182, 14. Mai 2007, S. 29. Zur Situation in Bosnien und Herzegowina siehe unter anderem: NZZ online, Vollendete ethnische Säuberung in Bosnien?, 20. Oktober 2006.
- 22 Vgl. Interviews der ICG in serbisch besiedelten Regionen des Kosovo, in: ICG, Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan, a.a.O. (Anm. 21), S. 32ff.

Abchasien, Südossetien, Berg-Karabach und Transnistrien heißen die vier Quasi-Staaten im postsowjetischen Raum, deren Status bis heute offiziell ungeklärt ist. Bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion hatten sie mit Ausnahme Transnistriens entweder den Status einer Autonomen Republik (*Avtonomnaja Respublika*) oder eines Autonomen Gebiets (*Avtonomnaja Oblast*) innerhalb einer Sowjetrepublik. Angesichts der Unabhängigkeitserklärungen der ehemaligen Sowjetrepubliken ersuchten auch sie um mehr Autonomie. Kriegerische Auseinandersetzungen waren die Folge, die zwar später anhand von Waffenstillständen befriedet werden konnten, die Statusfrage blieb jedoch jeweils ungelöst. Da Georgien, Moldau und Aserbaidschan keine realen Einflussmöglichkeiten mehr in den Quasi-Staaten besitzen, gelten diese als *de facto* unabhängig, wenn sie auch international nicht anerkannt sind.

Aufgrund ihrer ähnlichen Entwicklungen werden diese *De-facto*-Staaten in Wissenschaft und Politik häufig miteinander verglichen. Es gibt jedoch entscheidende ethnopolitische, rechtliche und wirtschaftliche Unterschiede, die sich langfristig auf jede einzelne Statusregelung auswirken werden und auswirken müssen. Denn letztlich unterscheiden sich auch die von den jeweiligen *De-facto*-Regierungen verfolgten Ziele: Abchasien und Transnistrien fordern die staatliche Unabhängigkeit, Berg-Karabach hingegen bevorzugt den Anschluss an Armenien, einschließlich eines Verbindungskorridors, während Südossetien für eine Wiedervereinigung mit dem zur Russischen Föderation gehörenden Nordossetien plädiert. Nur vorerst halten sich alle *De-facto*-Staaten an die Unabhängigkeitsdevise, um die eigene Position zu stärken und sich gegenseitig besser unterstützen zu können.

Ungeklärt sind in allen Fällen folgende Punkte: a) die Bewahrung der territorialen Integrität des Nationalstaates, b) der zukünftige Status des *De-facto*-Staates und c) die Rückkehroptionen und Entschädigungen für Flüchtlinge. Die Punkte a) und b) werden von den jeweiligen Konfliktparteien bisher als unvereinbar empfunden. Dieser Umstand rührt auch daher, dass das Recht auf Selbstbestimmung im geltenden Völkerrecht nicht eindeutig geklärt ist.²³

Zwar richtet sich die Mehrzahl der Beobachter nach der international gängigen Formel, dass die territoriale Integrität von Nationalstaaten – hier Aserbaidschan, Georgien und Moldau – unbedingt zu schützen und das Kosovo

23 Das Zögern, das Recht auf Selbstbestimmung zu einem allgemeingültigen, völkerrechtlich verbindlichen Prinzip zu erheben, ist vornehmlich auf die Furcht zurückzuführen, damit eine Art Dominoeffekt bzw. eine Kettenreaktion auszulösen, der multiethnische Staaten wie Georgien in Erklärungsnot brächte, warum einzelnen ethnischen Gruppen das Recht auf Selbstbestimmung gewährt würde, anderen hingegen nicht. Eine proserbische Position diesbezüglich findet sich bei Raju G.C. Thomas, Kosovo's Status in Global Comparative Context, in: Review of International Affairs (Belgrad), Nr. 1122, April-Juni 2006, S. 3-12. Ebenso der russische Verteidigungsminister Sergej Iwanow am 9. Februar 2007 laut der Nachrichtenagentur RIA Novosti: Kosovo Independence will open up Pandora's box – Russia's Ivanov, unter: <http://en.rian.ru/world/20070209/60462021.html>.

ein „einmaliger Fall ist, der auch eine einmalige Lösung erfordert“.²⁴ Doch nicht nur der Fall Kosovo zwingt die internationale Gemeinschaft dazu, den völkerrechtlichen Widerspruch zwischen dem Recht auf territoriale Integrität und dem Recht auf Selbstbestimmung immer wieder neu zu prüfen.²⁵

Als Kompromiss wird von Theoretikern deshalb immer wieder das Konzept des „gemeinsamen Staates“ vorgeschlagen, das sich jedoch in der Praxis bisher in keinem Fall durchsetzen konnte.²⁶ So präsentierte z.B. die Minsker Gruppe 1998 einen neuen Friedensplan für Berg-Karabach, der auf dem – damals von Russland vorgeschlagenen – Konzept des „gemeinsamen Staates“ basierte. Demnach bestünden zwischen Aserbaidschan und einem *de facto* unabhängigen Berg-Karabach zwar nichthierarchische Strukturen, eine unilaterale Abspaltung Berg-Karabachs von Aserbaidschan wäre laut diesem Konzept jedoch ebenfalls ausgeschlossen.²⁷ Eriwan und Stepanakert begrüßten den Vorschlag, Baku lehnte ihn ab.²⁸

Auch in den georgisch-abchasischen Verhandlungen spielte der Ansatz des „gemeinsamen Staates“ eine Zeitlang eine wichtige Rolle. So verweigerte im Jahr 1997 der damalige georgische Präsident Eduard Schewardnadse buchstäblich in letzter Sekunde einem Vorschlag die Unterschrift, der die Lösung des Konflikts im Rahmen eines mit dem „gemeinsamen Staat“ vergleichbaren „Unionsstaates“ vorsah. Innerhalb des Unionsstaates wäre Abchasien zwar ein eigenständiger Staat gewesen, hätte jedoch entscheidende Kompetenzen an Georgien abgeben müssen. Schewardnadse argumentierte damals, dass das georgische Volk für einen derart weitreichenden Föderalismus noch nicht bereit sei. Beobachter beider Seiten sehen in diesem Ereignis einen kritischen Wendepunkt in den georgisch-abchasischen Verhandlungen. Während Abchasien seither auf seiner staatlichen Unabhängigkeit besteht, lässt Georgien nunmehr ausschließlich einen nicht näher definierten autonomen Status Abchasiens innerhalb der georgischen Staatsgrenzen zu.²⁹

24 So die Worte Ahtisaaris, zitiert in: UN News Service, UN envoy on Kosovo's status says „independence is the only option“, 26. März 2007, unter: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=22013&Cr=kosovo&Cr1=> (eigene Übersetzung). An gleicher Stelle stellte Ahtisaari auch fest, dass Belgrads Beharren darauf, Kosovo dauerhaft in serbisches Territorium zu integrieren, sowie Prištinas ultimative Forderung nach Unabhängigkeit keine Alternative zu seinem Vorschlag ließen.

25 Völkerrechtlich analysiert und befürwortet wird das Recht Berg-Karabachs auf staatliche Unabhängigkeit z.B. von Otto Luchterhandt; siehe Otto Luchterhandt, Das Recht Berg-Karabachs auf staatliche Unabhängigkeit aus völkerrechtlicher Sicht, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 31, Tübingen 1993, S. 30-81.

26 Besonders interessant, aber in den praktischen Verhandlungen aus verschiedensten Gründen bisher vollständig ignoriert ist zu diesem Aspekt die Arbeit von Potier, a.a.O. (Anm. 2).

27 Vgl. Michael Emerson/Nathalie Tocci, Borderland Europe: Towards a Breakthrough in the South Caucasus over Nagorno Karabakh, Brüssel 2001.

28 Der Kosovo-Fall ist laut dem aserbaidshianischen Präsidenten Ilham Alijew für Berg-Karabach irrelevant; siehe Kosovskaja model' v Karabache ne projdet [Das Kosovo-Modell passt nicht auf Karabach], 22. Februar 2007, unter: <http://www.zerkalo.az/print.php?id=14305>.

29 Gespräche der Autorin im Jahr 2005 in Georgien und Abchasien.

Auch im georgisch-südossetischen Konflikt und im Transnistrienkonflikt haben sich die Positionen im Laufe der Jahre zunehmend voneinander entfernt. Auf Empfehlung der OSZE-Mission in Chişinău hatte Moldau 2003 einen Lösungsvorschlag Russlands abgelehnt, der den Status Transnistriens aufgewertet und den in Transnistrien stationierten russischen Truppen eine Bestandsgarantie von zwanzig Jahren zugesichert hätte.³⁰ Die moldauisch-russischen Beziehungen erreichten daraufhin einen vorläufigen Tiefpunkt. Der Konfliktlösungsprozess zur Statusfrage Transnistriens ist seitdem endgültig festgefahren.³¹

Statusverhandlungen in Moldau und im Südkaukasus: Quo vadis?

Die Ursachen der Blockaden in den Konfliktlösungsprozessen sind vielfältig. Gerade in den südkaukasischen Republiken etablierten sich politische Systeme mit zum Teil höchst nationalistischen Elementen, die, wie derzeit am Beispiel des Ölbooms in Aserbaidschan deutlich wird, durch steigende wirtschaftliche Wachstumsraten noch gestärkt werden. Eine solche Entwicklung geht meist einher mit einem rasant anwachsenden Militärhaushalt, der im Falle Aserbaidschans mittlerweile zu einem Rüstungswettlauf mit Armenien geführt hat und Befürchtungen schürt, der Konflikt um Berg-Karabach könnte erneut in einen offenen Krieg münden.³² Zudem wird aufgrund der 2008 sowohl in Armenien als auch in Aserbaidschan anstehenden Präsidentschaftswahlen eine weitere vorläufige Verzögerung des Konfliktlösungsprozesses erwartet.

In Georgien hatte Präsident Micheil Saakaschwili bei seinem Amtsantritt die Wiederherstellung der territorialen Integrität Georgiens und damit die Reintegration der abtrünnigen Gebiete zur obersten Priorität seiner Regierung erklärt und wiederholt selbstsicher verkündet, dieses Ziel noch vor den nächsten Präsidentschaftswahlen zu erreichen. Doch seinem Ziel ist er trotz eines ersten Erfolgs 2004 in Adscharien und darauf folgender heikler polizeilich-militärischer Manöver in Südossetien und im Kodori-Tal kaum näher gekommen. Ein Grund für den Beschluss, am 5. Januar 2008 vorgezogene Präsidentschaftswahlen durchzuführen, mag daher gewesen sein, die drohende Enttäuschung in der georgischen Bevölkerung angesichts ausbleibender Erfolge abzuwenden. Ein weiteres militärisches Vorgehen zur Rückeroberung Abchasiens und Südossetiens hängt jedoch (allein um sich die Aus-

30 Mehr zum sogenannten Kosak-Memorandum siehe: Michael Emerson, *Should the Transnistrian tail wag the Bessarabian dog?*, unter: http://www.ceps.be/Article.php?article_id=133; ICG, *Moldova's Uncertain Future*, Europe Report Nr. 175, 17. August 2006, S. 6 und 15.

31 Zum vorläufigen Status der Transnistrien-Verhandlungen siehe ICG, *Moldova's Uncertain Future*, a.a.O. (Anm. 30).

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

sicht auf eine NATO-Mitgliedschaft nicht zu zerstören) von internationaler, vor allem US-amerikanischer, Zustimmung ab, und diese war bisher nicht gegeben.

Hinzu kommen die seit Saakaschwilis Amtsantritt aufgrund verschiedener Ereignisse und Entwicklungen besonders schwierig gewordenen Beziehungen zu Russland. Bereits vor der georgisch-russischen Krise im Sommer 2006 zeichnete sich ab, dass die Kosovo-Statusverhandlungen und die diesbezügliche russische Position den georgisch-abchasischen Konfliktlösungsprozess negativ beeinflussten.³³ Ein wesentlicher Hinweis darauf war der Umstand, dass Russland das sogenannte Boden-Papier, das bis dahin die Verhandlungsgrundlage im georgisch-abchasischen Konfliktlösungsprozess dargestellt hatte, nun für nicht mehr verbindlich erklärte.³⁴ Eine ähnliche Entwicklung war im georgisch-südossetischen Konfliktlösungsprozess zu beobachten, als die südossetische Seite nach der Sommerkrise 2004 die bis dahin auf der Grundlage des sogenannten Baden-Dokuments gefassten Vereinbarungen für hinfällig erklärte.³⁵

Die Rolle Russlands

Indessen hoffen die *De-facto*-Staaten im postsowjetischen Raum, dass das Kosovo unabhängig wird und sich dieser Umstand auch positiv auf die eigenen Statusverhandlungen auswirkt. Unterstützt werden sie dabei von Moskau. Erst aufgrund der eingangs erwähnten russischen Drohungen, im Falle einer Unabhängigkeit des Kosovo Abchasien, Südossetien und Transnistrien anzuerkennen, findet der Statusvergleich nun international Gehör. Bislang führten geostrategische und politische Differenzen dazu, dass nur wenige westliche – und auch nur wenige europäische – Politiker einen echten Zusammenhang zwischen dem Kosovo und den *De-facto*-Staaten im postsowjetischen Raum sahen.³⁶ Durch Russlands unerbittliche Drohung, sein Veto einzulegen, konnte in der Kosovo-Statusfrage noch keine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung gefunden werden. Angesichts der sich immer mehr in die

33 Zu den Konfliktlösungsprozessen unter Saakaschwili siehe: Marietta König, Statt „eingefroren“ nun brandheiß: Konfliktlösung in Georgien nach dem Machtwechsel, in: OSZE-Jahrbuch 2006, a.a.O. (Anm. 32), S. 91-104. Für eine russische Sicht siehe u.a.: Pugajušcij prizrak. Zajavlenijami o nerasprostraneni kosovckogo precedenta Evropa chočet uspokoit' Tbilisi [Das Schreckgespenst. Mit Erklärungen, den kosovarischen Präzedenzfall nicht auf andere Fälle auszudehnen, möchte Europa Tiflis beruhigen], in: Nezavisimaja Gazeta, 6. Februar 2007.

34 Vgl. Zaal Anjaparidze, Kosovo impedes settlement of Abkhaz situation, Eurasia Daily Monitor, 20. März 2006.

35 Zum sogenannten Baden-Dokuments siehe: Marietta König, Der georgisch-südossetische Konflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 253-266, hier: S. 262-263.

36 Vgl. Anes Ilic, South Ossetia, Kosovo and sustainability, ISN Security Watch, 20. November 2006; Reuters Foundation, Azerbaijan: Kosovo – „an example“ for separatist Karabakh, 17. Juli 2007.

Länge ziehenden Statusverhandlungen zum Kosovo wurden die Äußerungen der Präsidenten der Quasi-Staaten Osteuropas jedoch immer zurückhaltender. Die eigene Zukunft solle nicht länger vom ungewissen Ausgang der Kosovo-Statusverhandlungen abhängen. Ziel müsse stattdessen sein, einen eigenen Präzedenzfall zu schaffen.³⁷

Auch auf die Äußerungen Russlands, im Falle einer Unabhängigkeit des Kosovo andere *De-facto*-Staaten anzuerkennen, will man vor allem in Abchasien und Transnistrien nicht ohne weiteres vertrauen. Denn dort ist man sich durchaus bewusst, dass Russland eigene Ziele verfolgt. Gerade im Konflikt mit Georgien nutzt und fördert Russland die Separationsbestrebungen Abchasiens und Südossetiens, um Georgiens Abhängigkeit von Russland zu erhöhen und die Misserfolge Georgiens bei der Reintegration beider abtrünniger Entitäten zu forcieren, um so unter anderem eine mögliche NATO-Mitgliedschaft Georgiens zu vereiteln.³⁸ Am 6. Dezember 2006 verabschiedete die russische Duma zwei Erklärungen, in denen sie die internationale Gemeinschaft aufrief, die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens in Betracht zu ziehen. Die Duma-Erklärungen sind zwar für die Außenpolitik Russlands nicht verbindlich, dennoch verweisen sie auf politische Tendenzen innerhalb des russischen Regierungsapparates. Nach einem Treffen des NATO-Russland-Rates am 9. Februar 2007 warnte Verteidigungsminister Sergej Iwanow bezüglich der Kosovo-Statusfrage davor, „die Büchse der Pandora“ zu öffnen, da dies „unvorhersehbare Konsequenzen“ nach sich zöge.³⁹

Gleichzeitig agiert Russland im Umgang mit den vier Quasi-Staaten im post-sowjetischen Raum nicht einheitlich; in den russischen Warnungen, dass andere ungelöste Statusfragen nach einer möglichen Unabhängigkeit des Kosovo gleich behandelt werden müssten, bleibt Berg-Karabach stets unerwähnt. Dies ist auf den einfachen Umstand zurückzuführen, dass die meisten der rund 170.000 Armenier in Berg-Karabach armenische Pässe besitzen und ihre gesamten Ambitionen auf die Republik Armenien fokussiert sind. In Abchasien, Südossetien und Transnistrien hingegen besitzen 60 bis 90 Prozent der Bevölkerung russische und damit ebenfalls international anerkannte Pässe. Sie gelten als russische Staatsbürger, die das russische Sozial- und Bildungssystem in Anspruch nehmen und vor allem russische Renten beziehen können. Russland hat sich wiederholt für diese Staatsbürger verantwortlich erklärt, wodurch die russischen Drohungen, diese Entitäten anzuerkennen, deutlich an Glaubwürdigkeit gewinnen. Hinzu kommt, dass Russland die Grenzen zu Abchasien und Südossetien geöffnet hat, in allen drei Entitäten

37 Vgl. Svetlana Gamova, Uščel'e na dvoich. Abchazy gotovy otstaiwat' svoju nezavisimost' s oruziem v rukax [Die geteilte Schlucht. Abchasien ist bereit, auch mit Waffengewalt seine Unabhängigkeit zu verteidigen], in: Nezavisimaja Gazeta, 19. März 2007; vgl. ebenso Civil Georgia, Abkhaz Official: Sukhumi can not rely on Kosovo Precedent, 8. Juni 2006.

38 Vgl. u.a. Civil Georgia, Tbilisi Donwplays Moscow's Statement on S. Ossetia Self-Determination, 2. Juni 2006.

39 Russland strikt gegen ein unabhängiges Kosovo, in: NZZ, 10. Februar 2007; siehe auch RIA Novosti, a.a.O. (Anm. 23).

kräftig investiert und deren wichtigster Handelspartner ist. Anfang September 2004 wurde sogar die Eisenbahnstrecke zwischen Suchumi und Moskau wieder in Betrieb genommen. Infolge der Wahl der an der Schwarzmeerküste gelegenen russischen Stadt Sotschi zum Austragungsort der Olympischen Winterspiele 2014 wird bereits jetzt ein wirtschaftlicher Aufschwung für die gesamte südrussische Schwarzmeerküste erwartet, in den Abchasien explizit miteinbezogen werden soll.⁴⁰ Damit offeriert Russland der abchasischen *De-facto*-Republik abermals eine wirtschaftliche Perspektive, zu der sich Georgien bisher außer Stande sah. Ohne attraktive wirtschaftliche und politische Optionen wird sich Abchasien jedoch dauerhaft von Georgien abwenden und mit steigender Attraktivität des Status quo wird die Bereitschaft zu Statusverhandlungen weiter sinken.

Unklar ist, was Russland mit seiner widersprüchlichen Politik langfristig bezweckt. Einerseits möchte Russland mit Blick auf die eigene föderale Struktur Präzedenzfälle für Sezessionsbestrebungen verhindern und droht deshalb damit, von seinem Veto-Recht Gebrauch zu machen, falls die Interessen Serbiens bei der Kosovo-Statusfrage nicht berücksichtigt würden.⁴¹ Buchstäblich in jeder russischen Stellungnahme heißt es, dass bilaterale Verhandlungen zwischen Belgrad und Priština oberste Priorität genießen und dass nur ein für alle Seiten zufriedenstellender Lösungsvorschlag, also eine Art *Win-win*-Lösung, Aussicht auf Erfolg habe; nur so würden in der Statusfrage auch die Interessen der serbischen Minderheit des Kosovo mitberücksichtigt. Andererseits unterstützt Russland die secessionistischen Bestrebungen Abchasiens, Südossetiens und Transnistriens.

Zwar fordert auch Serbien die Aufnahme neuer Gespräche; deren unmittelbarer Nutzen für die serbische Position ist jedoch zu bezweifeln; die Forderung wird daher von Beobachtern eher als weitere Verzögerungstaktik angesehen.⁴² Russland und Serbien argumentieren, dass wesentliche Bestandteile der Resolution 1244 wie z.B. die Schaffung günstiger Bedingungen für rückkehrwillige Vertriebene und die Garantie von Minderheitenrechten im Kosovo noch nicht umgesetzt und damit die Resolution 1244 noch nicht vollständig implementiert worden sei. Diese und weitere Punkte sind aus russischer Sicht vorerst dringlicher als die endgültige Lösung der Kosovo-Statusfrage.

40 Vgl. RIA Novosti, Moskau stellt Abchasien weitere Investitionen in Aussicht, 9. Juli 2007.

41 Vgl. auch Press-konferencija po itogom peregovorov s Federal'nym kanclerom FRG Angeloj Merkel' [Pressekonferenz zu den Ergebnissen des Gesprächs mit der Kanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, Angela Merkel], Sotschi, 21. Januar 2007, unter: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/01/116925.shtml>.

42 Balkan Investigative Reporting Network (BIRN), Serbia Demands New Talks on Kosovo, 16. März 2007. Als Verzögerungstaktik gesehen wurde auch die russische Forderung, eine Delegation des VN-Sicherheitsrates in das Kosovo zu entsenden, damit diese sich selbst von der problematischen Situation vor Ort überzeuge. In der Tat wurde Ende April 2007 eine Mission für zwei Tage in das Kosovo geschickt, weiterreichende Vorschläge blieben jedoch aus. Siehe dazu: United Nations Group Ends Mission to Kosovo Without Clear Plan, in: New York Times, 28. April 2007.

Von Russland hervorgehoben wird auch die unbedingte Allgemeingültigkeit internationalen Rechts. In der russischen Lesart könne Kosovo nicht zu einem „einzigartigen Präzedenzfall“ werden, da diese Formulierung bereits ein Widerspruch in sich sei. Nicht die Einzigartigkeit eines Falles, sondern die Universalität internationalen Rechts müsse verbindlich sein.⁴³ Bemerkenswert ist, dass in dieser Argumentation die Loslösung Montenegros überhaupt keine Rolle spielt. Serbien hat das montenegrinische Referendum anerkannt und Russland ignoriert diesen Fall völlig. Dies verdeutlicht, dass letztlich nur die Frage, ob ein bestimmter Fall von anderen Staaten zum Präzedenzfall erklärt wird, relevant ist.⁴⁴

Die Positionen der internationalen Gemeinschaft

Spätestens seit Juni 2007 gelten die Verhandlungen zum Kosovo-Status als endgültig blockiert. Bis dahin hatte man in Europa und in den USA noch gehofft, Russland durch entsprechende Angebote und Zugeständnisse in anderen Bereichen für die im Ahtisaari-Plan anvisierte Unabhängigkeit des Kosovo gewinnen zu können. Doch diese bewährte Methode lief in diesem Fall bisher völlig ins Leere. Angesichts der am 2. Dezember 2007 anstehenden Duma-Wahlen und der im März 2008 folgenden russischen Präsidentschaftswahlen bezweifelten einige Beobachter schon bald, dass sich Russlands Position bis dahin noch wesentlich verändern würde.⁴⁵ Entsprechend angespannt sind die Beziehungen zwischen Russland und den die Unabhängigkeit des Kosovo befürwortenden ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrates, also den USA, Frankreich und Großbritannien.⁴⁶

China tritt seit einigen Monaten ebenfalls für den Verbleib des Kosovo in Serbien ein. Die Warnung Russlands, dass mit der Unabhängigkeit des Kosovo ein Präzedenzfall geschaffen würde, wird mittlerweile, insbesondere auch angesichts der Unstimmigkeiten zwischen China und Tibet sowie zwischen China und Taiwan, von chinesischer Seite ernst genommen. Entsprechend unverbindlich bleibt die chinesische Position. Sicher scheint jedoch, dass China im Falle eines russischen Vetos ebenfalls sein Veto einlegen wird.

43 Explizit dazu siehe Wladimir Putins Ausführungen in: Press-konferencia dlja rossijskich i inostrannyh žurnalistov [Pressekonferenz mit russischen und ausländischen Journalisten], unter: http://www.kremlin.ru/appears/2004/12/23/1414_type63380type82634_81691.shtml, 23. Dezember 2004; Stenografičeskij otčet o sobeščanii s členami Pravitel'stva [Stenographischer Bericht eines Treffens mit Regierungsvertretern], unter: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/01/100820.shtml>, 30. Januar 2006. An den gleichen Wortlaut hielt sich Putin auch bei einer am 6. Juli 2006 durchgeführten Internetkonferenz. Zur georgischen Position diesbezüglich siehe: Civil Georgia, Tbilisi Fears Russia's Policy of „Universality“, 2. Februar 2006.

44 Siehe dazu auch die Redefinition Sergei Lawrows in: Civil Georgia, Lavrov: Kosovo sets Precedent, but it is not Replicable, 21. März 2007.

45 Vgl. ISN Security Watch, Fears abound over stalled Kosovo status, 26. Juni 2007.

46 Vgl. Deutsche Welle, Kosovo Question Contributes to EU-Russia Troubles, 5. Juni 2007 unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2576255,00.html>.

Die Vereinigten Staaten und Großbritannien hatten vergeblich gehofft im April und Mai 2007 eine Abstimmung im VN-Sicherheitsrat erreichen zu können, da sie zu dieser Zeit den Vorsitz innehatten. Bisher hat Russland alle präsentierten Vorschläge abgelehnt. Problematisch ist diesbezüglich auch, dass die internationale Gemeinschaft keinen echten „Plan B“ für den Fall eines russischen Vetos vorweisen kann. Hoffte man zu Anfang, Russland zumindest zu einer Enthaltung im Falle einer Abstimmung im Sicherheitsrat bewegen zu können, wird mittlerweile gar kein Konzept mehr zur Abstimmung zugelassen, sobald Russland sich zu diesem negativ äußert.

Die USA hatten bereits mehrmals betont, das Kosovo gegebenenfalls auch bilateral anzuerkennen. Doch auch dies ist vorerst keine Lösung, denn die im Ahtisaari-Plan vorgesehene EU-Mission für das Kosovo bedarf einer neuen Resolution des VN-Sicherheitsrates. Nichtsdestoweniger setzen sich gerade die USA für die Unabhängigkeit des Kosovo ein. Zu Gast in Albanien und Bulgarien am 10. Juni dieses Jahres betonte George W. Bush abermals, dass es keine Alternative dazu gebe. Explizit diese Äußerung veranlasste Georgien und Aserbaidschan, jegliche Verbindungen der Kosovo-Statusdebatte zum Südkaukasus abermals von der Hand zu weisen.⁴⁷

Grundsätzlich gilt der Fall Kosovo als europäische Angelegenheit, genauer wohl als europäisches Problem. Dem russischen Einspruch hat die Europäische Union bisher kaum etwas entgegenzusetzen.⁴⁸ Eine einheitliche europäische Außenpolitik ist aber in dieser Frage dringend notwendig. Auch Ahtisaari verweist in seinem Bericht darauf, dass eine engere Anbindung an europäische Strukturen ein wichtiger Motor für den kosovarischen Reformprozess und die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Region sei.⁴⁹ Das Fehlen einer einheitlichen europäischen Strategie resultiert aus der gespaltenen Position der EU, die in den vergangenen Monaten immer deutlicher zu Tage trat, auch wenn offiziell stets eine gemeinsame und geschlossene Position propagiert wird. Nicht alle EU-Mitgliedstaaten befürworten ohne Weiteres eine mögliche Unabhängigkeit des Kosovo. Gerade Staaten, die innerhalb ihrer Territorialgrenzen ebenfalls mit separatistischen Bewegungen konfrontiert sind, fürchten deren Beeinflussung durch das Kosovo. Zu den Skeptikern gehören vor allem Spanien, Griechenland und die Slowakei⁵⁰ sowie Zypern, Ungarn, Rumänien und Bulgarien.

Diese Sorgen werden innerhalb der EU durchaus ernst genommen. Besonders der Generalsekretär und Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana, äußerte sich in der Vergangenheit wiederholt kritisch gegenüber Abspaltungstendenzen innerhalb Europas. An-

47 Vgl. RFE/RL, Kosovo: Frozen-Conflict Zones React to Bush's Independence Remarks, 11. Juni 2007.

48 Vgl. Pristina droht mit einseitig erklärter Unabhängigkeit, in: Der Standard, 3. Juli 2007; RFE/RL, Kosovo: Stability Pact Head Cites Lack of EU Strategy for Kosovo, 10. Oktober 2005.

49 Vgl. Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, a.a.O. (Anm. 5), S. 3.

50 Vgl. Die EU uneins über Ahtisaaris Kosovo-Plan, in: NZZ, 11. Juli 2007.

fang Oktober 2006 erklärte er, dass das Kosovo durchaus zu einem Präzedenzfall für Abchasien und Südossetien werden könne. Die Verantwortung zur Verhinderung eines Dominoeffekts sieht jedoch auch er nicht bei der EU, sondern in diesem Fall bei Georgien.⁵¹

Auch die Beziehungen zwischen der EU und Serbien sind im Zuge der Kosovo-Statusverhandlungen angespannt. Zwar soll das Stabilitäts- und Assoziationsabkommen mit Serbien nicht in einen direkten Zusammenhang mit den Kosovo-Verhandlungen gebracht werden, dennoch gibt es Stimmen in Brüssel, laut derer die mangelnde Kompromissbereitschaft Serbiens durchaus den langfristigen EU-Beitritt des Landes behindern könnte. Für Serbien ist diese Position vollkommen inakzeptabel, da seiner Ansicht nach kein direkter Zusammenhang zwischen den Beitrittsverhandlungen und der Kosovo-Debatte besteht.⁵²

Ausblick

Die mehrfache Aufschiebung der Entscheidung über den Status des Kosovo wird nicht nur von Kosovo-albanischer Seite zunehmend kritisiert. Da die größte Sorge derzeit eine mögliche einseitige Unabhängigkeitserklärung Prištinas ist, wird die aktuelle Entwicklung als höchst brisant eingestuft.⁵³

Die faktische Teilung des Kosovo scheint den meisten Beobachtern unwiderföhrlich. Befürchtungen werden laut, dass sich im Kosovo die Geschichte Zyperns wiederholen könnte. Die UNMIK bereitet sich bereits auf neue Unruhen vor. Auch die KFOR befindet sich in Zugzwang und erweitert derzeit ihre Truppen, denn laut der noch geltenden Sicherheitsratsresolution 1244 ist das Kosovo weiterhin integraler Bestandteil Serbiens. Entsprechend wäre eine einseitige Unabhängigkeitserklärung als Vertragsbruch zu werten, gegen den die KFOR vorgehen und gegebenenfalls föhrende Politiker des Kosovo festnehmen müsste. Dies erfordert jedoch dringend die Ausarbeitung einer bisher nicht existenten einheitlichen Linie bei allen KFOR-Truppenstellern.

Am 17. Juli wurde der vierte und vorläufig letzte Resolutionsentwurf im VN-Sicherheitsrat eingereicht. Laut diesem war die Kosovo-Statusfrage innerhalb von vier Monaten zu klären. Aber auch nach Ablauf der insgesamt 120 Tage kamen die albanische Mehrheit und die serbische Minderheit im Kosovo zu keiner Einigung. Mit dem Scheitern der Verhandlungen sollten die VN die Verwaltung des Kosovo an die EU abgeben, während NATO-Truppen weiterhin im Kosovo stationiert blieben. Die westlichen Delegationen waren sich

51 Vgl. RFE/RL Caucasus Report Nr. 34, 6. Oktober 2006.

52 Vgl. OSCE, Rapid EU accession priority for Serbia, Foreign Minister tells OSCE, Press Release, 17. Juli 2007; RIA Novosti, Serbien will Kosovo nicht gegen EU-Beitritt tauschen, 17. Juli 2007; RFE/RL, EU Links Serbia's Strategic Relations to Kosovo, 6. Juli 2007; Russia dismisses Kosovo statehood without Serb agreement, in: The Guardian, 9. Juli 2007.

53 Vgl. u.a. ICG, Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan, a.a.O. (Anm. 21), S. 6.

darin einig, dass die Position Russlands nicht die Klärung des Mandats der EU-Mission verhindern dürfe.⁵⁴ Die automatische Umsetzung des Ahtisaari-Plans wurde inzwischen jedoch endgültig aufgegeben. Ahtisaari hat seine Mission mittlerweile für beendet erklärt. Die VN erklärten den 10. Dezember 2007 zum Stichtag für die Beendigung der Verhandlungen. Während die Verhandlungen kaum vorankommen, bereitet sich die internationale Gemeinschaft bereits auf die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo unmittelbar nach dem 10. Dezember vor.

Die vorläufige Umgehung des VN-Sicherheitsrates ermöglicht es den USA aber auch, mit der einseitigen Anerkennung des Kosovo zu drohen und damit ein mögliches Veto Russlands schlichtweg zu ignorieren. Die amerikanische Option wurde von Beobachtern bereits 2006 für durchaus möglich gehalten und wird nun von den USA wieder ernsthaft diskutiert.⁵⁵ Auch nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass die EU-Staaten ebenfalls die Unabhängigkeit des Kosovo anerkennen werden, zumindest bilateral. Die Rekrutierungsphase für eine mögliche EU-Mission läuft interessanterweise bereits seit Wochen auf Hochtouren, obwohl über deren Entsendung noch gar nicht entschieden ist; geschweige denn verfügt sie bereits über ein Mandat. Anfängliche Überlegungen, den nächsten NATO-Gipfel im April 2008 in Bukarest zum Stichtag für das Ende der Verhandlungen zu machen, werden damit hinfällig. Das serbische Parlament nutzte die Verhandlungslücke, um eine Kosovo-Resolution zu verabschieden, in der es den serbischen Standpunkt, dass das Kosovo untrennbarer Bestandteil serbischen Territoriums ist, abermals bekräftigte.⁵⁶ Andererseits fehlt es bisher auch an Anreizen seitens der EU, die Serbien zu einem Umdenken motivieren könnten.

Ein ähnliches Bild bietet sich im GUS-Raum. Trotz zunehmender Spannungen zwischen den jeweiligen Konfliktparteien bewegt sich in den Verhandlungsprozessen nichts. Keine Seite ist zu Zugeständnissen bereit und es werden keinerlei Anreize geschaffen, die die Revidierung von Positionen attraktiver werden ließen. Damit bleiben auch die Verweise Russlands in der Kosovo-Statusfrage auf andere ethnopolitische Konflikte letztlich leere Worthülsen ohne konkreten Bezug. Inwieweit das Kosovo zum Präzedenzfall werden könnte, wird sich daher auch in den kommenden Monaten nicht klären lassen.

54 Tatsächlich war jedoch bald genau dies der Fall, denn die Blockade innerhalb des VN-Sicherheitsrats verhindert seither die rechtliche Legitimierung einer zukünftigen Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo (EULEX Kosovo). Dies rührt daher, dass die VN-Resolution offiziell noch in Kraft ist, und diese sieht lediglich eine internationale zivile Präsenz unter der Leitung der Vereinten Nationen, also UNMIK, vor.

55 Vgl. Warren Hoge, U.S. May Bypass the U.N. for Kosovo Independence, in: *The New York Times*, 13. Juli 2007.

56 Der Originaltext der Resolution ist einsehbar unter: <http://www.srbija.sr.gov.yu/kosovo-metohija/index.php?id=71576>.

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Wie der Ministerrat ohne Aussicht auf den Gipfel tanzt

In einem Institutionalisierungsschub der damaligen KSZE erblickte 1990 der heutige Ministerrat als „Rat der KSZE“ das Licht der Welt. In der Charta von Paris heißt es, dass er sich aus den Außenministern der Teilnehmerstaaten zusammensetzt und das zentrale Forum für politische Konsultationen im KSZE-Prozess bildet. Er sollte regelmäßig, mindestens aber einmal jährlich an jeweils wechselnden Tagungsorten unter dem Vorsitz des Vertreters des Gastlandes zusammentreten. Als Aufgabe wurde ihm gestellt, Fragen, die für die KSZE von Bedeutung sind, zu prüfen und entsprechende Beschlüsse zu fassen sowie die Gipfeltreffen vorzubereiten und deren Beschlüsse auszuführen.¹

Das Budapester Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von 1994 beschloss, den Rat der KSZE zum „Ministerrat“ umzuwidmen und erklärte ihn zum „zentrale[n], beschlussfassende[n] und lenkende[n] Gremium“, das „in der Regel“ einmal jährlich gegen Ende der Amtsperiode des Amtierenden Vorsitzenden in dessen Land zusammentritt.²

Zwischen 1991 und 2007 traf sich der Ministerrat fünfzehn Mal.³

Tabelle 1: Treffen des Ministerrats im Gipfelrhythmus

1.	Berlin	19.-20. Juni 1991
1.a	zusätzlich in Moskau	10. September 1991
2.	Prag	30.-31. Januar 1992
2.a	zusätzlich in Helsinki	24. März 1992
3.	Stockholm	14.-15. Dezember 1992
4.	Rom	30. Nov.-1. Dez. 1993
5.	Budapest	7.-8. Dezember 1995
6.	Kopenhagen	18.-19. Dezember 1997
7.	Oslo	2.-3. Dezember 1992

Während der Jahre 1994, 1996 und 1999, in denen jeweils ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs stattfand, trat der Ministerrat nicht eigens

1 Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.2, S. 16, und Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.3, S. 1.

2 Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.5, S. 10.

3 Vor der hier aufgelisteten institutionalisierten Folge von Treffen waren die KSZE-Außenminister vom 1. bis 2. Oktober 1990 in New York zusammengetroffen.

zusammen. Der letzte Gipfel tagte 1999 in Istanbul. Nach dem in Helsinki 1992 vereinbarten Schema hätte dieser allerdings schon 1998 stattfinden sollen, weitere Gipfeltreffen hätten dann im Zweijahresturnus folgen sollen, blieben jedoch aus. Aufgrund dieses – noch immer anhaltenden – Defizits kam es seither zu jährlichen Treffen des Ministerrats.

Tabelle 2: Gipfellose Treffen des Ministerrats

8.	Wien	27.-28. November 2000
9.	Bukarest	3.-4. Dezember 2001
10.	Porto	6.-7. Dezember 2002
11.	Maastricht	1.-2. Dezember 2003
12.	Sofia	6.-7. Dezember 2004
13.	Ljubljana	5.-6. Dezember 2005
14.	Brüssel	4.-5. Dezember 2006
15.	Madrid	29.-30. November 2007

Laut der erst kürzlich verabschiedeten OSZE-Geschäftsordnung ist der Ministerrat „in der Zeit *zwischen den Gipfeltreffen* das zentrale Beschlussfassungs- und Leitungsorgan der OSZE“.⁴ Wie bereits erwähnt, hat seit dem Istanbulener Gipfel 1999 jedoch kein einziges Gipfeltreffen mehr stattgefunden. Lässt das nun den Schluss zu, dass der OSZE die Gipfeltreffen „abhanden gekommen“ sind? Vor dem Hintergrund dieser Frage soll im Folgenden untersucht werden, wie der Ministerrat nach 1999, also seit seinem achten Treffen 2000 in Wien, als *de facto* höchstes operierendes Organ der OSZE funktioniert hat.⁵ Dabei soll gleichzeitig und getrennt für jede der drei Dimensionen

4 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06 vom 1. November 2006, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 387-411, hier: S. 391 (Hervorhebung durch den Autor). In der Geschäftsordnung heißt es weiter: „[Der Ministerrat] ist das zentrale Forum für politische Konsultationen in der OSZE und kann Beschlüsse zu allen für die Organisation maßgeblichen Fragen erörtern und verabschieden. Der Ministerrat setzt die von den Treffen der Staats- und Regierungschefs zugewiesenen Aufgaben und verabschiedeten Beschlüsse um.“ Ebenda.

5 Zu den Ministerratstreffen im Einzelnen siehe: 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; Heinz Vetschera, Das Ministerratstreffen von Bukarest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 351-366; Kurt P. Tudyka, Der niederländische Vorsitz zwischen Porto und Maastricht, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 465-477; ders., Der bulgarische Vorsitz zwischen den Krisen, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 319-334; ders., Der slowenische Vorsitz hat die OSZE in ruhigeres Fahrwasser manövriert – Ist nun Land

die These überprüft werden, nach der die Zahl der inhaltlich redundanten Beschlüsse stärker angestiegen ist als die Zahl der Beschlüsse insgesamt. Umgekehrt hieße das, die Zahl der inhaltlich innovativen Beschlüsse hätte ständig abgenommen. Ebenso sollen die verabschiedeten Dokumente bzw. Erklärungen betrachtet werden.⁶

Beschlüsse

Auf den acht Treffen während der genannten Periode fasste der Ministerrat 113 Beschlüsse, von denen zwölf der ersten, acht der zweiten und 37 der dritten Dimension zuzurechnen sind; 56 Beschlüsse betrafen organisatorische Fragen.

Tabelle 3: Zahl und Art der Beschlüsse des Ministerrats (2000-2007)

Treffen	Beschlüsse	1. Dimension	2. Dimension	3. Dimension	Organisatorisch
Wien	7	0	0	1	6
Bukarest	13	1	0	5	7
Porto	11	0	0	2	9
Maastricht	11	2	0	4	5
Sofia	19	4	2	6	7
Ljubljana	19	2	2	10	5
Brüssel	21	3	2	6	10
Madrid	12	0	2	3	7
Gesamt	113	12	8	37	56

Bei jedem Treffen lag die Zahl der Beschlüsse in der dritten Dimension – meist sogar deutlich – höher als in der ersten und zweiten Dimension, in der ersten lag sie wiederum meistens höher als in der zweiten Dimension. Allerdings waren nicht alle Beschlüsse der dritten Dimension so einseitig auf Menschenrechts- und Demokratiefragen bezogen, wie es jene Kritiker suggerieren, welche die gleichwohl offensichtliche Unausgewogenheit und Einseitigkeit der OSZE-Beschlüsse beklagen. Denn die dritte Dimension behandelt

in Sicht?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 23-35. Die offiziellen Dokumente, einschließlich der Erklärungen und Beschlüsse der Ministerratstreffen von 1995 (Budapest) bis 2002 (Porto), sind in den OSZE-Jahrbüchern 1996 bis 2003 abgedruckt. Danach siehe ausschließlich unter: <http://www.osce-org>.

6 Alle Schriftstücke, die ein Beschlussfassungsorgan verabschiedet, wie z.B. Beschlüsse, Erklärungen, Berichte, Schreiben oder andere Dokumente, werden in der OSZE-Terminologie als OSZE-Beschlüsse oder OSZE-Dokumente bezeichnet und entsprechend mit „DEC“ bzw. „DOC“ gekennzeichnet.

inzwischen auch Themen wie z.B. polizeiliche Aktivitäten und Terrorismusbekämpfung, die eigentlich einen besonderen Bereich im Verhältnis zu den „klassischen“ Problemfeldern der dritten Dimension bilden bzw. dimensionsübergreifend sind.

Überraschen könnte die hohe Zahl – fast die Hälfte – der Beschlüsse, die sich dem Eigenleben der OSZE, also der Organisation selbst, widmen. Bei vielen davon handelt es sich allerdings um gewohnheitsmäßige und formale Entscheidungen, wie die sich jedes Mal wiederholende Bestimmung von Ort und Zeitpunkt des nächsten Treffens sowie des kommenden Vorsitzes. Solchen organisatorischen Beschlüssen geht oft ein langes und zähes Tauziehen voraus; zu ihnen gehören insbesondere die Beschlüsse über Personalfragen wie z.B. die Bestellung der jeweiligen Leiter der Institutionen und des Generalsekretärs oder über die etwaige Verlängerung ihrer Amtszeit. Innovative oder gar spektakuläre Beschlüsse waren eher selten.

Zukunftsweisende und die OSZE stärkende organisatorische Beschlüsse fasste der Ministerrat in Bukarest 2001 (über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum), in Porto 2002 (über die Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert, über die jährliche Einberufung einer Sicherheitsüberprüfungskonferenz und über die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden). Auch der 2003 in Maastricht verabschiedete Beschluss, ein OSZE-Antiterrornetz zu schaffen, war organisatorisch bedeutend. In Sofia 2004 kamen die ebenfalls wichtigen Beschlüsse über die Rolle des Generalsekretärs, über die Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit des Wirtschaftsforums und über die Schaffung des Weisenrates zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE hinzu. In Brüssel schließlich war die Annahme der vorab beschlossenen Geschäftsordnung für die Gremien der OSZE von herausragender organisatorischer Bedeutung.

Eine Fülle von Beschlüssen gibt es in der dritten Dimension, die sich in ihrer Bedeutsamkeit allerdings erheblich voneinander unterscheiden. Inhaltlich herausragend war in diesem Zusammenhang der umfangreiche Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus, der 2001 in Bukarest – drei Monate nach den Anschlägen in den USA – verabschiedet wurde. Wichtig war auch der ebenfalls in Bukarest angenommene Beschluss über die Aktivitäten der OSZE im polizeilichen Bereich. In Maastricht 2003 wurden zwei umfangreich begründete und dokumentierte Beschlüsse auf dem Gebiet der Menschenrechte und Minderheiten gefasst: ein Beschluss über die Bekämpfung des Menschenhandels sowie ein weiterer über den Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Sinti und Roma in der OSZE-Region. Es folgten 2004 in Sofia und 2005 in Ljubljana jeweils zwei ebenso ausführlich fundierte Beschlüsse, und zwar zum einen über Toleranz und Nichtdiskriminierung (Sofia) bzw. über die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander (Ljubljana) und zum anderen über den Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Sofia) bzw. zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (Ljubljana). In Brüssel

wurden 2006 zwei weitere Beschlüsse verabschiedet, die sich zumindest thematisch von anderen in der dritten Dimension unterscheiden, und zwar ein Beschluss bezüglich der organisierten Kriminalität und ein zweiter bezüglich der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern. In Ergänzung zu den erwähnten Beschlüssen von Maastricht und Brüssel wurden in Madrid 2007 ein Beschluss über die Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften und ein Beschluss über die Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet verabschiedet.

Die Beschlusslage zur zweiten Dimension ist dürftig. In Sofia 2004 und in Ljubljana 2005 öffneten die Beschlüsse über die Erhöhung der Containersicherheit ein neues Politikfeld, zu dem auch der 2006 in Brüssel verabschiedete Beschluss über den künftigen Verkehrsdialog in der OSZE weiter beiträgt. Bemerkenswert sind auch die Beschlüsse von Sofia über die Bekämpfung der Korruption und von Ljubljana über die Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität.

Bedeutende oder gewichtige Beschlüsse des Ministerrats bezüglich der ersten Dimension gab es nicht. Die im Zeitraum von 2000 bis 2007 gefassten Beschlüsse waren allesamt nur formale Erklärungen der Unterstützung von Maßnahmen der Vereinten Nationen bzw. der Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation (FSK).

Ein Blick auf die Themen der insgesamt 113 gefassten Beschlüsse zeigt, dass Menschenhandel, Terrorismus und der Komplex Menschenfeindlichkeit (Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus u.a.) am häufigsten behandelt wurden; sie waren auf sieben der acht Treffen Gegenstand von Beschlüssen, und nimmt man die verabschiedeten Dokumente und Erklärungen hinzu, dann wurden sie auf jedem der Ministerratstreffen thematisiert. Es folgen in der Häufigkeit der Beschlüsse Fragen der Diskriminierung und Gewalt gegenüber Frauen und schließlich die Problematik der Sinti und Roma.

Terrorismus ist seit dem Ministerrat von Bukarest 2001, der nur drei Monate nach den Anschlägen in den USA stattfand, ein zentrales Thema, das kontinuierlich unter verschiedenen Aspekten bei allen nachfolgenden Treffen an prominenter Stelle wiederkehrte.

Aufgrund der bisherigen Betrachtung der Beschlüsse des Ministerrats ergibt sich also eindeutig, dass die OSZE im militärisch-politischen Bereich stillgestanden hat und dass ihre Aufmerksamkeit fast ausschließlich der dritten, der menschlichen Dimension galt. Allerdings gab der Ministerrat zwischen 2000 und 2007 auch 22 Erklärungen ab und nahm sieben Dokumente an, die zumindest die erste Dimension berühren, wie die folgende Übersicht zeigt.

Erklärungen und Dokumente

Erklärungen („*declarations*“ oder „*statements*“) und Dokumente erscheinen formal unter drei Titeln: als nach dem Tagungsort benannte Erklärung (z.B.

„Bukarester Erklärung“⁷), als gemeinsame Erklärung (z.B. Erklärung des OSZE-Ministerrats zum 20. Jahrestag der Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl⁸) oder als sachbezogene Erklärung (z.B. OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen⁹ oder auch die Erklärung zum Menschenhandel¹⁰); nach ihrer Substanz sind sie nicht scharf zu trennen. Die Zuordnung unter diesen oder jenen Titel ist offensichtlich nicht einer Systematik, sondern den gerade bestehenden politischen Bedingungen und diplomatisch-taktischen Manövern geschuldet.

Ebenso wie die schon betrachteten „Beschlüsse“ beinhalten die vom Ministerrat verabschiedeten „Dokumente“ bzw. „Erklärungen“ einesteils schlicht konstatierende Widerspiegelungen sicherheitspolitischer Entwicklungen und anderenteils eher mehr als minder abwägende Versuche politischer Einflussnahme.

Zur ersten Kategorie gehören beispielsweise die verschiedenen Erklärungen zu Berg-Karabach. In Bukarest 2001 und in Porto 2002 wird der Konflikt in den gemeinsamen Erklärungen mit fast identischem Wortlaut erwähnt; die Minister bekunden, „zutiefst besorgt“ über den Misserfolg einer Konfliktregelung zu sein, erklären deren Bedeutung für den regionalen Frieden und rufen die Parteien dazu auf, eine rasche Lösung auf der Grundlage der Normen und Prinzipien des Völkerrechts zu finden. In den jeweils gesonderten Erklärungen zu Berg-Karabach in Sofia 2004, Ljubljana 2005 und Brüssel 2006 werden angesichts der veränderten Lage – in ebenfalls fast identischen Worten – pauschal Fortschritte gewürdigt und die Konfliktparteien zu weiteren Gesprächen aufgefordert. Die Brüsseler Erklärung enthält zusätzlich einen Aufruf zur Zusammenarbeit bei der Löschung umweltschädlicher Brände in den betroffenen Regionen als vertrauensbildende Maßnahme mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft; die OSZE biete ihre Hilfe dazu an.

7 Erklärung des Ministerrats von Bukarest, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001, abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2002, a.a.O. (Anm. 5), S. 435-466, hier: S. 436-438.

8 Erklärung des OSZE-Ministerrats zum 20. Jahrestag der Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl, MC.DOC/3/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 4-5.

9 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, Wien, 24. November 2000, FSC.DOC/1/00, angenommen vom OSZE-Ministerrat im November 2000, Achtes Treffen des Ministerrats, 27. und 28. November 2000, Wien, 28. November 2000, S. 161-176; auch abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2001, a.a.O. (Anm. 5), S. 545-563.

10 Erklärung zum Menschenhandel, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 467-471.

Tabelle 4: Dokumente/Erklärungen des Ministerrats (2000-2007)¹¹

Treffen	Zahl	Gegenstand
Wien*	2	Kleinwaffen und leichte Waffen, Rolle der OSZE in Osteuropa
Bukarest	2	Erklärung des Ministerrats von Bukarest, Gemeinsame Erklärungen des Ministerrats
Porto	4	Erklärung des Ministerrats von Porto, Erklärungen des Ministerrats, Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, Menschenhandel
Maastricht*	3	Sicherheits- und Stabilitätsstrategie, Strategie für die Wirtschafts- und Umweltdimension, Südosteuropa als Kooperationsregion
Sofia*	3	Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, 60. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs, Berg-Karabach-Konflikt
Ljubljana*	5	Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, Katastrophe im Kernkraftwerk Tschernobyl, Georgien, Berg-Karabach, Konzept für Grenzsicherung und -management
Brüssel*	6	Geschäftsordnung der OSZE, Berg-Karabach, OMIK, Systeme der Strafrechtspflege, Völkerrechtlicher Rahmen der Terrorismusbekämpfung, Migration
Madrid	4	Kooperationspartner der OSZE Ministererklärung Weltweite Strategie der VN zur Terrorismusbekämpfung Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit
<i>Gesamt</i>	<i>29</i>	

Zur zweiten Kategorie von verabschiedeten Dokumenten bzw. Erklärungen gehören das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen von 2000, die

¹¹ In den mit * gekennzeichneten Fällen kam aufgrund mangelnden Konsenses keine gemeinsame Erklärung zustande; stattdessen gab der/die Amtierende Vorsitzende eine persönliche Erklärung ab. Die Erklärungen des/der Amtierenden Vorsitzenden sind in der Tabelle nicht enthalten.

Erklärung zum Menschenhandel von 2002 sowie das Strategiedokument für die Wirtschaft- und Umweltdimension von 2003. Sie markieren Bausteine einer Stärkung der sicherheitspolitischen Aufgaben der OSZE.

Nur zweimal konnten sich die Minister auf eine gemeinsame Erklärung verständigen; die anderen Male scheiterte der Versuch dazu am mangelnden Konsens. In diesen Fällen nahm die bzw. der jeweilige Amtierende Vorsitzende es auf sich, den von der überwiegenden Mehrheit gebilligten Entwurf als ihre/seine persönliche Erklärung vorzutragen. Sieht man von den kaum mehr als ein halbes Dutzend Passagen ab, über die kein Einvernehmen erzielt wurde – und die betrafen in jedem Jahr fast dieselben Themen, wie die Stationierung der Streitkräfte der Russischen Föderation in Georgien und in Transnistrien –, kann der „Wahnehmungsbericht des Vorsitzes“, die „Erklärung aus der Sicht des Vorsitzenden“, die „Erklärung des Vorsitzes“ oder die „Erklärung des/der Amtierenden Vorsitzenden“ durchaus als der Rumpf einer gemeinsamen Erklärung gesehen und bewertet werden („quasigemeinsame Erklärung“).

Vor allem die genannten lokal bezogenen Erklärungen, aber auch ein Teil der gemeinsamen Erklärungen sind geprägt von einer Manifestation der Identität der OSZE und einer Selbstversicherung der eigenen Bedeutung. Ihr Ausbleiben trifft darum die Organisation in ihrem Mark und wird als Krise empfunden. Auf dem Madrider Ministerratstreffen 2007 verzichtete der Amtierende Vorsitz sogar auf eine „Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden“ oder eine „Erklärung aus der Sicht des Amtierenden Vorsitzenden“ und begnügte sich mit einer relativ kurzen Abschlusserklärung.

Eine Betrachtung der Erklärungen, ob tatsächlich verabschiedet („gemeinsame Erklärungen“) oder nur im Entwurf vorgelegt und formell am routinierten Dissens über zwei oder drei Formulierungen gescheitert („quasigemeinsame Erklärungen“ des Amtierenden Vorsitzenden), ist besonders aufschlussreich, was die Führung der OSZE durch den Ministerrat anbelangt.

Zunächst fällt auf, dass sich die acht (bzw. zehn) gemeinsamen (bzw. „quasigemeinsamen“) Erklärungen von 2000 bis 2007 allein vom Umfang her stark unterscheiden. Die längste Erklärung mit 31 Themen wurde in Sofia (2004) abgegeben, gefolgt von Brüssel (2006) und Wien (2000) mit je 29 Themen; die kürzesten wurden in Madrid (2007) mit zwölf, in Bukarest (2001) mit zwölf (+V), in Porto (2002) mit 16 und Maastricht mit 19 (2003) verabschiedet. Ljubljana (2005) liegt mit 22 Themen im Mittelfeld.

Alle Erklärungen beginnen rituell und fast formelhaft mit einem kurzen Sermon, in dem sich hymnisch verklärendes Selbstlob, ängstlich beschwörungsartige Bekräftigung und das trotzige Bekenntnis zu „Verpflichtungen“, „Gemeinsamkeit“, „Kooperation“, „Entschlossenheit“ und „Eintracht“ finden. Doch verraten die jeweils gewählten Formulierungen anscheinend auch die vorherrschende Stimmungslage, wie die folgenden Auszüge aus den jeweiligen „Ouvvertüren“ beispielhaft enthüllen. So heißt es z.B. in der Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden von 2004:

„Die Minister bekundeten ihre Entschlossenheit, solidarisch zu bleiben und Sicherheit durch Kooperation für Staaten ebenso wie für die Menschen zu fördern. Aus dieser Eintracht kommt die Kraft [... sich] mit den [...] angeführten Herausforderungen [auseinanderzusetzen], gemeinsame Reaktionen und innovative Ansätze zu beschließen und die Fähigkeit der Teilnehmerstaaten zur Einhaltung gemeinsamer Grundsätze zu verbessern. [...]

[D]ie Minister [bekennen sich] nach wie vor zu ihrer Verpflichtung, ein gemeinsames und unteilbares OSZE-Gebiet ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau zu schaffen. [...]

Das starke Band, das die OSZE-Teilnehmerstaaten verbindet, ist das Einvernehmen über gemeinsame Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen. [...] Die Minister erneuerten ihr Bekenntnis dazu, sie im gesamten OSZE-Gebiet gleichermaßen und vorurteilslos einhalten zu wollen, und messen der Hilfe der OSZE bei ihrer Umsetzung – unter anderem durch den wichtigen Beitrag ihrer Institutionen und Feldeinsätze – großen Wert bei.“¹²

Und 2005 heißt es:

„Alle OSZE-Verpflichtungen, unsere gemeinsame Errungenschaft, gelten in gleicher Weise für alle Teilnehmerstaaten. Die Minister befürworten ihre uneingeschränkte Umsetzung und erachten sie als eine Angelegenheit, die allen Teilnehmerstaaten ein berechtigtes und unmittelbares Anliegen ist. [...] Die OSZE muss sich weiterhin anpassen, um neu entstehenden Sicherheitsherausforderungen gerecht zu werden und die Arbeitsweise der Organisation zu stärken.“¹³

Gewöhnlich enden die Erklärungen gebetsmühlenartig und wie eine lästige Pflicht wirkend mit der substanzlosen Erwähnung der sogenannten Partnerländer sowie – allerdings nur etwa je dreimal – der Parlamentarischen Versammlung, der nichtstaatlichen Organisationen, anderer internationaler Organisationen und insbesondere der Vereinten Nationen.

Die Themen fallen in drei Kategorien: Sach-, Regional- und Organisationsfragen.

12 Erklärung von Dr. Solomon Passy, Amtierender Vorsitzender der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in der dritten Plenarsitzung des Zwölften Treffens des Ministerrats, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, S. 69-74, hier: S. 69-70.

13 Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Dr. Dimitrij Rupel, Anhang 2 zu MC(13) Journal Nr. 2 vom 6. Dezember 2005, in: Dreizehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 8), S. 70-73, hier: S. 70.

Tabelle 5: Gemeinsame Erklärungen und „quasigemeinsame“ Erklärungen
Mehrfach erwähnte Themen und ihr jeweiliger Stellenwert im Dokument

Ministerrat	Wien 2000	Bukar. 2001	Porto 2002	Maastr. 2003	Sofia 2004	Ljubl. 2005	Brüss. 2006	Madrid 2007
Zahl der Themen/Thema	29	12+V	16+V	19	31	22	29	12
Terrorismus	15.	1., 2., 3.	4.	7.	10.	8.	11.	7.
Off. Himmel		10.	14.	9.	17.	13.	9.	
„Istanbuler Verpfl.“	3.		11.	19.	18.	10.	8.	
Menschenhandel	11.			6.	12.		14.	8.
Fremdenfeindlichkeit etc.	16.			11.	11.		14., 21.	
Kleinwaffen	12.			8.	16.	11.		
Gleichstellung	20.				27.	5.	22.	
FSK: VSBM, Rüstungskontr.		9.	13.			11.	7.	
Grenzmanagement					9., 13.	15.	12.	
Organ. Krim.		4.				14.	13.	
Medienfreiheit	17.						20.	
KSE						12.	6.	12.
Region.-Konfl. allgem.	3.	7.	10.		20.	9.		4.
Berg-Karab.	4.	V a-c	IV a-c				5.	5.
Georgien	7.	III a-d	V a-j	18.	22.			
Moldau	8.	II a-c	III a-f	17.	21.			
Zentralasien	5.	IV a-c	II a-d					
Südosteuropa		I a,b,e	I a-k	15.				
Kosovo					23.		26.	11.
2. Dimension allgem.	18.	5.	3., 7.	10.	11.	16.	15.	
3. Dimension allgem.			3., 8.			4.	3.	8.
BDIMR					8.		4.	9.
Reform				5.	24., 25.	3.		
Rechtsstatus	21.		12.					10.
Partner	28./29.	11.	15th	12./13.	31.	22.	29.	6.
OSZE PV	27.			14.	26.	19.	27.	
NGOs					30.	20.	11.	
Andere Org./ VN	23.	6.			28., 29.	21.	28.	

Inhaltlich überwiegen konstant wiederkehrende Themen. Dazu gehören vor allem Terrorismus, Offener Himmel, Menschenhandel, die sogenannten Istanbuler Verpflichtungen Russlands, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie regionale Konflikte. Fast nichts, was in Brüssel 2006 oder Madrid 2007 erwähnt wird, wurde nicht auch schon in Wien 2000 aufgelistet. Vieles ließe sich einfach austauschen. Neu hinzugekommen ist seit 2004 das Grenzmanagement.

Natürlich gibt es auch Variationen, die allerdings der die OSZE umgebenden Sphäre geschuldet sind. Das heißt, die Erklärungen des Ministerrats spiegeln überwiegend die Situation nur wider und trachten nicht danach, sie zu gestalten. Einigen Themen, die wider Erwarten in einer gemeinsamen Erklärung fehlen, wurde eine eigene Erklärung gewidmet; hierfür mag angesichts des gefürchteten Dissenses bezüglich jener der dringende Erklärungsbedarf für das spezifische Thema den Ausschlag gegeben haben.

Was vor allem fehlt, sind Vorgaben für Fortschritte in den Bereichen Medienfreiheit, Minderheitenrechte und vertrauensbildende Maßnahmen sowie Angaben zum Stand der umfassenden Sicherheit.

Je einmal wurden erwähnt: Personaleinstellung und Ausbildung entsprechend dem REACT-Programm (2000), die Bedeutung des Völkerrechts (2004), Umwelt (2006), Energiesicherheit (2006), Governance (2006), praktische Hilfe für die Teilnehmerstaaten (2002), Polizeiarbeit (2004), die Sicherheit der Mitarbeiter (2000), die Wahlen in der Ukraine (2004) sowie Tschetschenien (2000).

Als Gegenstück zu der manifesten Gemeinsamkeit – vermittelt sowohl durch die verabschiedeten als auch die lediglich im Entwurf vorgelegten und dann durch den Vorsitz vorgetragenen Erklärungen sowie durch die von allen akzeptierten spezifischen Erklärungen und Beschlüsse – offenbaren Sondervoten latente und hartnäckige partikulare Vorbehalte, Einsprüche und Interessen. Sie werden vom jeweiligen Außenminister (oder seinem Vertreter) in Form einer interpretativen Erklärung (zu einem Beschluss oder einer Erklärung) abgegeben.¹⁴

Während der hier betrachteten acht Treffen des Ministerrats gab es 59 solcher Sondervoten. Zehn kamen von der Russischen Föderation, je sechs von den USA, den NATO-Staaten, den EU-Staaten und Moldau, fünf von Aserbaidschan, je drei von Belarus, Georgien und der Türkei, zwei von Kanada und dem Heiligen Stuhl sowie je eines von Armenien, Kasachstan, den Niederlanden, Norwegen, Schweden, der Schweiz und der Ukraine. Auffällig ist die stete Zunahme der Sondervoten von zwei interpretativen Erklärungen während des Wiener Ministerrats auf weit über ein Dutzend während der Ministerratstreffen in Ljubljana und Brüssel.

Resümee

Der Ministerrat hat einige bedeutende Dokumente im Rahmen der dritten Dimension verabschiedet. Die Aussagen vieler Beschlüsse und Erklärungen, vor allem in den kontinuierlich wiederkehrenden Problembereichen Menschenhandel und Terrorismus, gerinnen durch Wiederholungen zu Leerfor-

14 Zur Bedeutung interpretativer Erklärungen vgl. Richard Müller, Interpretative Erklärungen im Ständigen Rat – Eine quantitative und qualitative Analyse, in: OSZE-Jahrbuch 2002, a.a.O. (Anm. 5), S. 387-400.

meIn. Die sogenannten Beschlüsse enthalten nur wenige Bestimmungen, die zu konkretem eigenem Handeln verpflichten, sondern haben oftmals nur Appelcharakter und verweisen größtenteils auf Prinzipien und Normen, auf früher vereinbarte Verpflichtungen und früher abgegebene Bekundungen sowie auf Resolutionen der Vereinten Nationen.

Erwartungen der unter den anhaltenden Konflikten leidenden Bevölkerung von Moldau, Georgien und Aserbaidschan hat der Ministerrat zwar indirekt angesprochen, aber nicht erfüllt.

Außenstehenden mag es schon verwunderlich erscheinen, dass nicht ein Wort zu gewaltsamen Konflikten und eklatanten Menschenrechtsverletzungen fällt, wie sie während des betrachteten Zeitraumes in anderen als den immer wieder genannten Regionen stattfanden, z.B. im Baskenland, auf Korsika, auf Zypern oder in der Türkei, in Tschetschenien und Guantanamo; auch eine Verurteilung der Exekution der Todesstrafe ist – für den Ministerrat – ein Tabu.

Die eingangs formulierte These hat sich bestätigt: Die Zahl der inhaltlich redundanten Beschlüsse ist stärker angestiegen als die Zahl der Beschlüsse insgesamt, umgekehrt hat die Zahl der inhaltlich innovativen Beschlüsse ständig abgenommen.

Zur Bedeutung der gemeinsamen Erklärungen des Ministerrats stellte die Amtierende Vorsitzende auf dem achten Treffen des Ministerrats 2000 in Wien fest, dass sie „traditionell“ eine „Gelegenheit zur Standortbestimmung, zur Bewertung der Fortschritte und zur Weichenstellung für die Zukunft“¹⁵ seien. Die vorstehende Nachbetrachtung hat gezeigt, dass die Teilnehmerstaaten diese Gelegenheit zunehmend scheuen, wahrscheinlich weil die Standortbestimmung einen Scherbenhaufen zutage gefördert, die Bewertung der Fortschritte aus Übertreibungen bestanden und die Weichenstellung nur einen Weg aufs Abstellgleis ergeben hätten.

Die Ministerräte tanzen – manchmal Reigen, manchmal Contredanse. Die Tänzer geben zwar den Anschein der Bewegung, doch kommen sie immer wieder zum Ausgangspunkt zurück und ihre Bewegungen werden matter.

15 Erklärung der Amtierenden Vorsitzenden, in: Achstes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 9), S. 19-28, hier: S. 19, bzw. S. 521-537, hier: S. 521.

Überlegungen zur Beziehung von OSZE und EU

Einführung

Ambivalenz kennzeichnete die Beziehung zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europäischen Union (EU) seit ihrem Beginn in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, als beide Organisationen noch andere Namen hatten – Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE, und Europäische Gemeinschaft, EG. Einerseits entstanden positive Synergien: Entspannungspolitik, Stabilisierung und Drosselung des Wettrüstens durch das KSZE-Regime (zunächst durch vertrauensbildende Maßnahmen und schließlich durch Truppenabbau) ergänzten die direkte Verteidigungsrolle der NATO und schufen so ein günstiges Klima und einen geschützten strategischen Raum, in dem das Experiment der europäischen Integration wachsen und gedeihen konnte. In den KSZE-Verhandlungen im Vorfeld der Helsinki-Schlussakte von 1975 und im anschließenden Helsinki-Prozess konnten die EG-Mitgliedstaaten ihre diplomatischen Koordinierungsmöglichkeiten in unmittelbar sicherheitsrelevanten Themen – zu jener Zeit Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) genannt – erstmals anwenden.¹ Die KSZE hat insofern die allmähliche Entwicklung der EG zu einem Akteur der Sicherheitspolitik gefördert. In der Praxis nutzten Staaten, die sowohl der EG als auch der NATO angehörten, die NATO, um Positionen in „harten“ Themen wie Rüstungskontrolle für die laufenden Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenvermindierungen (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR) abzustimmen, und die EG für die Arbeit in den drei „Körben“ der KSZE – Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit und menschliche Dimension. Einen Schatten auf diese Zusammenarbeit warf allerdings die bloße Existenz der EG – und später der EU – als privilegiertes und teilweise supranationales Wirtschaftsbündnis innerhalb des westlichen Lagers, die zu einer nur eingeschränkten Definition der Ziele des ökonomischen Korbes der KSZE führte und später den Erfolg (meist US-initiiertes) Versuche, der wirtschaftlichen Dimension der KSZE/ OSZE mehr Substanz zu verleihen, behinderte. In der Rückschau wird deutlich, dass die dauerhafte Schwächung eines der drei KSZE-Körbe (mit entsprechend weniger innovativen und transformatorischen Auswirkungen) sich negativ auf die Überlebenschancen der Organisation als Ganzes auswirkte. Dieses Defizit erschwerte z.B. die Ausbildung spezieller Kompetenz der OSZE in sicherheitspolitisch höchst relevanten Themen wie Energie oder Klimawandel in Europa und verschärfte die taktische Konfrontation der

1 Vgl. Alfred Eduard Pijpers, *The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's Collective Diplomacy*, Leiden 1990, S. 125-139.

aktuellen Dekade zwischen westlicher Betonung des dritten Korbes und Versuchen unter russischer Ägide, die Bedeutung des ersten Korbes zu erhöhen.² Andererseits haben die klare Rollenaufteilung und das begrenzte Zusammenspiel zwischen (rechnet man den Europarat hinzu) allen vier großen westlich ausgerichteten Institutionen bis zum Ende des Kalten Krieges ein allzu verlustreiches Kräftemessen unter ihnen verhindert. Erst der Zusammenbruch des Warschauer Pakts, des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW oder COMECON) und der Sowjetunion zwischen 1989 und 1991 öffneten die andere Hälfte des Kontinents – und damit (anfänglich) 14 neue Staaten³ – für die Erschließung und die Absteckung potenziell miteinander konkurrierender institutioneller Ansprüche. Zunächst wurde die KSZE von vielen als die natürliche Erbin des gesamten neuen Gebietes gesehen, inspiriert von Hoffnungen auf ein „gemeinsames europäisches Haus“ und vom Erfolg der zügigen Verhandlung der Charta von Paris, die im November 1990 verabschiedet wurde.⁴ Zunichte gemacht wurden diese Hoffnungen durch das Abgleiten des früheren Jugoslawien in einen Bürgerkrieg und es wurde deutlich, dass das neue Europa weiterhin sowohl robuste Methoden zur Konflikteindämmung und -lösung als auch handlungsfähige und engagierte Institutionen brauchte, die im eigenen Interesse Hilfe bei den bevorstehenden Aufgaben anbieten konnten. Rückblickend gab es 1994 zwei weitere Hinweise darauf, dass die KSZE/OSZE nicht das einzige oder gar wichtigste Instrument zur Lösung den ganzen Kontinent betreffender Sicherheitsprobleme werden würde. Den ersten Hinweis lieferte das von der NATO aufgelegte Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP), 1997 gefolgt vom Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) – beides wichtige, auf Transformation zielende westliche Mechanismen der Konsultation und Kooperation, die mit der OSZE in ihrer geographischen Ausdehnung konkurrierten. Der zweite Hinweis kam mit dem Beginn – natürlich damit im Zusammenhang stehender – ernsthafter Bemühungen der NATO, eine spezielle und direkte strategische Beziehung zwischen der NATO und der Russischen Föderation aufzubauen, die zur Einrichtung des heutigen NATO-Russland-Rats führte.⁵ Schon kurz darauf wiesen einige Wissenschaftler auf den Widerspruch zwischen der zunehmend strengeren Praxis der Grenz- und Einwanderungskontrolle eines auch in Zukunft expandierenden Europas und den grundsätzlichen OSZE-Prinzipien der offenen Grenzen und der Bewegungsfreiheit hin. Als die OSZE im Novem-

-
- 2 Zu Letzterem vgl. Pál Dunay, *The Organization for Security and Co-operation in Europe: constant adaptation but enduring problems*, in: SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2005, S. 76-82.
 - 3 D.h. die früheren Sowjetrepubliken außer Russland, bald gefolgt von der Tschechischen Republik und der Slowakei und den mindestens sechs Republiken, die aus dem früheren Jugoslawien hervorgingen.
 - 4 Charta von Paris für eine Neues Europa, Paris, 21 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. A.2.
 - 5 Zu weiteren Informationen über die euro-atlantische Partnerschaft und den NATO-Russland-Rat siehe: <http://www.nato.int>.

ber 1999 in der Plattform für kooperative Sicherheit⁶ die Grundlagen für die Zusammenarbeit „zwischen einander verstärkenden“ Institutionen definierte, war bereits unübersehbar, dass die in Wien ansässige Organisation nur eine und – außer in einem rein ethischen Sinne – wahrscheinlich nicht einmal die Erste unter Gleichen war. Hätte die OSZE irgendeinen ernst zu nehmenden Einfluss auf die Aktivitäten der EU und der NATO gehabt, hätten diese beiden Organisationen der Plattform sicher nicht so schnell zugestimmt, wie sie es taten.

Heute, gerade einmal acht Jahre später, sind sowohl die NATO als auch die EU infolge einer weiteren architektonischen Verschiebung, die in ihrer Bedeutung gleich hinter den Ereignissen der Jahre 1989-1991 rangiert, mit ihrer Erweiterung auf 26 bzw. 27 Mitglieder geographisch an die Grenzen des Leningrader Militärdistrikts im Norden und an das Schwarze Meer im Süden herangerückt. Dies scheint der deutlichste weitere Schlag für den Status der OSZE im Vergleich zu ihren Konkurrenten zu sein, da erstens die beiden westlichen Organisation nun nicht viel weniger „inklusiv“ als die OSZE selbst sind, es zweitens die gesamte OSZE-Mitgliederstruktur in Richtung Westen verschiebt (umso mehr, wenn man die verbleibenden Kandidatenländer mitzählt)⁷ und drittens Russland und seine verbliebenen engsten Verbündeten sich verständlicherweise vor den Kopf gestoßen fühlen. Während die KSZE/OSZE in der Vergangenheit selbst ein Forum dafür bot, solche „Ost-West-Spannungen“ zu artikulieren und zu entschärfen, führt der geographische Vorstoß der NATO und der EU dazu, dass es für Moskau selbstverständlicher und möglicherweise attraktiver wird, sich mit den westlichen Konkurrenzorganisationen direkt „anzulegen“. Russische Initiativen deuten vor allem seit 2005 darauf hin, dass Präsident Wladimir Putin ein weitaus größeres Interesse daran hat, die ihm zur Verfügung stehenden direkten Hebel (z.B. die „Energie-Waffe“ gegenüber EU-Staaten) zu erproben (oder auszuschöpfen) und alle Mittel – ob fair oder unfair – einzusetzen, um eine wahrgenommene westliche Unterwanderung von Russlands nächsten post-sowjetischen Nachbarn zu bekämpfen, als daran, ernsthafte Lösungen mit Hilfe der OSZE zu suchen. Zwar haben Russland und seine Verbündeten einige Energie in ihre Vorschläge zu einer „Reform“ der OSZE investiert, allerdings legt die Art und Weise, wie diese vorangetrieben werden, ebenso wie Moskaus Haltung zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Eu-

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 474-476; das Dokument ist online verfügbar unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf.

7 Die Staaten des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien) haben alle die doppelte Mitgliedschaft in EU und NATO im Blick und arbeiten sich langsam durch die einzelnen Schritte auf dem Weg zum „anerkannten“ Kandidaten-Status durch. Georgien und die Ukraine sind ungeachtet ihrer internen Probleme ebenfalls hoffnungsvoll. Das Kosovo wird sich einreihen, sobald seine Souveränität anerkannt ist.

ropa (KSE-Vertrag) nahe, dass man bei der Verfolgung unmittelbar nationaler Interessen bereit ist, mit dem Überleben der OSZE zu spielen (oder präziser: mit der Aufrechterhaltung des dortigen Ost-West-Minimalkonsenses).⁸ Interessanterweise basieren neuere Beschwerden über EU-„Übergriffe“ auf das OSZE-Gebiet (scheinbar) weniger auf solchen strategischen Verschiebungen als vielmehr auf den parallel stattfindenden funktionalen Veränderungen der Sicherheitsagenden. Seit Mitte der 90er Jahre, als alle Institutionen ihre Rolle in Anbetracht der neuen Herausforderungen an das Konfliktmanagement in Europa und darüber hinaus neu definieren mussten, reagierten NATO und EU außerdem auf wahrgenommene *Querverbindungen* zwischen den verschiedenen Bedrohungsszenarien und unterschiedlichen Krisenbewältigungs- und Stabilisierungstechniken. Angesichts der Lehren des 11. September 2001, der neuen Herausforderungen für die „menschliche Sicherheit“ durch Klimawandel, Naturkatastrophen und Epidemien sowie der Wiederentdeckung des Themas Energiesicherheit fordern die Strategien beider Institutionen nun den Aufbau und die Kombination militärischer, polizeilicher, politischer, ökonomischer und anderer funktionaler Instrumente sowohl für die Krisenintervention als auch für die Sicherheitsbildung im Allgemeinen. Dies ist vereinfacht ausgedrückt der Grund dafür, warum die EU nun Polizei- und Grenzkontrollinsätze, Demokratisierungskampagnen und Programme zur Reform des Sicherheitssektors durchführt und in funktionalen Politikfeldern wie Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung des Menschenhandels, Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Rüstungskontrolle in Erscheinung tritt, die die OSZE berechtigterweise als ihre Nische angesehen haben dürfte und in denen sie ihrer Überzeugung nach noch immer über komparative Vorteile verfügt. In der Zusammenschau dieser beiden Veränderungsszenarien und ihrer Konsequenzen wird der Fall „OSZE gegen EU“ am deutlichsten. Die aufgeblähte EU-Fraktion innerhalb der OSZE versucht Wien zu bevormunden und zu dominieren (die Europäische Kommission zahlt immerhin drei Viertel des OSZE-Haushalts und die gesamte EU-Gruppe spricht vermutlich „mit einer Stimme“), nimmt der OSZE die Aufgaben weg, die sie selber ausführen möchte, und beutet die OSZE umgekehrt für Aufgaben aus, die ihr selbst zu langweilig oder zu gefährlich sind.

Die Darstellung ist in dieser Form natürlich eine Karikatur, insbesondere da eine bewusst böswillige Absicht oder zumindest ein Konkurrenzgedanke unterstellt wird (dabei wird in den Fluren der EU wesentlich öfter die NATO als „Feind“ behandelt oder gar titulierte). Es gibt vielmehr ganz im Gegenteil gute Gründe, die dafür sprechen, dass die EU nicht nur eigene Ziele verfolgt hat, die nichts mit interinstitutioneller Konkurrenz zu tun haben, sondern dass sie

8 Vgl. Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe: Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, Missions*, CORE Working Paper Nr. 13, Hamburg 2006, online verfügbar unter: http://www.core-hamburg.de/CORE_english/pub_working_papers.htm; auch abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2005*, Baden-Baden 2006, S. 425-466.

mehr als je zuvor und schon von Natur aus die „beste Freundin“ der OSZE ist, sowohl hinsichtlich gemeinsamer Werte, Ziele und Interessen als auch aufgrund ihrer Bereitschaft, die Partnerinstitution ernst zu nehmen.⁹ Dennoch sind die Bedenken in Wien real und verdienen eine detaillierte Abwägung der These von einer zerstörerischen EU-OSZE-„Überschneidung“.

Überschneidungen

Das Problem der Überschneidungen zwischen OSZE und EU, unmittelbare Ursache vieler der oben beschriebenen Reibungen, hat sowohl eine funktionale als auch eine geographische Komponente. Die OSZE selbst nennt auf ihrer Website eine Reihe von Bereichen, in denen sie mit der EU zusammenarbeitet, darunter auch solche, in denen es zu den zumindest offensichtlichsten funktionalen Überschneidungen kommt: Justiz- und Polizeireform, öffentliche Verwaltung und Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption sowie etwas allgemeiner Demokratisierung, Institutionenaufbau und Menschenrechte, Unterstützung bei und Beobachtung von Wahlen, Medienentwicklung, die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Grenzmanagement, einschließlich der Bekämpfung des Menschenhandels.¹⁰ Da die OSZE weder einen wirklich globalen Zuschnitt hat, noch sich in den bereits integrierten Ländern in die Tiefe engagiert, ergibt sich die wesentlichste geographische Überschneidung im Westbalkan und in den östlichen Teilen der von der EU so definierten und sich bis nach Zentralasien erstreckenden „neuen Nachbarschaft“. (Vorstöße der OSZE in die Mittelmeerregion waren nie weitreichend genug, um mit dem Barcelona-Prozess der EU oder mit deren Rolle im internationalen „Nahost-Quartett“, das sich mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt beschäftigt, zu kollidieren. Auch ein „Einsatz“ der OSZE oder der EU in Russland, der konflikthaft verlaufen oder zu einer Duplizierung führen könnte, ist, zumindest seit das Thema Tschetschenien weiter in den Hintergrund getreten ist, schwer vorstellbar. Auf die unterschiedlichen Rollen der beiden Institutionen im Kontext der Beziehungen zwischen dem Westen und Russland wird weiter unten zurückgekommen.)

Funktionelle Überschneidungen können sowohl dann ärgerlich sein, wenn beide Institutionen versuchen, die gleichen Dinge zu tun, als auch dann, wenn ihre Aktivitäten und Empfehlungen einander zuwiderlaufen. In beiden Fällen

9 Eine parallele Entwicklung ist in den Beziehungen zwischen der EU und den VN festzustellen. In einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus“ betonte die Europäische Kommission 2003 die umfassende Stärkung der wechselseitigen Beziehungen. Das Engagement der EU für die Vereinten Nationen findet seinen Ausdruck auch in erheblicher finanzieller Unterstützung des VN-Systems. Die EU-Mitgliedsländer tragen ca. 38 Prozent des regulären Haushalts der VN und ungefähr 50 Prozent der Beiträge aller Mitgliedsländer der VN zu VN-Fonds und -Programmen. Für eine Zusammenfassung der EU-VN-Beziehungen vgl.: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_5013_en.htm.

10 Vgl. The European Union, unter: <http://www.osce.org/ec/13066.html>.

läuft die EU Gefahr, als „Eindringling“ und daher auch als Verursacher des Problems wahrgenommen zu werden, da ihre multifunktionalen Sicherheitsstrategien – zumindest die bewussten und aktiven – eine relativ späte Entwicklung aus der Zeit nach dem Kalten Krieg sind. Dagegen hatte die KSZE/OSZE die meisten ihrer Sicherheits- und Steuerungsinstrumente bereits spätestens 1994 voll entwickelt.¹¹ Ein Beispiel für eine offensichtliche Nachahmertätigkeit der EU ist die zunehmende und öffentlichkeitswirksame Wahlbeobachtung in Nachbarländern. (Allerdings muss fairerweise angemerkt werden, dass dies Teil einer globalen Strategie ist und dass die EU außerhalb Europas schon weitaus drastischer „intervenierte“ hat, wie z.B. mit ihrem Einsatz in der Demokratischen Republik Kongo 2006 im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zur Unterstützung der Durchführung von friedlichen Wahlen.¹²) Die OSZE hatte diese Rolle immer als das „Eigentum“ oder sogar den Hauptexistenzgrund des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) angesehen. In Wien muss es daher für einige schwer mit anzusehen gewesen sein, wie z.B. die Anerkennung für die „Lösung“ einer der dramatischsten Krisen in Zusammenhang mit Wahlen, von Dezember 2004 bis Januar 2005 in der Ukraine, an den Hohen Vertreter der EU Javier Solana und andere politische Köpfe der EU ging. Andererseits kann die EU in solchen Fällen auf verschiedene politische Hebel, materielle Ressourcen und (als letzten Ausweg) militärische Einsätze zur Wahrung der Ordnung zurückgreifen, die einfach nicht zum Repertoire der OSZE gehören. Wahrscheinlich ist die Einschätzung realistisch, dass die OSZE möglicherweise professioneller und neutraler in der Beobachtung von Geschehnissen im Wahlprozess ist, die EU jedoch sowohl kurz- als auch langfristig eher in der Lage ist, die Geschehnisse auch zu ändern.

Ein Beispiel für möglicherweise konfligierende Interessen ist der Bereich des Grenzmanagements. Stabilität, Offenheit und kooperatives Management zwischenstaatlicher Grenzen sind sehr grundlegende Elemente des OSZE-*Acquis* und die OSZE-Gremien und ihre Partner-NGOs haben Themen wie Reisefreiheit und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Sprache gebracht, lange bevor die EU-Staaten bereit waren, kollektive Herangehensweisen an diese Bereiche auch nur in Betracht zu ziehen. Auch wenn das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management¹³ erst 2005 angenommen wurde,

11 Das Konfliktverhütungszentrum, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte.

12 Mit Autorisierung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch Resolution 1671 vom 25. April 2006 führte die EU von Juli bis November desselben Jahres einen Einsatz unter dem Namen EUFOR RD Congo durch, um die stationäre VN-Mission MONUC während der Durchführung der Wahlen zu unterstützen. Weiterhin gewährte die EU finanzielle Zuwendungen in Höhe von 250 Millionen Euro für die Wahlen und führte eine Wahlbeobachtungsmision mit über 250 Beobachtern durch. Vgl. unter: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1091&lang=en.

13 Konzept für Grenzsicherheit und -management, MC.DOC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, Kooperationsrahmen für die OSZE- Teilnehmerstaaten, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. De-

gab es doch davor schon komplexe Vorgängermodelle. Die EU war ihrerseits mit der Errichtung des Schengen-Regimes zur gemeinsamen Grenz- und Einwanderungskontrolle in den 90er Jahren entscheidend in diesen Bereich vorgerückt. Der Geltungsbereich umfasste die meisten EU-Mitgliedsstaaten (plus Norwegen und Island); für die zwölf neuen EU-Mitglieder, die der Union 2004 und 2007 beigetreten sind, wurde die Übernahme des Schengen-Regimes zur Beitrittsvoraussetzung erklärt.¹⁴ Im Vergleich zur OSZE war die EU-Agenda in diesem Zusammenhang grundsätzlich einseitig und nur auf die Interessen der EU-Länder ausgerichtet. Es ging eher darum, unerwünschte Elemente fernzuhalten, als um die Achtung des Grundrechts auf Freizügigkeit (zumindest für diejenigen, die sich außerhalb der EU-Grenzen befanden). Diese defensive Motivation wurde durch die Betonung transnationaler Bedrohungen in der Folge des 11. September 2001 und durch die „Erweiterungsmüdigkeit“ nach 2004 mit ihren doch sehr migrationsfeindlichen Untertönen noch verstärkt. Die derzeit am heftigsten diskutierten Pläne der EU drehen sich um Dinge wie einen gemeinsamen Grenzschutz oder eine engere operative Zusammenarbeit zur Verteidigung von Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum gegen Bootsflüchtlinge. All dies kollidiert unbestreitbar existenziell mit dem *Acquis* und den Zielen der OSZE und erklärt zumindest teilweise, warum OSZE-Teilnehmerstaaten, die nicht EU-Mitglieder sind, das innerhalb wie außerhalb des Wiener Forums an den Tag gelegte monolithische Verhalten der EU möglicherweise übel nehmen. Das Problem ist jedoch sogar noch weitreichender, da die EU vor Kurzem ihren Einsatz auf eine Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in der Ukraine und Moldau sowie auf eine eher allgemein gehaltene „Rechtsmission“ in Georgien ausgeweitet hat.¹⁵ (Auch hierbei handelt es sich um ein globales Phänomen, wie anhand der EU-Mission an der Grenze zwischen dem Gazastreifen und Ägypten deutlich wird.¹⁶) Ironischerweise ist die im Entstehen begriffene Fähigkeit der EU die Grenzen „dichter“ zu machen wahrscheinlich genau das, was objektiv betrachtet in diesen Fällen nötig ist; aber wieder einmal könnte es so aussehen, als ob die „Nachzügler“-Institution sich einer Rolle bemäch-

zember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 11-17.

- 14 Vgl. Marina Caparini, Security sector reform and NATO and EU enlargement, in: SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2003, S. 237-260.
- 15 Die EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes an der moldauisch-ukrainischen Grenze (EU BAM Moldau/Ukraine) wurde am 1. Dezember 2005 mit einem zunächst zweijährigen Mandat eingesetzt, um lokales Grenz- und Zollpersonal zur Unterbindung von Drogen-, Waffen- und Menschenhandel sowie Zollverfahren auszubilden. Der Einsatz der EU-Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien (EUJUST THEMIS) 2004-2005 sollte die georgischen Behörden bei der Reform ihrer Strafjustiz unterstützen und den Rechtsstaat stärken.
- 16 Die EU-Grenzschutzunterstützungsmission am Grenzübergang Rafah an der Grenze zwischen dem südlichen Gazastreifen und Ägypten wurde am 25. November 2005 eingesetzt und bis Mai 2008 verlängert. 75 Polizisten aus 17 Mitgliedsländern wurden entsandt, um die Arbeit des Grenzkontroll-, Sicherheits- und Zollpersonals der Palästinensischen Autonomiebehörde zu beobachten und zu beurteilen.

tigt, die ihrem Auftrag in der Zeit nach dem Kalten Krieg entsprechend eigentlich eine Herzensangelegenheit der OSZE sein sollte.

Fairerweise muss gesagt werden, dass es einige andere Bereiche gibt, in denen die Aufgaben der EU und der OSZE natürlicher zusammengehen und sich sogar gegenseitig verstärken. Rüstungskontrolle und Nichtweiterverbreitung sind solche Bereiche, da die EU keine Ambitionen hat, sich in die Rolle der OSZE im Bereich der konventionellen Waffen einzumischen, während beide Institutionen eine Reihe von Ansätzen zur besseren Kontrolle (und wo angebracht Zerstörung) u.a. von Massenvernichtungswaffen, Kleinwaffen, Landminen und überschüssigen Munitionsbeständen unterstützen. Die EU ist vielleicht in der Lage, striktere Regelungen für ihre eigenen Mitglieder aufzustellen, die OSZE aber kann Verhaltenskodizes entwickeln, den Austausch von bewährten Verfahren organisieren sowie die Aufklärungsarbeit koordinieren und deckt damit doppelt so viele Länder ab wie die EU. Auch hat die EU hinsichtlich der Bedrohung durch Terrorismus (oder Drogen- oder Menschenhandel) eher als die OSZE die Möglichkeit, eine Harmonisierung nationaler Gesetze und Verfahren zu erreichen – obwohl die Versuche hierzu sich immer noch im Anfangsstadium befinden –, doch könnte die strategische Verletzbarkeit von EU-Gebiet durch losere Formen der Zusammenarbeit mit den östlich und südöstlich an die EU angrenzenden OSZE-Staaten erheblich verringert werden.

Dies führt uns zurück zur *geographischen* Überschneidung, die in zweierlei Hinsicht relevant ist: in Bezug auf spezifische Krisen und Hotspots und im allgemeinen Kontext von nach Osten gerichteten Stabilisierungs- und Transformationsprozessen. Vereinfachend könnte man sagen, dass die verschiedenen Konfliktphasen im westlichen Balkan vor allem eine *gemeinsame* Herausforderung und Lernerfahrung für die EU und die OSZE waren und sind. Beide Institutionen haben es nicht vermocht, den Ausbruch von Kriegen zu verhindern, und keine war an vorderster Front an der Aushandlung der Friedensprozesse beteiligt; dennoch haben beide wichtige Aufgaben bei der Verwaltung und der Normalisierung der Lage in den Nachkriegsgebieten in verschiedenen Bereichen der Regierungsführung übernommen, wodurch Wien und Brüssel u.a. lernen mussten praxisorientiert zusammenzuarbeiten. Jedoch auch hier verschiebt sich die Aufgabenverteilung zusehends zugunsten der EU. In Bosnien und Herzegowina hat die EU die Aufgabe des militärischen *Peacekeeping* von der NATO übernommen und wenn die Unabhängigkeit des Kosovo „unter Aufsicht“ demnächst Realität werden sollte, ist geplant, dass die EU auch hier neue Schlüsselaufgaben im Bereich Sicherheit wahrnimmt (z.B. durch Entsendung von 2.000 weiteren Polizei- und Justizexperten). Es ist symptomatisch, dass die EU und nicht die OSZE an der „Kontaktgruppe Plus“ beteiligt ist, die den einflussreichsten Ländern zur Abstimmung ihrer jeweiligen Balkanstrategie dient. Generell scheint jeder Westbalkanstaat, der in den Genuss des EU-Kandidatenstatus kommt, langsam der Einmischung und Überwachung durch die OSZE zu entgleiten, ähnlich den

bereits beigetretenen zwölf neuen EU-Mitgliedsländern. In den Gebieten der Schwarzmeerregion und im Kaukasus, in denen es noch „eingefrorene Konflikte“ gibt, hat die OSZE zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch die zentralere Rolle im (potenziellen) Friedensprozess inne; wie aber bereits angedeutet, steht die EU auch in dieser Region schon mit speziellen Programmen in den „Startlöchern“ und ist drauf und dran die OSZE auch operativ zu überholen. Ein grundsätzliches Problem für die OSZE ergibt sich daraus, dass sie ohne einen Konsensbeschluss, der Russland einschließt, keine neuen Missionen einrichten kann. Russland hat sich in den letzten Jahren deutlich für eine Minimierung solcher Missionen eingesetzt, während die EU manchmal erstaunlich schnell eine interne Zustimmung zu neuen ESVP-Aktivitäten erreicht hat und für Moskau in manchen Fällen als Partner akzeptabler ist als die OSZE als Werkzeug. (Die Transnistrien-Problematik in der Republik Moldau ist das zur Zeit deutlichste Beispiel eines schon seit einigen Jahren andauernden impliziten Problemlösungswettbewerbs, bislang allerdings ohne klaren Gewinner.)

Allgemeiner gesagt, kann der – nach der Erweiterung – neue Fokus der EU auf die so genannte „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) sowohl zu scheinbarem als auch zu tatsächlichem interinstitutionellem Wettbewerb führen. Praktische Auswirkungen hat dies z.B. in Form der Beschlüsse der EU, „Sonderbeauftragte“ für Regionen wie Zentralasien, Moldau und den Kaukasus einzusetzen (ein weiterer wird derzeit für die Schwarzmeerregion gefordert),¹⁷ die die OSZE wohl als ihren eigenen Missionen vorbehalten ansieht. (In Anbetracht des Engpasses an qualifiziertem Personal, das meist nationalen Regierungen entstammt, könnte man auch von einem „Schönheitswettbewerb“ zwischen der EU und der OSZE um die „besten Köpfe“ sprechen.) Es kann die Unterlegenheitsängste der OSZE nur schüren, wenn EU-Autoren, möglicherweise ohne böse Absicht, darüber spekulieren, wie die Organisation genutzt werden könne, um Lücken und Schwächen der ENP in Zukunft zu überwinden.¹⁸ Die offizielle EU-Sicherheitsstrategie von Dezember 2003 setzt sich detailliert mit dem Recht und der Verpflichtung der EU auseinander, darauf hinzuwirken, „dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht [...]“,¹⁹ ohne jedoch die OSZE in diesem Zusammenhang auch nur zu erwähnen. Und schließlich besteht die Gefahr eines eher normativen Konflikts – vergleichbar dem bereits erwähnten Fall des Grenzmanagements – über die Annäherung der EU und der OSZE an die „Nachbarschaftsregionen“. Für die EU gehören sie zu ihrem Hinterland, für die OSZE sind es Teilnehmerstaa-

17 Vgl. Neil J. Melvin, *Building Stability in the North Caucasus: Ways Forward for Russia and the European Union*, SIPRI Policy Paper Nr. 16, Mai 2007, unter: <http://www.sipri.org>.

18 Siehe z.B. Peter van Ham, *EU, NATO, OSCE: interaction, cooperation and confrontation*, in: Gunther Hauser/Frank Kernic (Hrsg.), *European Security in Transformation*, Aldershot 2006.

19 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 8, unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

ten, die das Recht auf eine eigene Politik ebenso haben wie das Recht, im Rahmen der OSZE-Standards eigene Wege zur Verbesserung ihrer Regierungsführung zu gehen. Während die EU eher zu einer aktiven Umgestaltung ihres Umfelds nach einem einzigen Modell (nämlich ihrem eigenen) neigt, bietet der *Acquis* der OSZE mehr Spielraum für eine evolutionäre Entwicklung und Vielfalt. Andererseits ist der Wunsch der EU, ihre eigene Sicherheit gegen alte und neue Bedrohungen zu verteidigen, der kaum verhohlene Antrieb für ihre Nachbarschaftspolitik und verleitet sie (oder zumindest einige ihrer politischen Akteure) unter Umständen manchmal zu übergroßer Toleranz gegenüber starken Führerfiguren, die Stabilität und praktische Zusammenarbeit gewährleisten, ungeachtet ihrer demokratischen Legitimation. Dagegen verfügt die OSZE paradoxerweise über umfassendere Erfahrungen und Kompetenzen in einigen „härteren“ Aspekten europäischer Sicherheit als die EU, hat aber gleichzeitig ein größeres Bedürfnis Menschenrechtsverletzungen und gute Staatsführung zur Sprache zu bringen, dem sie auch oftmals folgt. Die deutsche EU-Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 machte sich für eine kohärente Zentralasienstrategie der EU stark, teilweise in der Hoffnung, diese unterschiedlichen Vorstellungen auch innerhalb der Union wieder besser auszubalancieren – und tatsächlich nannte der Europäische Rat im Juni 2007 anlässlich der Annahme des Strategiedokuments „Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung und Demokratie“²⁰ als die wichtigsten Zielen der EU in der Region.

Die Balance der Macht

Die beschriebenen Phänomene der Mikroebene können auch im größeren Kontext der Institutionendynamik betrachtet werden. Ein mehrdimensionaler Sicherheitsansatz und die Konzentration auf Lösungen, die auf die Veränderung der politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen *innerhalb* von Staaten setzen, verschieben das Gleichgewicht weltweit hin zu Institutionen, die 1. multifunktionale Kompetenz besitzen, 2. auf eigene (menschliche und finanzielle) Ressourcen zurückgreifen können, 3. für nichtstaatliche und staatliche Akteure gleichermaßen geltende nationale und internationale Gesetze erlassen können und 4. von globaler Reichweite sind. In Bezug auf Punkt 1 ist die OSZE der EU sicherlich nicht unterlegen, in allen anderen Punkten aber ist die EU – mit ihrem großen Budget, ihren ESVP-Kapazitäten, ihren supranationalen Institutionen, ihrer Gesetzgebungskompetenz und

20 Europäischer Rat (Brüssel), 20.-21. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 12, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/94935.pdf; der Text der Strategie ist enthalten im Ratsdokument 10113/07, unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st10/st10113.de07.pdf>. Zum Hintergrund siehe: EU entwirft neue Strategie für Zentralasien, in: EurActiv newsletter, 24. April 2007, unter: <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/eu-entwirft-neue-strategie-zentralasien/article-163332>.

ihrem globalen Einfluss zumindest im wirtschaftlichen Bereich – deutlich im Vorteil. Die zentralen Institutionen der OSZE sind nicht nur vergleichsweise klein und unterfinanziert, sondern auch so verstreut, dass der Gesamteinfluss der Organisation dadurch möglicherweise eingeschränkt wird. Die OSZE ist zwar in der Lage zivile Missionen und nicht standortgebundene Institutionen wie den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten bereitzustellen, hat aber – bekanntermaßen – ihre theoretische *Peacekeeping*-Kompetenz nie in die Praxis umgesetzt. Wie bereits festgestellt verfügt die EU, wenn es um das Vorantreiben von Transformationsprozessen im nichtwestlichen Europa geht, über die starke Waffe der Kontrolle des EU-Beitritts, die möglicherweise als Einzige stark genug ist, dauerhaften Frieden auf dem Balkan zu gewährleisten, und die nun beginnt, die westlichen Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu durchdringen. Tritt ein Staat der EU bei, bedeutet die Übernahme des formalen gesetzlichen (und oftmals durch Ressourcen gestützten) *Acquis* der Union einen tiefgreifenderen und einheitlicheren Wandel als die umfassendste Einhaltung der OSZE-Normen. Im Umgang mit den „Nichtkonvertiten“, namentlich in Moskau, hat die EU vielfältige Handlungsmöglichkeiten, potenzielles Zuckerbrot (ökonomische Vorteile und Reisefreiheit) und Peitsche eingeschlossen. Die OSZE mit ihren leeren Taschen und fehlender Kontrolle über nationale Praktiken kann zu schnell als nörglerisch und einmischend empfunden werden und hat im Gegenzug nur herzlich wenig zu bieten.

Ein anderer, „realistischerer“ Vergleich könnte bei der Dynamik zwischen multilateralen Institutionen und ihren Mitgliedsstaaten ansetzen. Mit abnehmender Relevanz der Schutzfunktion der westlichen Institutionen – und damit ihres „Mehrerts“ – und angesichts der zunehmend unterschiedlichen Bedingungen für Sicherheit in den verschiedenen Teilen des Kontinents seit dem Ende des Kalten Krieges wird mancherorts nach Anzeichen für eine „Renationalisierung“ Ausschau gehalten. Allerdings weisen die „neuen Bedrohungen“ seit dem 11. September eher in eine andere Richtung: Bedrohungen wie Terrorismus sind (aufgrund ihres transnationalen Wesens) Probleme, die alle betreffen, und verlangen gemeinsame interne wie externe Maßnahmen, um sie in den Griff zu bekommen. Seit 2002 sind in der Praxis jedoch sowohl innerhalb Europas als auch in den transatlantischen Beziehungen Spaltungen zu beobachten, und dies nicht nur aufgrund unterschiedlicher Haltungen zum Irak. Das Misstrauen gegenüber dem „Anderen“, das in vielen Teilen Europas aufgeflammt ist, richtet sich nicht nur gegen bestimmte externe oder interne Bevölkerungsgruppen, sondern auch gegen „Brüssel“ oder „die Globalisierung“ (die aufgrund der Öffnung als Gefahrenquelle und als Ursache für unfairen Wettbewerb wahrgenommen werden) sowie in manchen Fällen gegen nationale Autoritätsstrukturen. Die dadurch für internationale Institutionen entstehenden Probleme sind unübersehbar – symptomatisch dafür ist das Scheitern der EU-Verfassung –, letztendlich sind sie aber wohl für die OSZE (und vielleicht sogar für die NATO) wesentlich größer als für die EU. Erstens ist die Spannbreite der nationalen Identitäten und Interessen

in der EU am geringsten. In der OSZE mit Russland als Teilnehmerstaat oder in der NATO mit den USA sind diese viel schwieriger zu überbrücken. Zweitens ist die Struktur der EU mit ihrem über 90.000 Seiten umfassenden gemeinsamen Gesetzeswerk nicht so einfach aufzulösen. Drittens sind sogar Menschen, die die Binnenwirkungen der EU ablehnen, möglicherweise froh darüber, dass die Union ihre externen Interessen vertritt, z.B. in Form von Handelsvereinbarungen und Luftverkehrs- oder Visa-Abkommen. In Meinungsumfragen erreicht die potenzielle Rolle der Union in Sicherheitsfragen regelmäßig höhere Zustimmungswerte als ihre generelle politische Ausrichtung.²¹ Die OSZE hat nichts vorzuweisen, was mit dieser Rolle als Vertreterin der Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem Rest der Welt vergleichbar wäre, und die NATO scheint im Augenblick an ihrer Außenfront, namentlich in Afghanistan, mehr von ihren Mitgliedern zu fordern als sie ihnen bieten kann.

Trotzdem *braucht* die EU die OSZE noch, sowohl für ihre eigenes Überleben als auch für den Erfolg bei ihren außenpolitischen Zielen – heute kaum weniger als in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts. In den strategischen Beziehungen im erweiterten Europa geht es nach wie vor ebenso um Konfliktvermeidung und Koexistenz wie um Demokratie und Transformation. In dieser Hinsicht spielt die EU aufgrund ihrer Macht und ihrer Attraktivität – wenn auch unbeabsichtigt – eine potenziell *destabilisierende* Rolle und ist daher auf den Puffereffekt und die „Verkehrsregeln“ angewiesen, die die OSZE anbietet, um eine mögliche Verunsicherung anderer Akteure – oder auch daraus resultierende Gewaltausbrüche – zu verhindern. Auch wenn die Rüstungskontrollfunktion der OSZE ebenso wie ihre Funktion bei der Vertrauensbildung durch die Kontroversen der letzten Zeit stark angeschlagen sind, stehen sie für einen Bereich, in dem die EU, wie bereits dargelegt, nicht mit vergleichbarer Kompetenz aufwarten kann. Gleichermäßen stellt die OSZE, auch wenn sie in den 90er Jahren weniger zum Abbau russisch-westlicher Spannungen beigetragen hat als erhofft, ein Sicherheitsventil dar und bietet ein zusätzliches Forum, in dem Moskau seine Anliegen als gleichberechtigter Teilnehmer artikulieren und zur Geltung bringen kann. Institutionen und Vertreter der OSZE sind in der Lage „dorthin zu gehen, wo die EU nicht hingehen kann“, in entferntere und sensiblere Regionen der nichtintegrierten Gebiete. Zudem ist die Aushandlung umfassender und formaler Lö-

21 In einer Umfrage des offiziellen EU-„Eurobarometers“ (von Oktober/November 2006, Ergebnisse veröffentlicht im Dezember 2006) befürworteten 68 Prozent aller befragten Europäer eine gemeinsame Außenpolitik und 75 Prozent eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wobei die Ergebnisse in den neuen Mitgliedsländern mit 75 bzw. 85 Prozent sogar noch höher waren. Nur 53 Prozent beurteilten hingegen die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU im Allgemeinen als positiv. Vgl. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.htm. Eine vor kurzem durchgeführte Umfrage des Marktforschungsinstituts Harris im Auftrag der Financial Times ermittelte eine noch wesentlich geringere allgemeine Zustimmung zur EU: Nur 25 Prozent der Befragten antworteten, dass ihr Land vom EU-Beitritt profitiert habe. Vgl. http://www.ft.com/cms/s/852402b8-91dc-11db-a9450000779e2340,dwp_uuid=176e2654-91dc-11db-a945-0000779e2340.html.

sungen für die verschiedenen „eingefrorenen Konflikte“ unter der Ägide der OSZE möglicherweise immer noch politisch akzeptabler („neutraler“) als unter der Schirmherrschaft der EU. Die komparativen Vorteile der EU kommen an Orten wie dem Kaukasus oder Zentralasien zurzeit nicht vollständig zum Tragen, gerade weil ihr komplexes Regelwerk und ihre politische Kultur zu „mächtig“ sind für Gebiete, die noch mit grundlegenden Problemen nationaler Identität, Integrität und Staatsführung zu kämpfen haben. Diese Zusammenhänge und das Fehlen von politischem Willen und entsprechender Prioritätensetzung werden Brüssels Ambitionen im östlichen Hinterland Europas noch für einige Zeit Grenzen setzen und es wäre gut, wenn die OSZE zumindest so lange existieren würde, wie Hilfe zur Überwindung dieser Kluft nötig ist.

Auf einer anderen Ebene ist es wichtig und richtig, dass die „EU Gesetze erlässt, aber die OSZE Normen setzt“. In existenziellen Fragen zeichnet sich die EU-Philosophie dadurch aus, dass sie selbstgerechte und anmaßende Autorität vermeidet und auf Prinzipien der VN und der OSZE verweist (so z.B. in den Gründungsdokumenten der ESVP).²² Legitimität ist nicht mit Stärke gleichzusetzen und ist in manchen Fällen sogar deren Gegenteil. Wenn die EU den Ablauf der Wahlen in einem Nachbarstaat kritisiert oder Standards für die Reformen des Sicherheitssektors vorschlägt, werden ihr leicht machtpolitische Eigeninteressen und politische Voreingenommenheit vorgeworfen oder gar, dass sie ihre Macht zur Einschüchterung und Einschränkung anderer ausnutzt. Wenn die OSZE sich hingegen ähnlich äußert, erhöht sich die Glaubwürdigkeit der Position der EU und die OSZE profitiert umgekehrt davon, einen mächtigen Verbündeten zur Seite zu haben. Wie erwähnt, gibt es auch Fälle, in denen die EU aus Eigeninteresse darauf verzichtet, überhaupt normative Bedenken zu erheben, und stattdessen vielleicht über eine direktere Intervention der OSZE erleichtert ist – z.B. in Bezug auf das Minderheitenproblem in der Türkei. Außerhalb Europas werden die beiden Institutionen in ähnlicher Weise als gegensätzlich und zugleich einander ergänzend wahrgenommen, obwohl die OSZE ihr Potenzial in dieser Hinsicht noch kaum ausgeschöpft hat. Die EU agiert in ihrem eigenen Interesse in den Bereichen Wirtschaft und Migration durchsetzungsstark und nicht immer prinzipientreu, während die OSZE nicht „ihr eigenes Süppchen kocht“ und lediglich ein Modell regionaler Stabilisierung und bewährter Verfahren anzubieten hat, das allerdings in verschiedenen regionalen Zusammenhängen gegenüber der „schwer verdaulichen Kost“ der EU im Vorteil sein mag.

22 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), 10.-11. Dezember 1999, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm.

Die These Darwins vom „Überleben der Tüchtigsten“ kann auch auf den Wettkampf der Institutionen untereinander angewandt werden – allerdings mit der Einschränkung, dass die modernen Anhänger Darwins mit „Tüchtigkeit“ lediglich die Anpassungsfähigkeit an äußere Umstände ohne moralische Untertöne meinen. Ebenso sinnlos wie 1999-2000 den Substanzverlust der Westeuropäischen Union (WEU) zugunsten der EU zu beklagen, ist es heute, über das veränderte Kräfteverhältnis zwischen EU und OSZE (oder auch, wenn wir schon dabei sind, dem Europarat) zu trauern. Allein die Tatsache, dass die EU auf einem im Wesentlichen friedlichen Kontinent physisch und hinsichtlich ihrer Zuständigkeit so schnell wachsen konnte, ist Teil des Erfolges der KSZE/OSZE und damit unbestreitbares Erbe Wiens, das Brüssel auch im Nachhinein nicht für sich beanspruchen kann.

Zum Wohle anderer, aber auch um ihrer selbst willen verdient es die OSZE noch eine Weile am Leben zu bleiben – und sie muss es auch. In Anerkennung der Realität sollte die OSZE nach Wegen suchen, wie sie sich die Stärke der EU zunutze machen kann, anstatt auf sie zu schimpfen oder sie zu diskreditieren (sie zu unterminieren ist keine realistische Option). Auch wenn das Überleben der OSZE objektiv im Interesse der EU ist, besteht dennoch die Gefahr, dass bestimmte nationale EU-Präsidentschaften – auch abhängig davon, mit welchem Amtierenden Vorsitz sie in Wien zeitlich zusammenfallen – u.U. die Motivation verlieren, der OSZE bei der Überwindung ihrer internen Schwierigkeiten zu helfen, vor allem wenn sie von selbiger zu scharf angegangen werden.

Tatsächlich und mindestens so lange, wie sich die institutionelle und politische Balance in Europa im Übergang befindet, sind die Bedrohungen und Herausforderungen, denen die EU und die OSZE *gleichermaßen* ausgesetzt sind – von Russland bis zum Nahen Osten und von der Vogelgrippe bis zur „Renationalisierung“ –, weitaus größer als jeder nur denkbare Schaden, den sie sich gegenseitig zufügen könnten. Der Versuch, sich die OSZE „unterzuordnen“ oder sie zu kontrollieren, wäre selbstzerstörerisch für die EU, nicht zuletzt deshalb, weil dann die anderen OSZE-Teilnehmerstaaten (nicht die EU-Bewerberländer) jegliches noch verbliebene Interesse daran verlieren würden, die Organisation am Leben zu erhalten. Zum gegenwärtigen Stand der Dinge und mit all ihren heute wahrscheinlich nicht mehr zu ändernden Schwächen kann die OSZE die EU dennoch einiges lehren – sowohl hinsichtlich substanzieller Erfahrungen als auch als Experimentierfeld für neue Sicherheitskonzepte und -beziehungen. Besteht die Aufgabe für die OSZE darin zu akzeptieren, dass die Schülerin möglicherweise in mancher Hinsicht einmal besser sein wird als sie selbst (wie Judy Garland in dem Film „Ein neuer Stern am Himmel“), so ist es Aufgabe der EU darauf hinzuwirken, ihren jugendlichen Überschwang und ihr zeitweises Vorpreschen in Sicher-

heitsfragen im Zaum zu halten: Es gilt, neben dem Handeln und Verhandeln auch das Zuhören und Beobachten zu lernen.

Jenseits des rein Atmosphärischen wird an der Stärkung der Kooperationsmechanismen zwischen OSZE und EU schon fast genauso lange gearbeitet, wie das ambivalente politische Wechselspiel zwischen beiden Organisationen andauert. Heute findet man eine beeindruckende Anzahl von Berührungspunkten zwischen den hochrangigen Beamten, Ratspräsidenten bzw. Amtierenden Vorsitzenden, Ausschussstrukturen (mit häufiger „Kreuzrepräsentanz“) sowie dem gesamten Personal beider Institutionen. Die EU-Kommission trägt, wie bereits erwähnt, nicht nur den Hauptteil des regulären Haushalts der OSZE, sondern übernimmt auch die außerbudgetäre Finanzierung einer Reihe ihrer Aktivitäten vor Ort. Dieses Bild, von den meisten Beteiligten als selbstverständlich hingenommen und sogar noch optimierbar, lässt Befürworter von besseren EU-NATO-Beziehungen vor Neid erblassen. Im Juli 2006 wurde ein vor allem von einigen kleineren EU-Staaten unterstützter Entwurf einer Erklärung über engeren OSZE-EU-Beziehungen vorgelegt, der sich noch in der Beratung befindet. Er zielt auf regelmäßigeres Treffen auf höchster Ebene und gegenseitige Unterrichtungen, auf Informationsaustausch und Beratungen mit Blick auf bessere Synergieeffekte und auf die Koordinierung von Feldaktivitäten und mögliche gemeinsamen Initiativen, wie z.B. Erkundungsmissionen, ab.²³ Die Unterzeichnung eines solchen „Konkordats“ zwischen der OSZE und dem Europarat²⁴ hatte 2005 zum Abbau unproduktiver Rivalitäten und gegenseitiger Schuldzuweisungen zwischen beiden Institutionen beigetragen. Schon die bloße Diskussion über solche Abkommen könnte als eine Art Sicherheitsventil fungieren, indem über grundlegende Probleme und mögliche Missverständnisse gesprochen wird. Auf jeden Fall erscheinen alle Mühen gerechtfertigt, die notwendig sind, um eine solche formale OSZE-EU-Übereinkunft zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Profitieren würden nicht nur die beiden Institutionen selbst, sondern auch alle diejenigen, die davon überzeugt sind, dass alle kooperativen Institutionen am Ende mehr gemeinsam haben als sie es je mit Unilateralisten oder Renationalisierern hätten – und dass jetzt ein guter historischer Moment ist, sich gemeinsam und offen dazu zu bekennen.

23 Vgl. OSZE-Dokument CIO.GAL/86/06.REV.2 vom 14. Juli 2006.

24 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 637, Verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat, PC.DEC/637, 2. Dezember 2004; Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: ders., Beschluss Nr. 670, Zusammenarbeit zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und dem Europarat, PC.DEC/670, 28. April 2005, Anhang. Siehe auch die OSZE-Website unter: <http://www.osce.org/ec/13064.html>.

Interessen und Engagement
der OSZE-Staaten

Rumänien und die OSZE¹

Die Bedeutung der OSZE für Rumänien

Der KSZE/OSZE-Prozess ist in der Geschichte Europas einzigartig. Er hat einem friedlichen Wandel im Leben von Millionen von Menschen in einem Kontinent, der Wandel zuvor ausschließlich als Folge von bewaffneten Auseinandersetzungen und Kriegen kannte, den Weg geebnet. Die Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 übernommen hatten, bereiteten den Boden für die Revolutionen des Jahres 1989 in Mittel- und Osteuropa, die den Völkern in diesem Teil des Kontinents Freiheit und Demokratie brachten und anderen, die unter dem Totalitarismus litten, Hoffnung gaben.

Die zwei Seiten der Beteiligung Rumäniens an der OSZE in der 40-jährigen Geschichte der Organisation

Rumäniens Engagement für die OSZE reicht bis zu den Anfängen der Organisation zurück. Tatsächlich kann Rumänien aufgrund seiner politischen Zielsetzungen und Initiativen in der ersten Hälfte der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts als einer der Gründungsväter und Gestalter des KSZE-Prozesses gelten. Rumänien war wahrscheinlich der aktivste unter den kleinen und mittelgroßen europäischen Staaten, von denen einige einem der beiden militärischen Bündnisse angehörten, andere wiederum nichtpaktgebunden oder neutral waren.

Damals betrachtete Rumänien den KSZE-Prozess zum einen als ein Instrument, dessen es sich bedienen konnte, um seine Sicherheit zu gewährleisten und seine nationalen Interessen, so wie sie vom kommunistischen Regime des Landes vorgegeben waren, zu fördern.

Zum anderen wurde der Verlauf der jüngsten Geschichte Rumäniens umgekehrt von der Organisation, die zu einem Element der europäischen Sicherheitsstruktur geworden ist, beeinflusst.

Ausgestattet mit einem umfangreichen Mandat in Bezug auf Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und einem umfassenden Sicherheitskonzept, das nicht nur die politisch-militärische Dimension, sondern auch wirtschaftliche und humanitäre Angelegenheiten umfasste, „infizierte“ die KSZE die totalitären Systeme, die in einem Teil ihrer Mitgliedstaaten, u.a. in Rumänien, vorherrschten, mit dem Virus der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte. Damit traf sie die kommunistischen Regime im Allgemeinen und

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten der Autoren und nicht diejenigen der OSZE oder der rumänischen Regierung wieder.

Rumäniens im Besonderen an ihrer verwundbarsten Stelle, was schließlich maßgeblich zu ihrem Zusammenbruch beitrug und den Weg für eine demokratische Entwicklung bahnte.

Die Bedeutung der KSZE für das kommunistische Regime Rumäniens

Nachdem Rumänien nach dem Zweiten Weltkrieg in die Einflussphäre der Sowjetunion eingebunden worden war, versuchte das kommunistische Regime des Landes in den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts auf unterschiedlichen Wegen und mittels verschiedener außenpolitischer Initiativen der sowjetischen Bevormundung, die das Land zu ersticken drohte, zu entkommen.

Der KSZE-Prozess bot dazu eine Gelegenheit, die es zu nutzen galt – und sie wurde genutzt.

Rumänien befürwortete ein europäisches Sicherheitskonzept, das auf präzisen Verpflichtungen beruhte, denen sich alle Teilnehmerstaaten freiwillig unterwarfen und das von spezifischen Maßnahmen und Garantien gegen die Anwendung von Gewalt flankiert wurde, so dass alle Staaten die Möglichkeit hatten, sich entsprechend ihren eigenen Interessen zu entwickeln und untereinander Beziehungen aufzubauen, die auf völkerrechtlichen Prinzipien basieren. Genau das trifft zu einem großen Teil auf das grundlegende Dokument des KSZE-Prozesses – die Schlussakte von Helsinki – zu.

Rumänien spielte eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der Verfahrensregeln der KSZE, die im Wesentlichen Folgendes festlegten: a) die Beteiligung aller Staaten an allen Aktivitäten des Prozesses in ihrer Eigenschaft als unabhängige und souveräne Staaten, ungeachtet ihrer Mitgliedschaft in Militärbündnissen; b) das Rotationsprinzip bei der Durchführung der Konferenztätigkeit und der Ausrichtung der Folgetreffen und c) die Beschlussfassung im Konsens.²

Diese Regeln erwiesen sich als dem weiteren KSZE-Prozess angemessen und förderlich, obwohl Rumänien, als es sie vorschlug, in erster Linie im Auge hatte, sich damit von den Positionen der Länder des sowjetischen Blocks unabhängig zu machen und eigene Ansichten vertreten zu können.³ Unglücklicherweise nutzte das Ceaușescu-Regime diese relative Unabhängigkeit des Landes für seine eigenen Interessen.

In der Folge konzentrierte sich Rumänien vorwiegend auf die politisch-militärische und bis zu einem gewissen Grad auch auf die Wirtschafts- und Umweltdimension. Die Verpflichtungen der menschlichen Dimension, denen Rumänien sehr skeptisch gegenüberstand, wurden entweder im typischen Stil

2 Vgl die Memoiren des rumänischen Chefunterhändlers Valentin Lipatti, *În tranșeele Europei: amintirile unui negociator* [In Europas Schützengräben: Memoiren eines Unterhändlers], Bukarest 1993, S. 206.

3 Dazu ausführlicher: Anda Filip/Marin Stanescu, Rumänien und die OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden 1997, S. 93-102, hier: S. 93-94.

kommunistischer Propaganda verdreht oder sie wurden abgeblockt, wenn deren Implementierung durch Rumänien eingefordert wurde. Der Zusammenbruch des totalitären Regimes im Dezember 1989 sollte diese Haltung gegenüber der menschlichen Dimension radikal verändern.

Die Bedeutung der OSZE für Rumänien in der Transformationszeit

Gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen, in erster Linie den Vereinten Nationen, vertreten durch ihre Menschenrechtskommission, und dem Europarat, wurde die KSZE/OSZE zu einem der externen Unterstützer des inneren Demokratisierungsprozesses und der Bemühungen, die Institutionen der Rechtsstaatlichkeit im Land zu stärken.

So war die Rücknahme der Vorbehalte gegenüber dem Schlussdokument des Wiener Folgetreffens bezüglich der Menschenrechte eine der ersten Handlungen Rumäniens im Rahmen seiner Teilnahme an der KSZE nach Dezember 1989.

Die Debatten innerhalb der KSZE/OSZE und die von ihr verabschiedeten Dokumente, die Reisen hoher KSZE/OSZE-Funktionäre, insbesondere des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des Medienbeauftragten, nach Rumänien, KSZE/OSZE-Missionen zur Beobachtung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sowie deren konstruktive Kritik an bestimmten Ereignissen oder Entwicklungen trugen erheblich zur Gestaltung und Stärkung der noch jungen demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit bei.

Mit einer neuen Außenpolitik, die in erster Linie auf die Integration in die euro-atlantischen Organisationen und Institutionen der demokratischen Staaten – NATO, Europarat, EU und WEU – abzielte, entwickelte Rumänien auch eine neue Vision des KSZE-Prozesses, dargelegt in einem umfassenden Dokument, das auf dem ersten Treffen des KSZE-Ministerrats im Juni 1991 in Berlin vorgelegt wurde und den Titel „Europäische Architektur und die Stärkung der Sicherheit in Europa“ trug.

Gleichzeitig war Rumänien bestrebt, zu den Bemühungen der Teilnehmerstaaten beizutragen, die Organisation zu einer zentralen Komponente der europäischen Sicherheitsarchitektur zu machen. Besondere Aufmerksamkeit galt dabei der Nutzung des Potenzials der KSZE/OSZE zur Durchführung von *Peacekeeping*-Operationen und zur Beilegung von Konflikten in Nachbarregionen, vor allem auf dem Balkan und in Moldau. Rumänische Militärs und Zivilisten nahmen an Feldmissionen in Bosnien und Herzegowina, Albanien, Georgien und in anderen Regionen teil. Darüber hinaus brachte Rumänien verschiedene Vorschläge in die OSZE ein, die darauf abzielten, Transformationsländer bei ihren Bemühungen, ihre Planwirtschaften in Marktwirtschaften zu überführen, stärker zu unterstützen und die sozialen Folgen des Transformationsprozesses und Möglichkeiten ihrer Abmilderung in den Mittelpunkt zu rücken.

Rumänien ist heute – als Vollmitglied der Europäischen Union – innerhalb der OSZE in einer anderen Position; es leistet seinen Beitrag zur Arbeit der Organisation jetzt im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU.

Der rumänische OSZE-Vorsitz im Jahr 2001

Herausforderungen und Prioritäten

Der OSZE-Vorsitz war der Höhepunkt des rumänischen Engagements in der OSZE und allgemein in internationalen Organisationen.

Als Rumänien 2001 den Vorsitz übernahm, befand sich die Organisation an einem Scheideweg. Auf dem Ministerratstreffen in Wien im Jahr 2000 waren keinerlei wichtige Beschlüsse gefasst worden. Es wurde deutlich, dass ein Abschnitt in der Zeit nach dem Kalten Krieg beendet war und nun Lehren gezogen werden mussten.

Die Prioritäten und Ziele des Vorsitzes waren im Wesentlichen die folgenden:

- Einhaltung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen,
- die Stärkung der OSZE als wirksames Instrument der Konfliktverhütung, der Frühwarnung, des Krisenmanagements und der Konfliktnach-sorge,
- die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten,
- die Intensivierung der OSZE-Aktivitäten in der Wirtschafts- und Um-weltdimension,
- 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.⁴

Um diese Prioritäten zu befördern und die Ziele zu erreichen startete Rumänien eine Reihe von Initiativen.

Stärkung der OSZE

Der rumänische Vorsitz reagierte auf den vielfach geäußerten Wunsch, die politische Rolle der OSZE, ihre weitgesteckten Ziele, Prioritäten und Arbeitsmethoden gemeinsam zu überdenken, indem er eine „Revision“ der ge-

4 Vgl. Mircea Dan Geoană, Die OSZE unter dem Amtierenden Vorsitz Rumäniens – Ein Rückblick, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 21-30, hier: S. 21.

samen Organisation und ihrer Arbeitsweise einleitete. Der Tagesordnungspunkt „Stärkung der OSZE und die Erhöhung ihrer Zweckmäßigkeit für die Teilnehmerstaaten“⁵ wurde auf die Agenda des Ständigen Rates gesetzt. Die Teilnehmerstaaten waren nun aufgerufen, sich der Kritik an der Organisation zu stellen.

Ziel der Initiative war es, Ideen zu sammeln, wie sich die Arbeitsabläufe straffen und die Leistungsfähigkeit der Organisation steigern ließen, ohne dabei ihre Stärken und ihre Flexibilität, vor allem aber ihre ausgedehnte Feldpräsenz, ihre Institutionen und das Sekretariat, wie sie sich über die Jahre herausgebildet hatten, sowie ihre Funktion bei der Frühwarnung, der Konfliktprävention und der Konfliktnachsorge zu beeinträchtigen.

Diese Reformbemühungen würdigte der Ministerrat wie folgt:

„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 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

Hierin fand sich eine Forderung wieder, die zuvor schon auf dem EU-Russland-Gipfel erhoben worden war, nämlich „den Dialog und die Zusammenarbeit mit Blick auf eine grundlegende Reform der OSZE zu intensivieren, um den Platz der Organisation im Gefüge der europäischen Sicherheitsarchitektur zu bestimmen und ihre Arbeitsweise im Sinne ihrer Hauptdokumente (Schlussakte von Helsinki 1975 und Europäische Sicherheitscharta von 1999) zu verbessern“.⁷

Die Diskussion über diesen Punkt leitete einen Prozess ein, der in den folgenden Jahren im Rahmen der Arbeitsgruppe OSZE-Reform fortgeführt

5 OSZE-Dokument CIO.GAL/22/01, 31. Mai 2001.

6 Erklärung des Ministerrats von Bukarest, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, Bukarest 2001, MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001, S. 3-4, hier: S. 3. Beschlüsse und andere Dokumente der Ministerratstreffen sind erhältlich unter: <http://www.osce.org>.

7 EU-Russland-Gipfel, Gemeinsame Erklärung, 3. Oktober 2001, Anhang 4, Joint Declaration on stepping up dialogue and co-operation on political and security matters, Abs. 2 (eigene Übersetzung).

wurde. Unter der Leitung des rumänischen Ständigen Vertreters präsentierte die Gruppe ihren Bericht im Jahr 2004.⁸ Auf Vorschlag der Arbeitsgruppe verabschiedete der Ministerrat einen Beschluss über die Stärkung der Rolle des Generalsekretärs.⁹ Auf der Grundlage des Berichts der Arbeitsgruppe wurden mit dem Beschluss über die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE¹⁰ im Jahr 2005 sowie mit dem Beschluss über eine neue Geschäftsordnung¹¹ ein Jahr darauf weitere Schritte unternommen.

Neue Schwerpunktsetzung in den Diskussionen im Ständigen Rat

Gleich zu Beginn seines Vorsitzes legte Rumänien ein Diskussionspapier über die Stärkung des politischen Dialogs innerhalb der OSZE vor.¹² Fast alle darin gemachten Vorschläge wurden angenommen und umgesetzt: die Konzentration auf aktuelle Fragen im Ständigen Rat, regelmäßige Berichterstattung über die Feldoperationen der OSZE, Unterrichtung der Delegationen in Wien über die Feldoperationen der OSZE, u.a. durch Reisen der Ständigen Vertreter zu den Feldpräsenzen.

Im Jahr 2001 wurde die „Prüfung aktueller Fragen“ ganz oben auf die Tagesordnung des Ständigen Rates gesetzt. Das erwies sich als Schritt in die richtige Richtung, da der politische Dialog damit zum wichtigsten Grund für die wöchentlichen Treffen der Botschafter in Wien wurde. Auf Initiative der Vertreter der Teilnehmerstaaten wurden dann auch tatsächlich zahlreiche aktuelle Fragen im Rat diskutiert, was zu einem nützlichen Gedankenaustausch führte und häufig neue Ideen für das weitere Vorgehen hervorbrachte. Die Tagesordnung des Ständigen Rates hatte sich bis dahin an den Berichten der Feldmissionen ausgerichtet, was unvermeidlich zu weitgehend technischen Diskussionen und zur unnötig detaillierten Betrachtung verschiedener Aspekte der Arbeit der Feldmissionen auf Botschafterebene führte.

Um die Öffentlichkeit über die Haltung der OSZE in wichtigen Fragen zu informieren, führte der rumänische Vorsitz die Verabschiedung und Veröffentlichung politischer Erklärungen zu ausgewählten „aktuellen Fragen“ ein. Die

8 OSZE-Dokument CIO.GAL/128/04, 30. Dezember 2004.

9 Beschluss Nr. 15/04, Die Rolle des Generalsekretärs, MC.DEC/15/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, S. 59-60.

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

11 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, MC.DOC/1/06 vom 1. November 2006, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 387-411.

12 OSZE-Dokument CIO.GAL/2/01, 8. Januar 2001.

erste dieser Erklärungen befasste sich mit den Entwicklungen in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.¹³

Der rumänische Vorsitz des Ständigen Rates wird vermutlich u.a. wegen der Änderungen der Tagesordnung und der Arbeitsmethoden sowie der Einführung größerer Disziplin in guter Erinnerung bleiben: Der Rat konzentriert sich nunmehr auf aktuelle Fragen, Berichte von Missionsleitern und Vertretern der Teilnehmerstaaten sind kurz und sachlich gehalten, die Sitzungen beginnen zum vorgesehenen Zeitpunkt und die Atmosphäre im Rat ist würdevoller, die Diskussionen über die Berichte der Leiter der Missionen und Institutionen werden mit einer Erklärung des Vorsitzes abgeschlossen, in der die wesentlichen Punkte zusammenfasst und die weitere Richtung vorgibt.

Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

Eines der wichtigsten Anliegen des rumänischen Vorsitzes war die Verstärkung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, die ebenfalls Aufgaben im Bereich Sicherheit und Zusammenarbeit im euro-atlantischen Raum wahrnehmen, insbesondere den Vereinten Nationen, der NATO, dem Europarat und der Europäischen Union.

Am 29. Januar 2001 sprach der Amtierende Vorsitzende, Rumäniens Außenminister Mircea Dan Geoană, als erster Repräsentant der OSZE überhaupt vor dem VN-Sicherheitsrat und erörterte die Zusammenarbeit beider Organisationen auf einem eigens dafür einberufenen Treffen.¹⁴ Der Amtierende Vorsitzende präsentierte einige Ideen und Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den VN, die auf den Prinzipien Komplementarität, komparative Vorteile, Subsidiarität und Synergie beruhen. Er regte die Einrichtung eines Mechanismus zum Informationsaustausch über bestehende und potenzielle Krisen sowie über Lehren aus gemeinsamen Feldmissionen, regelmäßige gemeinsame Bewertungen von Entwicklungen in Gebieten beiderseitigen Interesses sowie die Beteiligung beider Organisationen an ihren jeweiligen Treffen zu Fragen, die von gemeinsamem Interesse sind, an. Besondere Bedeutung wurde der operativen Dimension der Zusammenarbeit zwischen der OSZE als einer Regionalorganisation und den VN beigemessen. Auf Initiative Rumäniens verabschiedete der Sicherheitsrat im Jahr 2005 als Folgemaßnahme eine Resolution über die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen bei der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.¹⁵

Dem Treffen in New York folgten eine Reihe hochrangiger Zusammenkünfte sowie weitere Treffen auf der Arbeitsebene zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und Vertretern der NATO, der EU und des Europarats, die zu einer

13 OSZE Ständiger Rat, Sondersitzung des Ständigen Rates, 337. Plenarsitzung, PC Journal Nr. 337, PC.JOUR/337, 11. Mai 2001, Anhang 1, Erklärung des Ständigen Rates.

14 Vgl. United Nations, Security Council, Official communiqué of the 4266th meeting of the Security Council, S/PV.4266, 29. Januar 2001.

15 VN-Dokument S/RES/1631 (2005), 17. Oktober 2005.

besseren Koordination und dem besseren Einsatz der Ressourcen der Organisationen geführt haben.

Der 11. September 2001

Die Ereignisse des 11. September 2001 in den USA haben die Welt erheblich verändert. Auf Initiative des rumänischen Vorsitzes reagierte die OSZE prompt: Eine Erklärung des Ständigen Rates gab der Betroffenheit und Empörung aller Teilnehmerstaaten über diese sinnlosen Anschläge sowie ihrer Entschlossenheit Ausdruck, „gemeinsam mit der gesamten Staatengemeinschaft geschlossen vorzugehen und dem Terrorismus ein Ende zu setzen, einer Geißel unserer Zeit, die den Frieden und die Sicherheit weltweit bedroht“.¹⁶

Am 21. September fand eine Sondersitzung des Ständigen Rates statt, auf der der Amtierende Vorsitzende erläuterte, auf welchem Gebiet die OSZE einen Mehrwert bei der Terrorbekämpfung erbringen kann. Der Ständige Rat verabschiedete eine Erklärung,¹⁷ der ein Beschluss und ein Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, beide angenommen vom Bukarester Ministerrat am 4. Dezember 2001,¹⁸ sowie die internationale Konferenz „Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus“ in Bischkek am 13. und 14. Dezember 2002¹⁹ folgten.

Der Bukarester Aktionsplan war nicht nur ein umfassendes Dokument, sondern erwies sich auch als wertvoll. Er führte zur Ernennung eines Persönlichen Beauftragten für Angelegenheiten der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus²⁰ im Jahr 2002 durch den portugiesischen Vorsitz sowie zu einer überaus nützlichen Konferenz der Generalsekretäre und Vorsitzenden wichtiger mit der Bekämpfung des Terrorismus befasster Organisationen in Lissabon im Juni 2002. Sie einigten sich auf eine Reihe von Schritten zur Vertiefung der Kooperation und zur Verbesserung der Koordination zwischen ihren Organisationen. Der Ministerrat von Porto erarbeitete schließlich die „OSZE-

16 OSZE 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.

17 OSZE Ständiger Rat, Sondersitzung des Ständigen Rates (355. Plenarsitzung), PC Journal Nr. 355, PC.JOUR/355, 21. September 2001, Anhang I, Erklärung des Ständigen Rates.

18 Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, MC(9).DEC/1/Corr.1, und Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, Anhang zu MC(9).DEC/1/Corr.1, in: Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 6), S. 7-14.

19 Siehe UN Office for Drug Control and Crime Prevention and Organisation for Security and Co-operation in Europe, Summary Report, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, 13/14 December 2001, unter: http://www.osce.org/documents//2001/12/4130_en.pdf.

20 Vgl. OSCE, Chairman-in-Office names former Danish Minister as Personal Representative for Terrorism, OSCE Press Release, 29. Januar 2002, unter: <http://www.osce.org/item/6521.html>.

Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“.²¹ Damit war der Rahmen für eine effektivere Einbindung der OSZE in die internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus geschaffen.

Regionale Konflikte

Regionale Fragen und Konflikte waren ein weiterer Schwerpunkt des rumänischen Vorsitzes. Seine wichtigsten Initiativen zielten darauf ab,

- die Aktivitäten der OSZE an die Herausforderungen durch die Entwicklungen auf dem Balkan anzupassen, z.B. durch die Einrichtung einer OSZE-Mission in Belgrad, die Ernennung eines Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für den Stabilitätspakt, die Stabilisierung der Lage in der Republik Mazedonien in Zusammenarbeit mit der NATO und der EU durch den erfolgreichen Abschluss des Rahmenabkommens von Ohrid am 13. August 2001 und die Durchführung von Wahlen im Kosovo unter der Ägide der OSZE;
- eine OSZE-Präsenz in Tschetschenien einzurichten;
- die internationale Aufmerksamkeit stärker auf Zentralasien zu lenken;
- die Erfüllung früherer Verpflichtungen hinsichtlich des Abzugs ausländischer Streitkräfte, Munition und militärischer Ausrüstung aus Transnistrien zu fördern und den Verhandlungsprozess für eine politische Lösung des Konflikts zu erleichtern.

Um ihnen ein besseres Verständnis für die Art und das Wesen der Konflikte im OSZE-Gebiet zu vermitteln, organisierte der rumänische Vorsitz erstmalig Reisen für Gruppen von Botschaftern aus den Teilnehmerstaaten in Konfliktregionen, in diesem Fall nach Moldau und in den Kaukasus. Es war ein interessantes Experiment. Die Botschafter erfuhren so mehr über die eigentlichen Probleme, um die es in den Konflikten geht, und entwickelten gleichzeitig größeres Verständnis für die Herausforderungen, die die OSZE vor Ort meistern muss. Im Ständigen Rat gewann in der Folge die Behandlung von Konflikten erheblich an Bedeutung. Seither sind Reisen in Konfliktgebiete und andere Regionen zu einem regulären Instrument des Rates bei der Bewältigung seiner Aufgaben geworden.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension

Der rumänische Vorsitz machte auf die Bedeutung der Wirtschafts- und Umweltdimension für die Arbeit der OSZE aufmerksam und bemühte sich, Schwächen zu erkennen und Vorschläge zu machen, wie sie zu beheben sind.

21 OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, Porto 2002, MC.DOC/1/02, 7. Dezember 2002, S. 9-12.

Schon zu Beginn des Vorsitzes unterbreitete Rumänien ein Diskussionspapier, das unterstrich:

„Die Erfahrung der Transformationsländer hat gezeigt, dass die Verabschiedung demokratischer Verfassungen, die Einrichtung demokratischer Institutionen und die Durchführung freier und fairer Wahlen unabdingbare Voraussetzungen für Fortschritt und Wohlstand sind, aber nicht ausreichen. Auch Bemühungen um die friedliche Beilegung von Konflikten allein genügen nicht. Demokratie und friedliche Beziehungen sind vor dem Hintergrund von Armut und anhaltenden Wirtschaftskrisen und ohne wirtschaftlichen Aufschwung und nachhaltiges Wachstum zerbrechlich.

Daher ist es an der Zeit die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE zu überdenken und sich dabei vor allem auf die praktische Umsetzung der Ziele zu konzentrieren, die in den OSZE-Dokumenten formuliert sind, sowie darauf, die Reformen in Ländern, deren Wirtschaft sich im Übergang befindet, zu unterstützen.“²²

In dem Papier wurde eine Reihe von verfahrenstechnischen, institutionellen und operativen Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Wirtschafts- und Umweltdimension vorgeschlagen. Die meisten dieser Vorschläge haben in den letzten sechs Jahren nichts von ihrer Aktualität eingebüßt.

Schließlich wurde auf Initiative Rumäniens ein Unterausschuss des Ständigen Rates für Wirtschaft und Umwelt eingerichtet, der sich eingehender mit Fragen, die für die Teilnehmerstaaten in diesem Zusammenhang von Interesse sind, befassen sollte.²³ Diese Initiative erwies sich als Meilenstein für die Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension,²⁴ da sie deren Themen in den Mittelpunkt des Interesses innerhalb der OSZE rückte.²⁵

Roma und Sinti

Der rumänische Vorsitz versuchte mit mehreren Initiativen innerhalb der menschlichen Dimension zu bewirken, dass die OSZE Fragen der menschl-

22 OSZE-Dokument CIO.GAL/8/01, 13. März 2001 (eigene Übersetzung).

23 Beschluss Nr. 3, Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, MC(9).DEC/3/Corr.1, in: Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 6), S. 25-27, hier S. 27.

24 Vgl. Marc Baltes, *The Economic and Environmental Dimension: Lessons Learned and Possible New Orientations*, in: Daniel Warner (Hrsg.), *Consolidating the OSCE, Program for the Study of International Organizations*, Occasional Paper 4/2006, IUHEI, Genf, S. 62.

25 Für einen umfassenden Überblick über die Maßnahmen und Instrumente zur Stärkung der Wirtschafts- und Umweltdimension, vgl. die oben erwähnte Studie von Marc Baltes, Senior Adviser im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, ebenda, S. 61-83.

chen Sicherheit und des Minderheitenschutzes größere Aufmerksamkeit schenkt.

Eine davon war eine Konferenz über Roma- und Sinti-Fragen, die vom 10.-13. September 2001 in Bukarest stattfand und dazu diente, Empfehlungen für einen Aktionsplan der OSZE zu diesem Thema auszuarbeiten. An der Konferenz nahmen mehr als 300 Personen teil, darunter auch Vertreter von Roma-Gemeinden aus ganz Europa.²⁶ Sie war der Ausgangspunkt für ein aktiveres Engagement der OSZE zum Schutz dieser Minderheit, insbesondere vor Diskriminierung.

Auf der Grundlage der Empfehlungen der Bukarester Konferenz richtet der Ständige Rat eine Arbeitsgruppe ein. Der Ständige Vertreter Rumäniens übernahm den Vorsitz der Arbeitsgruppe und erhielt den Auftrag, einen Aktionsplan auszuarbeiten. Am 27. November 2003 verabschiedete der Ständige Rat den „Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet“,²⁷ der vom Maastrichter Ministerrat noch im selben Jahr angenommen wurde. Der Aktionsplan dient dem Zweck, die Teilnehmerstaaten sowie die einschlägigen OSZE-Institutionen und -Strukturen zu veranlassen, durch verstärkte Anstrengungen sicherzustellen, dass Roma und Sinti uneingeschränkt und gleichberechtigt an der Gesellschaft teilnehmen können und dass ihre Diskriminierung ein für alle Mal beseitigt wird. Er beruht auf internationalen und regionalen Menschenrechtsnormen, bestehenden OSZE-Verpflichtungen und bewährten Praktiken.²⁸

Der Aktionsplan ist bis heute die Grundlage für die Aktivitäten der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten in Bezug auf Roma- und Sinti-Fragen und Rumänien ist einer der aktivsten Förderer seiner Implementierung sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene.

Toleranz und Nichtdiskriminierung

Die verstärkte Aufmerksamkeit, die die OSZE diesem aktuellen Thema heute widmet, nahm ihren Anfang auf dem internationalen Seminar über Toleranz, das im Mai 1995 unter der Schirmherrschaft der UNESCO in Zusammenarbeit mit der OSZE und dem Europarat im Rahmen des Internationalen Jahres der Toleranz in Bukarest durchgeführt wurde. Im Juni 2001 fand unter rumänischem Vorsitz in Wien ein zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension statt, das der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung gewidmet war.²⁹

26 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 2001, S. 48, unter: http://www.osce.org/documents/odhr/2001/12/1842_en.pdf.

27 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 566, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, PC.DEC/566, 27. November 2003.

28 Vgl. Beschluss Nr. 3/03, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, MC.DEC/3/03, in: Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 65-82, hier: S. 66.

29 Vgl. OSCE Supplementary Human Dimension Meeting on Promoting Tolerance and Non-Discrimination, Vienna, 18-19 June 2001, Final Report, CIO.GAL/34/01, 23. Juli 2001.

Die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung wird für Europa und die Welt immer wichtiger. Die jüngste Veranstaltung zu diesem Thema war die hochrangige Konferenz gegen Diskriminierung und für gegenseitige Achtung und Verständigung, die am 7. und 8. Juni 2007 in Bukarest abgehalten wurde.³⁰

Ergebnisse und Lehren

Das vielleicht wichtigste Merkmal des rumänischen Vorsitzes war die Übernahme von Führungsverantwortung. Alle, die in seinem Namen handelten reagierten nicht bloß auf Entwicklungen; sie behielten die Strategie und die Vorgehensweise bei, die der Amtierende Vorsitzende von Anfang an vorgegeben hatte. Unter diesem Gesichtspunkt war der rumänische Vorsitz sowohl konsequent als auch beharrlich.

Der OSZE-Vorsitz wird einem ganzen Land und nicht nur ein oder zwei Personen übertragen; deshalb steht die Fähigkeit des gesamten Landes, die Organisation zu führen und die Probleme der OSZE-Region zu regeln, auf dem Prüfstand. Rumänien hat sein Geschick, diese Aufgabe im Namen der Teilnehmerstaaten zu erfüllen, unter Beweis gestellt.

Durch seine Initiativen und die Art seiner Amtsführung trug der rumänische Vorsitz erheblich dazu bei, wieder Normalität in die Organisation einkehren zu lassen und das Vertrauen einiger Teilnehmerstaaten wiederherzustellen, die das Interesse an der OSZE verloren zu haben schienen.

Der rumänische OSZE-Vorsitz setzte die Tradition Rumäniens, in internationalen Organisationen ausgezeichnete Dienste zu leisten, fort. Vor dem Zweiten Weltkrieg war Nicolae Titulescu, ein bekannter rumänischer Diplomat, zweimal zum Präsidenten der Versammlung des Völkerbundes gewählt worden. Der erste Osteuropäer, der jemals zum Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen gewählt wurde, war ebenfalls Rumäne: Außenminister Corneliu Mănescu im Jahr 1967. Rumänien leistete bemerkenswerte Beiträge zur Arbeit der Vereinten Nationen und der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Diese Tradition setzte sich 2001 im Rahmen der OSZE fort. Der rumänische Vorsitzende des Ständigen Rates, Botschafter Liviu Aurelian Bota, wurde mit der Medaille *Bene Merenti ad OSCE* ausgezeichnet.³¹

Seit Rumänien den OSZE-Vorsitz im Jahre 2001 innehatte, haben zwei historische Ereignisse seine OSZE-Politik und -Aktivitäten beeinflusst: Der Beitritt zur NATO im Jahr 2004 und die Erlangung der Vollmitgliedschaft in der EU 2007. Es steht außer Zweifel, dass die erfolgreiche Art und Weise, auf die Rumänien den OSZE-Vorsitz in einem politisch schwierigen Jahr gemeistert hat, die Entscheidung dieser beiden Organisationen, die große Verantwortung

30 Weitere Informationen unter: <http://www.osce.org/item/23554.html>.

31 Vgl. OSCE, Former Chairman of Permanent Council receives OSCE Medal, OSCE press release, 6. Februar 2002, unter: <http://www.osce.org/item/6533.html>.

für die europäische Sicherheit tragen, beeinflusst hat, Rumänien aufzunehmen.

In derselben Tradition steht auch, dass sich die rumänische Diplomatie stets aktiv für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten einsetzt. Rumänien gehörte zu den Urhebern der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu diesem Thema verabschiedeten Resolution³² und rumänische Diplomaten haben sowohl in VN-*Peacemaking*- und *-Paecekeeping*-Operationen als auch in der Konfliktbeilegung im Rahmen der OSZE Kompetenzen erworben.

Einige Gedanken zur Gegenwart und zur Zukunft

In den letzten Jahren wurde die OSZE häufig, vor allem von Russland, kritisiert.³³ Bis zu einem gewissen Grad ist das ein ermutigendes Zeichen. Es belegt immerhin, dass Russland und andere Kritiker der Organisation ihr Bedeutung beimessen. Gleichzeitig ist es jedoch auch ein Hinweis auf eine Vertrauenskrise gegenüber der OSZE, zumindest was diese Teilnehmerstaaten anbelangt.

Berechtigte Fragen tauchen auf: Hat die OSZE ihr Mandat aus dem Jahr 1975, das 1990 durch die Charta von Paris und später durch weitere Dokumente angepasst wurde, vielleicht schon erfüllt? Brauchen die europäischen und euro-asiatischen Staaten, die USA und Kanada diese Organisation überhaupt noch? Welche *raison d'être* hat die OSZE heute noch?

Nach den Revolutionen im Osten, die zum Zusammenbruch des Kommunismus geführt haben, hatte die KSZE/OSZE sicher noch ihre Existenzberechtigung. Anfang der 90er Jahre bot sie den jungen Demokratien einen Rahmen für deren fortgesetzte Beteiligung am Dialog über Sicherheit und Zusammenarbeit. In der Nachfolge der KSZE wurde die OSZE schließlich in eine Organisation umgewandelt und spielte – zusammen mit anderen Organisationen der europäischen Demokratien, insbesondere dem Europarat, und mithilfe bilateraler Unterstützungsprogramme – eine bedeutende Rolle bei der demokra-

32 Vgl. Vereinte Nationen, Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten, A/RES/37/10, 15. November 1982, unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3710.pdf>.

33 Siehe z.B. die Äußerungen des russischen Außenministers auf dem Brüsseler Ministerrats-treffen zur Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen, zur Notwendigkeit einer Reform des BDIMR und zur Förderung einseitiger politischer Vorstöße in Regionalkonflikten, in: OSZE-Dokument MC.DEL/21/06, 4. Dezember 2006, sowie die Anspielung des Präsidenten der Russischen Föderation auf „Leute, die versuchen, die OSZE in ein vulgäres Instrument zu verwandeln, das dazu dient, die außenpolitischen Interessen eines Landes oder einer Gruppe von Ländern zu fördern“; Wladimir W. Putin, Rede auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 10. Februar 2007, unter: http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_2008=&menu_konferenzen=&sprache=de&id=179& (eigene Übersetzung). Vgl. ferner Mikhail Marghelov, Why is the OSCE needed?, in: Nezavisimaja Gazeta, 19. Januar 2004.

tischen Staatsbildung in den Ländern Mittel- und Osteuropas und im post-sowjetischen Raum.

Die Organisation heute

Die OSZE-Region hat sich verändert und – parallel dazu – auch die Organisation selbst. Die OSZE sieht heute völlig anders aus als noch vor 15 Jahren. Die auffallendste Veränderung ist die Osterweiterung der NATO und der EU. Ebenfalls von großer Bedeutung war die Erweiterung des Europarats, dem heute fast alle Staaten des europäischen Kontinents vom Atlantik bis zum Ural angehören.

Welche Interessen verfolgen die einzelnen Teilnehmerstaaten im Rahmen der OSZE in diesem neuen internationalen Umfeld?

Es gibt zunehmend Anzeichen dafür, dass Russland das Gefühl hat, die OSZE sei so, wie sie sich nach dem Kalten Krieg entwickelt hat, nicht länger ein geeignetes Instrument zur Förderung seiner außenpolitischen Interessen und Ambitionen. Vielmehr hat es den Anschein, als würde Russland eine OSZE – oder eine andere Organisation – bevorzugen, in der es eine ähnliche Rolle spielt und ähnlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung hat wie im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Auf jeden Fall muss mit Russlands Kritik an der OSZE konstruktiv umgegangen werden, um Ängste zu zerstreuen und Misstrauen und Missverständnisse abzubauen.

Die fünf zentralasiatischen Länder sind – neben Belarus – die einzigen OSZE-Teilnehmerstaaten, die nicht in den Europarat aufgenommen wurden. Für sie ist die OSZE neben den VN die einzige Organisation, in der sie mit den etablierten europäischen und nordamerikanischen Demokratien an einem Tisch sitzen und Fragen von gemeinsamem Interesse in den Bereichen Sicherheit und Zusammenarbeit diskutieren können. Es wird wahrscheinlich einige Zeit dauern, bis diese Länder echte Demokratien werden, doch das Interesse, mit diesem „Club“ in Verbindung zu bleiben, ist vorhanden – und so sollte es auch sein.

Zukünftig muss, wie zu recht betont wurde, das Verantwortungsgefühl der Teilnehmerstaaten gegenüber der Organisation gestärkt werden, und dies wiederum kann nur im Geiste einer gleichberechtigten Zusammenarbeit geschehen, wobei der Eindruck vermieden werden muss, die Organisation sei in „Lehrer“ und „Schüler“ unterteilt.³⁴

Um all dies in den Griff zu bekommen, muss jedoch zunächst der Standort (oder die „Nische“) der OSZE im komplexen System der Institutionen und Organisationen, das die europäischen Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg zur Lösung ihrer Probleme im Bereich Sicherheit und Zusammenarbeit errichtet haben, genauer definiert werden; gleichzeitig müssen die Teilnehmer-

34 Vgl. Dov Lynch, *The Basic Challenges Facing the OSCE*, in: Warner (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 24), S. 15.

staaten eine gemeinsame Vorstellung darüber entwickeln, wie die Organisation gestaltet werden muss, damit sie allen gleichermaßen dient.

Die Nische der OSZE

Die OSZE ist von allen regionalen Sicherheitsorganisationen diejenige mit dem größten Teilnehmerkreis (56 Staaten), der umfassendsten Definition von Sicherheit und dem breitesten Spektrum an Bereichen für eine mögliche Kooperation.

Nach der Erweiterung der Europäischen Union umfasst diese nun fast die Hälfte aller OSZE-Staaten (27 von 56) und in einigen Jahren werden es wahrscheinlich noch mehr sein. Der Einfluss der erweiterten EU und die Auswirkungen ihres Beschlusses, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik voranzutreiben, müssen untersucht und zum Nutzen der Wirksamkeit der OSZE eingesetzt werden. Die Straffung und die Kohärenz der Handlungsabläufe liegen natürlich in erster Linie in der Verantwortung der Teilnehmerstaaten, sie müssen jedoch auch im OSZE-Kontext behandelt werden. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Zusammenarbeit der OSZE mit dem Europarat. Die „Erklärung über die Zusammenarbeit“³⁵, die beide Organisationen auf dem Gipfeltreffen des Europarats am 17. Mai 2005 in Warschau unterzeichnet haben, sollte dazu dienen, das Potenzial einer solchen Zusammenarbeit in vollem Umfang auszuschöpfen.

Das angestrebte Ziel einer verbesserten Kooperation und Koordination ist zwar in allen Organisationen laut und deutlich zu vernehmen. Doch obwohl Vertreter aller Seiten die Fortschritte in dieser Hinsicht loben, gibt es noch große Lücken und es bleibt noch viel Raum für Verbesserungen.

Die spezifische Rolle der OSZE ergibt sich aus ihren besonderen Eigenschaften.

Die OSZE wurde als Sicherheitsorganisation mit einem umfassenden Sicherheitsbegriff, der sich auf drei Dimensionen erstreckt, konzipiert; dementsprechend sind auch ihre Strukturen angelegt. Alle Fragen und Sachverhalte im Zusammenhang mit den drei Dimensionen werden von den OSZE-Gremien und -Einrichtungen unter dem Gesichtspunkt betrachtet, welche Auswirkungen sie auf die Sicherheit der OSZE-Teilnehmerstaaten haben.

Die OSZE bietet darüber hinaus ein Forum für den permanenten und freien Meinungsaustausch zwischen gleichberechtigten Partnern, die bei Bedarf gemeinsame Maßnahmen in allen Fragen, die von allseitigem Interesse sind, vereinbaren können. Die Teilnehmerstaaten können in der OSZE ihre Differenzen über alle nur erdenklichen Fragen offen darlegen und bleiben dabei gleichzeitig miteinander in Kontakt. Wesentlich dabei ist, dass alle gleicher-

35 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 670, Zusammenarbeit zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und dem Europarat, PC.DEC/670, 28. April 2005, Anhang, Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

maßen wichtig sind und angehört werden müssen. Alle Staaten müssen in das System informeller Konsultationen eingebunden werden, das Grundlage des Entscheidungsprozesses in der OSZE ist.

Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass der rumänische Vorsitz große – und auch weitgehend erfolgreiche – Anstrengungen unternommen hat, alle Teilnehmerstaaten zu einer aktiveren Beteiligung an den politischen Konsultationen zu bewegen. Es war ein in dieser Hinsicht interessantes Experiment, die zentralasiatischen Staaten, die Republiken des Südkaukasus und die Schwarzmeerländer zu informellen Konsultationen über für die OSZE wichtige Fragen in der sogenannten Seidenstraßen-Gruppe zusammenzubringen. Sie treffen sich nun bereits seit geraumer Zeit in der Ständigen Vertretung Rumäniens bei der OSZE.

Der Beschluss des Ministerrats von Brüssel, drei Ausschüsse als informelle nachgeordnete Gremien des Ständigen Rates einzurichten – eine für jede der drei Dimensionen der OSZE –, verheißt Gutes für einen intensiveren und spezifischeren politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten.³⁶

Eine gemeinsame Vision von der raison d'être der OSZE ist gefragt

Im Laufe der letzten Jahre hat sich die Agenda der OSZE verändert. Einige der Probleme, mit denen sich die OSZE befasst, rühren noch aus der alten Teilung des Kontinents und der totalitären Vergangenheit einer Reihe ihrer Teilnehmerstaaten her. Neue Probleme, die sich aus den Schwierigkeiten der Transformation ergeben, sind hinzugekommen. Darüber hinaus sind mehrere Staaten von den „eingefrorenen Konflikten“ betroffen. Und schließlich ist in den letzten Jahren auch noch eine neue Kategorie von Problemen in Gestalt neuer Bedrohungen für die internationale Sicherheit und Stabilität entstanden.

Insgesamt ist es der OSZE und ihren Institutionen gelungen, sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Dennoch werden die strategische Gesamtausrichtung der Organisation, ihre Relevanz und ihre Wirksamkeit von einer Reihe von Teilnehmerstaaten, insbesondere der Russischen Föderation, in Frage gestellt.

Die Teilnehmerstaaten brauchen eine gemeinsame Vision vom Zweck der Organisation. Sie sollten nicht nur *reagieren* in dem Sinne, dass sie die OSZE stets an die jeweilige Lage anpassen, sondern auch *agieren*, indem sie eine gemeinsame Vision davon, wie die Organisation ihre zukünftigen Bedürfnisse und Erwartungen erfüllen kann, entwickeln.

Vor diesem Hintergrund richteten sich hohe Erwartungen auf den Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, der mit dem Mandat ausgestattet

36 Vgl. Beschluss Nr. 17/06, Verbesserung des Konsultationsprozesses, MC.DEC/17/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2005, S. 54-56.

wurde, dem politischen Dialog einen neuen Anstoß und der Organisation eine strategische Vision für das 21. Jahrhundert zu geben, die Wirksamkeit der Organisation, ihrer Organe und Strukturen zu überprüfen sowie Maßnahmen zur Bewältigung der kommenden Herausforderungen zu empfehlen.³⁷ Dem Weisenrat gelang zwar eine hervorragende Bestandsaufnahme von Ideen und Initiativen zur Stärkung der Organisation, die im Laufe der Jahre präsentiert worden waren,³⁸ – mehr aber auch nicht.³⁹

Eine Vision für die Zukunft der OSZE fehlt noch immer.

Ausgangspunkt hierfür sollten die gemeinsamen Werte sein, die in den OSZE-Dokumenten festgelegt sind und zu denen sich alle Teilnehmerstaaten bekennen. Da die OSZE die einzige Organisation ist, die ein so großes Gebiet – fast die gesamte nördliche Hemisphäre – umfasst, dient sie zu Recht als Instrument zur Stärkung von Frieden und Sicherheit zwischen den Staaten in diesem Gebiet auf der Grundlage dieser Werte. Aber auch wenn alle Teilnehmerstaaten diese Werte teilen, sind sie doch gleichzeitig darauf bedacht, ihre jeweils eigene besondere Kultur und Identität zu bewahren. Dieser ausgeprägte Wunsch verstärkt sich sogar im Allgemeinen noch und muss respektiert werden.

Ermutigend ist, dass die EU und die USA erkannt haben, dass „Unterschiede in Geschichte, Kultur und Gesellschaft bedeuten, dass auch die Wege zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unterschiedlich sein werden – ebenso wie die daraus hervorgehenden Regierungssysteme, die die lokalen Traditionen und Vorlieben widerspiegeln“, und dass „Demokratie zwar auf universellen Werten beruht, aber nicht gleichförmig ist“.⁴⁰ Darauf muss die OSZE aufbauen.

Der Umstand, dass in einigen Teilnehmerstaaten „autoritäre Systeme oder gar Diktaturen“ herrschen, wie ein Wissenschaftler anmerkte,⁴¹ heißt nicht, dass die gemeinsamen Werte dort keine Gültigkeit haben. Früher oder später werden sie auch in diesen Ländern mit Leben erfüllt werden. Und genau hier spielt die OSZE eine wichtige Rolle: Hier kann sie ihre ganz besondere

37 Vgl. Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, in: Zwölftes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 9), S. 61-62.

38 Common Purpose. Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf; ebenfalls abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415.

39 Eine Analyse findet sich in: Edwin Bakker/Hinke Pietersma, The OSCE in Search of a Meaningful Reform Agenda, in: Atlantisch Perspectief, Dezember 2005, S. 23-29, unter: http://www.clingendael.nl/publications/2005/20051200_cscsp_cdsp_art_bakker_pietersma.pdf.

40 Joint Statement by the European Union and the United States, Working Together to Promote Democracy and Support Freedom, the Rule of Law and Human Rights Worldwide, SEC.DEL/176/05, 19. Juli 2005; mit Datum 20. Juni 2005 auch unter: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/06/20050620-4.html> (eigene Übersetzung).

41 So Pál Dunay, The OSCE in Unabated Decline, in: Analysis of the Real Instituto Elcano (ARI) 1/2007, S. 4 (eigene Übersetzung).

„Chemie“ einsetzen, um das zu erreichen; sie kann dabei darauf aufbauen, dass die Teilnehmerstaaten nicht nur ein Bekenntnis zu den gemeinsamen Werten abgelegt haben, sondern auch politisch bindende Verpflichtungen eingegangen sind, sie umzusetzen.

Regionaler Ansatz

Gemeinsames Ziel der Teilnehmerstaaten ist es, Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet zu gewährleisten. In diesem Gebiet gibt es eine Reihe von Institutionen und Instrumenten, deren Mandate sich – zumindest teilweise – mit dem allgemeinen Auftrag der OSZE überschneiden. Die OSZE ist jedoch die einzige Organisation, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, auch Zentralasien abzudecken. Sie verfügt über die erforderlichen Fachkenntnisse und ist flexibel genug, um den Staaten der Region die notwendige Hilfe und Unterstützung leisten, deren Sicherheit erhöhen und Maßnahmen zur Konfliktverhütung entwickeln zu können.⁴² Auf dem Balkan, in der Schwarzmeerregion, im Donauraum und im Baltikum gibt es ebenfalls eine große Zahl regionaler Institutionen.

Die OSZE muss einen kohärenten regionalen Ansatz entwickeln. Im Jahr 2006 empfahl Rumänien in einem Impulspapier, das den Teilnehmerstaaten informell zugeht, dem Ministerrat, einen Beschluss über Aktivitäten auf regionaler Ebene mit genau diesem Ziel zu verabschieden.

Dieser Gedanke ist nach wie vor aktuell und verdient Beachtung; er steht in direktem Bezug dazu, die Bedeutung der OSZE für ihre Teilnehmerstaaten zu erhöhen. Andererseits ist durchaus auch Raum dafür vorhanden, die bestehenden regionalen Strukturen, Institutionen und Initiativen zu rationalisieren.

Weitere Anpassung

„Reform“ war vermutlich der am häufigsten gebrauchte Begriff in Erklärungen, Vorschlägen und Initiativen, die die Teilnehmerstaaten in den letzten Jahren vorgelegt haben. Wie erwähnt, bildete Rumänien hier keine Ausnahme.

Heute gibt es eindeutige Anzeichen für eine „Reformmüdigkeit“ in der OSZE. In der Tat hat sich die OSZE fortlaufend – *de jure* und *de facto* – an die Bedürfnisse ihrer Teilnehmerstaaten angepasst. Die Agenda des Ständigen Rates ist heute eine andere als diejenige, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre vorherrschte. Die Organisation wurde umstrukturiert. Neue Organe wurden ins Leben gerufen, andere hingegen, wie z.B. der Hohe Rat,

42 2002 wurde ein interessanter Bericht vorgelegt, der darauf abzielte, ein strategisches Langzeitkonzept für die Rolle und die Möglichkeiten der OSZE in Zentralasien zu entwickeln. Er enthält eine Reihe von Empfehlungen, die bis heute aktuell sind; siehe: International Crisis Group, *The OSCE in Central Asia: A New Strategy*, ICG Asia Report Nr. 38, Osch/Brüssel, 11. September 2002.

wurden abgeschafft.⁴³ Feldmissionen – zeitlich begrenzte wie dauerhafte – verschiedenster Art wurden eingerichtet oder umstrukturiert, andere wurden geschlossen, nachdem sie ihre Aufgaben erfüllt hatten. Man kann der OSZE nicht vorwerfen, dass sie unbeweglich geworden ist.

Deshalb wollen die Teilnehmerstaaten auch nicht endlos über OSZE-Reformen sprechen – mit einigen wenigen Ausnahmen, deren wichtigste die Russische Föderation ist. Unter diesen Umständen muss man sich mit den spezifischen Besorgnissen, die hinter der von Russland und anderen Teilnehmerstaaten geäußerten Kritik stecken, auseinandersetzen und ihnen nach Möglichkeit entgegenkommen.

Natürlich müssen sich die Strukturen und Institutionen der OSZE auch künftig anpassen, um den sich wandelnden Bedürfnissen der Teilnehmerstaaten gerecht werden zu können; dies sollte jedoch nicht im Kontext großer und umfassender „Reformdebatten“ geschehen, sondern eher pragmatisch, punktuell und bei Bedarf.

Das käme z.B. für einzelne Aspekte der politisch-militärischen Dimension in Betracht. Einerseits verliert die Sicherheitskomponente dieser Dimension inhaltlich zusehends an Bedeutung; das geht so weit, dass es dem Forum für Sicherheitskooperation (FSK) schwer fällt, seine Existenz zu rechtfertigen; die Diskussionen im FSK werden immer belangloser bis an den Rand der Bedeutungslosigkeit. Andererseits haben einige politisch-militärische Aspekte inhaltlich an Gewicht gewonnen, denkt man einmal an das Wiener Dokument 1999, den relativ neuen Schwerpunkt Polizeiarbeit (mit besonderem Augenmerk auf Kleinwaffen und leichten Waffen, Drogenhandel, Grenzmanagement und der Einbindung der Zivilgesellschaft in Sicherheitsfragen) oder an das Schicksal des KSE-Vertrags.

Ein weiteres wichtiges Thema betrifft Gegenden im OSZE-Raum, in denen Rechtsstaatlichkeit ein Fremdwort ist, etwa die Gebiete der „eingefrorenen Konflikte“. Hier muss es in erster Linie darum gehen zu verhindern, dass sich die Konflikte wieder zuspitzen oder erneut gewaltsam eskalieren. Gefragt sind hier – mit Unterstützung durch die OSZE-Feldpräsenzen –, geduldige Arbeit und gegenseitige Zugeständnisse um den Boden für künftige friedliche Lösungen zu bereiten.

Ein letztes Problem, das bedacht werden muss, ist der nach wie vor herrschende Bedarf an verstärkter Kooperation und Koordination zwischen den OSZE-Institutionen und -Strukturen. Man kann der Einschätzung eines erfahrenen Diplomaten nur zustimmen, den seine Arbeit mit und in den OSZE-Feldoperationen zu der Schlussfolgerung veranlasste, die Organisation bleibe „zunehmend hinter ihren Möglichkeiten zurück“.⁴⁴

43 Vgl. Beschluss Nr. 4/06, Der Hohe Rat der OSZE, MC.DEC/4/06 vom 26. Juli 2006, in: Vierzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 36), S. 19.

44 Botschafter Robert L. Barry, *The OSCE at a Turning Point?*, Basic Publications, Basic Notes, Occasional Papers on International Security Policy, 7. September 2004, unter: <http://www.basicint.org/pubs/Notes/2004OSCETurningPoint.htm> (eigene Übersetzung).

Der Einzelne ist wichtig

Im Rahmen der menschlichen Dimension sollte die OSZE sich stärker auf den Einzelnen und seine Rechte und Bedürfnisse konzentrieren. Sie sollte ein Forum sein, in dem eine Person, die glaubt, dass ihre Rechte verletzt wurden, entweder durch die Regierung eines Teilnehmerstaates, eine OSZE-Institution, eine NGO oder direkt als Privatperson eine Beschwerde vorbringen und Schutz suchen und finden kann.

Rumänien teilt zwar die Meinung, dass der Austausch nationaler Positionen zu Menschenrechtsfragen im Ständigen Rat konstruktiv ist, glaubt aber, dass sich die Wirksamkeit der OSZE-Aktivitäten noch steigern ließe und es für Betroffene sehr von Vorteil wäre, wenn die Organisation auch individuelle Fälle mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen in Teilnehmerstaaten untersuchen und entsprechende Empfehlungen abgeben würde. Dieser Ansatz ist mit der Zeit auf immer breitere Zustimmung gestoßen; der Ständige Rat diskutiert inzwischen unter dem Tagesordnungspunkt „Prüfung aktueller Fragen“ relativ häufig konkrete Fälle von Menschenrechtsverletzungen in den Teilnehmerstaaten – oftmals mit positiven Auswirkungen für die Betroffenen.

Die OSZE sollte die Arbeit in dieser Richtung beharrlich weiterverfolgen und versuchen, die Möglichkeiten für Einzelpersonen im OSZE-Gebiet, Unterstützung und Ermutigung zu erfahren, wenn sie die ihnen offen stehenden nationalen Beschwerdewege ausgeschöpft haben, auszuweiten. Wenn es um Menschenrechte geht, ist der gelegentlich in den Debatten angeführte Verweis auf die kulturellen oder religiösen Eigenheiten einer bestimmten Region inakzeptabel. In den grundlegenden OSZE-Dokumenten sind Menschenrechtsstandards definiert, die einzuhalten sich alle Teilnehmerstaaten bemühen müssen. Es wäre kontraproduktiv, das Niveau der von den Teilnehmerstaaten in Bezug auf die Förderung und den Schutz der Menschenrechte anzustrebenden Ziele in irgendeiner Weise zu senken.

In dieser Hinsicht ist der Vorschlag des BDIMR, eine Anlaufstelle für Menschenrechtsaktivisten einzurichten,⁴⁵ sehr zu begrüßen; er sollte weiterverfolgt werden, auch wenn sich auf dem Ministerrat in Brüssel kein Konsens für einen entsprechenden Beschluss fand.

Einführung einer vierten Dimension

Für die Förderung der Ziele der OSZE im neuen internationalen Sicherheitsumfeld könnte die Einführung einer vierten – der kulturellen – Dimension von Vorteil sein. Dadurch könnten das Verständnis für die Kultur, die Tradi-

45 Der Vorschlag wurde im Rahmen des BDIMR-Berichts „Common Responsibility: Commitments and Implementation“ unterbreitet, der dem Brüsseler Ministerrat vorgelegt wurde; hier: Absatz 164, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2006/12/22478_en.pdf.

tionen und die Werte der Teilnehmerstaaten sowie ihre Wertschätzung erhöht werden.

Die Charta von Paris für ein neues Europa widmet der Kultur einen besonderen Abschnitt, in dem die Teilnehmerstaaten „den wesentlichen Beitrag unserer gemeinsamen europäischen Kultur und unserer gemeinsamen Werte zur Überwindung der Teilung des Kontinents“ anerkennen und „die erhöhte Bedeutung des Krakauer Symposiums“ angesichts der jüngsten Veränderungen in Europa hervorheben. Die Pariser Konferenz enthielt jedoch keinen Vorschlag zur Einführung operativer Strukturen, sondern beschränkte sich darauf, „große Erwartungen in die Erörterung von Leitsätzen für verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Kultur bei diesem Treffen“⁴⁶ zu setzen.

Das Dokument des Krakauer Symposiums (21. Mai-7. Juni 1991) enthält eine Reihe beeindruckender Verpflichtungen in Bezug auf die Bewahrung des kulturellen Erbes und die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten⁴⁷ sowie den Aufruf, entsprechende Initiativen in den geeigneten internationalen Gremien weiterzuverfolgen.⁴⁸ Abgesehen von verschiedenen nationalen Initiativen wurde die kulturelle Zusammenarbeit jedoch seither nur sporadisch in Diskussionen erwähnt und es gab auch kaum Folgemaßnahmen zum Krakauer Dokument. Noch 2005 konnte der Generalsekretär der OSZE feststellen, dass „es an der Zeit ist zu überlegen, auf welche Weise die Kultur als vertrauensbildende Maßnahme eingesetzt werden kann“.⁴⁹

Der rumänische Vorsitz hatte bereits 2001 ein neues Thema zur Diskussion gestellt: die mögliche Rolle der OSZE bei der Förderung geistiger und ethischer Werte. Am 2. April 2001 fand ein informelles Treffen des Ständigen Rates statt, an dem eine Reihe bedeutender Persönlichkeiten teilnahm und das dem Meinungs austausch über ethische und geistige Werte als Faktoren für Frieden und Stabilität gewidmet war. Die Teilnehmer suchten nach einer möglichen Rolle für die OSZE in dieser Hinsicht. Die meisten Podiumsredner waren sich darin einig, dass der Dialog zwischen den Religionen sowie geistige und ethische Werte weiterhin ihren Platz in der Debatte über europäische Sicherheit haben sollten.⁵⁰ Leider gab es keine Folgemaßnahmen zu diesem Treffen.

Einige Jahre später rief der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Initiative „Allianz der Zivilisationen“ ins Leben, die von den Ministerpräsidenten Spaniens und der Türkei, beides OSZE-Teilnehmerstaaten, unterstützt wur-

46 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. 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. A.2, S. 13-14.

47 Vgl. Symposium über das kulturelle Erbe der KSZE-Teilnehmerstaaten, Krakau, 6. Juni 1991, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 46), Kap. H.2, Absatz 20-41.

48 Vgl. ebenda, Absatz 43.

49 Opening Statement by OSCE Secretary General Marc Perrin de Brichambaut at the Human Dimension Implementation Meeting, Warschau, 19. September 2005, SEC.GAL/199/05 vom 23. September 2005 (eigene Übersetzung).

50 Vgl. Tätigkeitsbericht 2001 des Amtierenden Vorsitzenden, in: Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 6), S. 43-59, hier: S. 55.

de.⁵¹ Der Bericht der Hocharangigen Gruppe der Allianz der Zivilisationen, der am 13. November 2006 veröffentlicht wurde, schlägt eine Reihe rechtlicher und anderer Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Medien, Jugend und Migrationspolitik vor, um Brücken zwischen unterschiedlichen Gemeinschaften zu bauen und eine Kultur gegenseitigen Respekts zu fördern. Die Empfehlungen des ausgezeichneten Berichts können als Grundlage für ein wirksames Aktionsprogramm der internationalen Gemeinschaft dienen.

Im Juni 2007 schlug Rumänien dem spanischen OSZE-Vorsitz vor zu erwägen, auf dem Ministerratstreffen in Madrid Verfahren und organisatorische Modalitäten zu den Regelungen der Charta von Paris über Kultur zu verabschieden, um ihnen so Geltung zu verschaffen.

Es wäre ein guter Zeitpunkt, der OSZE eine kulturelle Dimension zu verleihen, wobei sie auf lange bestehenden und reichen Traditionen, die einige Teilnehmerstaaten darin haben, einer großen Zahl von ethnischen, kulturellen und religiösen Minderheiten in Frieden und Verständigung in ihrem Land zu vereinen, aufbauen kann.

Es wurde bereits vorgeschlagen, die OSZE solle diesen Vorteil nutzen, indem sie den interkulturellen Dialog in derselben Weise fördert, wie Ende der 80er Jahre das Kulturforum dazu beigetragen hat, Ost- und Westeuropa zu vereinen.⁵²

Angebote an die Teilnehmerstaaten breiter fächern

Die OSZE-Feldpräsenzen sind wichtig. Manche Staaten betrachten sie jedoch als Zeichen für einen Mangel an Vertrauen in ihren Demokratieaufbau und als Kritik der internationalen Gemeinschaft an ihrem Land. In ihren Augen ist eine OSZE-Feldmission ein Stigma, das dem Gastgeberland von der internationalen Gemeinschaft aufgedrückt wird. Das trifft zwar nicht zu, aber bedauerlicherweise sehen diese Regierungen die Beobachtung von Menschenrechtsfragen durch die OSZE so.

Ein deutsche Politiker mit großer Erfahrung in OSZE-Fragen hat entsprechend beobachtet, dass „Missionen nur dann erfolgreich arbeiten können, wenn die Gastgeberstaaten ihre Anwesenheit nicht als Stigma, sondern als Angebot und Chance begreifen“ und dass „Akzeptanz sich nicht einfach einfordern lässt, sondern nur im vertrauensvollen Dialog erworben werden kann“.⁵³

Bedenkt man das historische Erbe, kulturelle Unterschiede und das Fehlen demokratischer Traditionen, sollte man erwarten, dass das Erreichen der Ein-

51 Kürzlich ernannte der Generalsekretär Jorge Sampaio, den ehemaligen Präsidenten Portugals, ebenfalls ein OSZE-Teilnehmerstaat, zum Hohen Repräsentanten der Allianz der Zivilisationen; vgl. United Nations, Secretary-General, SG/A/1060, 26. April 2007.

52 Vgl. Walter Kemp, *The Vision Thing: Stimulating the OSCE*, in: Warner (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 24), S. 50.

53 Gernot Erler, *Germany and OSCE Reform*, Centre for OSCE Research, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, CORE Working Paper Nr. 15, Hamburg, 2006, S. 9, auch unter: <http://www.core-hamburg.de> (eigene Übersetzung).

haltung der OSZE-Normen ein langwieriger und schwieriger Prozess ist, dessen Gelingen Geduld, Diplomatie und Takt erfordert. Deshalb sollte stärker über eine Diversifizierung der Unterstützung nachgedacht werden, die die OSZE den Transformationsländern unter ihren Teilnehmerstaaten mittels ihrer Feldmissionen anbietet; sie sollte – zusätzlich zum Menschenrechtsschutz – den Aufbau demokratischer Institutionen, Management der in der Entstehung begriffenen Marktwirtschaft und verantwortungsbewusste Regierungsführung im Allgemeinen sowie andere, speziell auf die jeweiligen Länder zugeschnittene Hilfsmaßnahmen umfassen. Die Idee thematischer Missionen als neuer Typ von Feldoperationen sollte weiterverfolgt werden, da sie das Potenzial hat, die OSZE in die Lage zu versetzen, den Teilnehmerstaaten auf diese Weise gute Dienste zu leisten.⁵⁴

Förderung der OSZE-Werte in Nachbarregionen

Dass die OSZE sich zum Ziel gesetzt hat, Frieden, Stabilität und Sicherheit in der gesamten nördlichen Hemisphäre zu gewährleisten, ist der Grund für ihre Zusammenarbeit mit Partnern in zwei Nachbarregionen: dem Mittelmeerraum (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien) und Asien (Afghanistan, Japan, Korea, die Mongolei und Thailand).

Die Förderung der OSZE-Werte Sicherheit, Demokratie und Menschenrechte in diesen Regionen durch eine Ausweitung und Stärkung der Beziehungen mit Partnerstaaten, deren Beteiligung an Gemeinschaftsprojekten sowie die Suche nach neuen Partnern – all dies hilft der Organisation dabei, ihr übergeordnetes Ziel zu erreichen. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei dem Brückenschlag zu China und der Entwicklungszusammenarbeit mit benachbarten Regionalorganisationen wie der Schanghai-Kooperationsorganisation gelten. Eine stärkere Einbindung der Partner im Mittelmeerraum und in Asien ist auch notwendig, um externe Faktoren, die die Sicherheit im OSZE-Gebiet beeinflussen, einbeziehen und bewältigen zu können.

Nach dem Vorbild der Europäischen Union könnte sich die OSZE auf eine eigene „OSZE-Nachbarschaftspolitik“ verständigen und diese auch umsetzen.

54 Eine gründliche Analyse dieses Themas bietet: Wolfgang Zellner, *The Role of the OSCE in the Conflict-Management Cycle: Possible New Orientations*, in: Warner (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 24), S. 38-44.

Montenegro und die OSZE¹

Einführung

Obwohl Montenegro eine Teilrepublik Jugoslawiens war – und somit Mit-erbe eines der Gründungsmitglieder der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ist –, begann die eigenständige Interaktion Montenegros mit der OSZE bereits in den späten 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Dem umfassenden – und manchmal umstrittenen – Beitrag Jugoslawiens zur KSZE, insbesondere zur Förderung ihrer Werte und Ideen in einem ideologisch gespaltenen Europa, gebührt zweifellos Anerkennung. Belgrad war Austragungsort des KSZE-Folgetreffens von 1977-1978 und Jugoslawien trug aktiv zur Annahme der Charta von Paris, einem der zentralen KSZE-Dokumente, bei.

Aber auch aus einem anderen Grund ist der Blick auf Jugoslawien interessant. Der erste Feldeinsatz der KSZE/OSZE überhaupt, die Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina, wurde im August 1992 in die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) entsandt. Dieser Schritt des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) sollte „der Förderung von Frieden, der Verhinderung von Gewalt und der Wiederherstellung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ dienen.² Dies war sicherlich ein Wendepunkt in der Geschichte der Organisation. Die BRJ ist somit sowohl der erste KSZE/OSZE-Teilnehmerstaat, der einer KSZE/OSZE-Mission auf seinem Hoheitsgebiet zugestimmt hat, als auch der erste, der eine Mission geschlossen hat. Darüber hinaus ist die BRJ der einzige Staat, der jemals von der Arbeit der KSZE/OSZE suspendiert wurde. Den Beschluss zur Suspendierung Jugoslawiens fasste der AHB am 8. Juni 1992 im Rahmen internationaler Sanktionen und verurteilte damit die Beteiligung der BRJ am Krieg in Bosnien und Herzegowina.

Zum besseren Verständnis der Rolle der OSZE in Montenegro werde ich zunächst kurz auf den größeren regionalen Zusammenhang eingehen, in dem die Organisation seit vielen Jahren vielfältige, manchmal sehr komplexe Aufgaben – vom Krisenmanagement, der Konfliktnachsorge und der Versöhnungsarbeit über den Aufbau und die Stärkung von Institutionen bis zur Demokratisierung, zur Reform der öffentlichen Verwaltung und zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit – wahrnimmt. Durch ihre Vor-Ort-Einsätze in den 90er Jahren etablierte sich die Organisation als ernst zu nehmender und ein-

1 Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise mit den Positionen der Regierung von Montenegro übereinstimmt.

2 KSZE, Dreizehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Helsinki 1992, Journal Nr. 7, 13-CSO/Journal Nr. 7, Anhang: Beschlüsse des Ausschusses Hoher Beamter.

flussreicher internationaler politischer Akteur im westlichen Balkan und legte so den Grundstein für das frühe Engagement der OSZE in Montenegro. Gleichzeitig führten interne Entwicklungen in der BRJ und ein offener politischer Konflikt zwischen Belgrad und Podgorica infolge Montenegros Hinwendung zu mehr Demokratie zum Abbau politischer Hürden, die einer aktiven Rolle der OSZE entgegengestanden hatten.

Drei Faktoren haben die seit nunmehr acht Jahren bestehenden Beziehungen Montenegros zur OSZE maßgeblich geprägt:

Erstens war das Auftauchen der OSZE auf der montenegrinischen politischen Landkarte gegen Ende der 90er Jahre eng verknüpft mit dem gerade eingeleiteten Reformprozess. Dieser war in all den Jahren die wichtigste Motivation für die OSZE-Präsenz in Montenegro und zentraler Aspekt ihrer Arbeit. Zweitens hatte die OSZE bereits beachtliche Erfahrungen in der Region gesammelt und stand bereit, Montenegro zu unterstützen. Drittens wollten die montenegrinischen Behörden das Image ihres Landes aufbessern; sie wollten weg von dem als negativ wahrgenommenen Erbe des jugoslawischen Regierungssystems der frühen 90er Jahre und sich der internationalen Gemeinschaft als konstruktiver Partner präsentieren.

„Der Fall Montenegro“ zeigt exemplarisch, wie konstruktiv die Zusammenarbeit zwischen der Organisation und einem Teilnehmerstaat sein kann, wenn die Interessen beider Seiten übereinstimmen. Die Beziehungen zwischen Montenegro und der OSZE sollen im Folgenden vor dem Hintergrund der spezifischen historischen und politischen Situation und unter besonderer Berücksichtigung der Interessen beider Akteure näher beleuchtet werden.

Ausgehend von dem den Aktivitäten der OSZE zugrunde liegenden Mandat und der Implementierungspraxis der OSZE kann man die Beziehungen zwischen der Organisation und Montenegro in drei Phasen einteilen, die jeweils geprägt sind vom unterschiedlichen Grad an politischem Engagement in einem einzigartigen, komplexen, schwierigen und manchmal unberechenbaren innenpolitischen Umfeld.

Die erste Phase: 1999-2001 – Die OSZE als Pionier

Ende 1999 richtete das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ein Büro in Podgorica ein, das einige Monate später, im Frühjahr 2000, seine Arbeit in vollem Umfang aufgenommen hatte. Der Ständige Rat hatte nie einen formalen Beschluss zur Einrichtung einer Feldpräsenz in Podgorica verabschiedet, um rechtliche, praktische und politische Widerstände seitens der Teilnehmerstaaten, zu denen die Diskussionen im Vorfeld eines solchen Beschlusses unweigerlich geführt hätten, zu vermeiden.

In dem Wunsch der montenegrinischen Behörden nach stärkerem internationalem Engagement fand die OSZE jedoch eine Rechtfertigung für ihre An-

wesenheit in Podgorica: „Nach der Beobachtung der Parlamentswahlen in Montenegro im Mai 1998 baten die montenegrinischen Behörden das BDIMR, durch ein Büro vor Ort präsent zu bleiben. Das BDIMR eröffnete daraufhin eine kleine internationale Vertretung, die während des Kosovo-Krieges für kurze Zeit geschlossen war. Nach dem Ende des bewaffneten Konflikts wurde das Büro wiedereröffnet und vergrößert.“³ Auf die Wiedereröffnung des Büros folgte die Unterzeichnung eines *Memorandum of Understanding* durch beide Partner im November 1999; damit begann die OSZE-Präsenz in Montenegro.

Das Büro befand sich von Anfang an in einer extrem schwierigen Situation, die einer Gleichung mit mehreren Unbekannten ähnelte. Montenegro hatte gerade seine Beziehungen zum Milošević-Regime in Belgrad aufgekündigt, demokratische Reformen befanden sich noch in einem embryonalen Stadium und die Gesellschaft war gespalten in zahlenmäßig zwar zunehmende, aber noch keineswegs die Mehrheit darstellende demokratische Kräfte auf der einen und Miloševićs unermüdliche Jünger und Anhänger auf der anderen Seite. Dennoch war es ebenso folgerichtig und den Zielen der Organisation immanent, sich in einer solchen Situation aktiv zu engagieren, wie es im montenegrinischen Interesse war, negative Entwicklungen abzuschwächen und demokratische Prozesse zu stärken.

Obwohl diese erste OSZE-Präsenz zunächst mit einem recht maßvollen Mandat ausgestattet wurde, was wiederum die logische Konsequenz der oben beschriebenen inneren Entwicklungen in Montenegro war, entwickelte sich das Büro, das den montenegrinischen Behörden in den Anfangsstadien der Demokratisierung, vor allem im Bereich der Wahlgesetzgebung, zur Seite stehen sollte, innerhalb eines Jahres sowohl hinsichtlich seiner Projektarbeit als auch mit Blick auf seine Tätigkeitsbereiche zu einer vollwertigen Langzeitmission. „Neben der Beobachtung der kommunalen Nachwahlen am 11. Juni dieses Jahres [2000] hat das Büro Kontakte zu führenden Vertretern der Regierung, der Opposition und der Zivilgesellschaft aufrechterhalten sowie innenpolitische Entwicklungen beobachtet und analysiert.“⁴ Das Büro entfaltete zahlreiche Aktivitäten, insbesondere in den Bereichen Justizreform, Gleichstellungsfragen, lokale Selbstverwaltung und Medienentwicklung. Dabei bestand der besondere Wert der Arbeit des Büros ohne Frage in der Reflexion der Werte und Prinzipien, die in den zentralen Dokumenten der OSZE zur menschlichen Dimension festgeschrieben sind.

Der ersten Feldpräsenz der OSZE in Montenegro kommt eine einzigartige und nicht wiederholbare Rolle in der Geschichte der Organisation und ihrer Vor-Ort-Missionen zu. Gemessen an seiner Wirkung, seiner Arbeit und seinem Einfluss auf die späteren OSZE-Präsenzen im Land, die trotz schwieri-

3 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 2000, 1. Dezember 2000, S. 35 (dieses und all weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Ebenda.

ger politischer Verhältnisse zustande kamen, war das Büro ein sinnvoller Korrektor und Unterstützer des politischen Lebens in Montenegro, der in der Öffentlichkeit große Beachtung und Anerkennung fand. Dies galt insbesondere in den ersten zehn Monaten seiner Existenz, in der Zeit vor dem Sturz Miloševićs.

Um zu verstehen, warum das Urteil so positiv ausfällt, ist es notwendig, die Motivationen, Interessen und Ziele der beteiligten Akteure in ihrer Situationsgebundenheit zu erfassen. Zunächst einmal war Montenegro offen für echte und umfassende Kooperation und bereit, von ihr zu profitieren. Das BDIMR-Büro war für Montenegro nicht nur ein wertvoller Partner, der in verschiedenen Bereichen Hilfestellung leistete und die aufkeimenden demokratischen Reformen voranbrachte. Weitaus wichtiger war, dass sich mit ihm ein eleganter und international anerkannter Weg eröffnete, der aus fast zehnjähriger selbstgewählter Isolation, aus sozialem Abstieg und ökonomischem Niedergang herausführte. Während die BRJ von der Arbeit der OSZE suspendiert war, bot sich Montenegro eine Eintrittskarte zur Teilnahme am OSZE-Prozess. Und nicht zuletzt fungierte das OSZE-Büro für Montenegro quasi als Schutzschild gegen das Eindringen der Politik Miloševićs.

Für die OSZE war Montenegro ein weiterer Test ihrer Fähigkeit eine akute Krise in den Griff zu bekommen und leicht entflammbare Konflikte zu entschärfen. Anders als das heutige Jahrzehnt waren die 90er Jahre das „goldene Zeitalter“ der OSZE; wie schon erwähnt, passte Montenegro gut in die Gesamtstrategie und die Bemühungen der Organisation in der Region. Nicht zuletzt diente das Engagement der OSZE in Montenegro zu jener Zeit als Sprungbrett für die Ambitionen der Organisation mit Blick auf Belgrad, den einzigen Ort der Region, an dem es ihr nicht einmal im Ansatz gelungen war, eine Langzeitmission zu etablieren. Letzteres trug entscheidend zu dem Entschluss bei, das Büro in Montenegro nach dem Sturz Miloševićs zu schließen; mit den neuen Anzeichen einer Demokratisierung in Serbien verlor Montenegro an Attraktivität. Das Büro, das von Anfang an Teil einer Regionalstrategie war und zu keiner Zeit ausschließlich der Zusammenarbeit mit Montenegro diente, hatte nun seinen wichtigsten Existenzgrund verloren. Wie zu erwarten, waren die letzten Verteidiger seiner *raison d'être* die montenegrinischen Behörden.

Die zweite Phase: 2001-2006 – Eine vollwertige Mission

Die OSZE passte ihre Ziele umgehend den Realitäten der demokratischen Veränderung in Belgrad an und bereitete eine neue Form der Feldpräsenz in der BRJ, der späteren Staatenunion Serbien und Montenegro, vor. In Beantwortung eines Schreibens der BRJ begrüßte der Ständige Rat das Land als

OSZE-Teilnehmerstaat.⁵ Kurz darauf verabschiedete der Ständige Rat einen Beschluss über die Einrichtung einer OSZE-Mission in der BRJ, zu deren Aufgabe es u.a. gehörte, „den jugoslawischen Behörden [...] in den Bereichen Demokratisierung und Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfestellung zu leisten und Fachwissen zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zweck wird die Mission im Einklang mit den OSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen auch Hilfestellung bei der vollständigen Umsetzung der Rechtsvorschriften in den Bereichen ihres Mandats leisten, beratend tätig sein und die ordnungsgemäße Funktionsweise und Entwicklung der demokratischen Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen. Die Mission wird insbesondere bei der Umstrukturierung und der Ausbildung von Dienststellen der Exekutive und der Judikative behilflich sein.“⁶ In der Folge wurde das BDIMR-Büro in Podgorica geschlossen und ein neues Büro mit anderen Befugnissen im Rahmen der neu gegründeten OSZE-Mission in der BRJ eröffnet. Obwohl die Mission in allen drei Dimensionen der OSZE aktiv war, konzentrierte sich ihre Arbeit größtenteils auf Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit sowie auf die Stärkung staatlicher Institutionen.

Auf den ersten Blick erschien die Situation ideal: Das Land hatte ein umfassendes Reformprogramm eingeleitet, der politische Wille zu einer tief greifende Kooperation mit der OSZE war vorhanden und die Mission war auf Einladung der Regierung eingerichtet worden. Alle Vorzeichen waren positiv. Die Chancen für das zukünftige Engagement der OSZE standen gut und es gab viele Bereiche, in denen Bedarf an konkreter Unterstützung bestand. Doch die Situation war nur scheinbar vollkommen. Die politischen Entwicklungen innerhalb der BRJ, das Belgrader Abkommen vom März 2002 und schließlich das Verfassungsarrangement vom Februar 2003, das den beiden Teilrepubliken der neuen Staatenunion Serbien und Montenegro mehr oder weniger oktroyiert worden war,⁷ brachten die neue Mission – die mit Beschluss des Ständigen Rates vom 13. Februar 2003 in „OSZE Mission in Serbien und Montenegro“ umbenannt worden war⁸ – in eine äußerst eigentümliche Lage. Das Umfeld, in dem sie agierte, war sowohl polarisiert als auch unbeständig, es gab viele Probleme und die Zukunft der Union als Staat erschien düster. Die OSZE-Mission erhielt dadurch zusätzlich zu ihrem ausdrücklichen Mandat die extrem schwierige und in manchen Situationen heikle Aufgabe, die Spannungen zwischen den beiden Teilrepubliken abzu-

5 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 380, Bundesrepublik Jugoslawien, PC.DEC/380, 10. November 2000.

6 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 401, Einrichtung der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, PC.DEC/401, 11. Januar 2001, S. 1.

7 Im März 2002 wurde mit dem Belgrader Abkommen ein neudefinierter „Bundesstaat“ geschaffen, dessen Strukturen und Institutionen seit Ende Januar 2003 in einer Verfassungscharta niedergelegt wurden. Die Staatenunion Serbien und Montenegro wurde formal im Februar 2003 ins Leben gerufen.

8 Vgl. OSZE Ständiger Rat, Beschluss Nr. 533, Umbenennung der OSZE-Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, PC.DEC/533, 13. Februar 2003.

bauen und den Dialog über die Zukunft des Landes und ein mögliches Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro zu fördern. Diese Aufgabe fiel der OSZE deshalb zu, weil sie die größte und stärkste, und ich wage zu sagen, auch die effektivste Präsenz aller internationalen Akteure in Serbien und Montenegro unterhielt.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE-Mission und der EU zu diesem besonderen und kritischen Zeitpunkt war insgesamt sehr vielfältig, wobei allerdings zwei Aspekte besonders wichtig waren: Die Arbeit der OSZE-Mission wurde von Anfang an als unverzichtbar und als untrennbar verbunden mit Montenegros Bemühungen um eine zukünftige EU-Mitgliedschaft betrachtet. Aufgrund ihrer engen und produktiven Zusammenarbeit mit den Behörden auf zahlreichen Gebieten, von der Justiz- und Polizeireform bis hin zur Modernisierung der lokalen Selbstverwaltung, genoss die OSZE in der montenegrinischen Gesellschaft einen hohen Bekanntheitsgrad. Die Synergieeffekte, die sich aus der Arbeit der Mission und der EU-freundlichen Agenda des Landes ergaben, waren offensichtlich und trafen über politische Grenzen hinweg in ganz Montenegro auf breite Akzeptanz. In diesem Kontext sah man die Arbeit der Mission und insbesondere die Aktivitäten ihres Büros in Podgorica als folgerichtige Weiterentwicklung der bisherigen Bemühungen der OSZE/BDIMR-Präsenz.

Gleichzeitig übernahm die Mission seit der Gründung der Staatenunion Serbien und Montenegro jedoch gelegentlich – mehr oder weniger offen – die fragwürdige Rolle, scheinbar offizielle Interpretationen und Analysen von EU-Positionen zur Zukunft der Staatenunion abzugeben. Obwohl man dies als ihrer im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen in Montenegro einzigartigen Position geschuldet betrachten kann, ergab sich in der Praxis doch ein Dilemma hinsichtlich der Frage, wie weit sie in der Ausübung dieser nicht eben originären Aufgabe der OSZE gehen durfte. Da die OSZE vor Ort im Spannungsfeld diametral entgegengesetzter politischer Kräfte agierte, konnte die Mission gar nichts anderes als helfen und die Unterstützung wurde ja auch in weiten Kreisen akzeptiert. Andererseits lief die Mission zu einem sehr sensiblen Zeitpunkt durch die Überschreitung des in ihrem Mandat ursprünglich vorgesehenen Umfangs ihrer Arbeit und durch eine etwas großzügigere Interpretation ihrer Aufgaben und Ziele Gefahr, den legitimen politischen Kräften, die sich für das ebenso legitime Ziel der Unabhängigkeit Montenegros einsetzten – und die anscheinend in der Mehrheit waren – nicht die gebührende Anerkennung zukommen zu lassen. Nur ein sehr schmaler Grat trennt die neutrale Bereitstellung von Fachwissen vom exklusiven Schutz einer bestimmten politischen Position (nämlich derjenigen, die den Erhalt von Serbien und Montenegro anstrebte, was ebenfalls legitim war). Die OSZE und die Mission mussten auf diesem schmalen „Pfad der Neutralität“ sehr vorsichtig balancieren, um ihre Objektivität zu bewahren und sich den vollen Respekt und das Vertrauen aller Beteiligten zu erhalten. Obwohl sie in den ersten Jahren tatsächlich ein paar Mal von diesem Weg

abgekommen sind, haben die OSZE und die Mission in den Monaten vor dem Unabhängigkeitsreferendum genau das getan, was von ihnen erwartet wurde.

Um das Bild zu vervollständigen, sollte man sich die größere politische Bühne vor Augen führen, auf der dieses Stück gegeben wurde. In den Blick kommen dabei nicht nur die Kohabitation von Serbien und Montenegro in einem Staat und der (Nicht-)Ausgleich ihrer Interessen und Stärken, sondern auch ihre unterschiedliche Wahrnehmung durch die internationale Gemeinschaft. Wichtiger noch: Entscheidende Auswirkungen auf die Situation in Montenegro hatten zu jener Zeit auch die Interessen und Pläne globaler politischer Akteure in Folge der demokratischen Veränderungen in Belgrad. Unter den neuen Vorzeichen befand sich Montenegro, vor allem zu Anfang, nicht im Fokus der internationalen Gemeinschaft und der OSZE. Dennoch führten die neuen und weniger ermutigenden Umstände nicht zu einer Änderung des generellen politischen Kurses in Montenegro; lediglich das Tempo der Entwicklung wurde durch sie bestimmt.

Abgesehen von dem strategischen Ziel der Unabhängigkeit, das zu jener Zeit außerhalb des Mainstreams europäischer Vorstellungen lag, befanden sich andere Prioritäten der montenegrinischen Behörden wie Demokratisierung, die Stärkung staatlicher Institutionen und die Reform von Polizei und Justiz mit den Zielen der OSZE völlig im Einklang. Montenegro akzeptierte die Mission und ihr Mandat weitgehend und arbeitete in verschiedenen Projekten eng mit ihr zusammen. Die OSZE-Mission war in dieser zweiten Phase des OSZE-Einsatzes in Montenegro bereit für die Fortsetzung und die Beschleunigung demokratischer Reformen in der ungewöhnlichen Situation eines international anerkannten Staates, dessen Zukunft jedoch begrenzt oder doch zumindest ungewiss war. In dieser eigenartigen Situation war das Festhalten an universellen Standards und Werten als übergeordnete Prinzipien die einzig logische Herangehensweise. Es war der gemeinsame Nenner der Interaktion zwischen Montenegro und der OSZE in jener schwierigen Zeit. Einmal mehr wollte Montenegro sein Bekenntnis zu Europa durch die Stärkung der praktischen Kooperation mit der OSZE und ihrer Vor-Ort-Mission demonstrieren. Die OSZE war ihrerseits daran interessiert, ihre starke Position in einer im Umbruch begriffenen Gesellschaft zu erhalten und auch weiterhin die Prozesse von innen heraus beeinflussen zu können.

Das montenegrinische Referendum

Die Nagelprobe für beide Seiten war das Unabhängigkeitsreferendum: Montenegro erhielt die Chance, politische Reife und die Achtung demokratischer Praktiken und Standards zu demonstrieren, während sich für die OSZE die Möglichkeit eröffnete, ihre Erfahrung und ihre Unvoreingenommenheit unter

Beweis zu stellen. Beiden Seiten wurden sowohl im rechtlichen als auch im politischen Bereich aktiv, wobei sich viele Schnittpunkte ergaben.

Die OSZE war von Anfang an aktiv an der Arbeit am Referendumsgesetz beteiligt. Als das Thema Referendum in den Jahren 2001 und 2002 erstmals aufkam, erarbeiteten OSZE-Experten mehrere Beurteilungen der bestehenden Gesetzgebung und gaben Empfehlungen und Vorschläge zu ihrer Verbesserung ab.⁹ Die Begutachtung des montenegrinischen Gesetzes über das Referendum gehörte eigentlich zu den üblichen Aktivitäten der OSZE im Bereich Wahlen, war aber gleichzeitig wiederum so heikel, dass sie den frühzeitigen und vollen Einsatz der Organisation erforderte. Außerdem bot sich dadurch eine weitere Chance, einen Prozess von innen heraus zu koordinieren, der in der allgemeinen Wahrnehmung zum ursprünglichen und ureigenen Betätigungsfeld der OSZE gehörte. Die OSZE hob daher unter Verweis auf ihre langjährige Erfahrung im Bereich Wahlen, die frühe Zusammenarbeit des BDIMR mit den montenegrinischen Behörden und die Anwesenheit ihrer Vor-Ort-Mission in der BRJ ihre unverzichtbare Rolle bei der Erarbeitung von Gesetzestexten stets besonders hervor.

Gleichzeitig waren die internationalen und regionalen Rahmenbedingungen sowohl für das Timing als auch für die Idee eines Referendums an sich ungünstig und es bedurfte einer wohlüberlegten Strategie, um einerseits der potenziellen Unzufriedenheit derjenigen, die das Referendum ablehnten, zu begegnen und andererseits Montenegros Bereitschaft zu enger Kooperation mit den internationalen Akteuren deutlich zu machen. In Anerkennung der Rolle der OSZE und um die eigene Legitimität zu erhöhen, lud Montenegro die Organisation bewusst dazu ein, umfassend tätig zu werden. Schon zu diesem frühen Zeitpunkt war den montenegrinischen Behörden klar, dass das Referendum nur durchgeführt und anerkannt werden konnte, wenn es die in der europäischen Praxis erprobten Prinzipien und Standards erfüllte. Aus dem gleichen Grund war die OSZE von Anfang an in den gesamten Prozess einbezogen.

Gleich zu Beginn ermittelten die Experten des BDIMR drei Gruppen von Themen, die sich später bei der Erarbeitung des rechtlichen Rahmens für das Unabhängigkeitsreferendum als entscheidend herausstellten: 1. die Frage, wie groß die erforderliche Mehrheit sein müsse, um ein unanfechtbares Ergebnis zu garantieren; 2. die Frage, welche Wähler für die Teilnahme am Referendum zugelassen werden sollten (sollten z.B. montenegrinische Bürger, die sich dauerhaft in Serbien aufhielten, teilnahmeberechtigt sein, und falls ja, wie sollte ihre Teilnahme vonstatten gehen?); 3. die Frage, wie die Verfas-

9 Vgl. hierzu auch: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Assessment of the Draft Referendum Law for Conducting Referendum Elections in the Republic of Montenegro, Warschau, 22. Januar 2001; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Assessment of the Referendum Law, Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, Warschau, 6. Juli 2001; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Comments on the Draft „Referendum Law on the State Status of the Republic of Montenegro“, Federal Republic of Yugoslavia, Warschau, 5. November 2001.

sung zu interpretieren sei: Müsste das Ergebnis des Referendums durch eine Zweidrittelmehrheit im Parlament bestätigt werden oder nicht?

Ein kurzer Überblick über die Befunde und Empfehlungen der ersten Beurteilung des Referendumsgesetzes verdeutlicht die Argumentation der OSZE und zeigt, inwieweit diese die Zustimmung der Beteiligten fand. Die Umsetzung erfolgte in dem Referendumsgesetz von 2006 als „rechtlicher Rahmen für das Referendum, [der] eine solide Basis für die Durchführung eines Referendums darstellte, das grundsätzliche demokratische Rechte achtete und internationale Standards für Wahlprozesse, die auf die Durchführung von Referenden anzuwenden sind, im Allgemeinen einhielt“.¹⁰

In Bezug auf die qualifizierte Mehrheit hielt die Beurteilung fest, dass „laut dem montenegrinischen Gesetz über das Referendum für die Gültigkeit des Referendums die Stimmabgabe der einfachen Mehrheit der registrierten Wähler sowie die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich sind. Weder das Völkerrecht noch die OSZE-Verpflichtungen des Kopenhagener Dokuments definieren in dieser Frage Standards. Die bewährte internationale Praxis bei der Durchführung von Referenden in ähnlichen Situationen hat jedoch gezeigt, dass eine in irgendeiner Form gewichtete oder qualifizierte Mehrheit vorzuziehen ist, um die Anfechtbarkeit des Resultats eines Referendums zu reduzieren und um Stabilität zu gewährleisten.“¹¹

Hinsichtlich der Frage, wer das Recht zur Teilnahme an dem Referendum haben soll, und mit dem Hinweis auf die Forderung einiger politischer Parteien in Montenegro, dass „in Montenegro geborene Bürger mit Hauptwohnsitz in Serbien zur Teilnahme an einem Referendum über den Staat und den rechtlichen Status von Montenegro teilnahmeberechtigt sein sollten“,¹² empfahl das BDIMR auf der Grundlage von fünf rechtlichen Argumenten diese Bürger nicht zur Wahl zuzulassen.¹³

Nach Analyse sowohl der diesbezüglichen Bestimmungen der Verfassung als auch ihrer unterschiedlichen Auslegungen, befand das BDIMR schließlich, dass der relativ langwierige und komplizierte Prozess, der mit der Forderung nach einer Zweidrittelmehrheit im Parlament verbunden ist, für Fälle gedacht ist, in denen das Parlament größere Verfassungsänderungen plant, ohne zuvor in einem Referendum die Wähler zu befragen, und „dass dieses Prozedere nicht notwendig ist, wenn bereits ein Referendum abgehalten wurde“.¹⁴ Obwohl er mit der Abgabe eines abschließenden Urteils sehr vorsichtig war, folgerte der Bericht doch, dass „ein Referendum in der Regel als höchste demokratische Form der Willensäußerung angesehen wird und daher vor anderen Mechanismen Vorrang haben sollte“.¹⁵

10 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Montenegro, Referendum on State-Status, 21 May 2006, OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, Final Report, Warschau, 4. August 2006, S. 1.

11 ODIHR, Assessment of the Referendum Law, a.a.O. (Anm. 9), S. 2-3, hier: S. 2.

12 Ebenda, S. 2.

13 Vgl. ebenda, S. 8.

14 Ebenda, S. 4.

15 Ebenda.

Die erste Beurteilung des Referendumsgesetzes benannte also bereits die Prinzipien, auf denen die Bedingungen für das Referendum letztendlich basierten (sie mussten allerdings von der EU und der internationalen Gemeinschaft bestätigt werden). Die drei oben erwähnten Fragen erwiesen sich in umfassenden Expertendiskussionen vor der Abhaltung des Referendums als die umstrittensten. In einem relativ legalistischen Ansatz verteidigte das BDIMR heftig ihre in der Beurteilung bezogene Position. Sogar in dem kompliziertesten Fall, der Frage der qualifizierten Mehrheit, verließ die Organisation zu keiner Zeit ihre ursprüngliche Position, dass die Lösung für dieses Problem nicht in der Angabe einer konkreten Prozentzahl liegen könne. In dieser Frage scheinen jedoch politische gegenüber rechtlichen Argumenten die Oberhand gewonnen zu haben, so dass in Montenegro eine Formel zum Einsatz kam, die niemals zuvor in Europa Anwendung gefunden hatte – und wahrscheinlich auch in der Zukunft nie mehr angewendet werden wird.¹⁶

Um den Prozess als solchen nicht zu gefährden, billigten die montenegrinischen Behörden schließlich die vorgeschlagene Formel. In vollem Bewusstsein dessen, was auf dem Spiel stand, teilten sie die Haltung der internationalen Akteure (einschließlich der OSZE), dass das gesamte Prozedere partizipatorisch, inklusiv und demokratisch sein müsse. Nur so könnte die Kluft zwischen den beiden Blöcken innerhalb der montenegrinischen Gesellschaft überbrückt und die zukünftige Stabilität des Landes gewährleistet werden. Die Ausgestaltung des Prozesses beruhte auf einem weithin akzeptierten Kompromiss zwischen rechtlichen und politischen Argumenten, der schließlich zu einer Lösung *sui generis* in dem Sondergesetz zum Referendum von 2006 führte. Dieses Gesetz „war das Resultat eines in den Verhandlungen zwischen den politischen Parteien Anfang 2006 erreichten Konsenses und sicherte die parteienübergreifende Unterstützung für seine vollständige Implementierung, einschließlich der umstrittenen Aspekte, wie die Bedingung einer qualifizierten Mehrheit“.¹⁷

Gleichzeitig war die Implementierungsphase aus verschiedenen Gründen für die OSZE bzw. das BDIMR und Montenegro ebenso wichtig wie die langwierigen rechtlichen Vorbereitungen und die Verhandlungen zwischen den politischen Parteien. Die kontinuierliche, von beiden Seiten getragene Zusammenarbeit war kein Zufall, sondern das Resultat einer politischen Eigendynamik und des beiderseitigen Interesses an einer sinnvollen Lösung.

Das BDIMR, das für seine Arbeit im Bereich Wahlen heftig kritisiert wurde und sich seitens einer Gruppe von OSZE-Teilnehmerstaaten dem Vorwurf der Parteilichkeit und Mandatsüberschreitung ausgesetzt sah, sollte erstmals in seiner Geschichte ein Unabhängigkeitsreferendum beobachten. Obwohl

16 Das Gesetz über das Referendum „stellte zwei Bedingungen, die erfüllt sein mussten, damit eine Entscheidung zugunsten der Unabhängigkeit für gültig erklärt werden konnte. An dem Referendum mussten sich mindestens 50 Prozent der registrierten Wähler beteiligen; die qualifizierte Mehrheit wurde auf 55 Prozent der Ja-Stimmen festgelegt.“ ODIHR, Final Report, a.a.O. (Anm. 10), S. 5.

17 Ebenda, S. 1.

die OSZE nicht der federführende Akteur war, war sie aktiv an allen Phasen der Vorbereitung beteiligt und beobachtete die Vorbereitungen, die Kampagne für das Referendum, das Referendum selbst und die Zeit direkt danach; vor allem aber war sie verantwortlich für die vorläufige Beurteilung der Durchführung des Referendums. Die OSZE und das BDIMR bekamen so die Chance, ihre Objektivität und Unparteilichkeit unter Beweis zu stellen und zu zeigen, dass sie in der Lage waren, die sehr komplexe Situation zu meistern, ihren äußerst anspruchsvollen Aufgaben gerecht zu werden und gleichzeitig das Vertrauen unterschiedlicher politischer Gruppierungen aufrechtzuerhalten.

Für Montenegro waren das Referendum und dessen demokratische und friedliche Durchführung ohne Zweifel ein entscheidender historischer Moment. Nach Ansicht der montenegrinischen Behörden hing der Erfolg des Referendums zu einem großen Teil von der angemessenen Unterstützung durch die internationalen Akteure ab. Mit ihrer Anwesenheit und ihrem aktivem Engagement sorgten die internationalen Institutionen, unter ihnen die OSZE, für die Glaubwürdigkeit der Ergebnisse und halfen Montenegro dabei, alle potenziellen Probleme der Zeit nach dem Referendum, politische Hindernisse, Spannungen und Misstrauen, abzubauen. Die vorläufige Beurteilung des BDIMR, dass der zukünftige Status Montenegros „in einem friedlichen Prozess rechtmäßig und mit deutlichem Ergebnis bestimmt wurde“ und dass das Referendum „im Einklang mit OSZE-Normen und anderen internationalen Standards für demokratische Wahlen durchgeführt wurde“,¹⁸ war die dringend benötigte Bestätigung der Reife derer, die sich für die Abhaltung des Referendums eingesetzt hatten. Die offensichtliche Bereitschaft, sich bei der Durchführung des Referendums an höchste Standards zu halten und eng mit der internationalen Gemeinschaft zu kooperieren, wurde als Vorbote für die Beschaffenheit des zukünftigen Staates und als Signal für seine strategischen Ziele gesehen.

Mit diesem koordinierten Vorgehen wurde das vielschichtige Unterfangen des montenegrinischen Referendums zu Ende gebracht, ohne dass es, wie in anderen Krisen des früheren Jugoslawien üblich, zur Anwendung von Gewalt kam. Montenegro löste keinen Dominoeffekt bei seinen Nachbarn aus, sondern trug zur Stabilität in der Region bei. „Das Unabhängigkeitsreferendum in Montenegro ist ein wichtiges europäisches Signal: Nach den tragischen Entwicklungen, die sich in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts auf dem Balkan abspielten, zeigt dieses Referendum, dass die Völker der Region aus der Vergangenheit gelernt haben und ihre Zukunftsentscheidungen nunmehr friedlich und demokratisch treffen“,¹⁹ erklärte die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik in ihrer Eigenschaft als amtierende Präsidentin des Europäischen Rates.

18 Ebenda.

19 Montenegro entscheidet sich für Unabhängigkeit, in: Europa Newsletter, 2. Juni 2006, unter: http://europa.eu/newsletter/archives2006/issue82/index_de.htm.

Montenegros schnelle und reibungslose Aufnahme in die Organisation war logische Folge seiner demokratischen Lösung des langwierigen Status-Problems im Einverständnis mit der internationalen Gemeinschaft. Mehrere Wochen nach dem Referendum wurde Montenegro der 56. Teilnehmerstaat der OSZE.²⁰ Aufgrund derselben politischen Interessen wie schon zuvor kamen Montenegro und die OSZE kurz darauf überein, eine Feldmission der OSZE in Podgorica zu eröffnen.²¹ Diese wurde mit einem umfassenden Mandat, ähnlich dem ambitionierten Konzept der früheren Mission in Serbien und Montenegro, ausgestattet. Die Aufgabe der Mission besteht laut ihrem Mandat in der „Unterstützung und Förderung der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie der Zusammenarbeit der Republik Montenegro mit der OSZE in allen OSZE-Dimensionen, einschließlich der politisch-militärischen, ökonomischen und ökologischen und menschlichen Aspekte der Sicherheit und Stabilität“. ²² Das fast identische Mandat trifft dabei auf ein wesentlich verändertes politisches und soziales Umfeld. Zum ersten Mal seit ihrem Aufbruch in das „montenegrinische Abenteuer“ findet die OSZE eine eindeutige Situation vor. Die Basis dafür bildeten der Erfolg des Referendums, die „samtene Scheidung“ von Serbien und Montenegro, die weitgehende Akzeptanz der Ergebnisse des Referendums durch die vormals tief gesplante Wählerschaft sowie – und das sollte besonders hervorgehoben werden – die offene, konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die für die zukünftige Interaktion beider Partner den Ton angegeben hat.

Nicht zufällig war die OSZE die erste internationale Organisation, der Montenegro beitrug. Die unmittelbar nach der Wiedererlangung seiner Staatlichkeit von Montenegro benannten, seiner euro-atlantischen Orientierung entstammenden strategischen Ziele führten zu neuem Schwung in der Konsolidierung des Reformkurses und ermöglichten Synergieeffekte zwischen der EU und der OSZE vor Ort. Ihr Mandat erlaubt es der OSZE-Mission, den montenegrinischen Behörden in einer ganzen Reihe von kritischen Bereichen Unterstützung anzubieten. Diese Unterstützung wird in dem Maße erfolgreich sein, wie sie zielorientiert und sorgfältig auf die spezifischen montenegrinischen Interessen zugeschnitten ist, mit allen relevanten gesellschaftlichen Akteuren und insbesondere den montenegrinischen Behörden entwickelt wird und die lokalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse des Reformprozesses in den kommenden Jahren beachtet.

Gleichzeitig ist die Beziehung durch die Teilnahme Montenegros an allen Aspekten der Arbeit der OSZE in eine neue Dimension eingetreten. Zum ersten Mal kann Montenegro als Teilnehmerstaat die Arbeit und die Ent-

20 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 725, Beitritt Montenegros zur OSZE, PC.DEC/725, 21. Juni 2006.

21 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 732, Einrichtung der OSZE-Mission in Montenegro, PC.DEC/732, 29. Juni 2006.

22 Ebenda, S. 1.

scheidungen der Organisation mitgestalten. Montenegros Einfluss als kleiner Staat wird selbstverständlich durch die politischen Interessen und den Einfluss anderer Teilnehmerstaaten sowie durch den konsensualen Charakter der Organisation begrenzt. Dennoch hat die Aufnahme Montenegros Möglichkeiten erhöht, ein partnerschaftliches Verhältnis zu der OSZE-Mission aufzubauen und dadurch deren Arbeit und Profil mitzugestalten. Es steht außer Zweifel, dass Montenegro seine konstruktive Haltung gegenüber der OSZE in der Überzeugung, dass mit Unterstützung der OSZE-Mission sowohl der Reformkurs als auch die EU-Orientierung in verschiedenen Bereichen entscheidend vorangebracht werden können, auf zukünftig beibehalten wird. Diese Bereiche umfassen die Justizreform und die Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden ebenso wie den Kapazitätsaufbau im Verteidigungssektor, um Montenegro in die Lage zu versetzen, die in der politisch-militärischen Dimension eingegangenen OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen und sich dem regionalen Netz vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) anzuschließen. In dem Maße, wie Montenegro seine EU-Agenda Schritt für Schritt umsetzt, sollte die Mission ihren Arbeitsschwerpunkt auf die Durchführung ökologischer und ökonomischer Projekte verlagern. Es ist sogar denkbar, dass die OSZE in Anlehnung an ihre Vorgehensweise in ähnlich gelagerten Fällen und in Anbetracht der Positionen anderer Teilnehmerstaaten ihre Tätigkeit vor Ort bei der weiteren Annäherung Montenegros an die EU ganz einstellt.

Abschließend und den Vorwurf einer zu ungenauen Darstellung in Kauf nehmend möchte ich noch einmal wiederholen, dass beide Partner für ihre Kooperation von Anfang an einen gemeinsamen Nenner ausfindig gemacht haben. Solange dieser „Kleber“ hält, wird ihre Beziehung andauern.

Dank seiner geringen Größe war Montenegro auch in den schwierigsten politischen Situationen für die OSZE immer relativ gut handhabbar. Die Organisation erhielt dadurch eine gute Gelegenheit ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen und zu zeigen, dass sie in der Lage ist auch echte Herausforderungen wie ein Unabhängigkeitsreferendum zu bewältigen. Der Weg für eine kontinuierliche Rolle der OSZE in einem Montenegro nach dem Referendum ist damit geebnet und wenn es ihr gelingt, ihre Arbeit mit den regionalen strategischen Planungen der EU in Übereinstimmung zu bringen, wird sie ein wichtiger Akteur in der politischen und rechtlichen Transformation des Landes bleiben. Gelingt dies reibungslos, wird die OSZE in Montenegro eine vorbildliche Rolle gespielt haben.

Das Verdienst der OSZE liegt vor allem in der Beendigung der Isolation Montenegros ganz am Anfang der Zusammenarbeit, der Bereitstellung eines – in Montenegro weitgehend akzeptierten – rechtlichen Rahmens für den Referendumsprozess zu einem historisch entscheidenden Zeitpunkt und schließlich in der Unterstützung bei der Umsetzung der EU-Agenda des Landes. Wer in den letzten Jahren die politischen und sozialen Entwicklungen in Montenegro verfolgt hat, weiß um das hohe Ansehen, das die OSZE in der

montenegrinischen Gesellschaft genießt, und den Respekt, den sie sich mit ihrer ambitionierten Arbeit erworben hat.

Man könnte sagen, dass Montenegro und die OSZE eine lange, lebendige, manchmal schwierige, aber letztendlich produktive Beziehung verbindet. Ich bin zuversichtlich, dass in der Geschichte sowohl der OSZE als auch Montenegros diese Beziehung rückblickend als positiv für die Entwicklung beider Partner bewertet werden wird.

Die Parlamentsreform in der Republik Kasachstan

Kasachstan hat seinen eigenen Entwicklungsweg gewählt und sieht der Zukunft zuversichtlich entgegen. Sein Ansehen in der internationalen Gemeinschaft wächst von Jahr zu Jahr. In der kurzen Zeit seit der Erlangung der Unabhängigkeit hat Kasachstan eine stabile Basis für seine weitere wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung geschaffen, was Präsident Nursultan Nasarbajew in folgende Worte fasste:

„Wir haben die Grundlagen für ein völlig neues Wirtschaftssystem und einen demokratischen Rechtsstaat gelegt, moderne soziale Einrichtungen geschaffen und den Lebensstandard und die Lebensqualität wesentlich erhöht.

Wir haben die innere Stabilität bewahrt, eine tragfähige soziale Basis für die weitere Entwicklung sichergestellt und in der Region die erfolgreichste Volkswirtschaft aufgebaut. Kasachstan ist zu einem vollberechtigten und verantwortungsvollen Mitglied der internationalen Gemeinschaft geworden und erfüllt wichtige Funktionen bei der Aufrechterhaltung der geopolitischen Stabilität und der internationalen Sicherheit in unserer Region.“¹

Das wichtigste aber sei – so die Schlussfolgerung Präsident Nasarbajews – „dass der komplexe Prozess der wirtschaftlichen und politischen Modernisierung im Interesse und unter direkter Beteiligung der gesamten Bevölkerung, aller gesellschaftlichen Schichten und Institutionen“² verlaufe.

-
- 1 Novyj Kazachstan v novom mire. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazachstana N.A. Nazarbaeva narodu Kazachstana (Čast I) [Ein neues Kasachstan in einer neuen Welt. Botschaft des Präsidenten der Republik Kasachstan N.A. Nasarbajew an das Volk Kasachstans (Teil 1)], Astana, 28. Februar 2007, unter: http://base.zakon.kz/doc/lawyer/?doc_id=30091200&sub=SUB0 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).
 - 2 Strategija „Kazachstan-2030“ na Novom etape razvitija Kazachstana. 30 važnejšich napravlenij našej vnutrennej i vnešnej politiki. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazachstana N.A. Nazarbaeva narodu Kazachstana (Čast II) [Die Strategie „Kasachstan 2030“ in einer neuen Etappe der Entwicklung Kasachstans. 30 Hauptrichtungen unserer Innen- und Außenpolitik. Botschaft des Präsidenten der Republik Kasachstan N.A. Nasarbajew an das Volk Kasachstans (Teil 2)], Astana, 28. Februar 2007, unter: http://base.zakon.kz/doc/lawyer/?uid=37EE92A8-28E4-4559-A1B4-83F11F36AFD7&language=rus&doc_id=30090778&page=0.

In seiner Rede vor den Abgeordneten beider Kammern des kasachischen Parlaments kündigte Präsident Nasarbajew am 16. Mai 2007 umfangreiche Verfassungsänderungen an, mit denen die Kompetenzen des Parlaments wesentlich erweitert werden sollten. Das Präsidentsystem werde zwar beibehalten, die Reform bedeute jedoch, dass das Regierungssystem von einem präsidentialen in ein präsidential-parlamentarisches umgewandelt werde.³

Wichtigstes Ziel der politischen Reform sei „ein modernes demokratisches Regierungssystem, das eine effektive Verwaltung von Staat und Gesellschaft gewährleistet und gleichzeitig die politische Stabilität im Lande bewahrt sowie alle verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten unserer Bürger schützt“.⁴

In seiner „Botschaft an das Volk“ vom 28. Februar 2007 stellte Präsident Nasarbajew die Reform in ihren Grundzügen vor und führte sie in seiner oben erwähnten Rede anlässlich der gemeinsamen Sitzung beider Kammern des Parlaments näher aus. Die Parlamentsreform ist Teil eines umfangreichen politischen Reformprogramms, das im Wesentlichen in der Erhaltung des Präsidentsystems, der graduellen Einführung von Reformen, der Herstellung eines Gleichgewichts in der politischen Entscheidungsfindung, der Führung eines nationalen Dialogs und der Konsolidierung der wichtigsten politischen Kräfte des Landes besteht.

Rechtlich verankert wurde das Modernisierungsprogramm im „Gesetz über die Änderungen und Ergänzungen der Verfassung der Republik Kasachstan“ vom 21. Mai 2007.⁵ Im Rahmen der Parlamentsreform wurde die Zahl der Abgeordneten im Parlament erhöht. Die Zahl der Mitglieder des Oberhauses des Parlaments, des Senats, stieg von 39 auf 47. Artikel 50 Absatz 2 und 3 der Verfassung der Republik Kasachstan legt nunmehr fest, dass 15 (statt bislang sieben) der 47 Senatoren vom Präsidenten der Republik ernannt werden, von denen wiederum ein Teil nach Konsultationen mit der Volksversammlung Kasachstans bestimmt wird, um so die Vertretung der national-kulturellen und anderer wichtiger gesellschaftlicher Interessen zu gewährleisten.⁶

Die Zahl der Abgeordneten im Unterhaus des Parlaments, dem Maschilis, hat sich durch die Reform von 77 auf 107 erhöht. Sie werden im Einklang mit den im Verfassungsgesetz vorgesehenen Verfahren gewählt, die in Artikel 51 Absatz 1 konkretisiert werden: „98 der 107 Abgeordneten des Maschilis wer-

3 Vgl. Eine neue Etappe der Demokratisierung Kasachstans – die beschleunigte Entwicklung der freien Gesellschaft. Rede des Präsidenten der Republik Kasachstan N.A. Nasarbajew auf der gemeinsamen Tagung der Parlamentskammern der Republik Kasachstan, Astana, 16. Mai 2007, unter: <http://www.botschaft-kaz.de/index.php?language=1&kategorie=1&id=909&tmp=5>.

4 Novyj Kazachstan v novom mire, a.a.O. (Anm. 1).

5 O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Konstituciju Respubliki Kazachstan. Zakon Respubliki Kazachstan ot 21 maja 2007 goda N 254 [Über die Änderungen und Ergänzungen der Verfassung der Republik Kasachstan. Gesetz der Republik Kasachstan vom 21. Mai 2007, Nr. 254], abgedruckt in: Kazachstanskaja Pravda, Nr. 76 (25321), 22. Mai 2007, S. 1-2, online unter: <http://ru.government.kz/docs/z070254.htm>.

6 Vgl. ebenda, Artikel 1 Absatz 13.

den in allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlen gewählt. Neun Abgeordnete werden von der Volksversammlung Kasachstans gewählt.⁷ Dadurch ist gewährleistet, dass die Interessen der großen ethnischen Gruppen, aus denen die kasachische Gesellschaft hauptsächlich besteht, berücksichtigt werden.

Durch die Reform wurde die Gesamtzahl der Abgeordneten im kasachischen Parlament von 116 auf 154 erhöht, d.h. es wurden 38 zusätzliche Sitze geschaffen. Das erweiterte Parlament hat nunmehr für eine Einwohnerzahl von rund 15 Millionen die ideale Größe. Im internationalen Vergleich gehören beispielsweise dem georgischen Parlament bei knapp fünf Millionen Einwohnern 150 Abgeordnete an, in Ungarn vertreten 386 Abgeordnete knapp zehn Millionen Einwohner, in den Niederlanden, deren Einwohnerzahl mit 16,5 Millionen ungefähr der Größe der kasachischen Bevölkerung entspricht, beträgt die Zahl der Abgeordneten ebenfalls 150 Abgeordnete. Die Anzahl der Bürgerinnen und Bürger, die von einem Abgeordneten vertreten werden, variiert in den verschiedenen Demokratien zwischen 557.757 in den USA (die Parlamente der Bundesstaaten nicht mitgerechnet) und 43.484 in Großbritannien. In Deutschland kommen auf einen Abgeordneten 120.967 Bürgerinnen und Bürger, in Frankreich 67.817, in Italien 62.222 und in Kanada 77.966. Unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Abgeordneten zu Bürgern in anderen Staaten entschieden sich die Gesetzgeber für 98.701 Bürger pro Abgeordnetem als für Kasachstan optimal.

Ein anderes wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist der Anteil von Frauen und Männern im Unterhaus. Die Anzahl weiblicher Kandidaten in den Wahlen zum Maschilis im Jahr 2004 war höher als diejenige in den vorangegangenen Wahlen im Jahr 1999. Auf den Parteilisten der acht Parteien und zwei Wahlblöcke kandidierten 2004 insgesamt 24 Frauen (22 Prozent), 87 Frauen (17 Prozent) kandidierten in Einpersonwahlkreisen. Im Vergleich zu den Wahlen zum Maschilis im Jahr 1999 hat sich die Zahl der weiblichen Kandidaten auf den Parteilisten damit sogar mehr als verdoppelt.⁸ Das ist zwar eine deutliche Verbesserung, es bleibt aber noch viel zu tun, um die Zahl der Frauen sowohl im Maschilis als auch im Senat zu erhöhen. Frauen müssen dazu ermutigt werden, sich stärker politisch zu engagieren, insbesondere auch in den politischen Parteien. Dazu müssen entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, um weibliche Kandidaten mit Wahlkampfstrategien vertraut zu machen und sowohl den Anteil von Frauen bei den vom Präsidenten ernannten Senatoren als auch die Zahl von Frauen auf den Parteilisten für die Wahlen zum Maschilis zu erhöhen.

7 Ebenda, Artikel 1 Absatz 14.

8 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 19 September and 3 October 2004, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 15. Dezember 2004, S. 17.

Verhältnismahlrecht und politische Parteien im Parlament

Wichtigstes Ziel der Parlamentsreform war es, die politischen Parteien sowohl bei den Parlamentswahlen als auch in der Parlamentsarbeit insgesamt zu stärken. Erreicht wurde dies vor allem durch die Einführung des Verhältnismahlrechts. Das Verhältnismahlrecht findet weltweit in über 60 Staaten Anwendung, darunter die überwiegende Mehrheit aller demokratisch verfassten Staaten. Mit der Annahme des Verhältnismahlrechts knüpfte Kasachstan somit direkt an die Erfahrungen der demokratischen Staaten in aller Welt an.

Um die gleichmäßige Vertretung der politischen Parteien in den Wahlkommissionen sicherzustellen, wurde vorgeschlagen, jeder nicht in den Wahlkommissionen vertretenen Partei das Recht einzuräumen, einen Vertreter mit beratender Stimme zu ernennen. Dies galt für Wahlkommissionen auf allen Ebenen und für jeden beliebigen Zeitpunkt der Wahlperiode.

Während der Wahlen zum Maschilis im September/Oktober 2004 wurde eine Kombination aus dem Mehrheitswahlrecht in Einzelpersonenwahlkreisen und dem Verhältnismahlrecht mittels Parteilisten angewandt. Da letztlich jedoch nur ein kleiner Teil der Abgeordneten über die Listen ins Parlament einzog, beschloss man, bei den nächsten Wahlen zum Maschilis die Mehrheit der Abgeordneten per Verhältnismahlrecht wählen zu lassen.

In den Debatten über die Probleme politischer Modernisierung schlug die Staatliche Kommission zur Ausarbeitung und Konkretisierung des Programms demokratischer Reformen unter Berücksichtigung der verschiedenen Ansichten, die Vertreter der Öffentlichkeit, des Parlaments, politischer Parteien und verschiedener Ministerien und Regierungsabteilungen geäußert hatten, vor, die eine Hälfte der Abgeordneten nach dem Mehrheitswahlrecht und die andere Hälfte nach dem Verhältnismahlrecht zu wählen. Auf der gemeinsamen Sitzung beider Parlamentskammern beschloss man jedoch, diesen Kompromissvorschlag abzulehnen. Angesichts der Erfahrungen anderer Länder wurde schließlich die Entscheidung getroffen, alle Abgeordneten des Maschilis nach dem Verhältnismahlrecht zu wählen. Man entschied sich letztendlich für dieses System, da es den wahren Willen des Volkes am ehesten wiedergibt und dabei gleichzeitig den Besonderheiten Kasachstans Rechnung trägt. Darüber hinaus kann das Verhältnismahlrecht durch die Stärkung der politischen Parteien zur Gewaltenteilung zwischen den politischen Kräften in Kasachstan beitragen.

Derzeit sind in Kasachstan im Wesentlichen folgende zehn politische Parteien aktiv, von denen sieben an den Wahlen zum Maschilis im August 2007, die nach dem Verhältnismahlrecht durchgeführt werden, teilnehmen werden:

- Volksdemokratische Partei Nur-Otan („Licht des Vaterlandes“)
- Kasachische Sozialdemokratische Partei Auyl („Das Dorf“)
- Ruchanijat („Geistlichkeit“)

- Partei der Patrioten Kasachstans
- Demokratische Partei Adilet („Gerechtigkeit“)
- Demokratische Partei Kasachstans Ak Schol („Heller Weg“)
- Kommunistische Partei Kasachstans
- Kommunistische Volkspartei Kasachstans
- Allnationale Sozialdemokratische Partei (OSDP)
- Naghys Ak Schol („Der wahre helle Weg“)⁹

Die letzten vier bzw. fünf Parteien stehen in Opposition zur herrschenden Partei Otan.

Durch Zusammenlegung könnte man die Zahl der politischen Parteien auf zwei bis drei große Parteien reduzieren; umgekehrt könnte das Parteienspektrum durch die Gründung mehrerer kleiner und mittelgroßer Parteien erweitert werden. Am besten wäre letztendlich die Beibehaltung bzw. Neugründung mehrerer großer Parteien.

Die Stärkung des Parlaments hängt auch von den Abgeordneten selbst und somit von den politischen Parteien, denen sie angehören, ab. Die Parteien haben eigene politische Programme ausgearbeitet und verfügen über eigene Kader, die sich an einer Regierung beteiligen könnten. Zur Lösung der Probleme des Landes wird Kasachstans Führung sich zukünftig mit den politischen Parteien beraten. Diese Konsultationen mit den Parteien als Teil des Reformpakets sind für Kasachstan ein großer Schritt nach vorn. Auch darf es keine Partei mit einem Machtmonopol ähnlich der früheren KPdSU geben.

Die neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen für die Stärkung der Rolle der Parteifraktionen im Maschilis werden zukünftig das wichtigste Instrument bei der Umsetzung der politischen Ziele sein. Die Befugnisse der Fraktionen wurden erweitert. Außerdem ist geplant, politische Parteien aus dem Staatshaushalt zu finanzieren. Fraktionen können nur im Maschilis, nicht aber im Senat gebildet werden. Auf Vorschlag der Staatlichen Kommission zur Ausarbeitung und Konkretisierung des Programms demokratischer Reformen und unter Berücksichtigung der Meinungen der Opposition wird der Premierminister nach Konsultationen mit den Fraktionen und mit Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten im Maschilis vom Präsidenten ernannt.

Die Verankerung des Verhältniswahlrechts für die Wahl der Abgeordneten zum Maschilis als Verfassungsnorm ist ein wichtiger historischer Schritt zur Stärkung der politischen Parteien. Sie bedeutet, dass der Premierminister auch die Mehrheitspartei im Parlament vertritt; damit wird die Bedeutung der politischen Parteien bei der Regierungsbildung erhöht. Es bedeutet auch, dass die Partei, die die Mehrheit im Parlament hat, nicht nur die Verantwortung für die Bildung, sondern auch für die weitere Tätigkeit der Regierung trägt,

⁹ Adilet ist für die Wahlen der Ak Schol beigetreten; die Partei Naghys Ak Schol hat sich für die Wahlen der OSDP angeschlossen; die Kommunistische Partei will die Wahl boykottieren. Nur-Otan ist ein Zusammenschluss der regierenden Partei Otan mit drei weiteren Parteien. Vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Kasachstan/Innenpolitik.html>.

die das Programm der aus den Wahlen als Sieger hervorgegangenen Partei umsetzen muss.

Im Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung stellt sich die Frage, ob alle registrierten Parteien Zuwendungen bekommen sollen oder nur solche Parteien, die durch Abgeordnete im Parlament vertreten sind. Meines Erachtens sprechen die internationalen Erfahrungen hier für sich selbst: Der Staat sollte nur jene Parteien finanzieren, die im Parlament vertreten sind, d.h. denen eine ausreichende Anzahl von Wählern die Stimme gegeben und somit das Vertrauen ausgesprochen und Legitimität verliehen hat. Mit der Unterstützung dieser Parteien tragen wir auch der Meinung der Mehrheit der Wähler Rechnung. Unserer Ansicht nach sollte sich der Umfang der finanziellen Unterstützung nach dem prozentualen Stimmenanteil der Parteien richten.

Volksversammlung und Parlament

Voraussetzung für die politische Modernisierung unseres multiethnischen Staates ist die Bewahrung der gesellschaftlichen Stabilität und der Harmonie und Freundschaft unter den Völkern Kasachstans.

Diese wichtige Aufgabe wird von der Volksversammlung Kasachstans wahrgenommen, die 1995 ins Leben gerufen wurde und sich seitdem zu einem einzigartigen Instrument zur Umsetzung der Nationalitätenpolitik des Staates entwickelt hat. Ihre Arbeit beruht auf dem Prinzip der Chancengleichheit für alle Bürger des Landes, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrer konfessionellen Zugehörigkeit.

Die Volksversammlung hat laut Verfassung die Aufgabe, die Vertretung der verschiedenen ethnischen Gruppen des Landes im gesellschaftspolitischen Leben sicherzustellen. Die Gewährleistung der Präsenz der Volksversammlung im Maschilis hebt das Ansehen dieses Gremiums und trägt zur Festigung der friedlichen Beziehungen und der Harmonie zwischen den Volksgruppen bei. Wie bereits erwähnt, werden neun Abgeordnete des Maschilis von der Volksversammlung gewählt.

Aufgrund der multinationalen Zusammensetzung der Bevölkerung Kasachstans muss gewährleistet sein, dass die Interessen aller ethnischen Gruppen, insbesondere der großen, im politischen Entscheidungsprozess Berücksichtigung finden. Durch die Volksversammlung konnte dies am ehesten sichergestellt werden. Sie erhielt daher das Recht, eigene Vertreter ins Parlament zu entsenden. Dies war einer der Gründe für die Erhöhung der Anzahl der Sitze im Parlament. Das genaue Verfahren zur Entsendung der Vertreter der Volksversammlung ist in der einschlägigen Gesetzgebung verankert. Die Delegierten werden in einer Sitzung der Volksversammlung in geheimer Wahl und auf der Grundlage von Empfehlungen ihrer regionalen Außenstellen gewählt.

Nach Ansicht von Präsident Nasarbajew sollten die politischen Parteien bei der Erstellung der Parteilisten die multinationale Zusammensetzung der kasachischen Bevölkerung berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die verschiedenen ethnischen Gruppen des Landes sowohl in den Gemeinderäten (Maslichate) als auch im Parlament vertreten sind. Ihre Stimmen müssen bei wichtigen Entscheidungen Gehör finden.

Wem gehört das Mandat eines Abgeordneten und wann kann er aus dem Parlament abberufen werden?

Artikel 51 Absatz 4 der kasachischen Verfassung legt die Voraussetzungen fest, die ein Bürger erfüllen muss, um für Parlamentswahlen kandidieren zu können: „Abgeordneter des Parlaments kann werden, wer Bürger der Republik Kasachstan ist und seit mindestens zehn Jahren seinen ständigen Wohnsitz auf ihrem Territorium hat. Abgeordneter des Senats kann werden, wer das 30. Lebensjahr erreicht hat, über eine Hochschulbildung verfügt, eine Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren besitzt und mindestens drei Jahre seinen ständigen Wohnsitz auf dem Territorium des entsprechenden Gebiets, der Stadt republikanischer Bedeutung [Almaty, der Verf.] oder der Hauptstadt der Republik hat. Abgeordneter des Maschilis kann werden, wer Bürger der Republik Kasachstan und mindestens 25 Jahre alt ist.“¹⁰

Während einer Sitzungsperiode des Parlaments kann die Frage auftreten, ob das Mandat eines Abgeordneten ihm selbst oder der politischen Partei, die er vertritt, gehört. Unserer Meinung nach geben die Wähler ihre Stimme nicht einem einzelnen Kandidaten, der sich auf der Parteiliste befindet, sondern der Partei, die ihn nominiert hat. Daraus folgt, dass ein Abgeordneter, der seine politischen Ansichten ändert und seine Partei verlässt, die Wähler, die für die Partei gestimmt haben, nicht länger vertreten kann. Es wäre daher eine Verletzung des Wählerwillens, wenn das Mandat dem einzelnen Abgeordneten und nicht der Partei gehörte.

Auch der Verfassungsrat hat bestätigt, dass das Mandat eines Abgeordneten der politischen Partei gehört, die ihn auf ihre Liste gesetzt hat. Dementsprechend verliert ein Abgeordneter seine Vollmachten, wenn es die Partei, über deren Liste er gewählt wurde, nicht mehr gibt oder wenn der Abgeordnete nicht länger Mitglied dieser Partei ist. Dies wird in der Neufassung von Artikel 52 Absatz 5 der kasachischen Verfassung bekräftigt: „Ein Abgeordneter des Maschilis verliert sein Mandat, 1. wenn der Abgeordnete die politische Partei, als deren Mitglied er in Übereinstimmung mit dem Verfassungsgesetz gewählt wurde, verlässt oder aus ihr ausgeschlossen wird; 2. wenn die politi-

10 O vnesenii izmenenii i dopolnenii v Konstituciju Respubliki Kazachstan, a.a.O. (Anm. 5), Artikel 1 Absatz 14.

sche Partei, als deren Mitglied der Abgeordnete in Übereinstimmung mit dem Verfassungsgesetz gewählt wurde, ihre Tätigkeit einstellt.“¹¹

Vor der Änderung der Verfassung war der Abgeordnete nicht durch ein imperatives Mandat gebunden. Das gilt heute nicht mehr. Die Einführung des imperativen Mandats, dessen Missachtung die Abberufung des Abgeordneten aus dem Parlament nach sich zieht, stellt sicher, dass eine Partei bzw. eine Parteifraktion bei Abstimmungen im Parlament eine einheitliche Position vertritt. Dieselbe Logik wohnt dem Verhältniswahlrecht inne, nach dem die Abgeordneten des Maschilis gewählt werden. Ein Abgeordneter verliert sein Mandat aber nicht nur dann, wenn seine Partei nicht mehr existiert oder wenn er die Partei verlässt, sondern auch dann, wenn er seinen Rücktritt einreicht, im Falle seines Tode oder wenn er gerichtlich für geschäftsunfähig, tot oder vermisst erklärt wird, oder in sonstigen von der Verfassung oder von einem Gesetz vorgesehenen Fällen. Des Weiteren verliert ein Parlamentsabgeordneter sowohl des Senats als auch des Maschilis sein Mandat, wenn er 1. seinen ständigen Wohnsitz nach außerhalb der Grenzen der Republik Kasachstan verlegt, wenn 2. eine strafgerichtliche Verurteilung ihm gegenüber in Kraft tritt oder 3. wenn ihm die kasachische Staatsbürgerschaft entzogen wurde.¹² Darüber hinaus können die Befugnisse der vom Präsidenten ernannten Senatsmitglieder vorzeitig durch Beschluss des Präsidenten der Republik beendet werden. Die Abgeordneten des Maschilis verlieren ihr Mandate auch im Falle der Auflösung der Kammer.¹³ Dies gilt nicht für den Senat.

Ausweitung der Kompetenzen des Parlaments

Ziel der Parlamentsreform war im Wesentlichen die Übertragung wichtiger zusätzlicher Kompetenzen an das Parlament, was mit dem Gesetz über die Änderungen und Ergänzungen der Verfassung der Republik Kasachstan vom 21. Mai 2007 geschehen ist.

Der Verabschiedung des Gesetzes gingen lebhafte Debatten voraus, aus denen verschiedene Vorschläge für eine Erweiterung der Kompetenzen und der Verantwortung des Parlaments hervorgingen, mit der gewährleistet werden sollte, dass das Parlament seine Aufgaben, die sich aus der neuen Entwicklungsetappe Kasachstans ergeben, so effektiv wie möglich erfüllen kann.

Zu den neuen Befugnissen des Senats gehört die Ausübung der gesetzgeberischen Funktion des Maschilis im Falle der vorübergehenden Abwesenheit oder der vorzeitigen Auflösung des Unterhauses.

Der Senat stimmt darüber hinaus der Ernennung des Vorsitzenden der Nationalbank, des Generalstaatsanwalts und des Vorsitzenden des Nationalen Si-

11 Ebenda, Artikel 1 Absatz 15.

12 Vgl. ebenda.

13 Vgl. ebenda.

cherheitsausschusses der Republik Kasachstan zu. Die Zustimmung des Senats ist für die Ernennung jeweils zwingend erforderlich.

Wie bereits erwähnt, beruht die Bildung der Regierung ebenso wie ihre weiteren Handlungen auf der Mehrheit im Parlament. Die Ernennung des Premierministers und der Regierung erfordert die Zustimmung des Maschilis.

In ihren Sitzungen erörtern die Parlamentsfraktionen die Kandidatur für den Posten des Premierministers. Die Abgeordneten des Maschilis stimmen gemäß der Parteilinie ab; nach Beratungen zwischen allen Fraktionen der im Maschilis vertretenen Parteien erfolgt die Zustimmung zur Ernennung des Premierministers der Republik mit einfacher Mehrheit.

Ein weiteres Ziel der Reform war die Ausweitung der Befugnisse des Parlaments zur Ausübung einer wirksamen Kontrolle über die Arbeit der Regierung. Die Regierung ist nicht nur dem Präsidenten gegenüber rechenschaftspflichtig, sondern auch gegenüber dem Parlament. Damit sollen die Qualität der Arbeit und die Leistung der Exekutive erhöht und die Verantwortlichkeit und Transparenz ihrer Tätigkeit gewährleistet werden. Der Maschilis kann neuerdings der Regierung mit einfacher Mehrheit das Misstrauen aussprechen und benötigt nicht mehr wie früher eine Zweidrittelmehrheit. Da die Regierung die Interessen der Parlamentsmehrheit repräsentiert, bedarf es für die Abgabe eines Misstrauensvotums keiner qualifizierten Mehrheit.

Die Verfassung nennt zwei Fälle, in denen das Parlament der Regierung das Misstrauen aussprechen kann: erstens, wenn das Parlament den Bericht der Regierung über die Erfüllung des Staatshaushalts ablehnt, und zweitens, wenn der Premierminister selbst die Vertrauensfrage stellt, nachdem ein von der Regierung vorgelegter Gesetzentwurf vom Parlament zurückgewiesen wurde. Ein weiteres Mittel zur Stärkung des Parlaments ist die Verabschiedung eines vereinfachten Verfahrens für die Abgabe eines Misstrauensvotums gegenüber einem einzelnen Minister. Das Recht dazu besitzen beide Parlamentskammern.

Das Parlament beruft zwei Drittel der Mitglieder des Verfassungsrates und des Rechnungshofes; die Legislative wurde damit drastisch gestärkt. Die Zusammensetzung des Verfassungsrates ist aufgrund der gleichberechtigten Beteiligung beider Kammern des Parlaments nunmehr demokratischer.

Artikel 53 Absatz 2 der geänderten Verfassung legt wichtige Kontrollfunktionen der beiden Kammern des Parlaments bezüglich der Regierung und des Rechnungshofes fest: „Das Parlament [bestätigt] in gemeinsamer Sitzung [...] die Berichte der Regierung und des Rechnungshofes über die Erfüllung des Haushalts der Republik.“¹⁴ Die neue Verfassung legt darüber hinaus fest: „Weist das Parlament den Bericht der Regierung über die Erfüllung des Haushalts der Republik zurück, kommt dies einem Misstrauensvotum gegenüber der Regierung gleich.“¹⁵

14 Ebenda, Artikel 1 Absatz 16.

15 Ebenda.

Die Stärkung der Stellung des Parlaments mit Blick auf die zentrale Exekutivmacht ist auch niedergelegt in Artikel 56 Absatz 2 der Verfassung, der nun lautet: „Der Maschilis kann mit der Mehrheit der Stimmen aller Abgeordneten im Maschilis auf Initiative von mindestens einem Fünftel aller Abgeordneten des Maschilis der Regierung sein Misstrauen aussprechen.“¹⁶

Eine weitere Maßnahme zur Stärkung des Parlaments und zur Ausweitung seiner Befugnisse ist in Artikel 57 Absatz 6 der Verfassung enthalten. Das Parlament hat „das Recht, auf Initiative von mindestens einem Drittel aller Abgeordneten der Kammer von den Regierungsmitgliedern Tätigkeitsberichte einzufordern und nach deren Anhörung mit der Mehrheit der Stimmen aller Abgeordneten der Kammer ein Ersuchen an den Präsidenten der Republik Kasachstan zu verabschieden mit der Bitte um Entlassung eines Mitglieds der Regierung im Falle der Nichterfüllung von Gesetzen durch das Regierungsmitglied; lehnt der Präsident dieses Ersuchen ab, haben die Abgeordneten das Recht, mit der Mehrheit der Stimmen aller Abgeordneten der Kammer sechs Monate nach dem ersten Ersuchen den Präsidenten erneut darum zu bitten, das fragliche Mitglied zu entlassen. In diesem Fall wird der Präsident der Republik das fragliche Mitglied seines Postens in der Regierung entheben.“¹⁷

Die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung wurden auf eine neue Grundlage gestellt. Ein Beispiel für die veränderten Beziehungen findet sich in Artikel 61 Absatz 7 der Verfassung: „Wird ein von der Regierung vorgelegter Gesetzentwurf nicht angenommen, kann der Premierminister in einer gemeinsamen Sitzung beider Kammern die Vertrauensfrage stellen. Die Abstimmung über die Vertrauensfrage erfolgt frühestens 48 Stunden, nachdem die Vertrauensfrage gestellt wurde. Erhält der Antrag auf ein Misstrauensvotum nicht die Mehrheit der Stimmen aller Abgeordneten beider Kammern, gilt der Gesetzentwurf als ohne Abstimmung angenommen. Die Regierung darf jedoch von diesem Recht nicht öfter als zweimal im Jahr Gebrauch machen.“¹⁸

Gemäß Artikel 57 Absatz 1 der Neufassung der Verfassung ernennt der Maschilis ferner „zwei Mitglieder des Verfassungsrates und ernennt für eine Amtszeit von fünf Jahren zwei Mitglieder der Zentralen Wahlkommission sowie drei Mitglieder des Rechnungshofes zur Kontrolle der Erfüllung des Haushalts der Republik“.¹⁹ Die Befugnisse von Senat und Maschilis werden auch in Artikel 71 Absatz 3 noch einmal angesprochen: „Zwei Mitglieder des Verfassungsrates werden vom Präsidenten der Republik und je zwei Mitglieder vom Senat und vom Maschilis ernannt.“²⁰

16 Ebenda, Artikel 1 Absatz 18.

17 Ebenda, Artikel 1 Absatz 19.

18 Ebenda, Artikel 1 Absatz 22.

19 Ebenda, Artikel 1 Absatz 19.

20 Ebenda, Artikel 1 Absatz 20.

Des Weiteren wurde beschlossen, die Zahl der gemeinsamen Sitzungen beider Kammern des Parlaments erheblich zu reduzieren und auf die Erörterung besonders wichtiger Fragen zu beschränken.

Schlussfolgerung

Es hat sich gezeigt, dass beiden Kammern des Parlaments echte Befugnisse übertragen wurden und somit ein Gleichgewicht zwischen ihnen hergestellt wurde. Wir gehen von der Annahme aus, dass die Gewaltenteilung zwischen dem Präsidenten und dem Parlament vernünftig ausgewogen sein muss. Dadurch erhöht sich die Chance, demokratische Lösungen für die politischen Fragen, denen das Land gegenübersteht, gefunden werden.

Die politische Modernisierung Kasachstans ist ein bedeutender Schritt auf dem Weg zur politischen Transformation. Die ernsthaften Bemühungen des Staates und der Bürger tragen ihren Teil zu einer positiven Entscheidung über Kasachstans Angebot, im Jahr 2010 den OSZE-Vorsitz zu übernehmen, bei.

II.

Aufgaben, Instrumente, Mechanismen
und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Der langsame Rückzug der OSZE aus Kroatien¹

Elf Jahre nach der Einrichtung der OSZE-Mission in Kroatien ist absehbar, dass diese die ihr noch verbliebenen Feldbüros und das Hauptbüro in Zagreb innerhalb der nächsten Monate schließen wird. Nach Einschätzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort hat Kroatien seit 1996 eine Entwicklung durchlaufen, die den baldigen Abzug der OSZE rechtfertigt. Kroatien mit seinen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen sei zwar keine perfekte, wohl aber eine funktions- und überlebensfähige Demokratie – so das Urteil der OSZE.² Ob diese Einschätzung den Gegebenheiten vor Ort entspricht, soll im vorliegenden Beitrag untersucht werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, inwieweit gesellschaftspolitische Veränderungen in Kroatien durch die Präsenz und die Arbeit der OSZE beeinflusst wurden. Da der Wandel der innenpolitischen Strukturen auch eine Veränderung der OSZE-Mission nach sich zog, soll eingangs ein Überblick über die strukturelle Entwicklung der Mission gegeben werden.

Zur strukturellen Entwicklung der Mission

Ein kurzer Rückblick: Im Juli 1996, knapp ein Jahr nach Beendigung des Krieges auf dem Balkan, nahm die OSZE-Mission in Kroatien mit zunächst sieben internationalen und einer kleinen Anzahl kroatischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Zagreb, Knin und Vukovar ihre Arbeit auf. In den folgenden Jahren wuchs die Mission stetig und baute eine weitverzweigte Feldpräsenz in jenen Teilen Kroatiens auf, die vom Krieg besonders betroffen waren. Die größte infrastrukturelle Ausdehnung war 1999 mit 286 internationalen und 500 kroatischen Mitarbeitern erreicht, die im Hauptbüro in Zagreb, in den Koordinierungszentren in Knin, Vukovar, Sisak und Daruvar sowie in 15 Feldbüros und weiteren kleineren Büros, den sogenannten *Sub-Offices*, im Einsatz waren. Die ausgedehnte Feldpräsenz war und ist kennzeichnend für die OSZE-Mission in Kroatien. Bereits 2001, nach dem ersten demokratischen Regierungswechsel in Kroatien, begann jedoch der allmähliche Rückzug aus den Regionen durch den graduellen Abbau der Feldstruktur. Zuerst wurde die Ebene der Koordinierungszentren aufgelöst. Diese wurden in Feld-

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorinnen wieder. Er deckt den Zeitraum bis Oktober 2007 ab. Die OSZE-Mission in Kroatien wurde auf Beschluss des Ständigen Rates vom 21. Dezember 2007 zum Jahresende geschlossen und durch das OSZE-Büro in Zagreb ersetzt.

2 Dem vorliegenden Artikel liegen Interviews mit zwölf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der OSZE-Mission zugrunde, die die Autorinnen Anfang April 2007 in der Zentrale in Zagreb und in den Feldbüros Vukovar und Knin durchgeführt haben.

büros umbenannt, behielten jedoch ihre Funktionen weitgehend bei. Die Reduzierung der Feldpräsenz setzte sich in den folgenden Jahren durch Aufgabe einzelner *Sub-Offices* fort. In der ersten Hälfte des Jahres 2007 wurden erstmals auch Feldbüros – in Osijek und Karlovac – geschlossen. Ende September folgten das Feldbüro in Gospić und das *Sub-Office* in Pakrac. Es ist davon auszugehen, dass die OSZE-Feldbüros in Knin und Vukovar aufgrund der besonderen Problematik dieser Regionen als Letzte geschlossen werden.

Die spezifische Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der OSZE-Mission in Kroatien – den Feldbüros, den Koordinierungszentren und dem Hauptbüro in Zagreb – bildete sich in den ersten Jahren nach 1996 heraus. Anfangs waren interne Arbeitsabläufe, insbesondere in den Aufgabenbereichen, die für die OSZE neu waren, nicht genau definiert. In vielen Tätigkeitsfeldern professionalisierte sich die Mission durch ihre Arbeit vor Ort.

Ein neues Arbeitsfeld stellte die Flüchtlingsrückkehr dar. Hier teilte sich die OSZE wichtige Aufgaben mit dem UNHCR. Der UNHCR koordinierte und finanzierte die Arbeit der ausführenden lokalen Partnerorganisationen im humanitären Bereich. Während der UNHCR humanitäre und logistische Hilfe leistete, assistierte die OSZE den kroatischen Institutionen bei politischen Fragen und der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen für die Rückkehr der Flüchtlinge. Sowohl die OSZE als auch der UNHCR boten den Rückkehrenden in ihren Sprechstunden kompetente unabhängige Beratung, die von vielen in Anspruch genommen wurde und wird. Neben der Flüchtlingsrückkehr gab es weitere Aufgabenfelder, denen sich die OSZE-Mission innerhalb ihres Mandats widmete. Dazu gehörten die Medienentwicklung, die Förderung einer aktiven Zivilgesellschaft, die Aus- und Weiterbildung der Polizei, die Etablierung von Menschen- und Minderheitenrechten sowie die Reform des kroatischen Justizwesens.

In der Regel bediente sich die OSZE bei ihrer Arbeit der Methode des Agenda-Setting: Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor Ort erkannte Probleme wurden auf kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene kontinuierlich zur Sprache gebracht.

„Wenn eine Delegation anreiste, der Vertreter der internationalen Gemeinschaft angehörten, brachten wir ein Problem bei jeder sich bietenden Gelegenheit zur Sprache. Wir sprachen das Problem nicht nur auf Ministeriebene an, sondern jederzeit auch gegenüber unseren lokalen Gesprächspartnern.“³

Den Feldbüros kam bei dieser Arbeit eine besondere Bedeutung zu. Sie funktionierten als Augen und Ohren der Mission. Beobachtete Probleme wurden dokumentiert und mit Datenmaterial unterfüttert. Im Zagreber Hauptbüro wurden die Berichte aus den Außenstellen gesammelt und die Tragweite ei-

3 Interview im Feldbüro Vukovar (dieses und alle folgenden fremdsprachigen Zitate sind eigene Übersetzungen).

nes Problems analysiert: War es auf eine Region begrenzt oder handelte es sich um ein in ganz Kroatien auftretendes Phänomen? Welche Auswirkungen hatte es für die jeweiligen Betroffenen? Welche Maßnahmen waren zu ergreifen, um es zu lösen?

Die Hintergrundberichte aus den Feldbüros waren eine wichtige Grundlage für die Kommunikation mit den zuständigen kroatischen Ministerien und der Regierung sowie für die Aushandlung von Problemlösungen. Gesetzesentwürfe und -änderungen konnten so von der OSZE mitdiskutiert, kritisiert und, sobald ein Kompromiss erzielt worden war, auch mitverfasst werden. Die Dauer der Verhandlungen zwischen Vertretern der internationalen Gemeinschaft (OSZE, EU, VN) und Vertretern der kroatischen Regierung war jeweils abhängig von den Kosten, die die Lösung eines bestimmten Problems verursachte. Nach der Verabschiedung eines Gesetzes oder Erlasses bzw. nach der Durchsetzung einer Gesetzesänderung leiteten kroatische Institutionen Schritte zur Umsetzung der Neuerungen ein. Gleichzeitig begann die OSZE mit der *Follow-up*-Beobachtung. Nur durch die OSZE-Feldpräsenz in den Regionen und Kommunen Kroatiens konnte überprüft werden, ob und wie ein in Zagreb erlassenes oder geändertes Gesetz implementiert wurde.

2006 wurde die Arbeit der Mission in vier Aufgabenfeldern eingestellt. Die OSZE entschied, dass Kroatien weitere Verbesserungen in den Bereichen Entwicklung der Zivilgesellschaft, Medienentwicklung, Polizeireform sowie Menschen- und Minderheitenrechte nun eigenverantwortlich durchführen könne. Bei der Justizreform und der Flüchtlingsrückkehr hingegen hielt die OSZE internationale Beobachtung und Beratung nach wie vor für notwendig. Die kroatische Regierung hat sich bis 2008 viel vorgenommen. In den noch offenen Arbeitsfeldern will sie wesentliche Fortschritte erzielen, um einen endgültigen Abschluss der internationalen Beobachtung durchsetzen zu können.

Zur Schließungsstrategie der Mission

Inwieweit die OSZE bei der Schließung ihrer Mission in Kroatien planmäßig vorgeht, ist unklar. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hauptquartier in Zagreb wussten von keiner Schließungsstrategie, wohingegen sie uns dort von anderer Seite vorgestellt und erläutert wurde. Angehörige verschiedener Missionsbüros erklärten ebenfalls, es gäbe keine Schließungsstrategie.

Eigentlich bedarf die Schließung der Mission vermutlich auch gar keiner ausgewiesenen Strategie, da diese sich aus der Erfüllung des Mandats ergibt: Durch Schulungen, Seminare, Workshops und weitere Bildungsmaßnahmen für NGOs, staatliche Organe und andere Institutionen wird bereits seit Jahren darauf hingearbeitet, dass diese die Aufgaben der OSZE zu gegebener Zeit übernehmen. Die sukzessive Schließung von Missionseinheiten und -büros sowie der Abbau von OSZE-Personal sind daher nur folgerichtig. Gleichzei-

tig wird die Verantwortung für die verschiedenen Aufgabenbereiche schrittweise auf die zuständigen lokalen Behörden übertragen. So bat die OSZE z.B. die lokalen Büros für Flüchtlinge und Vertriebene (*Offices for Displaced Persons and Refugees*, ODPs) in den Verwaltungsbezirken Osijek-Baranja und Vukovar-Sirmium, nach dem Abzug der OSZE die regelmäßigen Koordinationstreffen zwischen NGOs und örtlicher Verwaltung zu organisieren, um den gegenseitigen Informationsaustausch dauerhaft zu etablieren. Auf ministerialer Ebene initiierte die OSZE in Kooperation mit der Delegation der Europäischen Kommission, dem UNHCR, dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, ICTY) und der amerikanischen Botschaft einen Konsultationsprozess für die Beendigung der Zusammenarbeit, die sogenannte „Plattform“.

Kroatiens Premierminister Ivo Sanader und OSZE-Missionsleiter Jorge Fuentes Vilallonga hatten diese Plattform im Januar 2006 mit dem Ziel, die noch verbliebenen Probleme des Missionsmandats zu lösen, vereinbart. Der Konsultationsmechanismus besteht aus monatlichen Plenartreffen verschiedener Ministerien mit der OSZE-Mission, in denen mandatsbezogene Aktivitäten systematisch resümiert werden.⁴

Auch wenn es gelegentlich anders dargestellt wird, sind die Treffen der Plattform keine neue Errungenschaft. Treffen auf ministerialer Ebene gab es schon seit Langem zwischen dem Ministerium für Seewesen, Tourismus, Verkehr und Entwicklung und der Abteilung für Flüchtlingsrückkehr der OSZE-Mission. Neu ist einzig die Ausweitung der Treffen auf die Missionsabteilung für Rechtsstaatlichkeit, die sich seit Anfang 2007 allmonatlich mit Vertretern des kroatischen Justizministeriums trifft. Ein Novum sind zudem Treffen zwischen mehreren Ministerien (Justizministerium, Ministerium für Seewesen, Tourismus, Verkehr und Entwicklung, Außenministerium) und den noch bestehenden Abteilungen der OSZE-Mission für Flüchtlingsrückkehr und Rechtsstaatlichkeit. Erklärte Absicht der Plattform ist es, den Rückzug der OSZE-Mission durch intensivierte Kommunikation auf höchster politischer Ebene weiter zu beschleunigen.

Bei gleichzeitiger Schließung der Feldbüros, den Augen und Ohren der Mission, stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit der Plattform. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Feldbüros bemängeln ohnehin, dass Entscheidungen, die auf zentraler Ebene in Zagreb getroffen werden, die regionale und lokale Ebene nicht rechtzeitig und vollständig erreichen. Dies betrifft insbesondere Maßnahmen zum Schutz der Rechte nationaler Minderheiten sowie Maßnahmen hinsichtlich der Flüchtlingsrückkehr.⁵ Ebenso wurde angemerkt, dass die Dokumentation der Beobachtungen vor Ort nur in gekürzter und fragmentarischer Form auf dem internationalen Verhandlungstisch lande, da die

4 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission in Croatia, Report on Croatia's Progress in Meeting International Commitments since 2001, 9. Juni 2006.

5 Vgl. ebenda.

Feldberichte in Zagreb auf ihre Relevanz hin sortiert, zusammengefasst und gekürzt würden. Durch den Abbau der Feldbüros verliert die OSZE-Mission an Bedeutung für den Reformprozess in Kroatien, denn „ihre Stärke bezog die OSZE-Mission in Kroatien aus ihrer Feldpräsenz“.⁶

Zeit zu gehen?

Kroatische Regierungsvertreter und die interviewten OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter hielten übereinstimmend das Jahr 2007 für den richtigen Zeitpunkt, die OSZE-Mission in Kroatien zu schließen – nicht etwa, weil alle mandatsrelevanten Probleme gelöst wären, sondern in der Erwartung, dass für noch offene Probleme bis Ende des Jahres Lösungen für eine Zukunft ohne die Unterstützung der OSZE gefunden werden.

Die Einschätzungen darüber, in welchem Zustand sich das Land befindet, wenn die OSZE es verlässt, gehen hingegen auseinander. Mehrfach wurde die Überzeugung geäußert, Kroatien sei nun ein demokratisches Land. Ein deutlicher Hinweis darauf sei die Tatsache, dass die Europäische Union mit Kroatien im Oktober 2005 offiziell Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat. Zweifel an der Funktionstüchtigkeit der Demokratie in Kroatien bleiben jedoch bestehen, insbesondere angesichts der starken Reformbedürftigkeit der kroatischen Justiz. Großes Gewicht wird auf legislative Maßnahmen gelegt, doch mangelt es an der Umsetzung der Reform, die von kroatischer Seite als ein notwendigerweise langjähriger Prozess bezeichnet wird. Hier wird die Auffassung deutlich, dass sich die kroatische Gesetzgebung lediglich an internationale Standards anzupassen habe, um deren Anwendung zu ermöglichen. Zugleich offenbart sich damit die Einseitigkeit der – rein formalen – Maßnahmen des kroatischen Staates zur Erfüllung der Beitrittskriterien. Veranschaulicht werden soll dies im Folgenden anhand der Problemfelder Flüchtlingsrückkehr sowie Menschen- und Minderheitenrechte, indem aufgezeigt wird, was Kroatien in Zusammenarbeit mit der OSZE auf diesen Gebieten in über zehn Jahren erreicht hat.

Mission erfüllt?

Tragische Folge der Bürgerkriege in Kroatien und Bosnien und Herzegowina war für viele Menschen die Flucht. Allein in Kroatien wurden über eine halbe Million Menschen zu Flüchtlingen bzw. Binnenvertriebenen, die sich inner- oder außerhalb der Landesgrenzen vorübergehend eine Unterkunft suchen mussten. Im Friedensabkommen von Dayton verpflichteten sich 1995 die Regierungen der Unterzeichnerstaaten, allen Flüchtlingen die Rückkehr zu ermöglichen. Drei Jahre später wurde in Kroatien ein erstes Rückkehrpro-

6 Interview in der Zentrale der OSZE-Mission in Zagreb.

gramm unter der Regierung Tudman verabschiedet. Dieses konnte jedoch nicht einmal im Ansatz halten, was es versprach: die Rückkehr *aller* Flüchtlinge zu gewährleisten. Die OSZE-Mission in Kroatien sah es seit ihrer Einrichtung 1996 als eine ihrer wichtigsten Aufgaben an, die Einführung rechtlicher und administrativer Regelungen zu erwirken, die die Rückkehr serbischer und kroatischer Vertriebener gleichermaßen ermöglichen würden. In den 90er Jahren waren die Bedingungen dafür noch kaum gegeben. Anders als die Führung in Bosnien und Herzegowina war die kroatische Regierung in ihrer Autonomie nicht eingeschränkt. Die Rückkehr und die Integration von Flüchtlingen blieben unter der nationalistischen HDZ-Regierung Franjo Tudmans ein ethnisch einseitiger Prozess. Während die kroatischen Vertriebenen bei der Rückkehr an ihren Wohnort unterstützt wurden, wurde serbischen Flüchtlingen die Heimkehr erschwert. In der Regel geschah dies durch rechtliche Instrumente, die sowohl die Abläufe der Eigentumsrückübertragung als auch den staatlich finanzierten Wiederaufbau der Häuser der Serben hinausögerten. Erst mit dem Amtsantritt von Ivica Račan im Jahr 2000 wurden erste Anstrengungen unternommen, die ethnische Schieflage bei der Flüchtlingsrückkehr zu korrigieren. Kroatien bemühte sich von diesem Zeitpunkt an verstärkt um die Integration in europäische und internationale Strukturen. Die enge Zusammenarbeit der EU mit der OSZE hatte zur Folge, dass die kroatische Regierung die Forderungen und Vorschläge der OSZE nicht länger ignorieren konnte. Für die Arbeit der OSZE bot der voranschreitende EU-Beitrittsprozess weitere Gelegenheiten, auf dringende Probleme hinzuweisen und den kroatischen Partnerinstitutionen geeignete Lösungswege aufzuzeigen.

Allen internationalen Bemühungen zum Trotz konnte das demographische Ergebnis der Vertreibung in Kroatien nicht rückgängig gemacht werden. Zwar wurden fast alle Häuser an die rechtmäßigen Besitzer zurückübertragen, jedoch wurden zahlreiche zerstörte Häuser serbischer Eigentümer nicht wieder aufgebaut. Die Mehrzahl der serbischen Eigentümer ist zudem nicht dauerhaft zurückgekehrt, sondern hat Haus und Grund verkauft bzw. ist nur noch in der Sommersaison am Vorkriegswohnort anzutreffen. Problematisch und ungelöst sind extreme Einzelfälle, wie z.B. solche, in denen serbische Hausbesitzer, die Anspruch auf ihre Häuser erheben, von gesetzlich legitimierte kroatischen „Besetzern“ dazu aufgefordert werden, Letztere für Investitionen in diese Häuser finanziell zu entschädigen. Die geforderten Summen bewegen sich oft in einer Höhe, die es den rechtmäßigen Eigentümern unmöglich macht, ihr Eigentum zurückzuerwerben.

Weiterhin ungeklärt ist die Frage der aufgelösten Mietwohnrechte geflohener Serben. Erst nach jahrelangen zähen Verhandlungen wurde mit der kroatischen Regierung eine Lösung vereinbart, die den Betroffenen formal ein Anrecht auf Wohnraum, nicht aber ein Anrecht auf die frühere Wohnung einräumt. Auch hier gibt es zahlreiche Probleme bei der Umsetzung: Vorkriegsmieter aus Teilen Kroatiens, die außerhalb der vom Krieg besonders

stark geschädigten Gebiete liegen, sind auf ein Regierungsprogramm angewiesen, für das es keine gesetzliche Grundlage gibt, und damit abhängig von der Gunst der Regierung, ihr einmal gegebenes Versprechen zu halten. Sie haben keinerlei rechtliche Handhabe, um ihren Anspruch auf Wohnraum vor Gericht einzuklagen. OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter berichten aus diesen Gebieten, dass die Umsetzung des Wohnungsbauprogramms nur langsam bis gar nicht vorankommt. Die Bauarbeiten an den Wohnungen für einen Großteil der 4.425 Antragsteller sollen nach Aussagen der Regierung zwischen 2007 und 2010 abgeschlossen werden.

In den Gebieten, die vom Krieg besonders stark betroffen waren, den sogenannten „Gebieten unter besonderer Verantwortung des Staates“ (*areas of special state concern*), wurde eine gesetzliche Grundlage für den Anspruch auf Wohnraum geschaffen. Hier sind die Vorkriegsmieter jedoch in der ungünstigen Situation, nur eine von mehreren Zielgruppen für die staatliche Wohnraumzuweisung zu sein. In der Rangfolge der Wohnraumvergabe stehen sie noch hinter den kroatischen Neusiedlern, die aus andere Teilen Kroatiens oder aus anderen Ländern kommen, auf der Liste und werden erst nach diesen mit Wohnraum versorgt. Ehemalige Flüchtlinge und Vertriebene können sich somit selbst nach 15 Jahren nicht darauf verlassen, innerhalb eines absehbaren Zeitraums sicher eine neue Wohnung in Kroatien zu bekommen.

„Ehrlich gesagt verzeichnen wir derzeit noch keinerlei praktische Fortschritte bei der Suche nach einer endgültigen Lösung für ehemalige Mieter.“⁷

Die OSZE wird den Abschluss des Wohnungsbauprogramms aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr beobachten können, da bereits für 2007 der komplette Rückzug aus den Regionen Kroatiens geplant ist. Ob die EU-Beamten von Zagreb aus bzw. die kroatische Zivilgesellschaft vor Ort in der Lage sein wird, die Lücke zu schließen, die die abziehenden OSZE-Beobachter hinterlassen, ist ungewiss.

„In der Balkan-Region ist es sehr leicht, eine Verpflichtung zu unterzeichnen. Deren vollständige Erfüllung ist jeweils ein langer Prozess, der überwacht werden muss. Die Frage, wer die Situation im Auge behalten wird, wenn die OSZE abzieht, ist daher eine lokale Frage.“⁸

Das zivilgesellschaftliche Potenzial, die Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen durchzusetzen, schätzen Mitglieder der OSZE-Mission unterschiedlich und eher pessimistisch ein. So wird z.B. festgestellt, dass lokale NGOs nicht in der Lage seien, die von der OSZE-Mission wahrgenommene Aufgabe der Beobachtung der Kriegsverbrecherprozesse in Kroatien fortzusetzen.

7 Interview im Feldbüro Knin.

8 Ebenda.

zen, da ihnen die nötige rechtliche Basis, das Fachwissen und die Unabhängigkeit fehlen, die die OSZE als internationale Organisation besitzt. Selbst eine weitestgehend unabhängige lokale Organisation hätte einen schweren Stand, da ihr Parteilichkeit bzw. mangelnde Objektivität zum Vorwurf gemacht werden könnte.⁹

Die OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter beobachteten außerdem, dass mit dem Abbau der OSZE-Mission ein Rückgang der Aktivitäten von NGOs einhergeht. Die Zukunft der NGOs und damit auch die Weiterarbeit an mandatsrelevanten Fällen sei nicht gesichert. Offen bleibt auch, ob die lokalen Partner die nötige Finanzierung für ihre Arbeit erhalten werden.

Eine wichtige Institution zur Feststellung von Unrechtmäßigkeiten ist der Ombudsmann. Die OSZE hat sich stets um einen Ausbau der Kapazitäten des Ombudsmannes bemüht und dessen Besuche vor Ort finanziert. Sein Leistungsvermögen und sein Wirkungsbereich sind nach Einschätzung der OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter jedoch nach wie vor stark eingeschränkt.

Insgesamt gesehen wird – vor allem angesichts der erwähnten gegenwärtigen Reduzierung von NGO-Aktivitäten – die Schließungsstrategie der OSZE, nämlich die Übergabe der Beobachtungsaufgaben an die Zivilgesellschaft, wohl nicht aufgehen. Bei der OSZE konzentriert man sich daher in erster Linie auf die Verbesserung der unklaren oder unzureichenden rechtlichen Regelungen, wie z.B. bei der Bereitstellung von Wohnraum für Rückkehrende, um so Personen mit mandatsrelevanten Problemen in die Lage zu versetzen, vor kroatischen und europäischen Gerichten eine Einhaltung der Gesetze und Regierungsversprechen einzufordern.

„Dem Tempo der Implementierung nach zu urteilen, wird sie weder in diesem Jahr, noch im nächsten Jahr, ja noch nicht einmal im Jahr danach abgeschlossen sein. Daher ist es besonders wichtig, dass es für die Bürger die Möglichkeit gibt, ein Gericht anzurufen.“¹⁰

Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass seit 2000 nicht mehr nur kroatische, sondern verstärkt auch serbische Flüchtlinge in ihre Häuser nach Kroatien zurückkehren konnten. Aus historischer Perspektive stellt die rechtliche Anerkennung der Vertreibung als Unrecht einen entscheidenden Paradigmenwechsel dar. Die Flucht der Zivilbevölkerung aus ihren Wohnorten war bis dahin als eine unausweichliche Folge des Krieges „toleriert“ worden. Diese historische Wende blieb jedoch im Falle Kroatiens ein Erfolg mit Ecken und Kanten. So gelang es der kroatischen Regierung auch noch vor den Augen internationaler Beobachter eine Politik der administrativen Bevorzugung der ethnischen Mehrheit gegenüber der ethnischen Minderheit durchzusetzen. Die Rückkehr des „nationalen Feindes“ wurde auf Jahre hin-

9 Interview im Feldbüro Vukovar.

10 Ebenda.

ausgezögert. Ein ernst zu nehmendes Rückkehrangebot kam für viele Familien zu spät. Nach zehn bis fünfzehn Jahren hatten sie ihre Rückkehrpläne schließlich aufgegeben. Die Entscheidung für ein Leben in der neuen Heimat, auch wenn sie nicht freiwillig dorthin gegangen waren, und gegen eine ungewisse Zukunft in der vielleicht vergeblichen Hoffnung auf Rückkehr, ist verständlich.

Im Ergebnis sind heute fast alle kroatischen Flüchtlingsfamilien an ihren Vorkriegswohntort zurückgekehrt, während von den bis zu 350.000 serbischen Flüchtlingen offiziell nur 120.000 zurückkamen. Eine große Zahl der offiziellen Rückkehrer hat sich zudem nur formal am früheren Wohnort registrieren lassen, um so z.B. den Anspruch auf Eigentum, Wohnraum, Staatsbürgerschaft oder Wiederaufbauförderung nicht zu verlieren. Folglich trägt die offizielle Rückkehrerzahl der serbischen Minderheit: Nach Abzug aller „Scheinrückkehrer“ errechneten die internationalen Organisationen lediglich ca. 80.000 dauerhaft zurückgekehrte Serben.

Menschen- und Minderheitenrechte in Kroatien

Ein weiteres Aufgabenfeld der OSZE war die Etablierung von Menschen- und Minderheitenrechten. Der Schwerpunkt lag hierbei auf der Schaffung von Gruppenrechten für ethnische Minderheiten in Kroatien.¹¹ Seit 2002 verfügt Kroatien über ein vorbildliches Minderheitenschutzgesetz (Verfassungsgesetz über die Rechte nationaler Minderheiten). Kroatiens nationale Minderheiten genießen demnach umfassende politische und kulturelle Rechte, die sie gegenüber der kroatischen Mehrheitsbevölkerung stärken sollen. Ganz entscheidend hat hier der Druck von außen durch die internationale Gemeinschaft einen Kurswechsel in der gesetzlichen Behandlung der Minderheiten bewirkt. Die Umsetzung der Minderheitenrechte ist mitunter jedoch weniger vorbildlich. Bis heute ist es nicht gelungen, die Benachteiligung von Angehörigen ethnischer Minderheiten im öffentlichen Sektor zu beseitigen. Die Zugehörigkeit zur „richtigen“ ethnischen Gruppe ist noch immer Voraussetzung dafür, in Schulen und Krankenhäusern, in der Verwaltung und sogar bei der örtlichen Feuerwehr eine Anstellung zu finden. Im privaten Sektor lässt sich dagegen ein positiver Trend erkennen. Die ethnische Zugehörigkeit spielt dort bei der Einstellung kaum eine Rolle.

Besorgniserregend klingt das Urteil über die Arbeit kroatischer Gerichte. OSZE, *Human Rights Watch* und *Amnesty International* kritisieren die Gerichte übereinstimmend als vorurteilsbehaftet und parteiisch. Gerichtsurteile

11 Gemäß der Volkszählung von 2001 setzt sich die Bevölkerung in Kroatien zu ca. 90 Prozent aus ethnischen Kroaten, zu 4,5 Prozent aus Serben und zu fünf Prozent aus Angehörigen anderer Minderheitengruppen, Bosniaken, Italienern, Ungarn, Albanern, Slowenen, Tschechen, Roma, Montenegrinern, Slowaken und Mazedoniern, zusammen.

und das jeweilige Strafmaß fallen oftmals zum Nachteil von Angehörigen der serbischen Minderheit aus.¹²

Vom „Aufpasser“ zum Partner

Sowohl die kroatische Seite als auch die OSZE beschreiben die Entwicklung der Zusammenarbeit in drei Phasen, die mit den Regierungswechseln in Kroatien in engem Zusammenhang stehen.

Kroatien hebt insbesondere auch den Einfluss des jeweiligen Leiters der OSZE-Mission hervor, der die Zusammenarbeit entscheidend prägte. Den derzeitigen Missionsleiter, Botschafter Jorge Fuentes Vilallonga, schätzt man in Kroatien vor allem wegen seiner diplomatischen Gesprächsführung, die es ermöglicht, auf gleicher Augenhöhe eine Kompromisslösung in strittigen Fragen zu finden.¹³

Aus Sicht der OSZE war die Möglichkeit zur konstruktiven Zusammenarbeit in den Jahren 1996 bis 2000 sehr eingeschränkt. Die Bereitschaft kroatischer Institutionen zur Kooperation mit der OSZE war unter der Regierung Franjo Tuđmans minimal; die OSZE war in der Rolle des passiven Beobachters gefangen. Erst mit der Regierungsübernahme Ivica Račans begann eine Periode, in der die OSZE vom „Aufpasser“ zum Berater der kroatischen Regierung avancierte. Trotz entsprechender Lippenbekenntnisse lieferte die Amtsperiode Račans (2000-2003) jedoch nur wenige greifbare Ergebnisse – eine Folge der schwierigen Koalition, die seine Amtszeit prägte und den Handlungsspielraum der Regierung einschränkte. Ironischerweise war es die ehemalige Partei Tuđmans, die HDZ, die schließlich unter der Führung Ivo Sanaders entscheidende Reformen und eine sprunghafte Verbesserung der Zusammenarbeit mit der OSZE ermöglichte. Alle befragten OSZE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter und auch die Interviewpartner auf kroatischer Seite berichteten über einen signifikanten Wandel der Kooperation zwischen der OSZE und den kroatischen Behörden ab 2003.

„Noch zu Beginn des Jahres 2003 weigerte er [der Leiter des ODPK im Verwaltungsbezirk Vukovar-Sirmium] sich, uns zu empfangen, fand immer wieder Ausreden oder beauftragte einen Mitarbeiter, sich mit uns zu treffen, der nicht befugt war, uns irgendwelche Auskünfte zu geben. Das änderte sich erst durch etwas mehr Nachdruck unsererseits und durch von uns erbetene ministerielle Vermittlung. Als er daraufhin gezwungen war, mit uns zu sprechen, war er zunächst überhaupt nicht kooperativ, sah aber schließlich ein, dass es nichts zu befürchten gab und

12 Vgl. u.a. Amnesty International, AI Report 2006, unter: <http://web.amnesty.org/report2006/hrv-summary-eng#2>, sowie Human Rights Watch, Human Rights Watch Report 2006, London 2006.

13 Interview im Außenministerium in Zagreb mit der Koordinatorin für die Zusammenarbeit mit den Organisationen der internationalen Gemeinschaft.

dass es für ihn einfacher war, uns die Informationen zu geben, die wir haben wollten.¹⁴

Der Regierungswechsel von Ivica Račan zu Ivo Sanader im Dezember 2003 bedeutete eine Zäsur sowohl in der Qualität als auch in der Quantität der Kontakte. OSZE-Mitarbeiter wurden offener empfangen. Sie konnten aktivere Wege in ihrer Arbeit einschlagen. Auf lokaler wie nationaler Ebene fanden regelmäßige Treffen beider Seiten statt, so dass sich Interessensgemeinschaften bilden konnten.

„Es gab Zeiten, in denen einige Bürgermeister oder Gemeindevertreter sich weigerten, uns zu empfangen. Vor allem in der Anfangsphase war die OSZE-Mission aufgrund der ablehnenden Haltung der Politiker in erster Linie eine Beobachtermission. Sobald es der Mission jedoch gelungen war, eine Atmosphäre zu schaffen, in der sie nicht nur als Beobachter, sondern auch als Unterstützer und sogar fast als Partner wahrgenommen wurde, änderte sich die Situation.“¹⁵

Ab 2003 war es dann auch nicht mehr utopisch, in Problemfeldern, die vorher außer Diskussion standen, von der kroatischen Regierung Zugeständnisse zu verlangen.

„Es hat sich vieles verändert; ob es nur eine rhetorische Veränderung ist, steht auf einem anderen Blatt. Aber selbst rechte Parteien haben ihr Verhalten uns gegenüber geändert.“¹⁶

Der OSZE gelang es, sowohl zu den politischen Eliten als auch zur Bevölkerung ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und ihnen zu vermitteln, dass die Arbeit der OSZE und die Durchführung der notwendigen Reformen im Interesse Kroatiens seien. Die Organisation wurde vom ungeliebten „Kontrolleur“ zum Mentor im EU-Beitrittsprozess und zum Partner im Bemühen um wichtige innenpolitische Reformen. Dies betraf auch die Flüchtlingsrückkehr und Fragen der Justiz. Mehrere Mitarbeiter der OSZE bringen die Änderung der Einstellung gegenüber der OSZE direkt mit dem fortschreitenden EU-Beitrittsprozess in Zusammenhang.

„Der EU-Beitritt ist sicherlich ein Instrument, das einem dabei hilft, eine andere Sichtweise zu entwickeln, selbst wenn dies nur oberflächlich der Fall ist.“¹⁷

14 Interview im Feldbüro Vukovar.

15 Interview im Feldbüro Knin.

16 Interview im Feldbüro Vukovar.

17 Interview mit dem Leiter des Feldbüros Vukovar.

„Nachdem Kroatien zu einem ernsthaften Anwärter auf die EU-Mitgliedschaft geworden war, stellten wir umgehend eine Veränderung in der Haltung gegenüber der OSZE auf allen Ebenen fest.“¹⁸

Obwohl Kroatien bereits zu Beginn des Jahres 2003 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt hatte, begannen die offiziellen Beitrittsverhandlungen erst im Oktober 2005. Der Beginn der Verhandlungen war ursprünglich für März 2005 geplant, verzögerte sich jedoch aufgrund der Kritik an der mangelhaften Zusammenarbeit Kroatiens mit dem ICTY um mehrere Monate. Im Dezember 2005, nur wenige Wochen nach dem Beginn der Beitrittsverhandlungen, wurde der Ex-General Ante Gotovina¹⁹ nach Den Haag ausgeliefert. Zehn Jahre nach der Militäroperation „Sturm“ (*Oluja*) im August 1995 war Kroatien damit einer langjährigen Forderung des ICTY nachgekommen, was als ein entscheidender Fortschritt in der Zusammenarbeit mit der kroatischen Regierung gewertet wurde. Die verbesserte Kooperation mit dem ICTY wird durch die Rücküberstellung von Kriegsverbrechern an die kroatischen Behörden untermauert. So wurden die Verfahren gegen Mirko Norac und Rahim Ademi, die wegen Kriegsverbrechen an der serbischen Bevölkerung angeklagt waren, im November 2005 der kroatischen Justiz übertragen. Kriegsverbrecherprozesse sind dennoch nach wie vor ein äußerst heikles Thema und eine der größten Herausforderungen für Kroatien. Die kroatische Justiz hat inzwischen auch selbst die Initiative ergriffen und Verfahren gegen mutmaßliche Kriegsverbrecher eingeleitet. Mit der Abgabe wichtiger Prozesse an die kroatischen Gerichte sprechen das ICTY und die internationale Gemeinschaft der Justiz im Land ihr Vertrauen aus, obwohl gleichzeitig das nur zögerliche Fortschreiten der Justizreform bemängelt wird. Internationale Beobachter der Kriegsverbrecherprozesse in Kroatien kritisieren indes scharf, dass in den Prozessen mit zweierlei Maß gemessen werde und Angehörige unterschiedlicher Ethnien unterschiedlich bestraft würden, wobei Angehörige der kroatischen Armee, die im Verdacht stünden, Verbrechen begangen zu haben, vielfach straffrei ausgingen.²⁰

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die anfängliche Verzögerung der EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien weniger mit den sozioökonomischen als mit den politischen Rahmenbedingungen zu tun hatte. Neben der lange beanstandeten schlechten Zusammenarbeit mit dem ICTY gehörten dazu auch die Verzögerung der Rückkehr der serbischen Flüchtlinge und die lückenhafte Umsetzung der Minderheitenrechte.

18 Interview im Feldbüro Knin.

19 Der ehemalige Fremdenlegionär Ante Gotovina, war während der Militäroperation „Sturm“ im August 1995 Kommandant der operativen Zone Split. Er befehligte in dieser Funktion den Vorstoß der kroatischen Truppen nach Knin, der Hauptstadt der selbsternannten Republik der Serbischen Krajina. Innerhalb des Kommandogebiets Gotovinas zwischen Split und Knin kam es zu zahlreichen Kriegsverbrechen an den dort zurückgebliebenen Serben.

20 Vgl. Amnesty International, a.a.O. (Anm. 12).

Minimum oder Maximum des politisch Möglichen?

Die Ausgangsposition der OSZE in Kroatien war für die Verwirklichung der angestrebten Arbeitsergebnisse insgesamt schwach. Allerdings barg diese schwache Position auch einen Vorteil, denn wäre die Organisation mit mehr Verfügungsgewalt ausgestattet gewesen, wäre die Akzeptanz von kroatischer Seite höchstwahrscheinlich wesentlich geringer gewesen.²¹ Dennoch gewann die OSZE erst durch den voranschreitenden EU-Beitrittsprozess an Einfluss auf die innenpolitische Situation in Kroatien und konnte so notwendige Reformen anregen.

Der Umstand, dass nicht das Innen-, sondern das Außenministerium die Kommunikation zwischen dem Hauptbüro der OSZE-Mission und den kroatischen Ministerien koordinierte, deutet auf den Stellenwert der OSZE in Kroatien hin, der ganz im Kontext der internationalen Beziehungen und der EU-Integration gesehen wird. Der Beitritt zur EU ist in Kroatien wie in den anderen südosteuropäischen Ländern eines der wichtigsten Ziele der politischen Führung. Bei der Überprüfung, ob die politischen Voraussetzungen für den Beitritt erfüllt sind, ist die EU auf die Informationen der OSZE angewiesen. Ohne die Präsenz und die Aktivitäten der OSZE wären die Reformen in Kroatien langsamer verlaufen und die Ergebnisse in sensiblen Arbeitsfeldern noch einseitiger ausgefallen. Die Rückübertragung des Eigentums ist so gut wie abgeschlossen und der Wiederaufbau privater Wohnhäuser ist weit fortgeschritten. Auch gelang es der Mission, wichtige Streitpunkte auf die Tagesordnung zu bringen. Eines der wichtigsten Resultate ihrer Arbeit sieht die Mission darin, die ehemaligen Konfliktparteien zum Dialog angeregt zu haben statt sie zu einer verfrühten Versöhnung zu zwingen.

Diese Ergebnisse wurden jedoch erst in der zweiten Hälfte der Missionszeit möglich und waren sehr eng an die Perspektive des EU-Beitritts gekoppelt. Ohne eine Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE wären sie in dieser Form sicher nicht erreicht worden. Einschränkend müssen hier die allgemein schwierigen Rahmenbedingungen der OSZE-Feldmissionen erwähnt werden, die ein effektives Arbeiten der Organisation erschweren. Dazu gehört, dass der Planungszeitraum der Missionen auf ein Jahr begrenzt ist und dass im laufenden Jahr noch unklar ist, ob die Arbeit im nächsten Jahr überhaupt fortgesetzt wird. Obendrein wird die Arbeit der Missionen im Allgemeinen durch die Fluktuation der internationalen Mitarbeiter verlangsamt. Die Mission in Kroatien ist davon allerdings weniger stark betroffen als z.B. die Mission im Kosovo. Sich von vornherein darauf verlassen zu können, dass die internationalen Mitarbeiter länger als ein Jahr bleiben, was in der Mission in Kroatien in der Regel der Fall ist, hat sich vorteilhaft auf die Arbeit ausgewirkt. Allerdings kommen auch noch 2007, im erklärten Rückzugsjahr, neue internationale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Kroatien, die von ihren Entsendestaaten häufig nur unzureichend auf die Arbeit im

21 Laut einem Interview im Feldbüro Vukovar.

Land vorbereitet wurden. Die Devise lautet stattdessen „*training on the job*“. Die OSZE-Mitarbeiter kritisieren beispielsweise, dass es für sie keine Sprachkurse zum Erlernen der Landessprache gibt.²² Auf die Frage, ob und wie man mehr hätte erreichen können, bekamen wir jedoch nur zögernde und selten wirklich konstruktive oder gar selbstkritische Antworten.

Fazit

Eine Bewertung der Missionsarbeit ist zweifellos nicht unproblematisch. Die Missionsmitarbeiter hoben besonders hervor, dass sie immer auch berücksichtigen müsse, was politisch möglich ist, egal welche Kriterien man anlege.

„Es ist schwer zu sagen, ob wir mehr hätten erreichen können. Ohne die OSZE gäbe es vielleicht nicht einmal die 13 Prozent Minderheitenrückkehrer im Gebiet Knin. Es kommt immer auf den Aspekt an, nach dem man etwas beurteilt und als Erfolg oder Fehlschlag bewertet.“²³

Die erreichte – ethnisch zudem einseitige – Rückkehrerquote kann auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es Jahre gedauert hat, bis die kroatische Regierung überhaupt eine Diskussion über die Mietrechte von Flüchtlingen akzeptierte, nicht unbedingt als Erfolg interpretiert werden. Während von Regierungsseite erklärt wird, dass die OSZE-Mission in Kroatien das Höchstmögliche erreicht hat, erklären OSZE-Mitarbeiter, dass häufig nur ein Minimum an Ergebnissen erreicht wurde – und dies oftmals zu spät. Die Weitergabe von Erfahrungen aus der Missionsarbeit erfolgt laut Hauptquartier weitgehend individuell. Einen Mechanismus zur Selbstevaluation oder gar zur unabhängigen Bewertung der internationalen Arbeit gibt es bei der OSZE nicht.

22 Interview in der Zentrale der OSZE-Mission in Zagreb.

23 Interview im Feldbüro Knin.

Die Zukunft der OSZE-Präsenz in Südosteuropa¹

Einführung

Die OSZE kann in Südosteuropa auf eine lange und bemerkenswerte Geschichte der Unterstützung von Regierungen und gesellschaftlichen Gruppen zurückblicken. Die Anfänge dieses Engagements reichen zurück bis in den Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts, als die OSZE auf die Welle der in der Region ausbrechenden bewaffneten Konflikte mit der Entsendung ihrer ersten Feldmissionen reagierte. Die Aufgaben der Vor-Ort-Missionen in Südosteuropa umfassen mithin die gesamte Spannbreite der OSZE-Aktivitäten, von Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenmanagement über die Konfliktnachsorge und den Wiederaufbau der Beziehungen zwischen den ethnischen Gemeinschaften bis hin zur Unterstützung demokratischer Konsolidierungsprozesse. Zudem werden in keiner anderen Region, in der die OSZE aktiv ist, die Tiefenwirkung der OSZE-Feldaktivitäten und die Reichweite des mehrdimensionalen Sicherheitskonzepts der Organisation so deutlich.

Waren zunächst die gewalttätigen Konflikte und deren Auswirkungen der Anlass für die Einrichtung eines weiträumigen Netzes von OSZE-Feldmissionen in Südosteuropa, so trat an deren Stelle zunehmend die langfristige Einbeziehung der OSZE-Feldpräsenzen in die Transformationsprozesse und die demokratische Konsolidierung der Staaten in der Region. Mitte 2007 unterhielt die OSZE in Südosteuropa insgesamt sieben Feldpräsenzen, wobei zuletzt die Mission in Montenegro im Sommer 2006 eingerichtet worden war. Da die Aktivitäten der OSZE in Südosteuropa so viele Bereiche umfassen, ist ein erheblicher Personal- und Ressourceneinsatz für ihre Feldoperationen notwendig. 96 Prozent des Gesamthaushalts der OSZE für Feldoperationen entfallen auf die Einsätze in der Region. In Südosteuropa ist die Konzentration internationaler und nationaler OSZE-Mitarbeiter mit knapp 2.000 am größten; die Mission im Kosovo beschäftigt so viele Mitarbeiter (über 800) wie keine andere OSZE-Feldoperation. Vor allem diese starke Präsenz vor Ort bildet die Basis für das Engagement der OSZE in der Region. Bevor wir uns der Frage nach ihrer Zukunft zuwenden, möchten wir zunächst einen kurzen Blick auf die bisherige Arbeit der OSZE in der Region werfen. In Anbetracht ihres Langzeitengagements ist es der OSZE und ihren Teilnehmerstaat-

¹ Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autoren wieder und nicht die offizielle Position der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten. Die deutsche Fassung weicht aufgrund notwendiger Aktualisierungen leicht von der englischen Version ab. Die Autoren bedanken sich bei ihren Kollegen Dov Lynch, Calin Stoica, Sophie Massal und Marcin Czaplinski für ihre Kommentare und Anregungen während der Vorbereitung des Artikels.

ten möglich, Erfahrungen abzuleiten. Dies umso mehr, als die Region in den letzten fünfzehn Jahren sehr grundlegende Veränderungen erlebt hat: von gewalttätigen Konflikten zu demokratischer Konsolidierung mit der Aussicht auf weitere Integration in europäische Institutionen.

Die OSZE in Südosteuropa: Aufbau von Institutionen und Kapazitäten

Die Prioritäten der OSZE-Missionen sind in der gesamten Region ähnlich: Stärkung der Staaten, Konsolidierung demokratischer Institutionen und Werte und Förderung regionaler Kooperation.

Die von den Feldoperationen wahrgenommenen Aufgaben sind mehrdimensional, umfassen die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension und unterscheiden sich je nach den Bedürfnissen der Gastgeberländer. Die Liste der Aktivitäten ist lang: Hilfe bei der Gesetzgebung und der Durchführung von Wahlen, Justizreform, Polizeientwicklung und -ausbildung, insbesondere im Hinblick auf die Schaffung multiethnischer Polizeidienste und die Umsetzung von Standards der bürgernahen Polizeiarbeit, Unterstützung von Regierungen im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und Korruption, Stärkung der lokalen Verwaltung, Förderung von Bürgerbeteiligung und der Entwicklung der Zivilgesellschaft sowie Hilfestellung bei der Bildungsreform. All diese Aktivitäten tragen zu den umfassenden Bemühungen zum Kapazitäts- und Institutionenaufbau bei, die unter aktiver Beteiligung der OSZE von der internationalen Gemeinschaft unternommen werden.

Die OSZE hat auch erfolgreich die regionale Kooperation bei der Bewältigung langfristiger Auswirkungen der Kriege wie z.B. die Rückkehr von Flüchtlingen und Kriegsverbrecherprozesse gefördert. Diese Themen sind vor allem bei der Wiederherstellung konstruktiver Beziehungen zwischen den Gemeinschaften von zentraler Bedeutung. Mit Unterstützung des Konfliktverhütungszentrums der OSZE haben vier Missionen in der Region – Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro und Serbien – Mechanismen zur Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in diesem Bereich erarbeitet. Solche regionalen Kooperationsprozesse, die sogenannte „4x3-Initiative“ zur Rückkehr von Flüchtlingen und der „Palić-Prozess“ zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei Kriegsverbrecherprozessen, sind hervorragende Beispiele für die enge Kooperation der OSZE mit anderen internationalen Organisationen, in diesem Fall mit der Europäischen Union und den Vereinten Nationen (VN).

Der OSZE kommt eine führende Rolle bei der Verbesserung der Beziehungen zwischen den Gemeinschaften in der Region zu, einem Prozess, der noch lange nicht abgeschlossen ist und weiterhin, vor allem im Kosovo/Serbien, das Engagement der OSZE erfordern wird. Bemühungen der OSZE zur Stärkung der zwischengemeinschaftlichen Beziehungen finden auf zwei Ebenen

statt: erstens in Form der Durchführung und Institutionalisierung wirksamer vertrauensbildender Maßnahmen, z.B. bei der Polizeientwicklung und -ausbildung, der Medienschulung, dem Schutz von Minderheitenrechten, im Bereich Bildung oder bei der Förderung von Toleranz, und zweitens durch langfristige Reformprogramme, die den Gemeinschaften zugute kommen. Besonders erwähnenswert ist die zentrale Rolle der meisten OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa bei der Einrichtung multiethnischer Polizeidienste und bei der Ausbildung von Polizeibeamten in der bürgernahen Polizeiarbeit. Die Programme der OSZE-Feldmissionen zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung in den multiethnischen Gesellschaften Südosteuropas spiegeln die Bemühungen der Organisation zur Förderung des Dialogs zwischen Kulturen und der Zusammenarbeit zwischen Glaubensrichtungen im gesamten OSZE-Gebiet wider. Angesichts des die Region kennzeichnenden Zusammentreffens unterschiedlicher Kulturen, Religionen sowie nationaler und ethnischer Gruppen stellt die Förderung von Jugend, Bildung und Medien durch die OSZE für sich genommen schon eine zentrale vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen dar.

Das Engagement der OSZE in Südosteuropa schlägt sich auch in der intensiven und umfassenden Zusammenarbeit mit anderen regionalen und internationalen Organisationen nieder und verdeutlicht sowohl ihre ergänzende Funktion als auch den zusätzlichen Gewinn, den ihre Arbeit generiert. Die OSZE arbeitet nicht nur eng mit der EU und der NATO zusammen, sondern auch mit den VN, dem Europarat und regionalen Akteuren wie dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und dem Südosteuropäischen Kooperationsprozess (SEECp). Eindringlichstes Beispiel der ergänzenden Rolle und des „Mehrwerts“, den die OSZE erbringt, ist ihre Kooperation mit den VN im Kosovo. Dort stellt die OSZE-Mission einen Pfeiler der VN-Übergangsverwaltung (UNMIK) dar, solange die Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates gültig ist. Dieses institutionelle Arrangement ist einmalig in der Geschichte der OSZE und der Region, obwohl OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa durchaus mit anderen internationalen Akteuren zusammenarbeiten, wie etwa in Bosnien und Herzegowina oder in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Weiterhin sind OSZE-Missionen in der Region oft zentrale Partner in der Umsetzung gemeinsamer Projekte. Eine Reihe solcher Projekte werden gemeinsam mit der Europäischen Union und insbesondere mit der Europäischen Kommission durchgeführt. Der „Ohrid-Prozess für Grenzmanagement und Grenzsicherung in Südosteuropa“ ist ein weiteres ausgezeichnetes Beispiel erfolgreicher Zusammenarbeit zwischen der OSZE, der EU, der NATO und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa. OSZE und NATO haben in der Vergangenheit auch in Fragen der Abrüstung wie etwa der Abschaffung von Kleinwaffen und der Reform des Sicherheitssektors eng kooperiert. Darüber hinaus nutzen die Regierungen in der Region die Zusammenarbeit mit den OSZE-Missionen, um ihren außenpolitischen Zielen näher zu kommen. All

diese Prozesse haben ebenfalls zu einer verstärkten Interaktion zwischen der OSZE und der EU beigetragen.

In mancherlei Hinsicht kann man also sagen, dass die OSZE ihre Prägung wesentlich durch die Konflikte und die Schwierigkeiten komplexer Übergangsprozesse in Südosteuropa erhielt. In den letzten fünfzehn Jahren wurde viel erreicht, was durchaus als Erfolg zu werten ist angesichts der immanenten Schwierigkeiten des Übergangs einer Gesellschaft nach einem Konflikt zu demokratischer Konsolidierung und weitreichenden Reformen.

Perspektiven des zukünftigen OSZE-Engagements

Im April 2007 feierte die OSZE-Präsenz in Albanien ihr zehnjähriges Bestehen, gefolgt von der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje, die im September desselben Jahres ihr fünfzehnjähriges Jubiläum beging. Auch wenn diese Jubiläen das langfristig angelegte Engagement der OSZE-Feldmissionen und das Bekenntnis der Organisation zu Südosteuropa belegen, werfen sie doch auch die Frage nach der Zukunft der OSZE-Einsätze in der Region auf. Die Pläne zur EU- und NATO-Erweiterung unter Einbeziehung der Länder Südosteuropas führen dazu, dass diejenigen Stimmen, die eine Neubewertung der Rolle der OSZE in der Region fordern, lauter werden. Einige Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, dass angesichts der eingeschränkt zur Verfügung stehenden Mittel eine Umverteilung von den Feldoperationen in Südosteuropa hin zu anderen OSZE-Regionen, vor allem nach Zentralasien und in den Südkaukasus, stattfinden sollte. Obwohl noch kein Konsens über die Zukunft der Präsenz der OSZE in Südosteuropa besteht, gibt es bereits Anzeichen dafür, dass es in den nächsten Jahren, was Feldaktivitäten anbelangt, zu einigen wesentlichen Veränderungen kommen wird. Besondere Relevanz bekommt dies durch den Wunsch einiger Gastgeberländer nach einer „abgespeckten“ OSZE-Präsenz in ihrem Land.

Bevor wir uns den zu erwartenden Veränderungen für die OSZE-Feldmissionen in der Region zuwenden, sollen diese zunächst im größeren Kontext der zukünftigen Herausforderungen sowohl für Südosteuropa als auch für die OSZE betrachtet werden. Für die Regierungen der Region wird die zentrale Aufgabe zunächst darin liegen, den Weg des erfolgreichen Übergangs und der demokratischen Konsolidierung fortzusetzen, denn dies ist Voraussetzung für die Erfüllung ihrer euro-atlantischen Ambitionen. Eine Reihe internationaler Akteure hat sich bereits besorgt darüber geäußert, dass sich die Reformbemühungen in einigen Ländern der Region verlangsamt haben oder bereits Erreichtes nicht ausreichend abgesichert werde. Die Zusammenarbeit zwischen lokalen Verwaltungen ist ebenfalls ein wichtiger Aspekt, vor allem mit Blick auf Grenzsicherheit und -management, den Kampf gegen das organisierte Verbrechen und die Unterbindung des Handels mit Drogen und Men-

schen. All diese Sicherheitsrisiken erfordern weiterhin die Unterstützung durch internationale Akteure, einschließlich der OSZE.

Darüber hinaus muss die Region mit der Bewältigung ihrer Vergangenheit weiterkommen. Für Serbien z.B. ist die umfassende Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) von größter Wichtigkeit, da die Beziehungen des Landes zu seinen Nachbarstaaten sowie zur EU davon betroffen sind.

Für die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten bedeutet fortgesetztes Engagement in Südosteuropa allerdings auch, ihre begrenzten Ressourcen umsichtig aufzuteilen und ihr Engagement gleichzeitig so weit aufrechtzuerhalten, dass sie den Staaten Südosteuropas bei der Bewältigung ihrer wohl auch in näherer Zukunft noch bestehenden politischen, sozioökonomischen und sozialen Herausforderungen weiterhin behilflich sein kann. Dabei geht es auch um komplexe, größtenteils bereits vor Jahren begonnene Reformen, wie z.B. Gesetzes- und Wahlrechtsreformen, die Reform der Eigentumsverhältnisse, die Einrichtung von Einwohnermelderegistern sowie die Stärkung des Rechtsstaates und andere umfassende rechtliche Reformen. Die weitere Begleitung der Konsolidierung von guter Regierungsführung ist eines der Argumente für die Aufrechterhaltung der OSZE-Präsenz in der Region.

Auch mit Blick auf die sozioökonomische Entwicklung benötigen die Regierungen in Südosteuropa weiterhin Unterstützung. Auch wenn die OSZE nicht die Mittel hat, groß angelegte Infrastrukturprojekte oder Projekte zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung zu finanzieren, hat sie dennoch beeindruckende Erfolge vorzuweisen, wenn es um Hilfe im kleineren Rahmen geht, z.B. mit Schulungen zur Vorbereitung auf die Gründung kleinerer Betriebe oder deren Unterstützung bei der Entwicklung solider Unternehmensstrategien. Die hohe Arbeitslosenquote in der Region, vor allem unter Jugendlichen, ist nach wie vor beunruhigend, da diese in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit anfälliger sind für nationalistische Propaganda.

Aussöhnung und der Aufbau von Beziehungen zwischen den Gemeinschaften sind in der Region nach wie vor dringend notwendig. Das Kosovo, wo die Aussöhnung zwischen der serbischen und der albanischen Bevölkerung noch Jahre in Anspruch nehmen wird, ist hierfür ein gutes Beispiel. Gleiches gilt für Bosnien und Herzegowina, wo die Aussöhnung aus verschiedenen politischen Gründen ebenfalls nur langsam vorankommt. Auch in diesem Bereich werden die OSZE-Missionen in Südosteuropa mit ihrem umfassenden Repertoire an und großer Erfahrung mit vertrauensbildenden Maßnahmen und der Förderung konstruktiver Beziehungen zwischen den Gemeinschaften weiterhin gebraucht.

Hinsichtlich ihres zukünftigen Engagements in Südosteuropa muss die OSZE sich derzeit mit einigen institutionellen Entwicklungen auseinandersetzen, zu denen auch der gegenwärtige Trend zur Verkleinerung und zur schrittweisen Schließung ihrer Feldaktivitäten gehört. Feldaktivitäten in der Region wurden

bereits erheblich verkleinert und weitere Maßnahmen in diese Richtung sind in den nächsten zwei bis drei Jahren zu erwarten.

Gemeinsame Aktivitäten der OSZE und der EU werden nicht nur für Südosteuropa, sondern auch für die OSZE als Organisation eine zentrale Rolle spielen, da die OSZE hierbei die politische und finanzielle Unterstützung der EU in Anspruch nehmen kann. Fast die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten gehört auch der EU an, die mehr als 70 Prozent des regulären Haushalts der OSZE stellt und deren außerbudgetären Zuwendungen für die Umsetzung vieler Aktivitäten der OSZE vor Ort, auch in Südosteuropa, unverzichtbar sind. Weitreichende und gut funktionierende Mechanismen der Zusammenarbeit bestehen bereits sowohl auf der politischen Ebene als auch bei Programmen und Projekten.

Abschließend ist hervorzuheben, dass Südosteuropa für die OSZE, wenn es um Erfahrung im Bereich Kapazitäts- und Institutionenaufbau geht, immer einen wichtigen Stellenwert haben wird, auch wenn sich voraussichtlich einige Änderungen ergeben werden – die Verkleinerung und möglicherweise auch die Schließung einiger ihrer Feldmissionen sowie die zunehmende Rolle als Unterstützerin anderer internationaler Akteure bei der Wahrung von Stabilität und Sicherheit in der Region inbegriffen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle auch, dass die OSZE-Missionen nicht für die Ewigkeit eingerichtet wurden. Als sie in den 90er Jahren ihre Arbeit aufnahmen, sollten sie ursprünglich nur zwei bis fünf Jahre bleiben. Niemand hätte damit gerechnet, dass sie ein Jahrzehnt später immer noch dort sein würden. Als eine der wichtigsten Lehren hat sich in den letzten fünfzehn Jahren in Südosteuropa herauskristallisiert, dass die internationale Gemeinschaft und die Regierungen und Bevölkerungsgruppen in der gesamten Region zusammenarbeiten müssen, um den Frieden zu verankern und Institutionen und Gesellschaften zu stärken. Eine weitere wichtige Lehre ist die Einsicht, dass selbst die größten Anstrengungen beim Aufbau demokratischerer und gerechterer Gesellschaften vergebens sind, wenn der politische Wille auf der Empfängerseite fehlt – ein leider immer noch vorhandenes Defizit in vielen Ländern Südosteuropas. Festzuhalten bleibt, dass die OSZE den Regierungen und Gesellschaften in Südosteuropa nicht nur in schwierigen Zeiten beigestanden hat – und weiterhin beistehen wird –, sondern dass sie auch fest entschlossen ist, ihr Engagement zu beenden, sollte die Zeit dafür gekommen sein. Dies bedeutet natürlich auch, dass die OSZE ihre Kompetenzen im Bereich Institutionen- und Kapazitätsaufbau den lokalen Strukturen überantworten wird.

Das OSZE-Zentrum in Aschgabad: Was liegt vor uns?

Zentralasien und Turkmenistan

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist Zentralasien zu einer Region von einzigartiger geostrategischer Bedeutung avanciert: Im Herzen Eurasiens gelegen, an der Schnittstelle zwischen Europa, Russland und China, und reich an Energieressourcen ist Zentralasien mit einer Vielzahl von Bedrohungen für die regionale Sicherheit und Entwicklung konfrontiert, die die Staaten der Region dazu zwingen, ihre außenpolitischen Prioritäten klar zu definieren und Felder und Formen regionaler Zusammenarbeit zu identifizieren.

In dieser geopolitisch ausgesprochen wichtigen Region, in der nicht nur unterschiedliche Kulturen, sondern auch verschiedene Handels-, Transport- und Kommunikationswege zusammentreffen, und in einem Umfeld, das sowohl von politischen Turbulenzen als auch von äußerst dynamischen wirtschaftlichen Entwicklungen geprägt ist, nimmt Turkmenistan einen besonderen Platz ein.

Das Territorium Turkmenistans umfasst eine Fläche von etwa 488.100 km², von der etwa 90 Prozent mit Wüste bedeckt sind. Der Amu-Darja-Strom ist die Lebensader des Landes. Offiziellen – allerdings umstrittenen – Statistiken zufolge leben über sechs Millionen Menschen in Turkmenistan. Die Bevölkerung ist, bei einer hohen Geburtenrate, im Schnitt sehr jung: 40 Prozent der Gesamtbevölkerung sind jünger als 15 Jahre. Die Hälfte aller Turkmenen lebt auf dem Land. Besiedelt sind im Wesentlichen die Regionen entlang der südlichen, der südöstlichen und der nordöstlichen Grenze, die ausgedehnten Gebiete in der Mitte des Landes sowie die nordwestlichen und nördlichen Regionen sind dagegen so gut wie unbewohnt. Die ethnische Struktur Turkmenistans ist einheitlicher als in den übrigen Ländern Zentralasiens: Mehr als 80 Prozent der Bevölkerung sind ethnische Turkmenen. Traditionelle Zugehörigkeiten zu einem bestimmten Stamm oder einer territorialen Gemeinschaft spielen in der Gesellschaft auch heute noch eine wichtige Rolle.

Seit seiner Unabhängigkeit hat Turkmenistan einen eigenen Entwicklungspfad eingeschlagen. Trotz der politischen Instabilität, die das Land umgibt, hat es Turkmenistan geschafft, Stabilität im Inneren zu bewahren und „viele der Probleme, von denen andere ehemalige Sowjetrepubliken in Zentralasien geplagt werden, zu vermeiden“.¹

Als unabhängiger Staat trat Turkmenistan einer Reihe internationaler und regionaler Organisationen bei. Turkmenistan ist Mitglied der Vereinten Nationen (VN) und der OSZE, der Organisation der Islamischen Konferenz (OIK),

¹ Rory Mulholland, Turkmenistan Relishes Neutral Status, in: The Los Angeles Times, 14. Oktober 2001 (eigene Übersetzung).

der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (*Economic Cooperation Organization*, ECO). Darüber hinaus beteiligt sich Turkmenistan am NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“.

Am 12. Dezember 1995 erkannte die Generalversammlung der Vereinten Nationen die dauerhafte Neutralität Turkmenistans einstimmig an. Die Sicherheitspolitik des Landes wird seither im Wesentlichen vom Neutralitätsprinzip bestimmt. Es findet seinen Ausdruck vor allem in der Präferenz bilateraler Formen der Zusammenarbeit vor politischen und militärischen Allianzen.

In den Jahren seiner Unabhängigkeit hat Turkmenistan im Innern große Fortschritte gemacht. Die Wirtschaft ist vor allem in den Bereichen Öl und Gas sowie im Textilbereich und im Bausektor stetig gewachsen. Die turkmenische Regierung stellt der Bevölkerung kostenlos Gas, Elektrizität und Wasser zur Verfügung und erhebt nur geringe Gebühren für kommunale Dienste und die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Auch Grundnahrungsmittel sind stark subventioniert, so dass ein relativ hohes Maß an sozialer Sicherheit und Stabilität erreicht wird. Dennoch gibt es im Land zahlreiche Probleme, darunter etwa Drogenhandel, defizitäre Rechtsstaatsentwicklung, schleppende Fortschritte bei der Demokratisierung sowie Korruption und Menschenrechtsverletzungen.

Turkmenistan und die OSZE

Die OSZE war die erste Organisation, die ernsthaftes und großes Interesse an Zentralasien bekundete, nachdem die fünf Staaten der Region – Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan – unabhängig geworden waren. Mit ihrem Beitritt zur OSZE haben die fünf zentralasiatischen Staaten explizit die Prinzipien und gemeinsamen Werte der Organisation anerkannt und zugesagt, alle Verpflichtungen und Verbindlichkeiten, die sich aus den Grundlagendokumenten der OSZE ergeben, zu erfüllen. Die zentralasiatischen Staaten haben sich seinerzeit entschieden für einen demokratischen Reform- und Erneuerungskurs ausgesprochen und sich im Zuge dessen auch verpflichtet, ihre Politik und Regierungspraxis an diesem Kurs auszurichten. Im Gegenzug sollte die OSZE die Länder in ihrem inneren Reform- und Transformationsprozess unterstützen. Dazu gehörte auch die Mobilisierung finanzieller Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit; vor allem aber ging es darum, den Ländern Zentralasiens zusätzliche Garantien für ihre Unabhängigkeit, Souveränität, territoriale Integrität, Sicherheit und Stabilität zu geben.

Turkmenistan erkannte 1992, im ersten Jahr seiner Unabhängigkeit, gemeinsam mit den übrigen ehemaligen zentralasiatischen Sowjetrepubliken die

Schlussakte von Helsinki und andere OSZE-Verpflichtungen an und erlangte so – noch bevor es sich den VN anschloss – den Status eines OSZE-Teilnehmerstaates.

Im Juli 1998 beschloss der Ständige Rat der OSZE die Einrichtung einer ständigen Präsenz in Aschgabad, um die Zusammenarbeit zwischen Turkmenistan und der OSZE zu verstärken. Im Dezember desselben Jahres unterzeichneten die OSZE und die turkmenische Regierung ein *Memorandum of Understanding* über die Einrichtung eines OSZE-Zentrums in Aschgabad, das bereits einen Monat später, im Januar 1999, seine Arbeit aufnahm.

Das Mandat des OSZE-Zentrums sieht vor, das gastgebende Land bei der Implementierung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu unterstützen und die Mitarbeit Turkmenistans in der OSZE in all ihren Dimensionen zu fördern. Das Mandat umfasst außerdem die Aufnahme und Pflege von Kontakten mit Kommunalbehörden, Universitäten und anderen Hochschul- und Forschungseinrichtungen Turkmenistans sowie mit nichtstaatlichen Organisationen. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Tätigkeit des OSZE-Zentrums in Aschgabad besteht darin, Kontakte zwischen Turkmenistan und Organen und Institutionen der OSZE zu fördern sowie die Besuche hochrangiger OSZE-Vertreter in Turkmenistan zu organisieren.² Die Praxis hat gezeigt, dass solche Besuche von großem Nutzen sind, wenn es darum geht, den Verantwortlichen die Funktion der OSZE näher zu bringen und die Zusammenarbeit mit dem Gastgeberland zu fördern.

Seit seiner Eröffnung unterstützt das OSZE-Zentrum in Aschgabad Turkmenistan dabei, die OSZE-Verpflichtungen und -Werte in konkrete Politik umzusetzen. Es konzentriert sich dabei vor allem auf die Förderung regionaler Kooperation, die Verbesserung der Grenzsicherheit sowie die Bekämpfung des Terrorismus und des Waffen-, Drogen- und Menschenhandels. Des Weiteren geht es darum, die Voraussetzungen für den Übergang zu einer Marktwirtschaft zu schaffen, die Bevölkerung für Umweltfragen zu sensibilisieren, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zu stärken und die Herausbildung einer Zivilgesellschaft zu fördern. Das Zentrum unterhält darüber hinaus enge Arbeitskontakte mit internationalen Organisationen und ihren Vertretungen vor Ort.

Derzeit arbeiten im OSZE-Zentrum in Aschgabad sechs internationale Mitarbeiter und neun Ortskräfte. Das Zentrum wird von Botschafter Ibrahim Djikić aus Bosnien und Herzegowina geleitet.

2 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 179, Punkt 4 der Tagesordnung, Beschluss Nr. 244, PC.DEC/244, 23. Juli 1998.

Am 21. Dezember 2006 starb Präsident Saparmurat Nijasow, seit Erlangung der Unabhängigkeit Staatsoberhaupt Turkmenistans und seit 1999 Präsident auf Lebenszeit.

Unmittelbar nach Präsident Nijasows Tod ernannten der turkmenische Sicherheitsrat und das Ministerkabinett gemeinsam den bis dahin für Bildung, Wissenschaft, Gesundheit, Information, Tourismus und Kultur zuständigen langjährigen stellvertretenden Ministerpräsidenten Gurbanguly Berdimuhamedow zum amtierenden Präsidenten. Gleichzeitig wurde Turkmenistans oberstes Verfassungsorgan, der *Halk Maslahaty* (Volksrat), einberufen, um einen Termin für die Präsidentschaftswahlen festzulegen. Der Machtwechsel verlief reibungslos, die Situation im Land blieb ruhig und stabil.

Am 11. Februar 2007 nahmen sechs Bewerber, die zuvor vom *Halk Maslahaty* ausgewählt worden waren, an den ersten turkmenischen Präsidentschaftswahlen mit mehr als einem Kandidaten teil. Der amtierende Präsident Berdimuhamedow siegte mit 89,23 Prozent der Stimmen und wurde drei Tage später, am 14. Februar, vereidigt. Das OSZE-Zentrum in Aschgabad wurde bei der Beobachtung der Wahlen von einem elfköpfigen Wahlunterstützungsteam, das vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE nach Turkmenistan entsandt worden war, unterstützt. Das Wahlunterstützungsteam war sowohl im Vorfeld der Wahlen als auch am Wahltag selbst in allen fünf Regionen des Landes und in der Hauptstadt präsent. Auch Mitgliedern einer Delegation der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, die sich zu diesem Zeitpunkt zu Konsultationen mit der amtierenden Präsidentin des *Mejlis* (Parlament), Akdscha Nurberdijewa, aufhielt, wurde der Besuch einiger Wahllokale gestattet. Das Wahlunterstützungsteam des BDIMR hat die Wahlen jedoch nicht im herkömmlichen Sinne beobachtet. Seine Aufgabe bestand vielmehr darin, Informationen über den Ablauf der Wahlen zu sammeln. Die Bereitschaft der Behörden, ein solches Expertenteam überhaupt zuzulassen, zeugte von einem neuen Grad der Offenheit. Gemeinsam mit den turkmenischen Behörden und den Mitarbeitern des OSZE-Zentrums konnte das Team sogar zukünftige Kooperationsfelder identifizieren. Damit das BDIMR in Zukunft Wahlbeobachtungen in Turkmenistan durchführen kann, müssten jedoch zunächst notwendige Mindeststandards eingeführt werden. Dies gilt sowohl mit Blick auf den Wahlkampf und die Wahlen selbst als auch in Bezug auf die Rahmenbedingungen für die Art und Weise der Wahlbeobachtung, wie sie das BDIMR vorschreibt. Immerhin hat das BDIMR eine vorläufige Bewertung des neuen Gesetzes über die Präsidentschaftswahlen vorgenommen, das am 26. Dezember 2006 vom *Halk Maslahaty* verabschiedet worden war, und sich auf der Grundlage dieser Beurteilung bereit erklärt, verstärkt technische Unterstützung bei der Angleichung der nationalen Wahlgesetzgebung an bestehende Verpflichtungen und Verfahren zu leisten.

Das von Staatspräsident Berdimuhammedow vorgelegte Regierungsprogramm baut auf der Politik des verstorbenen Nijasow auf und steht im Einklang mit Turkmenistans Neutralitätspolitik. Allerdings nennt es auch eine Reihe von Politikfeldern, in denen derzeit besonderer Reform- und Entwicklungsbedarf besteht. An erster Stelle stehen:

- Reformen in der Landwirtschaft, im Bildungs- und im Gesundheitswesen sowie soziale Reformen (einschließlich eines verbesserten Zugangs zum Internet),
- Verbesserung der Infrastruktur und Entwicklung der Textil- und Nahrungsmittelindustrie sowie des Öl- und Gassektors und
- mehr Rechtssicherheit für Turkmenistans Bürger.

Die Reform des Sozialsystems und des Bildungswesens stand unmittelbar nach dem Amtsantritt des neuen Staatspräsidenten auf dessen politischer Agenda ganz oben. Im März 2007 verabschiedete das Parlament ein neues Sozialgesetzbuch, mit dem das staatliche Renten- und Sozialsystem verbessert werden soll. Diejenigen Renten, die im Januar 2006 gestrichen worden waren, wurden nun wieder ausgezahlt; mit dem 1. Juli 2007 wurde außerdem ein Mindestrentensatz eingeführt. Staatliche Vergünstigungen und Sozialleistungen sollen ebenfalls erhöht werden. Die Dauer der allgemeinen Schulbildung wurde wieder von neun auf zehn Jahre angehoben, das Hochschulstudium wurde von vier auf fünf Jahre verlängert. Die ehemals abgeschafften Fächer Sport und Sozialkunde wurden wieder in den Lehrplan aufgenommen. Seit der Amtsübernahme Berdimuhammedows hat Turkmenistan mehr Offenheit und die Bereitschaft gezeigt, den Dialog und die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen wie den VN, der OSZE und der EU zu intensivieren. Im Rahmen eines Treffens mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE brachte Turkmenistans Staatspräsident seine volle Unterstützung für die Hilfe, die die OSZE in Turkmenistan leistet, zum Ausdruck. Dies betreffe insbesondere die Unterstützung bei wichtigen Wahlen, aber auch die Hilfe in solchen Bereichen wie Grenzmanagement, Drogenbekämpfung, Rechtsreform und Kapazitätsaufbau in der öffentlichen Verwaltung. Auch die steigende Zahl von Teilnehmern aus Turkmenistan bei OSZE-Veranstaltungen sowie die Initiative des Landes, das zweite Vorbereitungstreffen des 16. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforums auszurichten, sprechen für ein wachsendes Interesse Turkmenistans an der OSZE.

Die Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Aschgabad

Das OSZE-Zentrum in Aschgabad hat seit seiner Eröffnung im Jahr 1999 Art und Umfang seiner Aktivitäten deutlich erweitert. In enger Zusammenarbeit mit der turkmenischen Regierung und internationalen Geberorganisationen

führt es eine Reihe von Projekten durch, die unter das Mandat des Zentrums fallen und sich an den Bedürfnissen des Landes orientieren.

Die politisch-militärische Dimension

Vertrauens- und Sicherheitsbildung und regionale Kooperation

Turkmenistan hat seine Zusammenarbeit im Bereich vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen schrittweise erweitert. Es beteiligt sich am jährlichen Austausch militärischer Information sowie am Inspektions- und Überprüfungsregime, welches im Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen festgelegt ist.

Im Rahmen seines Programms „Förderung der Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Zentralasien“ führt das OSZE-Zentrum in Aschgabad u.a. Workshops zum Thema Identifizierung und Rückverfolgung von Kleinwaffen und leichten Waffen und zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels durch. Auch die Gefahren, die von tragbaren Luftabwehrsystemen (MANPADS) ausgehen, wurden in diesem Zusammenhang angesprochen. Das Zentrum hat darüber hinaus die Übersetzung des Handbuchs über Kleinwaffen und leichte Waffen und des Wiener Dokuments ins Turkmenische veranlasst, um eine größere Verbreitung und ein besseres Verständnis zu gewährleisten.

Das Zentrum ermöglicht Vertretern Turkmenistans die Teilnahme an Veranstaltungen der OSZE im Bereich Vertrauens- und Sicherheitsbildung. So haben zum Beispiel zwei Vertreter des turkmenischen Verteidigungsministeriums an einem regionalen Workshop zum Thema Vertrauensbildung und regionale Kooperation durch Minenräumung teilgenommen, der im März 2007 in Almaty stattfand. Dies bot ihnen die Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch mit Kollegen aus Zentralasien und dem Südkaukasus über die Umsetzung der Ottawa-Konvention zum Verbot von Antipersonenminen. Die Streitkräfte Turkmenistans haben ihre Bestände an Antipersonenminen inzwischen vollständig vernichtet.

Grenzsicherheit und Grenzmanagement

Die Erhöhung der Grenzsicherheit und ein verbessertes Grenzmanagement sind weitere Felder der aktiven Zusammenarbeit zwischen Turkmenistan und der internationalen Gebergemeinschaft. Das OSZE-Zentrum leistet hier vor allem technische Unterstützung und bietet spezielle Schulungen an.

Beispielhaft für die Kooperation in diesem Bereich sind etwa Praxislehrgänge für Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden des mittleren Dienstes, die in die Lage versetzt werden sollen, ein integriertes Grenzmanagementsystem am Flughafen und am Fährterminal in Turkmenbaschi sowie am turkmenisch-usbekischen Grenzübergang Farap einzurichten.

Das OSZE-Zentrum in Aschgabad bietet darüber hinaus in Zusammenarbeit mit dem TACIS-Programm der EU Englisch- und EDV-Grundkurse speziell für turkmenische Zoll- und Grenzbeamte aus Aschgabad und den Regionen

an. Bis 2006 wurden auf diese Weise fast 300 Beamte geschult. Die Kurse werden fortgesetzt. Zollbeamte, die den EDV-Grundkurs erfolgreich absolviert haben, entwickelten kürzlich ein EDV-gestütztes Zollabfertigungsprogramm, mit dessen Hilfe die Wartezeiten an den Grenzübergangspunkten deutlich reduziert werden können.

Terrorismusbekämpfung

Auch wenn die turkmenischen Behörden derzeit keine unmittelbare Bedrohung durch einheimischen oder ausländischen Terrorismus oder Extremismus sehen, sind sie dennoch an den Aktivitäten der OSZE im Bereich der Terrorismusbekämpfung interessiert.

Das OSZE-Zentrum veranstaltete 2004 ein Seminar, das sich dem weltweiten Kampf gegen den Terrorismus widmete. Auch im Rahmen eines Grenzmanagementlehrgangs wurde auf Techniken zur Verhütung terroristischer Anschläge eingegangen, was vor allem bei den Teilnehmern aus den Strafverfolgungs- und Justizbehörden auf lebhaftes Interesse stieß. Zudem ermöglichte das Zentrum sechs Polizeibeamten aus Turkmenistan die Teilnahme an einem OSZE-Regionalprojekt zur wirksameren Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus. In dem viermonatigen Ausbildungsprogramm, das vom OSZE-Koordinator in Usbekistan organisiert wurde und im Mai 2007 begann, sollte die regionale Zusammenarbeit zwischen den Polizeihundestaffeln der zentralasiatischen Staaten gestärkt werden. Ziel des Lehrgangs war es, die theoretischen und praktischen Fähigkeiten der Hundeführer und der Spürhunde beim Aufspüren von Sprengstoffen und Waffen, bei der Festnahme bewaffneter Straftäter und bei der Befreiung von Geiseln im Rahmen von Antiterrorismuseinsätzen zu verbessern. Im November 2007 führte das Zentrum einen Workshop zum Thema „Terrorismusbekämpfung und Schutz der Grundrechte“ durch, der sich an Sicherheitsbeamte wendete.

Drogenbekämpfung

Drogenmissbrauch und Drogendelikte stellen weiterhin ein gravierendes Problem für Turkmenistan dar. In Form von Workshops und Praxislehrgängen im In- und Ausland unterstützt das OSZE-Zentrum die Bemühungen Turkmenistans, Drogenmissbrauch und Drogenhandel zu bekämpfen. Die bisherigen Lehrgänge wurden von den turkmenischen Behörden sehr gut angenommen; die Schulungsexperten des Zentrums genießen auch bei anderen Geberorganisationen hohes Ansehen. In diesem Zusammenhang hat das Zentrum im Juli 2007 drei dreitägige Praxislehrgänge für Grenz- und Zollbeamte, die an Grenzübergangsstellen der turkmenisch-iranischen Grenze eingesetzt sind, durchgeführt.

Polizeiarbeit

Auf der Grundlage ihrer besonderen Erfahrung im Bereich Polizeiarbeit kann die OSZE den turkmenischen Polizeikräften wertvolle Unterstützung leisten.

Die Polizei in Turkmenistan steht vor ernsthaften Problemen wie etwa Kriminalität, Korruption und Willkür in den eigenen Reihen sowie mangelndes Vertrauen in die Arbeit der Polizei seitens der Bevölkerung. Um das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei wiederherzustellen und um die Professionalität der Polizeibeamten zu erhöhen, hat das OSZE-Zentrum gemeinsam mit der türkischen Polizeiakademie in Ankara 2006 und 2007 jeweils einen einwöchigen Lehrgang im Bereich bürgernahe Polizeiarbeit durchgeführt.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension

Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen

Zu den Arbeitsschwerpunkten des OSZE-Zentrums in der Wirtschafts- und Umweltdimension gehört die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Im Bereich Wirtschaftsentwicklung konzentriert sich das Zentrum in erster Linie auf die Etablierung marktwirtschaftlicher Mechanismen, die Herausbildung eines privaten Unternehmertums und den Tourismussektor. Das Zentrum organisiert Vorlesungen zu den Themen Weltwirtschaft und internationale Wirtschaftsbeziehungen sowie globale Finanzmärkte und internationales Finanzwesen. Es hat eine vierbändige Sammlung nationaler Rechtsvorschriften für die unternehmerische Tätigkeit herausgegeben und ein Curriculum für angehende Unternehmer sowie einen interaktiven Simulationskurs für praktische Unternehmensführung entwickelt. Um die Fächer Volks- und Betriebswirtschaft an den Hochschulen zu fördern, plant das Zentrum den Aufbau sogenannter Ressourcenzentren sowie spezifische Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, damit sich Jungunternehmer im Rechts- und Institutionendschungel schneller zurechtfinden.

Seit Anfang 2004 unterstützt das OSZE-Zentrum in Zusammenarbeit mit dem TACIS-Programm der EU einen revolvierenden Mikrokredit-Fonds für freiwillige Bauernverbände. Durch das Projekt konnten bis heute sechs Verbände dabei unterstützt werden, Wirtschaftspotenziale im ländlichen Raum zu erschließen. So wurden etwa ein Gewächshaus für Zitrusfrüchte und eine Molkerei aufgebaut.

2006 unterstützte das Zentrum eine Schulung, in deren Rahmen 200 junge Menschen aus Aschgabad und den Regionen Turkmenistans ein Training zur Nutzung von Arbeitsmarktchancen und zum Karriereaufbau erhielten. Darüber hinaus wurden hier auch Grundlagen des Tourismusmanagements vermittelt. Mehr als die Hälfte der Teilnehmer fanden im Anschluss an das Seminar einen Arbeitsplatz im Tourismussektor, andere erhielten einen Praktikumsplatz im Bereich touristische Dienstleistungen.

Das OSZE-Zentrum reagierte auf das Interesse Turkmenistans am Ausbau des Tourismus mit der Förderung einer Studienreise für Mitarbeiter des Archäologieparks Merw nach Großbritannien und der Veröffentlichung eines touristischen Werbeprospekts über die antike Stadt Merw. Außerdem ist geplant, das Land bei der Entwicklung gemeindeorientierter Tourismusmodelle

(*community-based tourism*, CBT) zu unterstützen, die Verdienstmöglichkeiten für die Bürger schaffen und ihnen die Gründung kleiner Unternehmen ermöglichen. Turkmenistan möchte außerdem seine Küste am Kaspischen Meer erschließen. Hier könnte sich das OSZE-Zentrum an der Ausrichtung einer Konferenz oder einer Schulung beteiligen, die darauf ausgerichtet ist, die Tourismusindustrie in dieser Region zu entwickeln.

Umweltschutz

In seinem Programm zum Umweltschutz fördert das OSZE-Zentrum in Aschgabad die Umsetzung des Nationalen Umweltaktionsplans. Es unterstützt die im Rahmen des Aktionsplans eingerichteten Ressourcenzentren und die Herausgabe monatlicher Umweltberichte und ermöglichte einem Umweltjournalisten aus Turkmenistan die Teilnahme am internationalen Umweltfilmfestival. Das Zentrum hat außerdem die Ressourcenzentren in Aschgabad und Mary ausgestattet bzw. renoviert und gemeinsam mit der Stadtverwaltung von Khazar eine Reihe von Umwelt-Sommercamps am Kaspischen Meer organisiert.

Die menschliche Dimension

Im Bereich der menschlichen Dimension bietet das Zentrum regelmäßig individuelle Rechtsberatung an. Ratsuchende richten sich mit sehr unterschiedlichen Anliegen an das Zentrum, die von Foltervorwürfen, Einschränkungen der Bewegungsfreiheit und der Verweigerung eines ordentlichen Gerichtsverfahrens über die Zwangsräumung ohne angemessene Entschädigung bis hin zur Schikanie von Minderheiten und religiösen Gruppen reichen. Durch Rechtsberatung und die Vorbereitung von Rechtsbeschwerden bei Gericht hat das Zentrum dazu beigetragen, die Freilassung von rechtswidrig verurteilten Personen zu erwirken, Einzelpersonen bei der Ausreise unterstützt und insgesamt den Bürgern des Landes dabei geholfen, ihre Rechte wahrzunehmen. Einzelne Personen konnten sich außerdem mit Hilfe des Zentrums an die Staatliche Kommission für die Berücksichtigung von Beschwerden der Bürger über die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden wenden, die von der neuen Regierung im Februar 2007 eingerichtet wurde.

Darüber hinaus bietet das Zentrum das Expertenwissen der OSZE auf dem Gebiet der Gesetzgebung und Beratung zu bewährten Verfahren bei der Rechtsreform an. Es ist zu erwarten, dass sich die Zusammenarbeit in diesem Bereich, speziell bei der Reform der Wahlgesetzgebung und bei der Strafrechtsreform, deutlich weiterentwickeln wird.

Menschenrechte

In Zusammenarbeit mit dem turkmenischen Nationalen Institut für Demokratie und Menschenrechte veranstaltet das Zentrum regelmäßig Seminare über internationale Menschenrechtsstandards. Teilnehmer der Seminare sind in

erster Linie Beamte der Strafverfolgungsbehörden, Parlamentarier sowie Richter und Staatsanwälte. 2006 und 2007 fanden außerdem spezielle Seminare zu Menschenrechtsstandards bei Festnahmen und Inhaftierungen sowie zum Recht auf Verteidigung statt. Zusätzlich wurden für Studenten des Fachbereichs Internationales Recht an der Turkmenischen Staatsuniversität Lehrveranstaltungen zum Thema Internationales Recht und Menschenrechte angeboten. 2007 wurde für nationale Wahlbeobachter ein Seminar über internationale Standards bei demokratischen Wahlen durchgeführt.

Zivilgesellschaft

Das Zentrum ermöglicht Vertretern der Zivilgesellschaft die Teilnahme an Konferenzen, Seminaren und Workshops im Ausland. Turkmenische Bürger und staatliche Bedienstete nahmen zum einen am zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension der OSZE in Warschau teil, das sich mit der Aufrechterhaltung von Rechtsstaatlichkeit und der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit beschäftigte, zum anderen an der Arbeitsgruppe Bildung, die vom Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten in Astana ins Leben gerufen wurde. Zusätzlich unterstützt das Zentrum landesweit eine Reihe von Einrichtungen, die sich mit Gesundheitsfragen und Reproduktionsrechten beschäftigen. Schließlich sponsert das Zentrum Sommercamps für Jugendliche, um deren aktive Beteiligung am öffentlichen Leben und bei der Entwicklung Turkmenistans zu fördern.

Bildung

Das OSZE-Zentrum fördert Englisch- und Computerkurse für Beschäftigte im Bildungs-, Gesundheits- und Transportwesen, im Maschinenbau und in der Verwaltung. Das Angebot, das die Fördermaßnahmen im Rahmen des EU-TACIS-Programms TEMPUS ergänzt, richtet sich an Beschäftigte sowohl aus Aschgabad als auch aus den turkmenischen Provinzen. Es zielt auf die Professionalisierung von Staatsbediensteten ab und soll deren Fähigkeiten verbessern, mit der internationalen Gemeinschaft in Kontakt zu treten.

Ein besonderes Augenmerk des Zentrums liegt auf dem Bereich Bildung und Ausbildung Jugendlicher. So unterstützt es den Betrieb von fünf Ressourcenzentren, in denen ebenfalls Englisch- und Computerkurse angeboten sowie Schulungen in unterschiedlichen Themenfeldern (Gleichstellungsfragen, Mitarbeiterführung, Schreiben und Journalismus, gesunde Lebensführung) durchgeführt werden. Mehr als 1.000 Personen haben bislang an diesen Maßnahmen teilgenommen, die durch die Herausgabe eines dreisprachigen Leitfadens und methodischen Schulungshandbuchs für Lehrer, die Englisch als Fremdsprache unterrichten, sowie diverser Aufklärungsbroschüren zum Thema HIV/AIDS und Drogenmissbrauch ergänzt werden.

Das Zentrum informiert landesweit über die OSZE-Akademie in Bischkek und hilft einheimischen Bewerbern bei der Vorbereitung der Bewerbungsun-

terlagen. Auf diese Weise beteiligt sich das OSZE-Zentrum unmittelbar am Masterprogramm der Akademie.

Im Februar 2007 öffnete eine Informationsstelle ihre Türen im OSZE-Zentrum in Aschgabad. Hier werden Informationen zu den Prinzipien, Verpflichtungen und Aktivitäten der OSZE sowie zur OSZE-Forschung bereitgestellt. Darüber hinaus verfügt die Stelle über Computerarbeitsplätze und Internetzugänge, die von den Besuchern genutzt werden können. Die Informationsstelle wird monatlich von etwa 300 Besuchern aus Aschgabad und den Regionen in Anspruch genommen – vom einfachen Bürger über Schüler und Studenten bis hin zu Wissenschaftlern. Hier finden ebenfalls Lehrgänge und Schulungen statt, dazu Runde Tische, Diskussionsveranstaltungen und Vorträge über politische, wirtschaftliche und ökologische Themen. Auch Menschenrechtsthemen sind zahlreich vertreten, darunter Pressefreiheit, Gleichstellungsfragen und häusliche Gewalt, um nur einige zu nennen.

Zusammenfassung und Ausblick

In den mehr als 15 Jahren, die seit dem Beitritt Turkmenistans zur OSZE vergangen sind, haben Turkmenistan und die OSZE viel erreicht. Doch es gibt noch viel zu tun – Turkmenistan und die OSZE müssen weiter intensiv am Fortkommen der politischen und wirtschaftlichen Reformen und an der demokratischen Transformation arbeiten und sich um Sicherheit, Stabilität und Wohlstand im Land und in der gesamten Region Zentralasien bemühen.

In Zukunft wird sich das OSZE-Zentrum in Aschgabad auch weiterhin darauf konzentrieren, eine Plattform für den Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen Turkmenistan und anderen OSZE-Teilnehmerstaaten zu etablieren und seine Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen und Vertretern der Zivilgesellschaft auszubauen. Auf diese Weise soll Turkmenistan der Weg geebnet werden, alle seine OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen. Im Rahmen seiner programmatischen Aktivitäten wird das Zentrum seinen Schwerpunkt auf die Bereiche Rechtsstaatlichkeit, Bildung, Umweltbewusstsein, Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen, Polizeiarbeit sowie die Bekämpfung von Drogenkonsum und illegalem Drogenhandel legen. Die Programme mit der größten Resonanz und besonders erfolgreiche Projekte sollen fortgeführt und ausgeweitet werden. Das OSZE-Zentrum begrüßt die wichtigen ersten Schritte, die Turkmenistan eingeleitet hat, um sich gegenüber der internationalen Gemeinschaft stärker zu öffnen und Reformen in einer Reihe wichtiger Bereiche durchzuführen. Das Zentrum bietet seine Unterstützung in diesem Reformprozess an und möchte Turkmenistan dabei helfen, den Dialog und die Zusammenarbeit mit der OSZE und ihren Institutionen zu intensivieren. Es bleibt zu hoffen, dass Turkmenistan die vorhandenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der OSZE in den verschiedenen Bereichen gemeinsamen Interesses in vollem Umfang wahrnehmen wird.

Der OSZE-Projektordinator in Usbekistan¹

Am 30. Juni 2006 legten die OSZE-Teilnehmerstaaten den Grundstein für eine neue Form der Zusammenarbeit mit der Republik Usbekistan: An die Stelle des OSZE-Zentrums in Taschkent trat der OSZE-Projektordinator in Usbekistan.

Der Projektordinator in Usbekistan hat die Aufgabe, der Regierung Hilfeleistung bei ihren Bemühungen um die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität, einschließlich der Bekämpfung des Terrorismus, gewalttätigen Extremismus, Drogenhandels und anderer transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen, zu leisten, sie bei der sozioökonomischen Entwicklung des Landes und beim Umweltschutz zu unterstützen und ihr bei der Umsetzung der OSZE-Prinzipien, einschließlich derjenigen, die die Entwicklung der Zivilgesellschaft betreffen, behilflich zu sein.

Der Projektordinator setzte die Arbeit der OSZE zur Unterstützung der usbekischen Behörden im Kampf gegen Terrorismus und Drogenhandel fort. Er hat seine Arbeit im Wirtschafts- und Umweltbereich verstärkt und widmete sich vor allem der Förderung des Unternehmertums sowie von *Good Governance* in Ortsgemeinden. Die OSZE ermutigte auch zur Gleichstellung der Geschlechter und unternahm Schritte zur Bekämpfung des Menschenhandels.

Prioritäten und Projekte

Kapazitätsaufbau

Der OSZE-Projektordinator ermöglichte usbekischen Beamten die Teilnahme an mehreren Workshops, die unter der Schirmherrschaft der OSZE standen und sich u.a. mit der Bekämpfung des Terrorismus, der Sicherheit von Reisedokumenten und der Unterbindung des Drogenhandels befassten. Im Anschluss daran legten die usbekischen Behörden ihre Empfehlungen für zukünftige gemeinsame Aktivitäten mit der OSZE-Feldpräsenz vor.

Das Internetcafé für Journalisten

Die Feldpräsenz stellte Medienvertretern in der ersten Hälfte des Jahres 2006 den freien Internetzugang zur Verfügung. Journalisten, Medienschaffende und Studenten von Publizistikfakultäten nahmen das Angebot an und nutzten

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder und nicht die offiziellen Positionen der OSZE oder einer ihrer Institutionen.

das Internetcafé ebenso wie die angebotenen Schulungskurse zur Verbesserung ihrer Computer- und Internetkenntnisse

Rechtsambulanz für Journalisten

Das Büro des Projektkoordinators organisierte Beratungen und rechtliche Unterstützung für Journalisten und Medienvertreter. Die Anwälte der von der OSZE unterstützten Rechtsambulanz unterwiesen Journalisten und Medienvertreter in Fragen des Medienrechts, berieten Journalisten vor der Veröffentlichung ihrer Artikel hinsichtlich deren Vereinbarkeit mit der nationalen Gesetzgebung und fungierten als Rechtsbeistände und Vertreter vor Gericht.

Informations- und Schulungszentrum

Gemeinsam mit dem Kooperationsbüro von *EuropeAid*² gründete der OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan ein Informations- und Schulungszentrum für Abgeordnete des Unterhauses des Parlaments, stellte die Ausrüstung zur Verfügung, unterstützte den täglichen Betrieb und gab Anleitungen für die Ausarbeitung geeigneter Lehrpläne für das Zentrum. Darüber hinaus haben der Projektkoordinator und *EuropeAid* ein Buch über „Die gesetzgebende Kammer des usbekischen Parlaments“ herausgegeben und gemeinsam eine Studienreise für Parlamentarier in Länder der Europäischen Union und nach Russland organisiert.

Steuerung der Arbeitsmigration

Im Januar 2006 ermöglichte die OSZE-Feldpräsenz einer usbekischen Delegation die Teilnahme an einem Workshop zum Thema „Steuerung der Arbeitsmigration in Zentralasien“, die in Almaty stattfand. Der Delegation gehörten Vertreter des Innenministeriums, des Zentrums für effiziente Wirtschaftspolitik, das dem Wirtschaftsministerium untersteht, des Ministeriums für Arbeit und sozialen Schutz der Bevölkerung und des Zentrums für Sozial- und Marketingforschung an.

Förderung des Unternehmertums

Das Büro des Projektkoordinators veranstaltete gemeinsam mit der usbekischen Jugend-Sozialbewegung Schulungskurse, in denen Jugendlichen unternehmerische Grundkenntnisse vermittelt wurden, und bot Frauen in Zusammenarbeit mit dem usbekischen Frauenkomitee eine Reihe von betriebswirtschaftlichen Schulungskursen an. Im Rahmen des Projekts „Förderung des Aufbaus der Schiedsgerichtsbarkeit und Unterstützung von Bauern in Usbe-

2 *EuropeAid*, das Europäische Amt für Zusammenarbeit, ist eine Behörde der Europäischen Kommission zur Verwaltung der weltweiten EU-Außenhilfeprogramme und -projekte.

kistan“ führten die OSZE, der usbekische Bauernverband und die NGO *Forschungszentrum für Rechtsprobleme* Schulungskurse durch, in denen einheimische Rechtsanwälte eine Einführung in die Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit und die Rechte der Bauern erhielten. Auf der Grundlage der Stellungnahmen der jeweiligen Teilnehmer erarbeitete die OSZE Empfehlungen, um ihnen bei der Überwindung von Hindernissen zu helfen, die ihrer unternehmerischen Tätigkeit im Wege stehen.

Kampf gegen den Drogenhandel

Die OSZE-Feldpräsenz finanzierte die Herausgabe von 1.000 Exemplaren des Informationsbulletins über die Drogensituation in Zentralasien im Jahr 2005, das vom Staatlichen Informations- und Analysezentrum für Drogenbekämpfung, das dem usbekischen Ministerkabinett untersteht, ausgearbeitet worden war. Es beruht auf Informationen, die von den nationalen Drogenbekämpfungszentren in den Nachbarstaaten übermittelt worden waren.

Sicherheitsfragen im regionalen Verkehrswesen

Der Projektkoordinator unterstützte die Teilnahme einer usbekischen Delegation am OSZE-Wirtschaftsforum 2006, das sich mit dem Thema Verkehr befasste. Im Anschluss daran gab das Büro des Projektkoordinators ein Handbuch mit internationalen Straßenverkehrsregeln und -verordnungen sowie praktischen Tipps für ortsansässige Fernfahrer heraus.

Förderung von Good Governance in Ortsgemeinden

Im ersten Halbjahr 2006 nahmen rund 150 Vertreter der Selbstverwaltungsgemeinden (*Mahallas*) im Ferghana-Tal an einem Pilotlehrgang zu grundlegenden Fragen der Haushaltserstellung, des Rechnungswesens und der Finanzberichterstattung teil, der von der Republikanischen Mahalla-Stiftung angeregt worden war. Diese vom OSZE-Projektkoordinator organisierte Schulungsmaßnahme machte die Teilnehmer mit den Instrumenten vertraut, die sie zur effizienten Verwaltung ihrer Gemeinden benötigen, und klärte über die Rechte, Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten der Volksvertreter auf.

Umwelterziehung

Die OSZE unterstützte eine Arbeitsgruppe, die mit der Ausarbeitung eines Lehrplans für Umwelterziehung an Sekundarschulen mit dem Schwerpunkt Wasserreinhaltung befasst ist.

Förderung der Eigenständigkeit von Frauen

Gemeinsam mit staatlichen, nichtstaatlichen und internationalen Organisationen führte das Büro des Projektkoordinators im Anschluss an den Lehrgang „Verbesserung der nationalen Mechanismen in Gleichstellungs- und Entwicklungsfragen“ eine Reihe von regionalen Schulungen durch, die die Teilnehmer in die Lage versetzen sollten, sich stärker für die Gleichstellung der Geschlechter einzusetzen. Das Büro unterstützte auch zwei Fernsehdokumentationen, in denen engagierte usbekische Frauen porträtiert wurden, organisierte zwei Gesprächsrunden in den Regionen zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW*) und unterstützte die Herausgabe von 100 Exemplaren des Handbuchs über „Nationale und Monitoring-Berichte über die CEDAW-Umsetzung in Usbekistan“.

Verhütung von Menschenhandel

Von Februar bis Juli 2006 konzentrierte die Feldpräsenz ihre Tätigkeit auf die Verhütung von Menschenhandel, in dem sie in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Strafverfolgungsbehörden zwei Aufklärungskampagnen durchführte. Sie ließ darüber hinaus das vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) herausgegebene *Handbook on National Referral Mechanisms* ins Usbekische übersetzen.

Aufbau von Kapazitäten in der Volksanwaltschaft

Im Februar 2006 unterstützte der OSZE-Projektkoordinator den usbekischen Ombudsmann (Volksanwalt) bei der Durchführung von Seminaren über seine Arbeit und einschlägigen Workshops in den Regionen. Die OSZE finanzierte die Herausgabe von 1.000 Exemplaren des Handbuchs „Volksanwälte in aller Welt“, das die Erfahrungen mehrerer Länder beim Aufbau von Volksanwaltschaften beschreibt. In Zusammenarbeit mit dem usbekischen Ombudsmann organisierte der Projektkoordinator eine Konferenz zum Thema „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen dem Ombudsmann und der gesetzgebenden Kammer des nationalen Parlaments“, an der internationale Experten teilnahmen.

Unterstützung bei der Aufklärung in Rechtsfragen

Die Feldpräsenz unterstützte die Ausarbeitung, Herausgabe und Verteilung des Handbuchs „Rechtsmittel an Zivilgerichten“.

Gefängnisreform

Im Jahr 2006 stellte der OSZE-Projektordinator in Usbekistan der Ressourcenstelle des Schulungszentrums für Justizvollzugsbeamte 1.100 Bücher in russischer und usbekischer Sprache sowie freien Zugang zum Internet für Lehrer und Auszubildende des Zentrums, das 2005 von der OSZE-Feldpräsenz in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium gegründet worden war, zur Verfügung. Rund 400 Mitarbeiter aus verschiedenen Strafvollzugsanstalten in ganz Usbekistan nutzten dieses Angebot.

Fünfzehn Jahre Transformation in Zentralasien und die OSZE

Einführung

Ein zentrales Element der Krise der OSZE¹ ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen ihren westlichen Teilnehmerstaaten und den Führungen jener Länder, die der OSZE vorwerfen, sie verfolge ihnen gegenüber eine einseitige Politik des Durchsetzens der „menschlichen Dimension“ (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte) und verletze damit grundlegende Prinzipien der Schlussakte von Helsinki, „wie die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Achtung der staatlichen Souveränität“.² Das ist natürlich ein Vorwurf an den Westen. Dieser besteht unverändert darauf, dass alle OSZE-Staaten sich der KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 zu unterwerfen haben, die postuliert, „die Demokratie als die *einzig*e Regierungsform [...] aufzubauen, zu festigen und zu stärken“.³ „Das Hauptproblem scheint [...] in Unstimmigkeiten über die menschliche Dimension zu bestehen.“⁴ Wie dieser zentrale Widerspruch überwunden werden kann, ist die große Frage. Vor ihr stehen jedoch nicht nur alle Seiten in der OSZE, sondern Europa als Ganzes. Für beide ist es von größter Tragweite, ob es gelingt, sie im Sinne eines Kompromisses positiv zu klären. Denn Europa sollte sich für ein neues politisches Aufgabenfeld wappnen: den Umgang mit dem euro-asiatischen Kontinentalraum. Europa hat über die OSZE seine politischen Grenzen bis nach China und Afghanistan ausgedehnt. An seinem südlichen Rand ist dieser euro-asiatische Raum von einem Gürtel islamischer Staaten umgeben.

-
- 1 Vgl. Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe: Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, Missions*, CORE Working Paper Nr. 13 (in Zusammenarbeit mit Alyson Bailes, Victor-Yves Ghebali, P. Terrence Hopmann und Andrei Zagorski), Hamburg 2006, online verfügbar unter: http://www.core-hamburg.de/CORE_english/pub_working_papers.htm; auch abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2005*, Baden-Baden 2006, S. 425-466.
 - 2 Zitiert nach: *Postojannoe Predstavitel'stvo Rossijskoj Federacii pri OBSE, Vystuplenie Postojannogo Predstavitelja Rossijskoj Federacii, A.N. Borodovkina, na zasedanii Postojannogo soveta OBSE* [Rede des Ständigen Vertreters der Russischen Föderation, A.N. Borodavkin, vor dem Ständigen Rat der OSZE], PC.Del/630/04, 8. Juli 2004, S. 1 (eigene Übersetzung).
 - 3 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. 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. A.2, S. 2 (Hervorhebung durch den Autor).
 - 4 Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 15 (eigene Übersetzung).

Die Dimensionen jenes nunmehr gemeinsamen euro-asiatischen Kontinentalraums sind mit Europa, der Russischen Föderation, Zentralasien, China, Indien u.a. weltweit unvergleichlich. Er bildet in jeder Hinsicht die wichtigste „strategische Reserve“ Europas. Wenn „[i]n dieser Welt [...] Europa selbstbestimmt werden“⁵ und „globale Handlungsfähigkeit [...] gewinnen“⁶ will, wozu es entschlossen zu sein scheint, so werden strategische Partnerschaften in diesem Raum dafür *die* zentrale Bedingung sein. Das gilt insbesondere im Kontext eines transatlantischen Umfelds, das laut Egon Bahr dadurch gekennzeichnet ist, „[...] dass sich die Nähe, wie wir sie im Kalten Krieg erlebt haben, zwischen Amerika und Europa nicht wieder herstellen lässt“.⁷ Daraus ergibt sich, so folgert Bahr, „dass sich die Selbstbestimmung Europas nur durch eine Emanzipation von Amerika erreichen lässt“.⁸ Und: „Es ist eine europäische Verantwortung, dass ‚Kooperation‘ zum Schlüsselwort unseres Jahrhunderts wird.“⁹

Europäische Selbstbestimmung, euro-asiatischer Kontinentalraum, strategische Partnerschaften und Kooperation als Schlüsselwort unseres Jahrhunderts: Untersucht man unter diesen Prämissen, wie sich in Zentralasien, der geostrategischen Mitte jenes Raums, nach fünfzehn Jahren Transformation das gesellschaftspolitische Umfeld sowie der Charakter und die Kooperationsvoraussetzungen der herrschenden Eliten entwickelt haben, und setzt man die heutige Situation ins Verhältnis zur Zeit der Unterzeichnung der Charta von Paris und der Entstehung der Transformationsstrategie des Westens gegenüber Zentralasien, so ergibt sich ein Bild, das im Folgenden nachgezeichnet werden soll.

Eine eigene nationale und regionale Identität

Fünfzehn Jahre Transformation haben Zentralasien, seine Gesellschaften sowie die Lebensbedingungen seiner rund 60 Millionen Menschen und 40 Völker grundlegend verändert. Das wichtigste Ergebnis der Transformationsperiode ist, dass sie erstmals in ihrer Geschichte eigene Staaten besitzen und über ihr nationales Schicksal selbst bestimmen. Für die Völker der Region ist dies ein historischer Wendepunkt.

Zugleich hat ein Prozess der Wiederbelebung der traditionellen geopolitischen Rolle Zentralasiens und insbesondere seiner Funktion als Brücke zwischen Ost- und Südwestasien, Russland und Europa begonnen. In diesem Prozess bildet sich relativ rasch auch das traditionelle zivilisatorische, kulturelle und religiöse Gesicht der Region wieder heraus. Einerseits treten der

5 Egon Bahr, Europas strategische Interessen, in: Internationale Politik, April 2007, S. 86-97, S. 93.

6 Ebenda, S. 88.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

9 Ebenda, S. 87.

muslimische Charakter der Mehrheit der Bevölkerung und der Islam, zu dem sich je nachdem, um welches Land es sich handelt, zwischen 60 und über 90 Prozent der Bevölkerung bekennen, immer stärker hervor. Andererseits erweist sich der aus der sowjetischen Periode überkommene Säkularismus als relativ fest verwurzelt, was sich in den Staatsbildungsprozessen widerspiegelt. Alle zentralasiatischen Staaten haben sich als säkulare Staaten konstituiert. Zu verhindern, dass Säkularismus und Islam miteinander in Konflikt geraten, ist für die weitere Entwicklung der Region von entscheidender Bedeutung.

In den vergangenen fünfzehn Jahren haben die zentralasiatischen Staaten enge Kooperationsbeziehungen mit den wichtigsten südlichen und östlichen Nachbarn entwickelt: mit China, Indien, Pakistan, Afghanistan, dem Iran und der Türkei. Das bedeutet, dass Zentralasien allmählich in den Kreis islamischer Staaten zurückkehrt, dem es historisch angehörte. Bis auf Turkmenistan sind alle zentralasiatischen Staaten Mitglieder der Schanghai-Kooperationsorganisation (SCO), der auch China und Russland sowie als Beobachter Indien, der Iran und Pakistan angehören.

Auf die Qualität und Dynamik der inneren Transformationsprozesse, die später noch geschildert werden, hat der Westen nachdrücklich Einfluss genommen.

Transformation und westlicher Nachdruck

Bewertet man die westliche Transformationsstrategie, so ist der politische, historische und theoretische Kontext nicht zu vernachlässigen, der in jenen Jahren des Umbruchs im Westen vorherrschte.

Die Transformation des sozialistischen in ein kapitalistisches Gesellschaftssystem war für den Westen von vornherein ein politisches Projekt. Die unumkehrbare Ausmerzungen aller politischen und ökonomischen Grundlagen der sozialistischen Gesellschaftsordnung hatte dabei Priorität. Wie auch immer gearteten Restaurationsversuchen galt es vorzubeugen. Als sicherster Weg dazu erschienen ihm Reformen, die möglichst direkt und schnell, ohne „evolutionäre“ Verzögerungen, vollendete Tatsachen schufen: die Implantierung von Marktwirtschaft und eines politischen Systems westlichen Typs. Außerdem mussten äußeren Einflüssen die Tore in die jungen Staaten des post-sowjetischen Raums geöffnet werden, um die Durchführung der Reformen zu forcieren.

Im theoretischen Umfeld verquickte sich damals die Diskussion über das geeignete „Management“ von Transformation mit derjenigen über die Rückwirkungen der Globalisierung auf die internationalen Beziehungen und die Politik. Im praktischen außenpolitischen Handeln setzte sich eine Art „post-nationaler“ konzeptioneller Ansatz durch. Er ging davon aus, dass „die Rolle des Nationalstaats durch die gestiegene Bedeutung der Menschenrechte und

die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft erheblich relativiert worden¹⁰ sei, dass dieser in seiner innerstaatlichen Kompetenz in einer Reihe von strategischen Hoheitsfeldern (Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschafts- und Finanzpolitik) einzuschränken und der Intervention äußerer Akteure zu öffnen sei.

Jener „postnationale“ Ansatz stand den Aufgaben einer erstmaligen Formung nationaler Staaten in Zentralasien diametral entgegen. Die Auffassung, dass Demokratie auch ein Sicherheitsgarant sei, verstärkte ihn noch. So empfahl Ernst-Otto Czempiel der westlichen Außenpolitik, Demokratisierung zum „oberste[n] und zentrale[n] Thema“ zu machen: „Sind nämlich alle Herrschaftssysteme im euro-atlantischen System demokratisiert und entwickelt, bestehen also überall Zustände und Bedingungen, wie sie die Atlantische Gemeinschaft kennzeichnen, dann ist das Problem umfassender Sicherheit gelöst, sind Stabilität und Gewaltfreiheit permanent gewährleistet. Der gewaltfreie, intervenierende Beitrag zur Demokratisierung aller Herrschaftssysteme muss zum Kern der Außenpolitik in der Gesellschaftswelt werden. [...] die deutsche Außenpolitik [muss] der Demokratisierungsstrategie den obersten Rang einräumen [...]“¹¹

Der theoretische Diskurs verkoppelte auch Demokratie und Marktwirtschaft zu einem Bedingungsgefüge. „Die einzige Bedingung, unter der Marktwirtschaft und Demokratie *gleichzeitig implantiert* werden und gedeihen können, ist die, dass beide einer Gesellschaft *von außen* aufgezwungen und durch internationale Abhängigkeitsverhältnisse für längere Fristen garantiert werden.“¹²

So entstand ein kompakter Ansatz der Gleichzeitigkeit der Transformation aller politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Systeme in einem „Frontalangriff“. Madeleine Albright formulierte in einer Rede in Taschkent im April 2000: „Die beste Methode eine bittere Pille einzunehmen ist, sie einfach im Ganzen herunterzuschlucken.“¹³

Die strategischen Kettenglieder dieses Ansatzes waren: „die revolutionäre Installierung einer Unternehmerklasse“¹⁴, die zielstrebige und umfassende Privatisierung des staatlichen und genossenschaftlichen Eigentums, die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente, möglichst das Auswechseln der Eliten sowie die Neugestaltung des politischen Systems auf der Grundlage

10 Rede des deutschen Außenministers, Joschka Fischer, vor der 54. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 22. September 1999 in New York (gekürzt), in: Internationale Politik, Dezember 1999, unter: <http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1999/dezember99/>.

11 Ernst-Otto Czempiel, Intervention in den Zeiten der Interdependenz, HSFK-Report 2/2000, Frankfurt am Main, S. 22.

12 Claus Offe, Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, New York, 1994, S. 65 (Hervorhebung durch den Autor).

13 Speech by Secretary of State Madeleine K. Albright, University of World Economy and Diplomacy, Taschkent, 7. April 2000 (eigene Übersetzung).

14 Offe, a.a.O. (Anm. 12), S.60.

des Modells repräsentativer Demokratie mit seiner charakteristischen Gewaltenteilung.

Der Westen übte also von vornherein über seine internationalen Organisationen und bilateralen Beziehungen auf alle Transformationsprozesse und die Führungen der zentralasiatischen Staaten, welche diese zu implementieren hatten, einen gewaltigen äußeren Druck aus. Die OSZE spielte und spielt als „einer der Agenten des Wandels“¹⁵ in diesem Szenarium eine zentrale Rolle. Indem sie die menschliche Dimension als „Kern der Anstrengungen zur Gewährleistung umfassender Sicherheit“¹⁶ in Zentralasien sieht, machte sie sich zu einer zentralen Trägerin der westlichen Strategien gegenüber den zentralasiatischen Gesellschaften und deren Führungen.¹⁷

Qualität und Dynamik der inneren Transformationsprozesse

Beeinflusst von der jeweiligen politischen Kultur, historisch gewachsenen gesellschaftlichen Hierarchien und Loyalitäten sowie den ökonomischen Voraussetzungen verliefen die Transformationsprozesse in den einzelnen Ländern unterschiedlich: Von nur geringfügigen Resultaten wie in Turkmenistan bis hin zu tiefergehenden Ergebnissen wie in Kasachstan. Insgesamt zeichnet sich nachfolgendes Bild ab.¹⁸

Regionale Ausdifferenzierung

Nach fünfzehn Jahren tritt eine gewisse Ausdifferenzierung zutage: Aufgrund seiner reichen Erdöl- und Erdgasvorkommen sowie weitreichender marktwirtschaftlicher Reformen ragt Kasachstan ebenso hervor wie – ebenfalls dank seiner fossilen Energieträger – Turkmenistan. Kasachstan, mit 2,7 Millionen km² der neuntgrößte Staat der Welt, entwickelt sich zu einer Art regionaler Großmacht. Die nachgewiesenen Reserven seiner drei wichtigsten Erdöllagerstätten belaufen sich auf rund 53 Milliarden Barrel. Außerdem verfügt es über sechs Prozent der Weltreserven an Eisenerz und hat einen Anteil von 2,3 Prozent an der Weltkupferproduktion. Bei nur 15,2 Millionen Einwohnern flossen seit 1993 28,4 Milliarden US-Dollar Direktinvestitionen in das Land. Das sind 80 Prozent der in Zentralasien getätigten Auslandsinvestitionen. Der Zuwachs des BIP betrug in den letzten Jahren rund neun Prozent.

15 Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S.12 (eigene Übersetzung).

16 Organization for Security and Co-operation in Europe, 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, S. 7 (eigene Übersetzung).

17 „Fragen der menschlichen Dimension sind zum wichtigsten Tätigkeitsfeld der OSZE geworden [...]“ Zellner, a.a.O. (Anm. 1), S. 26 (eigene Übersetzung).

18 Eine detailliertere Analyse findet sich in: Pjatanadtsat let, kotorie izmenili Centralnuju Aziju [Fünfzehn Jahre, die Zentralasien verändert haben], International Centre for Strategic and Political Studies, Moskau 2006.

Am entgegengesetzten Pol finden sich die ökonomisch am geringsten entwickelten Staaten wieder: Kirgisistan und im südöstlichsten Zipfel Zentralasiens Tadschikistan.

Eine Zwischenposition nimmt Usbekistan ein. Die drei zuletzt genannten Staaten grenzen an das Ferghana-Tal, eine konfliktreiche Region mit traditioneller islamischer Verwurzelung. Diese Länder scheinen sich zu einer geopolitischen Gruppe zu entwickeln.

Ökonomische und politische Transformationsergebnisse

Auf wirtschaftlichem Gebiet hat die Transformation bereits zu einer neuen Systemqualität geführt. Wenn auch in unterschiedlicher Tiefe, so wurden doch überall radikale Wirtschaftsreformen und eine umfangreiche Privatisierung durchgeführt; der private Wirtschaftssektor zog an und die Währungen der meisten Staaten sind frei konvertierbar. Die marktwirtschaftlichen Grundlagen sind insgesamt gelegt. Ein Weg zurück zum sozialistischen Wirtschaftssystem kann als ausgeschlossen gelten.

Gleiches gilt für die Politik. Bei allen Einschränkungen existieren in allen Staaten demokratische Basisstrukturen: demokratische Verfassungen, Parlamente, eine Jurisprudenz, mehrere Parteien und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) sowie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen.

Ungeachtet dessen dominieren jedoch autoritäre Herrschaftsregime, an deren Spitze Präsidenten mit großer Machtfülle stehen. Doch auch hier darf eine gewisse Vielfalt nicht übersehen werden: von totalitär, wie in Turkmenistan, bis zu einer Art „aufgeklärter, gelenkter Demokratie“, wie in Kasachstan.

Legt man die Kriterien repräsentativer Demokratie zu Grunde, weist die politische Transformation allerdings gravierende Schwächen auf: Es gibt weder eine echte Gewaltenteilung noch ein System von *checks and balances*, das die Staatsgewalt kontrolliert; Menschen- und Bürgerrechte sind eingeschränkt und werden nicht selten brutal verletzt, die Medienfreiheit ist beschränkt, es gibt keine demokratischen Machtübergabemechanismen, Parteien, Gewerkschaften und NGOs sind schwach und noch immer kein vollwertiger Bestandteil des parlamentarischen Systems. Eine Studie der Bertelsmann-Stiftung schätzt ein, dass „mit Ausnahme der kommunistischen Parteien keine der Parteien über eine breite Mitgliedschaft oder eine stabile gesellschaftliche Verankerung verfügt“.¹⁹

Besonders schädlich für die weitere Entwicklung der einzelnen Staaten und der Region als Ganzes ist die Monopolisierung von Macht in den Händen relativ enger, sich an partikularen Interessen orientierender Herrschaftsgruppen. Dadurch herrscht ein hoher Grad an partikularistischer Enge, der in besonderem Maße die Entwicklung einer regionalen Kooperation behindert, welche für die gesamte Region überlebenswichtig ist.

19 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Bertelsmann Transformation Index 2003, Gütersloh 2004, S. 163.

Die ökonomischen Folgen der Transformation für den Staatsformungsprozess

Die meisten zentralasiatischen Staaten, mit Ausnahme Kasachstans (so behaupten jedenfalls kasachische Veröffentlichungen), erlebten nach dem Zusammenbruch der UdSSR zunächst einen rasanten Wirtschaftseinbruch. Ab Mitte der 90er Jahre lässt sich eine Erholung beobachten, die jedoch als relativ zu bewerten ist, da sie die Werte der letzten Jahre der sowjetischen Periode nicht erreichen konnte. Im Durchschnitt betrug der Zuwachs des BIP von 1997 bis 2001 6,1 Prozent.²⁰

In Kirgisistan, Tadschikistan und teilweise auch in Usbekistan haben die Privatisierung des ehemals staatlichen und die Schwächung des genossenschaftlichen Sektors eine Deindustrialisierung bewirkt. Der größte Teil der Produktionsmittel ist verschlissen und nicht konkurrenzfähig. Auslandsinvestitionen wandern im Wesentlichen nicht in die Entwicklung von Industrie, sondern in die Energieträgerausbeutung.

Mit Ausnahme Kasachstans und Turkmenistans, die auf Gewinne und einen gewissen Industrialisierungsschub aus der Grundrente (Erdöl- und Erdgas) rechnen können, befinden sich die Staaten somit heute in derselben wirtschaftlichen Ausgangslage wie die meisten Entwicklungsländer: Sie sind abhängig von der Gewinnung und dem Export von Rohstoffen wie Energieträgern, d.h. fossilen Brennstoffen (Erdgas: 3,3 Prozent der Weltreserven) und Hydroenergie, sowie Edelmetallen, Baumwolle, Erzen, Aluminium und Uran (19,7 Prozent der Weltreserven)

Die strategischen Gefahren dieser einseitigen Wirtschaftsprofilierung sind bekannt: materiell-technische Unterentwicklung, hohe Abhängigkeit von den Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten, Arbeitslosigkeit und Umweltschäden. Hinzu kommt, dass sich lediglich kleine Unternehmergruppen den Gewinn aus dem Rohstoffexport aneignen, was zu einem schwachen Binnenmarkt führt und die soziale Polarisierung vorantreibt.

Mit anderen Worten: Nach dem Zerfall der arbeitsteiligen Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der UdSSR war die Transformationsstrategie nicht gezielt auf die Schaffung solider Grundlagen einer selbsttragenden ökonomischen Entwicklung der jungen Staaten ausgerichtet.

Auswirkungen der Transformation auf die Lebensqualität der Bevölkerung

Unzweideutig ist festzustellen, dass die Transformation die Lebensqualität der Bevölkerung drastisch verschlechtert hat. Zentralasien bleibt weit hinter den Millenniumszielen der Vereinten Nationen für die soziale Entwicklung zurück. Die gesamte Region ist heute mit fundamentalen Armutproblemen konfrontiert. So betrug der prozentuale Anteil der Bevölkerung mit einem

20 Vgl. Asian Development Bank, Asian Development Outlook 2005, unter: <http://www.adb.org/Documents/books/ADO/2005/default.asp>.

Tageseinkommen von weniger als einem US-Dollar in Tadschikistan 56,6 Prozent, in Kirgisistan 40,8 Prozent (beide 2003), in Usbekistan 27,5 Prozent (2000) und in Kasachstan 27,9 Prozent (2002).²¹ Die bereits erwähnte Studie der Bertelsmann-Stiftung schätzt ein, dass „sich die soziale Schere überall weiter öffnet [...] Armut breitet sich vorwiegend auf dem Land aus und bekommt zunehmend eine Gender-Komponente [...] Das ehemals große Bildungspotenzial schwindet.“²² Die Studie diagnostiziert eine „Sklerose der Bildungs- und Sozialsysteme sowie zunehmende Armut“.²³

Soziale Rahmenbedingungen blieben untransformiert

Die gesellschaftlichen Subsysteme bleiben in patriarchalischen sozialen Strukturen mit spezifischen Führungsmechanismen verhaftet, einer gesellschaftlichen „Pyramide“ mit einer starken Führungspersönlichkeit an der Spitze, die das System durch ein hierarchisches Beziehungsgeflecht aus traditionellen Loyalitäten und materiellen Bindungen zusammenhält. Bezugspunkt des kollektiven Bewusstseins der vornehmlich ländlichen Bevölkerung ist weniger der „Citoyen“, der Träger der bürgerlichen Rechte, obwohl dieser in den urbanen Ballungsgebieten sozial und politisch durchaus bereits existiert, als vielmehr die Gruppe, die Großfamilie, der Clan und die Region.

Diese Netzwerken sind die Basis der politischen Herrschaft und Grundlage ihrer Legitimation. In ihrer Gesamtheit bilden jene Netzwerke zwar auch eine Form der Pluralität, jedoch nicht jene unbegrenzte Pluralität westlicher Demokratie. Im politischen Leben behindert dies den Aufbau unabhängiger ziviler und politischer Institutionen und schränkt die Autonomie des Einzelnen ein. Gegenwärtig treibt die wachsende Armut die Masse der Bevölkerung zurück in die Gruppen und Großfamilien, die für sie als Ersatz der verlorenen sozialen Sicherungssysteme fungieren.

Die Erhaltung friedlicher Bedingungen für das Funktionieren der Gesellschaft

Der Direktor des kasachischen Instituts für Strategische Studien, Bulat Sultanov, schätzte im Dezember 2006 auf einer Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung ein, dass die „allgemeine politische Situation in Zentralasien gespannt bleibt“, „sich negative Trends verstärken“ und die innere Situation in einigen Staaten „unberechenbar“ sei.²⁴ Er begründet dies in erster Linie mit einigen der oben erwähnten negativen Phänomene.

21 Vgl. Asian Development Bank, Basic Statistics 2006, unter: <http://www.adb.org/Statistics/pdf/Basic-Statistics-2006-Web.pdf>.

22 Bertelsmann Stiftung, a.a.O. (Anm. 19), S. 172.

23 Ebenda, S. 174.

24 Bulat Sultanov, The Current Political Situation in Central Asia, Vortrag auf der Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung „Die Zukunft der regionalen Kooperation: Zentralasien 2020“, 11.-13. Dezember 2006 (eigene Übersetzung).

Die eingangs beschriebene Strategie, die Transformation mit dem Ziel *gleichzeitiger* radikaler Transformation aller gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Systeme anzugehen, birgt ein hohes Destabilisierungspotenzial in sich. Sie erzeugt in der Gesellschaft, die noch den hohen Grad an sozialer Sicherheit im sowjetischen Modell erfahren hat, Unzufriedenheit, politisiert sie und versetzt sie für einen bestimmten historischen Zeitraum in einen unterschweligen Konfliktzustand. Dadurch erhöht sich die Konfliktbereitschaft der Gesellschaft als Ganzes. Insbesondere der tadschikische Bürgerkrieg verdeutlichte, dass Systemtransformation auch als eine negative Triebkraft zu wirken vermag, die die gesamte Gesellschaft politisiert und mobilisiert. Diese Breitenwirkung wiederum kann gewaltsame Kettenreaktionen auslösen, in denen die Gesellschaft sich spaltet und ihre „natürliche“ Fähigkeit zur zivilen Verarbeitung von Konfliktsituationen verliert. In Tadschikistan mündete dies in die völlige Anarchisierung der Gesellschaft und in den zeitweiligen Zerfall der Machtorgane. Ähnlich anarchische Züge zeigten sich auch in der „Tulpenrevolution“ in Kirgisistan.

Fazit

Die Schlussfolgerungen fallen differenziert aus:

1. Das vorrangige Ziel der westlichen Transformationsstrategie – die Beseitigung der politischen und ökonomischen Grundlagen der sowjetischen Gesellschaftstyps – wurde erreicht. Ein Zurück zum einstigen sowjetischen Imperium wird es nicht geben. Das ist ein großer Sieg, wenn nicht gar ein Sieg von historischem Ausmaß.
Auch bei der ökonomischen Transformation zur Marktwirtschaft ist der Rubikon überschritten. Selbst wenn westliche Unternehmen noch nicht auf allen Gebieten zufrieden sind – ein Zurück in die Planwirtschaft wird es ebenfalls nicht geben.
2. Versagt hat die Transformationsstrategie bei der dringend erforderlichen Schaffung und Konsolidierung ökonomischer Grundlagen für die weiteren Staatsformungsprozesse. Eindeutig negativ ist ihre Bilanz auch hinsichtlich der Lebensqualität der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung, die sich erheblich verschlechtert hat. Hier erweist sich die Transformation nicht nur als zutiefst regressiv. Sie behindert auch die Transformation zur Demokratie, da sich keine ökonomische Basis für eine soziale Marktwirtschaft und Demokratie herausbilden konnte. Die Kritik an den Transformationsstrategien muss auf diesem Gebiet auch deshalb besonders scharf ausfallen, weil eine solche Basis während der sowjetischen Herrschaftsperiode schon einmal geschaffen worden war. Während die sowjetische Führung jene günstige soziale Basis zur Entfaltung von Demokratie nicht nutzte, duldet der Westen deren endgültigen Zerfall. Hier muss er sich fragen lassen, wie viel Entfernung von

der Moderne er glaubt sich leisten zu können, ohne zugleich einen auch zivilisatorischen Rückschritt zu riskieren und mitverantworten zu müssen.

In Zentralasien bildet sich eine Kluft zwischen Armut und Reichtum heraus, wie sie uns aus der Mehrheit der Entwicklungsländer bekannt ist – mit all ihren sozialen und politischen Risiken, einschließlich islamistischer Radikalisierung.

3. Sein Ziel, politische Systeme seines Typs zu etablieren, hat der Westen bislang nicht erreicht. Das Nachdenken über die Frage, ob und in welchen Zeiträumen das nachgeholt werden könnte, muss von Nüchternheit bestimmt sein. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird es nicht gelingen, das Modell liberaler Demokratie in den zentralasiatischen Gesellschaften in absehbarer Zeit zu verwurzeln. Vieles spricht eher dafür, dass es ziemlich unwahrscheinlich ist, dieses Ziel westlichen Erwartungen entsprechend überhaupt je zu erreichen.

Welche Zusammenhänge erlauben diese Hypothese?

Wachsendes Eigengewicht

Um der Demokratisierungsoffensive aus dem Westen zu widerstehen, haben sich die zentralasiatischen Staaten ziemlich gut „eingegraben“. Dabei half ihnen der Westen mit seinen eigenen Fehlkalkulationen. In seiner überhasteten Absicht der „revolutionären Installierung einer Unternehmerklasse“ verschätzte er sich völlig im *Typ* einer Unternehmerklasse, der vor dem Hintergrund der Spezifik der zentralasiatischen Gesellschaften entstehen würde.

Die Gewinner einer Strategie, die Privatisierung „revolutionär“, „von oben“ vorantrieb, waren nämlich die großen Clans, vor allem diejenigen der „ersten Transformationsgeneration“, da nur sie nach dem Zusammenbruch der UdSSR über die administrativen und finanziellen Ressourcen verfügten, um die Privatisierung zu ihren Gunsten zu entscheiden. Nie zuvor hat das Clanwesen, das eine in sich geschlossene, sich der Öffnung der Gesellschaft widersetzen- de Gesellschaftsgruppe darstellt, einen solch gewaltigen ökonomischen Aufschwung erfahren wie durch jene Privatisierung „von oben“. Selbst in der sowjetischen Periode war die Verquickung von politischer, ökonomischer und möglichst auch militärischer Macht in Personalunion nicht so eng wie heutzutage bei den Clans jener „ersten Generation“.

Das Paradoxon besteht darin, dass es dem Westen mit seiner Transformationsstrategie weder gelang, politische und ökonomische Macht voneinander zu trennen, noch die sozialen Grundlagen für die von ihm gewünschte „offene Gesellschaft“ zu schaffen. Vielmehr ist praktisch das Gegenteil eingetreten: ein Kapitalismustyp, der als „bürokratischer Familienclan-Kapitalismus“ bezeichnet werden könnte. Die „revolutionär“ installierte neue Unter-

nehmerklasse ist ihrem Wesen nach undemokratisch. Und so ist wiederum das von ihr installierte politische System.

Das Dilemma der westlichen Demokratisierungsstrategie besteht nun darin, dass sie diesen Typ von Kapitalismus erst wieder abschaffen müsste, um zu dem von ihr erstrebten Typ von Demokratie zu gelangen. Das aber wird der Westen nicht wagen, womit er die Grundlagen für eine erfolgreiche Verwirklichung seiner Demokratisierungsstrategie selbst in Frage stellt. Mehr noch: Die Schicht der die politische, ökonomische und militärische Macht besitzenden Clan-Oligarchen der „ersten Generation“ wird früher oder später der Konkurrenz neuer Unternehmerschichten einer zweiten und dritten Generation weichen müssen. Diese werden zwar nach politischer Macht streben, auf ihre ökonomische Macht jedoch nicht verzichten. Diese Auseinandersetzungen wiederum werden die Triebkraft der bevorstehenden innenpolitischen Kontroversen sein und deren Dynamik bestimmen. Aber sie werden weder den herrschenden Typ von Kapitalismus noch die Aversion seiner Träger gegen eine Trennung von politischer und ökonomischer Macht, eine offene Gesellschaft und eine Demokratie westlichen Typs „abschaffen“.

Die zweite „Grabenlinie“, welche die zentralasiatischen Führungen für den Erhalt ihrer Macht zurzeit ausheben, ist kollektive Sicherheit und Kooperation durch den Zusammenschluss in der SCO, die Staaten mit einem weltweit unvergleichbaren Menschen- und Wirtschaftspotenzial zusammenführt. Diese Allianz gewinnt schnell an Substanz, was am Beispiel der Kooperation auf dem Erdöl- und Erdgassektor, einem Bereich von großer strategischer Tragweite, besonders deutlich wird.

Von den 127 Projekten für die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der SCO sind 19 den Sektoren Energie und Verkehr gewidmet, und hier wiederum insbesondere der Zusammenarbeit zwischen Russland, China, Kasachstan, Indien, dem Iran und den übrigen zentralasiatischen Staaten. Hierzu einige Beispiele:

Kasachstan-China: 2006 wurde die Erdölleitung zwischen Atasu in Kasachstan und Alaschanku in Xinjiang im Nordwesten Chinas in Betrieb genommen. Sie versorgt die größte chinesische Raffinerie mit kasachischem Öl. Ab 2011 sollen zusätzlich 20 Millionen Tonnen Erdöl befördert werden, was 20 Prozent der chinesischen Erdölimporte entspricht. Eine Verbindung mit dem westsibirischen Pipelinesystem bis Omsk ist vorgesehen. Kasachstan ist des Weiteren an folgenden Projekten beteiligt:

- Geplant ist ein weiteres Pipelinesystem vom kasachischen Hafen Atasu nach China (3.000 km); Kosten: drei Milliarden US-Dollar; jährliche Kapazität: 50 Millionen Tonnen;
- Im Rahmen eines Gemeinschaftsunternehmens mit der russischen Gasprom liefert Kasachstan über sein Unternehmen KasRosGas 6,5 Milliarden Kubikmeter Erdgas nach Omsk und nach Europa.

- Über die Erdgaspipeline „Zentralasien-Zentrum“ (Turkmenistan, Usbekistan, Kasachstan) wird Gas an die Ukraine und die Russische Föderation geliefert.
- Die russische Erdölgesellschaft Rosneft erkundet Erdöl im kasachischen Schelf im Kaspischen Meer.
- Kasachstan hat sich darüber hinaus 2006 dem Pipelineverbund Baku-Tiflis-Ceyhan angeschlossen.

Russische Föderation-Usbekistan: Im Oktober 2005 wurde zwischen der russischen Gasprom und dem usbekischen Unternehmen Ustransgas ein Vertrag über den Erdgastransport zwischen 2006 und 2010 abgeschlossen. Der Vertrag erlaubt Gasprom die Nutzung von 90 Prozent der usbekischen Pipelinekapazitäten, woran auch der turkmenische Export gekoppelt ist.

Russische Föderation-China: Im Juli 2005 unterzeichneten das russische Unternehmen Rosneft und die chinesische Sinopec einen Vertrag über ein Gemeinschaftsunternehmen zur Erdölerkundung im Rahmen des Projekts Sachalin III. Das indische Unternehmen ONGC ist mit 20 Prozent daran beteiligt.²⁵

„Lehren“

Europäische Selbstbestimmung, euro-asiatischer Kontinentalraum, strategische Partnerschaften und Kooperation als Schlüsselwort unseres Jahrhunderts – welche „Lehren“ wären unter diesen Prämissen nach fünfzehn Jahren Transformation zu ziehen?

1. Der in Zentralasien entstandene Kapitalismustyp, jener bereits beschriebene „bürokratische Familienclan-Kapitalismus“, und die Zugehörigkeit der zentralasiatischen Staaten zur SCO haben das politische Kräfteverhältnis zwischen Europa und der zentralasiatischen Region zugunsten Letzterer verändert und verändern es weiter. Für ihr politisches und ökonomisches Überleben sind die zentralasiatischen Führungen in der Zukunft nicht mehr auf Europa angewiesen. Sie haben eine Wahl.
2. Zentralasien befindet sich im euro-asiatischen Kontinentalraum in einer für die Region günstigen mittleren Position. Sowohl das zu seinen Gunsten veränderte Kräfteverhältnis gegenüber Europa als auch das in Europa endlich erwachende Verständnis für die besondere Rolle Zentralasiens stellen die europäische Politik vor eine völlig neue, aber ganz zentrale Aufgabe: Wenn die zentralasiatischen Staaten schon nicht mehr darauf angewiesen sind, ins europäische „Boot“ zu steigen, aber dennoch daran interessiert sind, mit ihrem eigenen Boot an unseres anzudo-

²⁵ Alle Angaben nach: Central Asia, Report on Transformation, Instytut Wschodni, Warschau 2005.

cken, wie das Außenministertreffen zur EU-Zentralasienstrategie im März 2007 in Astana deutlich gemacht hat, dann ist für Europa die Zeit gekommen zu prüfen, wie mit erfolgreichen autokratischen Führungen auf gleicher Augenhöhe *demokratisch* umzugehen ist. Zum Glück gibt es dafür die OSZE.

3. Die unter Führung der regierenden zentralasiatischen Eliten und mit westlichem Nachdruck erreichten Transformationsergebnisse sind gemessen an den anfänglichen strategischen Zielen des Westens (nicht an den Erwartungen der Bevölkerungen) gar nicht schlecht. In diesem Sinne kann durchaus von erfolgreicher Lenkung gesprochen werden, insbesondere wenn in Betracht gezogen wird, dass es sich um außerordentlich komplizierte Prozesse handelt, bei denen in Zentralasien Transformation, Staatsformung und nationale Identitätsbildung gleichzeitig zu steuern sind. Eigentlich könnte der Westen mit diesem Ergebnis zufrieden sein. Dass sich die regierenden Eliten vom ihm nicht in ihre Machtverhältnisse hineinregieren lassen wollen, könnte er ihnen sogar nachsehen.

Bezogen auf den Gesamttraum sollte man die Ergebnisse der Transformation Chinas mit in Betracht ziehen. China beschreitet entschlossen einen kapitalistischen Entwicklungsweg. Dass diesen eine kommunistische Partei leitet, ist, objektiv gesehen, unerheblich, subjektiv aber von beachtlicher Bedeutung. Es demonstriert nämlich die Erkenntnis, dass selbst eine solch gewaltige kommunistische Partei wie die chinesische für die erwünschte rasche Wirtschaftsentwicklung keine andere realistische Alternative sieht als die Marktwirtschaft. Diese Erkenntnis kann für alle Führungen im asiatischen Teil der OSZE gelten. Sie ist für die künftige Strategie des Westens von größter Bedeutung – wichtiger noch als die Tatsache, dass die Einführung einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung politisch nicht nach einem Modell verläuft, wie es der Westen gern sähe, sondern nach einem chinesischen, einem zentralasiatischen, einem russischen usw.

So haben sich in den letzten fünfzehn Jahren im zentralasiatischen Teil des OSZE-Raums die geostrategischen Konstellationen verschoben, die gesellschaftssystemischen Bedingungen verändert und sich die Eliten ebenso umgeschichtet wie deren Charakter, Interessenlagen und Kooperationsvoraussetzungen. Die Zeiten hochfliegender Hoffnungen, dass der Westen seine „Demokratie als die einzige Regierungsform“ im riesigen, seiner sozialen Natur und politischen Kultur nach höchst pluralistischen postsowjetischen Raum durchzusetzen vermag, neigen sich ihrem Ende zu. Er muss auch Obacht geben, dass neue Widersprüche die noch bestehenden Voraussetzungen für strategische Partnerschaften und Kooperation nicht unterlaufen. Die OSZE haben sie bereits eingeholt. Als wichtigster Widerspruch kann derjenige zwischen den internationalen demokratiepolitischen Gestaltungsansprüchen des Westens und

der real existierenden Herrschaftsstrukturen gelten. Folgt man den erwähnten Prämissen, so wären die praktisch-politischen Konsequenzen zu prüfen, die sich aus der richtigen Erkenntnis ergeben, dass „[e]xterne Demokratieförderung [...] nicht oktroyiert, exportiert oder exekutiert“ werden kann. „Sie kann nur eine optimierende Katalysatorrolle einnehmen von im Empfängerland bereits vorhandenen Liberalisierungs- und Demokratisierungsansätzen. Aber nicht im Marxschen Verständnis: ‚Eine Idee wird zur materiellen Gewalt, wenn sie die Massen ergreift‘.“²⁶

Ist der Widerspruch lösbar?

Den Widerspruch zu lösen wird schwer, ist aber den Versuch wert. Dazu folgende Überlegungen:

1. Angesichts wesentlicher Veränderungen im internationalen und regionalen Umfeld sowie sich daraus ableitender neuer Aufgaben sollte in der Diskussion um das inhaltliche Profil der OSZE die Frage nach dem *zukünftigen* Charakter der Organisation eine größere Rolle spielen. Abzuwägen wäre zwischen der Zukunftsvision einer OSZE als „Regulator“ von Zusammenarbeit und Sicherheit im Sinne euro-asiatischer, kontinentaler Partnerschaft einerseits und dem Beharren auf der Verteidigung ihres nach dem Sieg des Westens über den Ostblock gewachsenen Selbstverständnisses als eines Motors der „Proliferation“ des liberalen Demokratiemodells in den postsowjetischen Raum andererseits. Entscheidet sie sich für Ersteres, würde die OSZE Europa eine strategisch unverzichtbare Dienstleistung erweisen: die Justierung ihrer Prinzipien und Steuerungsinstrumente für eine solche Partnerschaft im Sinne kooperativer Sicherheit und Zusammenarbeit, des Ausgleichs und der Harmonisierung von Interessen. Zum anderen würde der Entwurf eines solchen neuen Verhältnisses es wichtigen euro-asiatischen Staaten, Russland und Zentralasien eingeschlossen, erleichtern, ihre strategische Partnerschaftswahl, in der sie heute noch schwanken, zugunsten einer gesicherten Zukunft mit Europa auf einem gemeinsamen Kontinent zu treffen. Auch ließen sich Misstrauen stiftende Konkurrenzängste, insbesondere der Russischen Föderation bezüglich seiner asiatischen und zentralasiatischen Nachbarschaftsregionen, ausräumen. Ohne einen solchen Interessenausgleich zwischen Europa und den euro-asiatischen OSZE-Staaten könnten Letztere sich früher oder später zu einem „*Non-Proliferation Treaty*“ ganz eigener Art entschließen, dem ja auch China nicht abhold zu sein bräuchte.

26 Wulf Lapins, *Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik*, Berlin, März 2007, S. 16.

Fiele die Abwägung zugunsten von Sicherheit und Zusammenarbeit im Sinne einer euro-asiatischen kontinentalen Partnerschaft aus, so wäre das für Europa keine „Rolle rückwärts“ sondern „vorwärts“, da der Ausgleich und die Harmonisierung von Interessen Potenziale einer euro-asiatischen Kooperation mobilisieren könnten, die noch nicht in vollem Umfang erkannt wurden: in wirtschaftlicher, außenpolitischer und weltpolitischer Hinsicht sowie im Sinne gegenseitiger kultureller Befruchtung.

Das Nachdenken über ein neues Verhältnis zueinander müsste selbstverständlich ein gemeinsames sein. Geographisch bräuchte der jetzige OSZE-Raum nicht überschritten zu werden. Zunächst geht es um Vertrauensbildung zwischen den europäischen und den euro-asiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten. In weiteren Schritten könnte Vertrauensbildung durch Letztere gegenüber deren asiatischen Partnern angestrebt werden.

2. Für diese Vision ist die EU von zentraler Bedeutung. Sie ist inzwischen durch ihre Erweiterung auf 27 europäische Staaten europäischer als die OSZE und kann damit vielleicht als die eigentliche originäre europäische Wertegemeinschaft betrachtet werden.

Die KSZE, deren Nachfolgerin die OSZE ja ist, verstand sich nie als eine „europäische Wertegemeinschaft“, sondern als ein Mittel zum Zweck: zur Schaffung eines Regimes der Kooperation und der Koexistenz, einer Ost-West-Friedensordnung und der dafür erforderlichen Prinzipien, Mechanismen und Instrumente. Sie war eine Zweckgemeinschaft. Hätte seinerzeit eine der beiden Seiten von sich behauptet, sie verkörpere die eigentliche europäische Wertegemeinschaft, wäre weder die KSZE zur „Erfolgstory“ geworden, noch gäbe es heute die OSZE. Auch diese ist, realistisch betrachtet, nicht die Inkarnation der westlichen Wertegemeinschaft, sondern ein euro-asiatisches Staaten- und Wertekonglomerat. In einigen ihrer Mitgliedstaaten herrschen sogar mehr oder weniger traditional-patriarchalische Gesellschaften mit islamischer Religion, Kultur und Werten vor. In den gesellschaftspolitischen Orientierungen und Werten bestehen gravierende Unterschiede, die letztlich den eigentlichen Hintergrund zentraler Streitfragen bilden, wie derjenigen über die „Demokratie als einzige Regierungsform“ und daraus abgeleiteter Widersprüche.

„[...] wer die Beschwörungsformel von der Wertegemeinschaft undifferenziert benutzt, muss wissen, dass daraus Unterwerfungsformeln werden können, wenn die eigenen Werte nicht mehr klar vertreten werden.“²⁷ „Nicht mehr klar“ vertritt der Westen die Demokratie in wesentlichen Aspekten seines internationalen Verhaltens. Seit sich seine stärkste Macht, die auch in der OSZE eine zentrale Rolle spielt, offen zum „Regimewechsel“ bekennt, ist bewiesen, dass Demokraten keines-

27 Bahr, a.a.O. (Anm. 5), S. 87.

wegs Garanten eines friedlichen zwischenstaatlichen Verhaltens sind. Vor diesem Hintergrund sind einige euro-asiatische OSZE-Teilnehmerstaaten mehr als verunsichert.

Demokratieförderung, die eine versteckte *Unterwerfungsformel* enthält, taugt nicht einmal als kleinster gemeinsamer Nenner in den Beziehungen zwischen den europäischen und den euro-asiatischen Mitgliedern der OSZE. Bezogen auf die diesen Überlegungen zugrunde liegenden Prämissen wird jedoch der größtmögliche gemeinsame Nenner gebraucht: für die OSZE, ihre Prinzipien und ihr Funktionieren als Ganzes sowie ihre Handlungsprioritäten. Es geht um rechtlich verankerte Partnerschaft und Zusammenarbeit, Verlässlichkeit und Berechenbarkeit in den Beziehungen und um Garantien für die Bewahrung von Stabilität und gegenseitiger Sicherheit. Es geht um die Akzeptanz der Pluralität innerer Herrschaftsprägungen, Wertesysteme, Kulturen und Religionen sowie um ihre Koexistenz in der OSZE und um das Setzen für alle Seiten unverzichtbarer Prioritäten.²⁸

Dies unter heutigen Bedingungen zu leisten, sollte einer OSZE als „Regulator“ von Sicherheit und Zusammenarbeit im Sinne euro-asiatischer, kontinentaler Partnerschaft möglich sein. Auch eine dementsprechende Arbeitsteilung von EU und OSZE sollte gelingen. Der geglückte Präzedenzfall des Findens eines gemeinsamen Nenners für schwierige Partner liegt vor: die KSZE-Prinzipien von Helsinki. Man sollte sie wieder zu Rate ziehen und den neuen Herausforderungen anpassen.

28 Die von VN-Generalsekretär Kofi Annan 2005 ins Leben gerufene Hocharangige Gruppe zur Erarbeitung der Grundlagen für eine „Allianz der Zivilisationen“ hat demonstriert, welche Prioritäten dabei wichtig sind. Vgl. United Nations, Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group, New York, 13. November 2006, unter: http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf.

Menschliche Dimension und
demokratische Entwicklung – Themenschwerpunkt:
Toleranz und Nichtdiskriminierung

Toleranz, Nichtdiskriminierung, Antisemitismus – Zur Entstehungsgeschichte eines neuen Tätigkeitsfeldes der OSZE¹

Unter den Aufgabengebieten der KSZE/OSZE galt seit der Schlussakte von Helsinki von 1975 die menschliche Dimension (der sogenannte dritte Korb) als eine zentrale, wenn auch von Anfang an besonders kontroverse Materie. Jedoch wird man in dieser Schlussakte die Themen, die wir heute unter der Trias „Toleranz, Nichtdiskriminierung, Antisemitismus“ zusammenfassen, vergeblich suchen. Zwar nennt Punkt VII des Dekalogs der Schlussakte die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens- und Glaubensfreiheit, als eines der Leitprinzipien für die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten, verweist aber dazu weitgehend auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und andere einschlägige internationale Konventionen. Zur Zeit des Ost-West-Gegensatzes, bis zum Ende der 1980er Jahre, war das Thema der Nichtdiskriminierung für die KSZE zwar durchaus relevant; es wurde jedoch eher ausschnittsweise und überwiegend bezogen auf den Schutz von ethnischen Minderheiten behandelt.

Dass die Themen-Trias heute für die OSZE eine so herausragende Rolle spielt, war also nicht von Anfang an vorgegeben und ist auch weiterhin nicht als Selbstverständlichkeit anzusehen. Hierzu bedurfte es eines längeren Prozesses politischer Bewusstseinsbildung und daran anschließender Durchsetzung, der in der OSZE durchaus nicht gradlinig verlief. Jedoch hat sich die OSZE dieser Herausforderung schließlich resolut gestellt. Heute ist unter den OSZE-Teilnehmerstaaten die Einsicht unbestritten, dass Intoleranz, Diskriminierung und – als deren spezifische Ausdrucksform – der Antisemitismus nicht nur schwerwiegende Verletzungen der menschlichen Würde darstellen, sondern dass sie den Zusammenhalt und dadurch die Stabilität demokratischer Gesellschaften in ihrer Substanz bedrohen. Entsprechende Bedeutung wird dem Thema auch eingeräumt.

Die Entwicklung des Themas

In KSZE/OSZE-Dokumenten der 1990er Jahre tauchen zwar immer wieder Hinweise auf die Notwendigkeit des Kampfes gegen Intoleranz und Diskriminierung, Rassismus und Fremdenhass auf, jedoch bleiben die Bezüge allgemein. Der Antisemitismus spielt in diesem Zusammenhang noch kaum

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

eine Rolle. Es fehlt auch eine Konkretisierung in Gestalt von Aktionsprogrammen. Am deutlichsten ist in dieser Hinsicht das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, der im Dezember 1993 vom KSZE-Ministerrat in Rom beauftragt wird, seine besondere Aufmerksamkeit „allen Aspekten des aggressiven Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Antisemitismus“² zuzuwenden.

Durch den 11. September 2001 erhielt das Thema plötzlich neue Aktualität. Unter dem Eindruck der Ereignisse nahmen die OSZE-Außenminister auf ihrer Konferenz in Bukarest am 3./4. Dezember 2001 einen Beschluss an, der Besorgnis ausdrückt über „Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus“³ und dazu aufruft, diesen Erscheinungen in geeigneter Weise entgegenzuwirken. Als Rahmen diene zunächst ein in Bukarest beschlossener Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung des Terrorismus.

Ausgelöst wurde dadurch eine heftige OSZE-interne Debatte, die sich über das gesamte Folgejahr 2002 hinzog. In Wien wurde sie unter portugiesischem Vorsitz innerhalb einer neugegründeten informellen Gruppe mit Vertretern aus etwa einem Dutzend Teilnehmerstaaten ausgetragen. In den Brennpunkt rückte sehr bald der Themenaspekt des Antisemitismus. Dabei spielten Impulse von außen eine maßgebliche Rolle. Hier war zum einen eine im Mai 2002 in Washington im US-Kongress veranstaltete Anhörung des Helsinki-Komitees zum Thema „Antisemitische Gewalt in Europa“ von Bedeutung, die ihrerseits eine Reaktion auf eine von den Vereinten Nationen 2001 in Durban durchgeführte Weltkonferenz gegen Rassismus darstellte. Diese hatte auf Druck arabischer Staaten den Zionismus einseitig verurteilt. Implizit schien dies auf eine Empfehlung hinauszulaufen, die Toleranzgrenze gegenüber dem Antisemitismus zu senken.

Zum anderen spielte eine von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bei ihrer Sommertagung in Berlin im Juli 2002 angenommene Entschließung eine Rolle, in der die OSZE zu entschiedenem Handeln gegen den Antisemitismus und zur Abhaltung einer diesem Thema gewidmeten Konferenz aufgefordert wurde. Als treibende Kräfte traten die US-amerikanische und die deutsche Delegation in Gestalt des republikanischen US-Kongressabgeordneten Christopher Smith und des SPD-Bundestagsabgeordneten Gert Weisskirchen hervor. Ausschlaggebend für die deutsche Haltung war dabei nicht so sehr die Sorge, man könne wegen antisemitischer Vorfälle, die es auch in Deutschland gegeben hatte, auf die Anklagebank geraten, als vielmehr die Überzeugung, dass man sich dem über viele Jahre bereits auf nationaler Ebe-

2 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Rats Treffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. C.4, S. 26.

3 Beschluss Nr. 5 des Ministerrats, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, S. 459.

ne schonungslos geführten Kampf gegen Antisemitismus auch im internationalen Rahmen der OSZE ohne Einschränkung stellen müsse. Daneben mögen auch konjunkturelle politische Überlegungen eine Rolle gespielt haben: Nach der Ablehnung der amerikanischen Irak-Politik durch die deutsche Bundesregierung bot sich hier ein Thema, bei dem Solidarität mit den USA praktiziert werden konnte.

Das Engagement der Parlamentarier, das von zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen, darunter den großen US-amerikanischen jüdischen Organisationen, unterstützt wurde, übertrug sich rasch auf die Ebene der Regierungen. Dabei blieb das deutsch-US-amerikanische Einvernehmen ein Faktor von entscheidender Bedeutung. Ein erstes Ergebnis war der Ministerratsbeschluss Nr. 6 über Toleranz und Nichtdiskriminierung, den die OSZE-Außenminister auf ihrer Konferenz in Porto im Dezember 2002 annahmen. In ihm werden „alle Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus“⁴ scharf verurteilt und voneinander getrennt ausgerichtete Konferenzen zu diesen Themen beschlossen.⁵ Die entsprechenden Formulierungen in dem OSZE-Dokument waren hart umkämpft. Hier zeichneten sich erstmals klar die OSZE-internen Fronten zu der Thematik ab: Einige Teilnehmerstaaten, darunter insbesondere die Mittelmeerländer, aber auch Großbritannien, wandten sich vehement gegen eine separate Behandlung des Antisemitismus außerhalb des thematischen Gesamtzusammenhanges und verbanden dies mit dem Verdacht, hier sollte Kritik an Israel wegen seines Vorgehens gegen die Intifada im Ansatz erstickt werden. Mit der Heraushebung des Antisemitismus werde außerdem eine „Hierarchie des Leidens“ eingeführt, die auch im Hinblick auf diskriminierende Akte gegen Muslime unangemessen sei.

Auf der anderen Seite standen die USA. Noch im Vorfeld von Porto hatte die US-Regierung das Thema Antisemitismus in der OSZE eher nebenrangig behandelt: Eine Unterrichtung zu aktuellen OSZE-Fragen, die die damalige Staatssekretärin im US-Außenministerium Elizabeth Jones noch am 10. Oktober im Kongress gegeben hatte, enthielt keinerlei Hinweis auf die Priorität des Themas. Dies änderte sich drastisch bis zum Zeitpunkt des Ministerrats von Porto. Nun traten die USA, unterstützt vor allem von der deutschen Delegation, resolut dafür ein, dem Komplex des Antisemitismus wegen seiner historisch erwiesenen Gefährlichkeit besonderen Vorrang zu geben.

Bis dahin zögerliche Delegationen lenkten daraufhin ein. Im Ergebnis kam ein Absatz zustande, der den Antisemitismus als „große Gefahr für die Freiheit“⁶ entschieden verurteilte. Als Zugeständnis an kritisch eingestellte Dele-

4 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: Beschluss Nr. 6, Toleranz und Nichtdiskriminierung, S. 491-493, S. 492.

5 Vgl. ebenda, S. 493.

6 Ebenda.

gationen wurde ein Passus in den Beschluss aufgenommen, der auch die Gewalt gegen Muslime und die „Gleichsetzung von Terrorismus und Extremismus mit einer bestimmten Religion oder Kultur“⁷ zurückwies.

Porto brachte eine Weichenstellung, die dem niederländischen OSZE-Vorsitz im Folgejahr 2003 als Vorgabe diente. In diesem Jahr wurden die für den Themenzusammenhang bis heute verbindlichen Entscheidungsunterlagen ausgearbeitet und durch die OSZE-Außenminister auf ihrer Konferenz im Dezember indossiert. Aber auch hier ging es nicht ohne Kontroversen ab, die die OSZE an den Rand einer Zerreißprobe führten. Einmal mehr ging es um die Frage, inwieweit dem Antisemitismus im Rahmen des Nichtdiskriminierungsthemas ein besonderer Rang zukomme. Dabei wurde deutlich, dass die Priorität des Kampfes gegen den Antisemitismus von den Teilnehmerstaaten bei weitem nicht einheitlich eingestuft wurde.

In den Vordergrund rückte das Konferenzprojekt. Ein vom niederländischen Vorsitz dazu Anfang März vorgelegtes Konzeptpapier empfahl – ohne jede Hervorhebung des Antisemitismusthemas – eine Konferenz zum Gesamtzusammenhang von Toleranz und Diskriminierung, einschließlich „Diskriminierung von Muslimen“. Dies blieb nicht ohne Widerspruch. Meinungsbildend war dabei eine vom OSZE-Vorsitz ins Leben gerufene informelle Gruppe, die Vertreter von etwa 20 Delegationen umfasste. Nicht weniger wichtig war jedoch die Diskussion innerhalb der EU, deren Mitglieder fast die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten ausmachten. Hier kam der deutschen Delegation entscheidendes Gewicht zu. In schwierigen Debatten gelang es schließlich, zögerliche EU-Delegationen, darunter vor allem die Großbritanniens, aber auch Belgiens und der Niederlande, von der Zweckmäßigkeit einer separaten OSZE-Konferenz zum Antisemitismusthema zu überzeugen.

Die Vorstufe hierzu bildete ein OSZE-Treffen über den Antisemitismus, das am 19./20. Juni 2003 in Wien stattfand. Namhafte politische Vertreter, darunter der frühere New Yorker Bürgermeister Rudolph Giuliani und der ehemalige französische Justizminister Robert Badinter, sprachen sich dort für eine internationale Konferenz zur Behandlung des Themas aus. Die Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung, die Bundestagsabgeordnete Claudia Roth, unterstützte dies in einer engagierten Rede nachdrücklich. Neue Initiativen im Kampf gegen den Antisemitismus forderten die auf der Konferenz zahlreich vertretenen nichtstaatlichen Organisationen, darunter insbesondere jüdische Organisationen aus den USA. Für die deutsche Delegation lud ich auf Weisung des Auswärtigen Amtes zum Abschluss dieses Treffens zu einer Antisemitismuskonferenz der OSZE nach Berlin ein. Ein Termin im Frühjahr 2004 wurde dafür in Aussicht genommen.

Damit war das Szenario für die weitere Diskussion in der OSZE festgelegt. Ein anschließendes Treffen, das am 4./5. September 2003 ebenfalls in Wien stattfand, behandelte die Themen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Das „Zwei-Konferenzen-Schema“ schien definitiv etabliert. Es

7 Ebenda.

bedurfte jedoch noch weiterer beharrlicher Überzeugungsarbeit, bis es tatsächlich erreicht werden konnte. In den Mittelpunkt rückte zunächst das vom 6. bis 17. Oktober 2003 in Warschau veranstaltete OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, bei dem gemäß einem Beschluss, den der Ständige Rat kurz nach dem Ministerrat von Porto am 30. Januar 2003 gefasst hatte, die „Verhütung von Diskriminierung, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ als Spezialthema vorgesehen war.

Warschau wurde zu einer Bühne für programmatische Erklärungen, auf der sich nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Aktivisten nichtstaatlicher Organisationen artikulierten. Für die deutsche Seite wiederholte Claudia Roth als Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung die Einladung nach Berlin zu einer Antisemitismuskonferenz. Der US-Vertreter begrüßte dies nachdrücklich und schloss daran die Aufforderung an die OSZE-Teilnehmerstaaten an, sich von antisemitischen Vorfällen unzweideutig zu distanzieren. Schlussfolgerungen seien insbesondere im Bereich des Bildungs- und Erziehungswesens zu ziehen. Vertreter nichtstaatlicher Organisationen, insbesondere die der *Anti-Defamation League*, gingen noch weiter, indem sie eine Verbindung herstellten zwischen Antisemitismus und einer von arabischen Ländern inspirierten Hasspropaganda gegen die Politik Israels. In den Debatten wurden auch Versuche offenbar, u.a. von Vertretern Aserbaidschans und Moldaus, das Diskriminierungs-/Antisemitismusthema in den Zusammenhang nicht gelöster innerer Konflikte zu stellen und es entsprechend für eigene politische Zwecke zu instrumentalisieren.

Das Warschauer Treffen bildete den Auftakt für abschließende Verhandlungen im Kreis der Wiener OSZE-Delegationen mit dem Ziel, den Außenministern bei ihrer Jahreskonferenz Anfang Dezember 2003 in Maastricht eine operative Beschlussfassung zu ermöglichen. Der Hauptteil der Arbeit wurde in der vom niederländischen Vorsitz eingerichteten informellen Gruppe der etwa 20 Schlüsseldelegationen geleistet; weichenstellend waren erneut informelle Beratungen der Delegationen aus den 25 EU-Ländern, unter denen über das weitere Vorgehen immer noch erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestanden.

Umstritten war hier nach wie vor die Frage, inwieweit dem Antisemitismus im Gesamtzusammenhang der Nichtdiskriminierungsproblematik ein besonderer Platz eingeräumt werden sollte. Zu den eher skeptisch eingestellten Teilnehmern zählten auch die 2003 in der OSZE vorsitzführenden Niederlande, die jedoch schließlich in fairer Weise daran mitwirkten, dass ein Kompromiss erreicht wurde. Dass er zustande kam, war entscheidend enger deutsch-US-amerikanischer Zusammenarbeit zu verdanken, die sich in regelmäßigen Kontakten auf Arbeits- wie auch auf Leitungsebene niederschlug. In bilateralen Gesprächen bemühten sich sowohl die deutsche wie auch die US-Delegation darum, zum Thema eher skeptisch eingestellte Delegationen für ihre Position zu gewinnen. Dazu zählte nicht zuletzt Russland. Dass es

dem Kompromiss schließlich zustimmte und ihn – zwar ohne Begeisterung, aber loyal – mittrug, war wesentlich diesen Bemühungen zuzuschreiben.

Die erreichte Lösung diente den OSZE-Außenministern in Maastricht als Vorlage für einen Beschluss, der Grundlinien für das weitere Vorgehen zu diesem Thema fixierte. Eine Rede von Außenminister Joschka Fischer am 1. Dezember vor dem Plenum der Konferenz, in der er sein persönliches Engagement bei der Bekämpfung von Intoleranz und insbesondere Antisemitismus hervorhob, hat sicherlich mit dazu beigetragen, letzte Zweifler von der Dringlichkeit des Themas zu überzeugen.

Der Beschluss von Maastricht behandelt das Thema Toleranz und Nichtdiskriminierung in der Gesamtschau, wobei auch die Sinti-und-Roma-, die Gleichstellungs- sowie die Migrantenproblematik einbezogen sind. Jedoch wird der Antisemitismus durchaus als Sonderaspekt hervorgehoben. Die Einigung auf ein detailliertes Sachprogramm schien darauf hinzudeuten, dass bisherige Streitfragen weitgehend beigelegt waren. Es umfasste:

- die Abhaltung zweier Konferenzen, einer über Antisemitismus in Berlin am 28./29. April 2004 und einer weiteren zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung am 13./14. September 2004 in Brüssel; zugleich wurde ein Treffen zum Thema Internet-Propaganda und Hasskriminalität für den 15./16. Juni 2004 in Paris vereinbart;
- den Aufruf an alle OSZE-Teilnehmerstaaten, Statistiken zu Hassverbrechen zu führen und darüber regelmäßig zu berichten. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen auf diesem Gebiet bereits tätigen Organisationen, vor allem VN, EU und Europarat, wurde ausdrücklich empfohlen;
- den Auftrag an das BDIMR, hierbei in engem Benehmen mit international bereits einschlägig tätigen Institutionen als Informations- und Koordinierungszentrum zu dienen und Anleitungen in Form von bewährten Praxiserfahrungen (*best practices*) zu geben.

Nach zweijährigen mühevollen Debatten war es der OSZE damit gelungen, sich ein für alle Teilnehmerstaaten verbindliches Aktionsprogramm zu geben. Dieser Rahmen ist bis heute gültig. Im Laufe des Folgejahres 2004 konnte er mit Beschlüssen zu zusätzlichen konkreten Maßnahmen weiter ausgefüllt werden.

Die Berliner Antisemitismuskonferenz vom 28./29. April 2004 und Folgetreffen

Nächste Etappe war die in Maastricht beschlossene Antisemitismuskonferenz, die unter bulgarischem OSZE-Vorsitz auf Einladung der Bundesregierung am 28. und 29. April im Gebäude des Auswärtigen Amtes in Berlin stattfand. Sie wurde zum politischen Höhepunkt des gesamten OSZE-Prozes-

ses zu dieser Materie. Das Medieninteresse in fast allen OSZE-Staaten war erstaunlich groß. Sollte es das Ziel der OSZE gewesen sein, die Öffentlichkeit in ihren Teilnehmerstaaten aufs Neue für die demokratie- und menschenfeindliche Natur des Antisemitismus zu sensibilisieren – hier wurde es erreicht.

Die Berliner Veranstaltung war ursprünglich der Kategorie einer „OSZE-Sonderkonferenz“ zugeordnet worden. Jedoch war nie zuvor in der Geschichte der OSZE eine Konferenz dieses Typs so hochrangig besetzt.

Zahlreiche OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter die USA, Kanada, Polen, Rumänien und Spanien, hatten ihre Außenminister entsandt. Die Eröffnungsworte sprach Bundespräsident Johannes Rau. Er rief dazu auf, das Engagement der Bürgerinnen und Bürger im Kampf gegen Antisemitismus zu verstärken; Kritik am Handeln Israels sei nicht *a priori* unzulässig, müsse jedoch in angemessener Form geübt werden. Bundeskanzler Gerhard Schröder, der die Konferenzteilnehmer in seinem Amtssitz empfing, verurteilte den Antisemitismus als Bedrohung der Demokratie. Bewegende Worte an die Konferenzteilnehmer richteten die Holocaust-Überlebenden Simone Veil und Elie Wiesel. Der israelische Staatspräsident Moshe Katsav hatte einen offiziellen Deutschlandbesuch so terminiert, dass er zu den Konferenzteilnehmern sprechen konnte.

Im Vorfeld der Berliner Konferenz hatte der Ständige Rat der OSZE in Wien am 22. April einen von der deutschen und der US-amerikanischen Delegation gemeinsam entworfenen Beschlusstext zur Bekämpfung des Antisemitismus angenommen. Erneut waren dabei unterschiedliche Standpunkte zu einer Reihe von Fragen sichtbar geworden, darunter zur Rolle der Erziehung bei der Bekämpfung von Antisemitismus, zu der die Delegation des Heiligen Stuhls kritische Einwände vorgebracht hatte. Der schließlich im Konsens vereinbarte Beschlusstext wurde nun zur Grundlage einer Erklärung, die der bulgarische Außenminister und Amtierende Vorsitzende der OSZE Solomon Passy in Berlin verlas. Ihr Kernpunkt war eine kategorische Verurteilung des Antisemitismus in all seinen Erscheinungsformen. Mit der Aussage, auch internationale Entwicklungen, „darunter auch jene in Israel“⁸, könnten niemals Antisemitismus rechtfertigen, nahm die Erklärung Stellung zu einer bis dahin heftig umstrittenen Frage. In einem anschließenden operativen Teil verpflichtete die Erklärung alle OSZE-Teilnehmerstaaten zu einer Vielzahl an konkreten Aufgaben in der Rechtsprechung, im Erziehungswesen und bei den Medien. Das BDIMR wurde in seiner überprüfenden Funktion bestätigt. Zwar wurde die förmliche Beschlussfassung der nächsten OSZE-Außenministerkonferenz überlassen, jedoch kam der Berliner Text einer Vorgabe

8 OSZE, Bulgarischer Vorsitz, Der Amtierende Vorsitzende, PC.DEL/347/04, 29. April 2004, unter: http://www.erinnern.at/e_bibliothek/antisemitismus-1/485_OSZE-Abschluss_doc.pdf; leicht verkürzt nachgedruckt in: Gert Weisskirchen, Die OSZE-Antisemitismuskonferenz in Berlin, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, S. 335-347, hier: S. 345-346, S. 345.

gleich. Auch in dieser Beziehung betrat die Konferenz Neuland: Es war das erste Mal, dass einer als „Sonderkonferenz“ eingestuften Veranstaltung eine faktisch beschlussfassende Wirkung zugestanden wurde.

Der Erfolg der Berliner Konferenz beflügelte auch die Teilnehmer der beiden anderen für 2004 beschlossenen Konferenzen: eines überwiegend auf Expertenebene veranstalteten Treffens in Paris, das die Eindämmung von Hasskriminalität und antisemitischer Propaganda thematisierte, und einer weiteren Sonderkonferenz über die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, die im September – wiederum unter hochrangiger politischer Beteiligung – in Brüssel stattfand. Beide Konferenzen erarbeiteten Beschlussvorlagen für die OSZE-Außenminister; in Paris bekräftigten die USA einmal mehr ihr besonderes Interesse an der Thematik, indem sie ein Zehn-Punkte-Programm zur Bekämpfung von Hassreden im Internet vorlegten.

Nach dem politischen Höhepunkt, der vor allem durch die Berliner Sonderkonferenz erreicht worden war, trat in der aktuellen OSZE-Arbeit der Aspekt der Programmumsetzung immer mehr in den Vordergrund. Wichtigster Punkt war hier die Bestimmung von Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes, die – in einer Phase, in der ein BDIMR/OSZE-Sachprogramm gegen Antisemitismus bereits im Aufbau war – in den Teilnehmerländern und auch darüber hinaus den Kampf gegen Intoleranz, Diskriminierung und Antisemitismus vorantreiben sollten. Daran entzündete sich ein alter Streit in neuer Form: Sollte es einen einzigen Sonderbeauftragten für alle Themenaspekte geben oder sollten verschiedene Aufgaben auf mehrere Personen verteilt werden? Bei dieser Diskussion traten Anhänger einer streng holistischen Schule jenen gegenüber, die auch beim operativen Vorgehen der OSZE den Antisemitismus als besonders gefährliche Spielart der Intoleranz hervorgehoben wissen wollten. Die Mahnung, man solle sich davor hüten, eine „Hierarchie des Leidens“ einzuführen, wurde in diesem Zusammenhang ebenfalls wieder laut.

Bei der Vorbereitung der turnusmäßigen Außenministerkonferenz, die 2004 in Sofia stattfinden sollte, beherrschte diese Streitfrage die interne Debatte in der OSZE. Klar festgelegt war die Position der USA, auf die offensichtlich jüdische Organisationen stark eingewirkt hatten. Sie wurde öffentlich formuliert von Staatssekretärin Elizabeth Jones, die sich am 15. September in einer Anhörung vor dem Kongress für die Einrichtung eines separaten Antisemitismusbeauftragten der OSZE einsetzte; sein Mandat solle auch die Ausarbeitung von Empfehlungen umfassen. In Wien gab es gegen dieses Konzept zunächst erheblichen Widerstand, nicht nur von Russland, sondern auch von einigen EU-Partnern.

Russland hatte während des gesamten Verlaufs der Antisemitismusdebatte kritische Zurückhaltung geübt und war auf den Sonderkonferenzen weniger hochrangig vertreten. Man misstraute, wie ein leitender Vertreter der russischen Delegation in Wien es einmal ausdrückte, Tendenzen, die „auf eine

Polit-Show“ hinausliefen. Schließlich war Russland jedoch stets auch zur Zusammenarbeit bereit und trug erreichte Kompromisse mit. Für die aktive deutsche Rolle zum Thema herrschte wohlwollendes Verständnis.

Der Dissens bezüglich der Sonderbeauftragten konnte schließlich durch einen Kompromiss überwunden werden, bei dem wiederum die vermittelnde Tätigkeit der deutschen Delegation eine wesentliche Rolle spielte: Vereinbart wurde die Schaffung von drei Sonderbeauftragten des OSZE-Vorsitzenden, darunter einer mit Zuständigkeit für den Antisemitismus sowie ein weiterer für die Bekämpfung der Diskriminierung von Muslimen. Alle drei wurden angehalten, ihr Amt in enger Kooperation untereinander auszuüben. Ausdrücklich einbezogen wurde auch die Bekämpfung muslimfeindlicher Strömungen in OSZE-Ländern. Kurz vor dem Ministerratstreffen von Sofia geriet dieser Kompromiss durch eine energische Intervention des Heiligen Stuhls noch einmal in Gefahr, der bei der Formulierung der Mandate darauf bestand, dass darin auch die Nichtdiskriminierung von Christen beim Namen genannt werden sollte. Diesem Anliegen wurde schließlich ebenfalls stattgegeben.

Die weiteren Perspektiven

Mit den Sonderkonferenzen des Jahres 2004 hatte sich die OSZE einen wirkungsvollen politischen Rahmen gegeben, innerhalb dessen der Kampf gegen Intoleranz, Diskriminierung und Antisemitismus nun in der Praxis aufgenommen werden konnte. Die Sofioter Außenministerkonferenz sanktionierte die Instrumente, die die OSZE auf diesem Gebiet umfassend handlungsfähig machen sollten. Nachfolgende OSZE-Ministerratstreffen in Ljubljana 2005 sowie in Brüssel 2006 haben sich weitgehend an diesen Wegmarken orientiert, dabei die politische Relevanz des Themas erneut unterstrichen und das Instrumentarium in mancher Hinsicht noch verfeinert. Die OSZE war auch bemüht, das Konzept ihren Mittelmeer-Kooperationspartnern, darunter Israel und arabische Staaten des Maghreb und des Nahen Ostens, nahe zu bringen. Dies geschah auf einer Konferenz, die auf ägyptische Einladung am 18./19. November 2004 in Scharm El-Scheich stattfand.

Am 8./9. Juni 2005 kam die OSZE erneut zu einer Sonderkonferenz über „Antisemitismus und andere Formen von Intoleranz“ zusammen. Die gastgebende spanische Regierung hatte Córdoba mit Bedacht ausgewählt: als geschichtsträchtigen Ort, der die enge Verbindung zwischen Judentum, Christentum und Islam sinnfällig machte. Entsprechend rückte in Córdoba die Diskriminierung von Muslimen in OSZE-Ländern mehr als zuvor in den Vordergrund; Vertreter, die auch diese Spielart als eine besonders hervorzuhebende Ausprägung von Intoleranz, nicht unähnlich dem Antisemitismus, interpretieren wollten, konnten sich bestätigt fühlen. Erneut wurde ein Aktionsprogramm in Form der „Erklärung von Córdoba“ angenommen und anschließend von den OSZE-Außenministern bekräftigt.

Córdoba machte jedoch auch einen Wendepunkt bei der Behandlung des Themenzusammenhangs offenbar: Die Notwendigkeit hochrangiger politischer Konferenzen schien erschöpft, da die politischen Botschaften mehrfach kompetent ausgesprochen worden waren. Ganz vorrangig musste es nun um die Umsetzung der beschlossenen Aktionsprogramme gehen. Damit konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf die Arbeit des BDIMR und die Tätigkeit der drei seit 2005 im Amt befindlichen Sonderbeauftragten des OSZE-Vorsitzenden. Einvernehmlich zu regeln waren zunächst Fragen, die die Bereitstellung erforderlicher personeller und finanzieller Ressourcen für das BDIMR betrafen. Diese Aufgabe konnte unter Vorsitz Sloweniens schließlich erfolgreich abgeschlossen werden.

Inzwischen scheint es auch nicht mehr sicher, dass die Ansicht einer Entbehrlichkeit politischer Konferenzen zum Thema von allen OSZE-Teilnehmerstaaten geteilt wird. Eine weitere Konferenz des Córdoba-Typs fand daher am 7./8. Juni 2007 in Bukarest statt. Sie bestätigte erneut die Notwendigkeit den Antisemitismus zu bekämpfen, rief jedoch gleichzeitig dazu auf, auch gegen andere Formen religiöser oder ethnischer Intoleranz, insbesondere Islamophobie, aktiv vorzugehen.

Welches sind nun in der Summe die Ergebnisse der OSZE-Aktivitäten zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung in ihren verschiedenen Ausprägungen? Sicherlich ist für eine Schlussbilanz die Zeit noch nicht reif. Unbestritten hat die OSZE seit 2002 einen bedeutenden Beitrag dazu geleistet, die politische Brisanz des Themas einer breiteren Öffentlichkeit zu vermitteln. Dabei hat sie trotz aller zutage getretenen Meinungsunterschiede schließlich Geschlossenheit bewahrt. Die sich nun anschließende Sacharbeit erfordert Geduld, Zielstrebigkeit und Nachhaltigkeit der Bemühungen. Konkrete Ergebnisse, die sich OSZE-weit niederschlagen, werden sich nicht sofort einstellen.

Jedoch wird es bei diesen Bemühungen darauf ankommen, nicht in Routine zu verfallen und das politische Momentum optimal aufrechtzuerhalten. Wünschenswert ist dabei auch eine noch engere Zusammenarbeit mit all jenen internationalen Organisationen, die sich dieses Themas schon seit längerem annehmen. Duplizierung von Aktionen sollte vermieden werden und der Mehrwert des OSZE-Beitrags sollte deutlich erkennbar sein. Jedoch sollte sich die OSZE durchaus auch weiterhin dazu aufgerufen fühlen, besonderes Engagement zu zeigen und Pionierarbeit zu leisten, insbesondere bei den praktischen Maßnahmen, die sie ins Auge fasst. Beispielgebend ist in dieser Beziehung die vom BDIMR bereits geleistete Arbeit, vor allem die Schaffung eines computergestützten Systems zur Datensammlung und die Entwicklung von Lehrmaterialien.

Im besten Fall kann dieses besondere Engagement dazu führen, dass die OSZE eine Stärkung ihres Zusammenhalts nach innen und erhöhte Glaubwürdigkeit nach außen erreicht. Der Kampf gegen Intoleranz, Diskriminierung und Antisemitismus ist ein Querschnittsthema, das alle OSZE-Teilneh-

merstaaten unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung betrifft. Oft genug wird der Organisation vorgeworfen, sie befasse sich zu einseitig mit Problemen der Länder „östlich von Wien“. Hier ist ein Beispiel, mit dem dieser Vorwurf widerlegt werden könnte.

Antisemitismus in den Staaten der OSZE – Notwendigkeit und Chancen, das Vorurteil zu überwinden

Der Kampf gegen den Judenhass gehört zu den öffentlich propagierten Zielen der OSZE als einer Gemeinschaft von 56 Staaten, die Stabilität und Sicherheit in Europa erstrebt. Im April 2004 haben sich hochrangige Delegierte in Berlin zu einer Konferenz zusammengefunden und nach dreitägigem Meinungsaustausch mit Vertretern nichtstaatlicher Organisationen eine Resolution verabschiedet, die eine klare Absage an den Antisemitismus mit einem Ideenkatalog verbindet, wie dem ältesten religiösen, sozialen, politischen und kulturellen Vorurteil gegen eine Minderheit begegnet werden soll. Die „Berliner Erklärung“¹ ist ein politisches Dokument, das Postulate auf höchster Ebene fixiert. Die Umsetzung im Alltag der beteiligten Nationen in Europa, den USA und Kanada mutet angesichts der Realität wie eine Sisyphusarbeit an, um es zurückhaltend zu formulieren.

Die Rüge des Europäischen Parlaments gegen den polnischen Abgeordneten Maciej Giertych im März 2007 verweist auf die Dimension des Problems: Der parteilose, katholische Fundamentalismus anhängende Abgeordnete hatte eine Broschüre verteilt, die mit dem EU-Logo versehen den Eindruck erwecken konnte, eine offizielle Verlautbarung zu sein. Unter dem Titel „Krieg der Zivilisationen in Europa“ verkündet der Verfasser Giertych Stereotype des Rassenantisemitismus.²

In Erklärungen wurde er – zu Recht – als Propagandist sonderbarer Wertvorstellungen charakterisiert; mit der Distanzierung vom Urheber und der Verurteilung des Falles ist es aber nicht getan. Für wie viele fromme Katholiken in Polen, die den judenfeindlichen Tiraden von *Radio Maryja* glauben, steht der verwirrte Europa-Abgeordnete? Wie nahe oder fern sind die propagierten Gedankengänge der offiziellen Politik? Der Sohn des Abgeordneten war Bildungsminister in der konservativen polnischen Regierung, Chef der rechts-populistischen national-klerikalen Partei „Liga Polnischer Familien“ und stellvertretender Ministerpräsident. Weit über die Landesgrenzen hinaus ist er durch Kampagnen aufgefallen, die Intoleranz gegen Schwule propagieren, Freimaurer stigmatisieren und Verschwörungstheorien kultivieren. Gegen-

1 OSZE, Bulgarischer Vorsitz, Der Amtierende Vorsitzende, PC.DEL/347/04, 29. April 2004, unter: http://www.erinnern.at/e_bibliothek/antisemitismus-1/485_OSZE-Abschluss_doc.pdf; leicht verkürzt nachgedruckt in: Gert Weisskirchen, Die OSZE-Antisemitismuskonferenz in Berlin, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, S. 335-347, hier: S. 345-346.

2 Vgl. EU-Parlament rügt antisemitischen Abgeordneten, in: Der Tagesspiegel, Berlin, 15. März 2007.

über dem Antisemitismus hält er sich bedeckt, wenngleich sich Vater und Sohn Giertych zu ihrem geistigen Ahnherrn bekennen, dem Judenfeind Roman Dmowski (1864-1939), der in der Zwischenkriegszeit als patriotischer Publizist in Polen Einfluss hatte.³

Vom Antisemitismus und Nationalsozialismus Dmowskis versucht der ehemalige polnische Bildungsminister sich neuerdings zu distanzieren (ebenso von *Radio Maryja*). Aber in die Beteuerungen, Judenfeindschaft und Nationalismus der Zwischenkriegszeit seien Fehler gewesen, mischen sich tradierte Bilder der Judenfeindschaft, wenn Giertych argumentiert. Dazu gehört die Marginalisierung des Problems: Der Antisemitismus an polnischen Universitäten vor dem Krieg sei abscheulich gewesen, er sei aber historisch und deshalb abgetan. Dmowskis Antisemitismus erklärt Giertych nach einem erstaunten „War das wirklich so arg?“ mit demselben politischen Zynismus, der auch Dmowski zu eigen war: „Dmowski mochte keine Juden, übrigens ganz im Gegensatz zu mir, denn ich mag Juden“, um dann festzustellen, es habe „ein objektiver ökonomischer Konflikt zwischen den Juden und den Polen“ geherrscht. Die populistischen judenfeindlichen Parolen der nationalen Bewegung seien ganz falsch gewesen und es habe auch Juden in der nationalen Partei gegeben „sogar auf höchster Ebene“.⁴ Das sind Stereotypen, die immer zur Abwehr von Antisemitismusverdacht benutzt werden. Juden bleiben dabei grundsätzlich Fremde, die Mehrheit bleibt in ihrer Abwehr der Minderheit im Recht und Übersteigerungen der Abwehr werden als historisch bedauerliche Irrtümer kategorisiert. Die Einstellung ist als latenter Antisemitismus von manifester Judenfeindschaft zwar weit entfernt, sie bildet aber auch keinen tragfähigen Grund, auf dem der Umgang von Mehrheit und Minderheit miteinander in demokratischer Toleranz erfolgen kann. Polnischer Antisemitismus ist freilich weithin Judenfeindschaft ohne Juden.

Ein anderes aktuelles Beispiel beleuchtet die Situation in Ungarn. Im März 2007 ließ der reformierte Pastor Loránt Hegedüs jr., ein bekennender Rechtsradikaler, in seiner Kirche den gerichtsnotorischen britischen Antisemiten und Holocaustleugner David Irving auftreten. Die rechtsextreme Wahrheits- und Lebenspartei (MIEP) engagierte den Neonazi, der gerade eine vierzehntonatige Haftstrafe in Österreich abgesessen hatte, für eine Großkundgebung. Das Entsetzen und die Bestürzung der evangelisch-reformierten Kirche in Österreich über den ungarischen Amtsbruder ändert nichts an der Aufnahmebereitschaft eines intoleranten Publikums für judenfeindliche Parolen und wohl kaum etwas am Handlungsspielraum des einladenden Geistlichen.⁵ Der Judenhass in Ungarn – auch dafür steht das Beispiel – beschränkt sich keineswegs auf unaufgeklärte, ungebildete kleinbürgerliche und ländliche Schichten. Antisemitismus ist auch unter Ungarns Intellektuellen verbreitet

3 Vgl. Ulrich M. Schmid, Hüter der polnischen Kultur, in: Neue Zürcher Zeitung, 1. Dezember 2006.

4 Interview mit Roman Giertych, in: Gazeta Wyborcza, 16. Juli 2006. Für den Hinweis und die Übersetzung danke ich Yasemin Shooman.

5 Vgl. Aufmarsch von rechts außen, in: Der Standard, Wien, 16. März 2007.

und wird offen artikuliert. Der ungarische Schriftstellerverband verlor nach judenfeindlichen Äußerungen eines Vorstandsmitglieds zwischen 1990 und 2004 um die 200 Mitglieder – vermutlich die besten, kreativsten und bekanntesten Autoren –, er hat sich dennoch nie von den Unterstellungen gegenüber den Juden, in denen sie als Fremde, als Feinde der ungarischen Nation stigmatisiert wurden, distanziert. Imre Kertész, einer der Ausgetretenen, erklärt die judenfeindliche Haltung ungarischer Intellektueller mit Angstpsychosen. Der Schriftsteller István Eörsi, der ebenfalls aus dem Verband ausgetreten war, verwies auf das Bedürfnis, nationale Katastrophen wie den Trianon-Vertrag 1920 durch Schuldzuweisung an „die Juden“ zu erklären. Die Juden wollten die Ungarn unterdrücken, lautet die stereotype Formel der Ausgrenzung.⁶

Der Literaturnobelpreisträger Kertész diagnostiziert außerdem die Verwirrung derer, die mit der Wende den Faden verloren hätten und die Welt nicht mehr verstünden. Die eigene Entfremdung durch wütende Frontstellung gegen das Fremde zu überwinden trachtend wird das Heil in der Selbstbestätigung des Nationalen gesucht und ungeniert agiert: „Die Antisemiten des ungarischen Schriftstellerverbandes wissen noch nichts von der europäischen Etikette und verrichten ihr Werk offen, ja ich muss sagen ungestört. Weder Gesetz noch gesellschaftlicher Protest gebieten ihnen Einhalt.“⁷ Natürlich weist der Verbandsfunktionär Kornél Döbrentei, ein Dichter, der sich öffentlich einschlägig produzierte und den Protest vieler Kollegen auslöste, den Vorwurf, Antisemit zu sein, weit von sich und droht allen, die ihn so nennen, mit rechtlichen Schritten.⁸ Das Alarmierende an der Zustandsbeschreibung der ungarischen Situation ist, dass Intellektuelle mit politischem Einfluss und gesellschaftlichem Renommee Träger der Judenfeindschaft sind. Damit sind die Prognosen für Bildungskampagnen oder Aufklärungsbemühungen ziemlich ungünstig. Tröstlich ist deshalb auch nicht das schlechte Abschneiden der rechtsextremen Parteien in der Wählergunst, wenn Antisemitismus in der Mitte der Gesellschaft so populär ist.⁹

In Frankreich, dem europäischen Land mit der größten Zahl jüdischer Bürger (etwa 575.000 bei einer Gesamtbevölkerung von 58,5 Millionen) sind Juden im Unterschied zu Angehörigen anderer Nationen sowohl Opfer öffentlich-manifesten Antisemitismus als auch Opfer von körperlicher Gewalt, Pöbeleien und Übergriffen. Gegenüber dem Vorjahr stieg die Zahl der Gewaltakte im Jahr 2006 um 45 Prozent auf 112. Nach Angaben des Dachverbands jüdischer Organisationen in Frankreich, des *Conseil Représentatif des Institutions juives de France*, registrierte der Schutzdienst der jüdischen Gemeinde 371

6 Vgl. István Eörsi, Peinliche Verschleppung, in: taz, 20. April 2004.

7 Imre Kertész, Ein Mythos geht zu Ende, in: Die Zeit, 1. April 2004.

8 Vgl. Kathrin Lauer, Glühende Kugeln, in: Süddeutsche Zeitung, 15. März 2004.

9 Vgl. Lautstarker ungarischer Antisemitismus – Parteienstreit und Schuldzuweisung statt Strategiedebatte, in: Neue Zürcher Zeitung, 9. Oktober 2004.

Vorfälle von manifestem Antisemitismus, das bedeutet eine Zunahme von 24 Prozent.¹⁰

Die Ereignisse und deren Hintergrund sind, ganz unabhängig von der Größenordnung der Vorfälle, beängstigend genug: Träger der aggressiven Judenfeindschaft sind junge Einwanderer aus dem Maghreb, Westafrika und der Karibik, die ihre soziale Underdog-Rolle, ihre Hoffnungslosigkeit, in der französischen Gesellschaft einen Platz zu gewinnen, durch Antisemitismus agieren, weil sie glauben, Juden seien reich, hätten Macht und Einfluss und verhinderten damit den Aufstieg der Einwanderer. Die Entführung, Lösegeldforderung und Ermordung des 23-jährigen Ilan Halimi, eines Juden marokkanischer Herkunft, durch eine Bande junger Muslime ist ein alarmierendes Signal. Der Protest zehntausender Franzosen, die gegen den aggressiven Antisemitismus der Unterschicht-Immigranten demonstrierten, wird weder die Täter und deren Nachahmer beeindrucken noch etwas an den gesellschaftlichen Zuständen ändern. Diese Immigranten führen Krieg gegen die Gesellschaft der Autochthonen und zu ihrem Rüstzeug gehört die verschwörungstheoretische Überzeugung, „die Juden“ seien selbst schuld an ihrem Unglück. Darin liegt ein besonderes Problem der französischen Gesellschaft, die nicht nur die größte jüdische Gemeinde, sondern auch die höchste Zahl von Muslimen in Europa aufweist, nämlich ungefähr sechs Millionen (das sind zehn Prozent der Gesamtbevölkerung).¹¹ Nur ein geringer Teil der Muslime ist religiös orientiert, aber fast die Hälfte bekennt sich zu massiven Vorurteilen gegenüber Juden. Bezeichnenderweise stehen die Feindbilder in Abhängigkeit vom Bildungsgrad. In afrikanisch-karibischen Kreisen der französischen Gesellschaft hat Dieudonné M'Bala M'Bala, französischer Kabarettist bretonisch-kamerunischer Abstammung, erheblichen Einfluss. Er macht mit großer Wirkung öffentlich „die Juden“ für den Sklavenhandel verantwortlich und kritisiert, dass die französische Nation die Erinnerung an den Holocaust pflegt, nicht aber des älteren – und für diese Kreise als Nachfahren der Opfer wichtigeren – Verbrechens des Sklavenhandels gedenkt. Dieudonné – so sein Künstlername – hält die Shoah für „Erinnerungspornographie“ und den Staat Israel für eine rassistische und kolonialistische Nation wie Nazideutschland. Nicht nur unter jungen Einwanderern aus Afrika und der Karibik hat der populäre Komödiant mit seinen Thesen Erfolg.¹² Im französischen Alltag manifestiert sich Judenfeindschaft in der Beleidigung von Synagogenbesuchern, in

10 Vgl. Jüdische Allgemeine/dpa, 1. März 2007. Solche Zahlenangaben und Trendmeldungen sind in erster Linie als Wahrnehmung der Betroffenen zu verstehen: Sie signalisieren das Selbstverständnis jüdischer Gemeinden und deren Bedrohungsängste. Der Annual Report des Stephen Roth Institute for the Study of Contemporary Antisemitism, Tel Aviv, nennt 504 antisemitische Vorfälle in Frankreich im Jahr 2005 gegenüber 974 im Jahr 2004, was einem Rückgang von 48 Prozent entspricht. Vgl. Service de Protection de la Communauté Juive, Rapport sur l'Anti-Sémitisme en France 2006.

11 Vgl. Colin Nickerson, Antisemitism seen rising among France's Muslims, in: The Boston Globe, 13. März 2006.

12 Vgl. Stephen Roth Institute, Annual Report 2005, France, S. 9, online unter: <http://www.tau.ac.il/Anti-Semitism/asw2005/france.htm>.

Attacken gegen jüdische Kindergärten und Schulen, in Anschlägen auf jüdische Friedhöfe und andere Einrichtungen.

Religiöse, kulturelle und soziale Traditionen bestimmen in vielen Ländern Ostmittel- und Osteuropas, von Polen bis zum Baltikum, in Russland, in der Ukraine und in Belarus, das Bild der jüdischen Minderheit. Oftmals ist es nur noch die Erinnerung an „die Juden“, die über Generationen bis zum Holocaust als Fremde stigmatisiert, als Sündenböcke in Anspruch genommen, als Feinde vernichtet wurden. Die Abwesenheit jüdischer Bevölkerung ändert an der überlieferten Abneigung so wenig wie die Erinnerung an den Völkermord mit sechs Millionen jüdischer Opfer, der auf den Territorien Polens und der Sowjetunion begangen wurde. Auch die Tatsache, dass sich Ukrainer und Letten, Litauer und Weißrussen zu Hilfsdiensten für die Mörder gern bereit fanden, ist kein Argument gegen die tradierten Emotionen der Judenfeindschaft. Nicht ohne Grund fürchten daher auch Vertreter der Minderheit in Mitteleuropa wie der Europäische Jüdische Kongress den Import von Antisemitismus über die neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union.¹³

Antisemitische Feindbilder und Vorurteile treten alltäglich und überall in Erscheinung. Sie sind in Osteuropa Hindernisse auf dem Weg zu einer demokratischen Gesellschaft, in Westeuropa erfüllen sie, meist verdeckt und stets geleugnet, vielfache Funktionen der Ausgrenzung der jüdischen Minderheit und der Stabilisierung der Mehrheit. Während es in manchen Ländern Osteuropas durchaus salonfähig ist, Judenfeindschaft zur Schau zu tragen, wird Antisemitismus im Westen in der Regel nur von Rechtsextremen offen artikuliert.

Wahrscheinlich ist – aus gutem Grund – Antisemitismus als politische und soziale Manifestation in Deutschland besser kontrolliert und als Delikt stärker kriminalisiert als in jedem anderen Staat. Als alltägliches Vorurteil, als Einstellungsmuster gegenüber einer Minderheit ist Judenfeindschaft damit freilich nicht gebannt oder beseitigt. Vorurteile, transportiert über tradierte Stereotype und Klischees – „jüdischer Reichtum“, „jüdische Arglist“, „jüdische Raffgier“, „jüdisches Streben nach Weltherrschaft“, „jüdische Dominanz in Wirtschaft, Politik, Kultur und Medien“ – sind in Deutschland so lebendig wie in anderen Ländern, allenfalls die Scheu ist größer, sich öffentlich zu solchen Feindbildern zu bekennen.

Antisemitismus, Judenfeindschaft im weitesten Sinn, konfrontiert Politik und Gesellschaft mit Definitions- und Wahrnehmungsproblemen. Verbreitet ist das Bestreben, erst bei manifester Gewalt oder gar organisierter Verfolgung von Antisemitismus zu sprechen. Einstellungen, die durch Vorbehalte ausgedrückt und als Stereotype formuliert werden, finden sich aber als alltägliche Ausprägungen von Judenfeindschaft im Kanon diskriminierenden und ausgrenzenden Verhaltens. Zur Begriffsbestimmung von Antisemitismus gehört immer, dass die Vorbehalte gegen Juden als Angehörige eines Kollektivs ge-

13 Vgl. Gefahr im Verzug. Europäischer Jüdischer Kongress warnt vor Antisemitismus in EU-Beitrittsländern, in: Jüdische Allgemeine, 11. November 2004.

richtet sind und den Einzelnen ausdrücklich „als Juden“ meinen, der dazu definiert wird als Träger vermeintlicher durch Tradition, Religion und Kultur entstandener Charaktereigenschaften.

Einsicht in die Wirkungsweise des Vorurteils schafft die Voraussetzung für das Erkennen der Zusammenhänge: Feindbilder von der Minderheit grenzen diese aus und stiften dadurch Gemeinsamkeit der Mehrheit. Das Gefühl der Einheit der Mehrheit macht Minderheiten zu angreifbaren und minderwertigen Fremden. Wenn Juden aber als Fremde definiert, Asylbewerber als Kriminelle diffamiert und Ausländer als den sozialen Frieden und Besitzstand bedrohend empfunden werden, dann spiegeln sich darin Aggressionen und Ängste der Mehrheit, die aufgelöst und überwunden werden müssen. Antisemitismus ist deshalb kein aus dem gesellschaftlichen Kontext zu isolierendes Vorurteil gegen eine bestimmte Minderheit, Antisemitismus ist vielmehr der Prototyp des sozialen und politischen Ressentiments und darum vor allem ein Indikator für den Zustand der Gesellschaft. Diese Einsicht ist der erste Schritt zur Überwindung des ausgrenzenden Vorurteils.

Zu unterscheiden sind vier Grundphänomene: erstens der christliche Antijudaismus, die religiös motivierte, aber auch kulturell, sozial und ökonomisch determinierte Form des Ressentiments gegen Juden seit dem Mittelalter; zweitens der scheinbar wissenschaftlich, anthropologisch und biologistisch argumentierende Rassenantisemitismus, der im 19. Jahrhundert entstand und in den Holocaust mündete. Die dritte Version des Vorurteils ist aktuell. Neben den Formen traditioneller Judenfeindschaft bildete sich nach dem Holocaust eine neue Form der Judenfeindschaft, der sekundäre Antisemitismus. Er ist eine eigenständige Erscheinung mit wenig manifester Ausprägung; er speist sich aus Gefühlen der Scham und Schuldabwehr: Nicht trotz, sondern wegen Auschwitz werden Ressentiments gegen Juden mobilisiert. Der sekundäre Antisemitismus ist ursprünglich ein westdeutsches Phänomen, da er sich an Restitutionsleistungen festmacht, wie sie von der DDR nicht gezahlt wurden. Dafür war eine andere Erscheinungsform antijüdischer Ressentiments, der Antizionismus, Bestandteil von Politik und Propaganda in der DDR und folglich auch der Sozialisation der DDR-Bürger. „Antizionismus“ ist hier nicht als jene Strömung im Judentum zu verstehen, für die der Begriff ursprünglich stand, die die Ideen Theodor Herzls und seiner Nachfolger ablehnte, also aus theologischen oder anderen Gründen den Plan einer nationaljüdischen Heimstatt missbilligte. Antizionismus, wie er von den Ostblockstaaten vor der Wende propagiert und praktiziert wurde, meint die Ablehnung des Existenzrechts des Staates Israel. Die politische Kampfparole gegen den jüdischen Staat ist heute weltweit populär, und zwar mit steigender Tendenz. Die vier Grundphänomene der Judenfeindschaft – religiöser Antijudaismus, Rassenantisemitismus, sekundärer Antisemitismus und Antizionismus – bilden den Rahmen der Betrachtung von Antisemitismus in allen seinen Erscheinungsformen und Ausprägungen.

Gespeist aus langer Tradition dienen stereotype Vorstellungen vom jüdischen Reichtum, von jüdischer Geschäftstüchtigkeit und von jüdischer Geldgier der Überzeugung, Juden würden materiell bevorzugt, sie erhielten – zu Lasten der Mehrheit, also des eigenen Wohls – unzulässige Restitutionsleistungen oder unerhörte Subventionen. Ein weiteres Motiv für Judenfeindschaft ist kleinbürgerliche Überfremdungsangst, die das Eigene bedroht sieht und die Juden zu Fremden macht. Die Juden werden in eine Stellvertreterrolle gedrängt und finden sich ausgegrenzt in einem Atemzug mit Asylbewerbern, Gastarbeitern, ausländischen Kriminellen und allem anderen, was als fremdartig Angst macht und Unbehagen erzeugt.

Dass der Tatbestand Antisemitismus zum Gegenstand subjektiver Interpretation wird, wenn Vorfälle und Entgleisungen oder Skandale und Provokationen zu interpretieren sind, ist regelmäßig zu konstatieren. Wo immer Erklärungsbedarf eintritt, hilft die „Berliner Erklärung“ der OSZE ebenso wenig weiter wie die Definition, mit der die Europäische Union eine Arbeitsgrundlage zur Beschreibung des Phänomens Judenfeindschaft zu schaffen suchte.¹⁴

In der Wissenschaft ist die Definition von Helen Fein anerkannt: Antisemitismus ist demnach „eine anhaltende latente Struktur feindseliger Überzeugungen gegenüber Juden als Kollektiv, die sich bei Individuen als Haltung, in der Kultur als Mythos, Ideologie, Folklore sowie Einbildung und in Handlungen manifestieren [...] die dazu führen und/oder darauf abzielen, Juden als Juden zu entfernen, zu verdrängen oder zu zerstören“.¹⁵ Vertretern der Politik und der Medien sind Hilfsmittel wie dieses in der Regel jedoch nicht präsent, wenn sie Vorkommnisse im Alltagsgeschehen analysieren sollen und interpretieren müssen. Dann herrscht entweder das Bestreben, die jeweilige Sache zu bagatellisieren oder zu dramatisieren. Das lässt sich mit Beispielen leicht belegen. In Österreich wurde im März 2007 wieder der Journalistenpreis des Landes Salzburg vergeben, der nach dem Publizisten René Marcic benannt ist. Marcic war von 1959 bis 1964 Chefredakteur der renommierten „Salzburger Nachrichten“, aber von Gesinnung Klerikalfaschist mit einschlägiger Vergangenheit. Noch nach dem Holocaust hatte er – gegen den Schriftsteller Peter de Mendelssohn und gegen alle Juden gerichtet – geschrieben: „Wer über Gott und das Gebet Spott treibt [...] der darf sich nicht wundern, wenn er die Abwertung seines Wesens am eigenen Leib zu spüren bekommt und eines Tages in die Gaskammer gesteckt wird. Mendelssohn und seinesgleichen haben selber die Welt heraufbeschworen, von der sie dann verfolgt wurden.“¹⁶

14 Vgl. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC), Antisemitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001-2005. Updated version December 2006 (EUMC Working Paper).

15 Helen Fein, Dimensions of Antisemitism: Attitudes, Collective Accusations and Actions, in: Helen Fein (Hrsg.), The Persisting Question. Sociological Perspectives and Social Contexts of Modern Antisemitism, Berlin 1987, S. 67, zitiert nach: Susanne Wirtz, Antisemitismus in Europa, Fußnote 1, unter: http://www.tribuene-verlag.de/TR1_Antisemitismus.pdf.

16 Michael Frank, Umstrittene Auszeichnung. Publikationspreis in Salzburg nach Antisemiten benannt, in: Süddeutsche Zeitung, 14. März 2007.

Versuche, dem Preis einen anderen Namen zu geben, waren nicht nur an der Indolenz konservativer Politiker, sondern auch daran gescheitert, dass Antisemitismus nach jeweils utilitaristischen Erfordernissen definiert wird.

Ein anderes Beispiel für alltagspolitische Interessenkollision war ebenfalls im Frühjahr 2007 zu beobachten, als zwei deutsche Bischöfe bei einer Reise nach Israel sich erheblich im Ton vergriffen, von der „Ghettoisierung der Palästinenser“ sprachen und Vergleiche zwischen dem Warschauer Ghetto und der Situation der Palästinenser in Ramallah zogen. Man muss hier nicht erklären, warum die Sentenzen der katholischen Oberhirten skandalös waren und warum sie ins Spektrum des Antisemitismus gehören.¹⁷ Der Vorsitzende der Bischofskonferenz, Kardinal Karl Lehmann, fand Worte des Bedauerns und Kurienkardinal Walter Kasper unterschied, um zu betonen, dass die bischöflichen Entgleisungen mit Antisemitismus nichts zu tun hätten, zwischen dem guten theologischen Verhältnis zwischen Christen und Juden und der davon unabhängigen notwendigen Kritik an der Politik des Staates Israel: „Seit der Konzilerklärung *Nostra aetate* ist der theologische Antijudaismus überwunden. Der politische Antisemitismus kommt leider Gottes immer wieder hoch. Da müssen wir Christen deutlich machen: Das dulden wir nicht!“¹⁸

Wenn es freilich so einfach wäre, das Nichtdulden von Judenfeindschaft im christlichen Mantel. In Polen betrachtet die Amtskirche mit Sorge und Distanz das Wirken des katholisch-patriotisch-fundamentalistischen Senders *Radio Maryja*, den der Redemptoristenpater Tadeusz Rydzyk mit großer Resonanz im Publikum betreibt. Auch in Russland und anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion wird Volksfrömmigkeit von orthodoxen Priestern und hohen geistlichen Würdenträgern mit den traditionellen Stereotypen des Antijudaismus wie Ritualmordlegenden oder dem Gottesmordvorwurf bedient. Der kirchliche Raum bleibt der Aufklärung entzogen, und dort hat – nicht nur aus dem Christentum argumentierende – Judenfeindschaft einen Nährboden, der von politischen Resolutionen und Absichtserklärungen nicht erreicht wird.

Wie kann die für eine demokratische Wertegemeinschaft konstituierende Ablehnung des Antisemitismus (und anderer Ausgrenzungen, die auf Feindbildern gegründet sind und oft gewaltsam und immer zu Lasten der Minderheit ausgetragen werden) als verbindliche Überzeugung der Mehrheit erreicht werden und wie lässt sich diese Überzeugung praktizieren? Wie muss eine mit den Resolutionen der Politiker und Diplomaten auf hoher Ebene propagierte gute Praxis aussehen, damit aus den Deklarationen am Konferenztisch realer Bürgersinn entsteht?

Eine lockere zwischenstaatliche Organisation wie die OSZE hat nur begrenzte Möglichkeiten, auf kulturelle und soziale Einstellungen und durch ganz unterschiedliche Traditionen geprägtes Verhalten von Individuen einzuwirken. Gleichwohl hat eine internationale Gemeinschaft, die sich durch

17 Vgl: Daniel Schulz, Schockierende Bischöfe, in: taz, 8. März 2007.

18 „Das dulden wir nicht.“ Kurienkardinal Kasper zu Antisemitismus und Ökumene, in: Süddeutsche Zeitung, 13. März 2007.

die Idee der Menschenrechte, der Toleranz und der Ablehnung diskriminierender Ideologien definiert, eine wichtige Funktion. Die Gemeinschaft orientiert die ihr angehörenden Nationen auf das gemeinsame Regelwerk demokratischer Überzeugungen und daraus resultierender Pflichten. Das bildet immerhin einen Rahmen. Die Inhalte des Regelwerks können freilich nicht verbindlich im Detail festgelegt und für die Bürger der Mitgliedstaaten verpflichtend gemacht werden. Auch Sanktionen gegen Regelverstöße (durch Politiker, Vertreter gesellschaftlicher Institutionen, Eliten, einzelne Bürger) sind kaum vorstellbar. Das schränkt den Wert von Resolutionen, Absichtserklärungen und Beschwörungen erheblich ein. Aber deshalb müssen sie nicht wertlos sein.

Die Erklärung des Deutschen Bundestages von Dezember 2003, die zum Kampf gegen den Antisemitismus den Einsatz jedes Bürgers verlangt, zeigt das Ziel, deutet aber die Methoden kaum an: „Unsere Pflicht ist es, antisemitisches Denken, Reden und Handeln zu bekämpfen. Dabei ist das Engagement jedes Einzelnen gefordert. Wir wollen in Deutschland die Kultur der Verständigung und des Verstehens ausbauen. Das friedliche Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher Religionszugehörigkeit muss so selbstverständlich sein, dass Bürger jüdischen Glaubens ohne Angst in Deutschland ihre Heimat haben. Kampf gegen Antisemitismus, Rassismus und Diskriminierung von Minderheiten ist eine Sache der gesamten Gesellschaft. Wo nötig, muss Antisemitismus mit allen Mitteln des demokratischen Rechtsstaates auch von Polizei und Justiz bekämpft werden.“¹⁹

Mit der Erinnerung an die Ermordung von sechs Millionen europäischer Juden im Zeichen einer deutschen Ideologie ist die Ablehnung von Antisemitismus in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland so verankert, dass die Verpflichtung auch durchgesetzt werden kann, etwa durch die Kriminalisierung der Leugnung des Holocaust. Das gilt so aber nicht für die meisten anderen Staaten. Zur Überwindung des Vorurteils kann nur auf Aufklärung gesetzt werden. Konkret bedeutet das, dass im Bildungssystem jeder Nation die Entstehung, Wirkung und Auflösung von Feindbildern in der notwendigen Breite und Tiefe behandelt werden muss. Dazu sind Definitionen und Zielvorgaben, die die Vorurteilsforschung bietet, verbindlich festzulegen und in Curricula zu verankern.

Ein gemeinsamer Kanon von Bildungsinhalten genügt aber noch nicht. Zur Aufklärung gehört, dass nationale Traditionen und volkskulturelle Gewissheiten und Denkfiguren über Minderheiten, nicht nur die der Juden, überwunden werden. Nationalismus und Frömmigkeit, die auf Ausgrenzung gründen, sind, wie die angeführten Beispiele aus der Phänomenologie der Judenfeindschaft in Europa lehren, die größten Hindernisse auf dem Weg zu einer toleranten multinationalen demokratischen Gesellschaft. Nicht nur gewaltige Bildungsanstrengungen von Grund auf sind nötig, um das noch ferne Ziel zu erreichen. Genauso wichtig, wenn nicht die Voraussetzung alles auf-

19 Deutscher Bundestag, 82. Sitzung, 11. Dezember 2003.

klärerischen Bemühens, ist die Überwindung nationalstaatlichen Denkens. Denn solange jeder Appell zur Achtung von Menschenrechten mit patriotischer Empörung der jeweiligen nationalen Regierung als unerträglicher Eingriff in die Souveränität und Integrität des Staates, der die Menschenrechte missachtet – indem er etwa Judenfeindschaft toleriert oder banalisiert –, zurückgewiesen werden kann, bleibt die Überwindung des Vorurteils im besten Falle Absicht, im schlimmsten Falle Illusion.

Die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen

Schutz und Förderung der Menschenrechte und der Würde des Menschen im Kontext kultureller Vielfalt

Unterschiedliche Gesellschaften, Kulturen und Religionen interpretieren Menschenrechte auf unterschiedliche Weise. Häufig sind die unterschiedlichen Interpretationen auch mit anderen Wertvorstellungen verbunden. Umso schwieriger, wenn auch nicht unmöglich, ist es, auf globaler Ebene ein friedliches Zusammenleben zu gewährleisten, den „Kampf der Kulturen“ zu verhindern, Dialog und echte Partnerschaft aufzubauen.

Die Verantwortung dafür, dass konstruktive, friedliche und zukunftsorientierte Beziehungen in und zwischen Kulturen, Religionen und Gesellschaften bewahrt, fortgesetzt und gestärkt werden, tragen die Regierungen ebenso wie religiöse und kulturelle Gemeinschaften, öffentliche und private Organisationen, die Zivilgesellschaft und die Medien.

Seit dem 11. September 2001 – und auch angesichts der darauf folgenden beunruhigenden Ereignisse – stehen Bemühungen um einen echten Dialog und um Interaktion zwischen Religionen und Kulturen auf der Tagesordnung der Staatengemeinschaft ganz oben. Die Tatsache, dass es einen solchen Dialog derzeit nicht gibt, ermutigt ebenso wie mangelndes gegenseitiges Vertrauen Extremisten geradezu zu dem Versuch, die internationale Gemeinschaft entlang künstlichen kulturellen und religiösen Gräben zu spalten, was zunehmend zu einer Bedrohung für Frieden und Stabilität wird. Es ist daher wichtiger denn je, umfassende und gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen, um diesem Trend entgegenzuwirken.

Ein echter Dialog kann jedoch nur zustande kommen, wenn anderen Kulturen und Religionen wirklich Achtung und Verständnis entgegengebracht werden. Die Annahme, irgendeine Kultur sei *per se* besser als eine andere geeignet, die grundlegenden Bedürfnisse der Menschen zu befriedigen, wäre ein Fehler. Alle Kulturen stehen gleichberechtigt nebeneinander, sind interaktiv und dem Wesen nach fortschrittlich. Die Menschheit hat sie gemeinsam hervorgebracht.

Werte wie die Achtung der Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Verantwortlichkeit sind ihrem Wesen nach universal und müssen es auch sein. Keine einzelne Kultur kann diese Werte für sich allein beanspruchen. Sie sind das Ergebnis kollektiver Erfahrung, gemeinsamen Bewusstseins und gemeinsamen Fortschritts der gesamten Menschheit. Dennoch finden diese Werte keine universelle Anwendung. Unsere Aufgabe besteht daher darin,

die Wurzeln dieser Werte in unserer eigenen Kultur aufzuspüren und die gemeinsame Verantwortung für sie zu fördern.

Ebenso gilt es, Harmonie, Verständnis und Respekt füreinander sowie den Dialog miteinander durch die Betonung der gemeinsamen Werte unterschiedlicher Kulturen und Religionen zu erleichtern.

Im Zeitalter der Globalisierung und der ihr eigenen hochgradigen Interdependenz müssen die einzelnen Gesellschaften ein wesentlich tieferes Verständnis füreinander aufbringen als jemals zuvor. Interkulturelle Kompetenz, die der Förderung des Verständnisses zwischen den Gesellschaften dient, ist somit zu einer Bedingung für friedliche Beziehungen geworden. Gesellschaften mit multikulturellen Erfahrungen sind besonders gut dazu geeignet, zu diesem Ziel beizutragen. Ihre ausgeprägten sozialen und historischen Erfahrungen fördern die Entwicklung und Artikulation interkultureller Kompetenz, die zur Vermeidung von Missverständnissen und Wertekonflikten notwendig ist. Sie können dabei helfen, Stereotypisierungen zu vermeiden, Hass und Feindseligkeiten entgegenzutreten und Gewalt und Extremismus zu verhindern. Sie können auch dazu beitragen, das nötige Gleichgewicht zur Wahrung der kulturellen Identität aller Teile einer multikulturellen Gesellschaft herzustellen.

Unser heutiges Umfeld

Wir leben heute in einer Welt, die sich von derjenigen des 20. Jahrhunderts grundlegend unterscheidet. Nicht nur das internationale System, auch die Vorstellungen, Einstellungen und Erwartungen der Menschen haben sich verändert.

Künftige Entwicklungen werden davon abhängen, welche Entscheidungen wir treffen. Mehr denn je müssen wir die Frage neu bewerten, wie wir unsere gemeinsame Vision und unsere gemeinsamen Interessen am besten verwirklichen.

Das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts war geprägt von Optimismus, der sich aus der Verbreitung der Demokratie, der Marktwirtschaft und der Menschenrechte und Grundfreiheiten speiste. Darüber vergaßen wir allzu leicht, wie komplex unsere Welt ist, wie sehr sie durch unvorhergesehene Entwicklungen gefährdet ist. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und die darauf folgenden Ereignisse führten uns dann auch in aller Brutalität vor Augen, wie leicht es extremen und gewalttätigen Gruppierungen gelingt, die Werte der zivilisierten Welt in Frage zu stellen. Nicht nur die dramatischen Auswirkungen der Ereignisse auf die internationalen transatlantischen Beziehungen, sondern auch ihre negativen Folgen in Form der Entstehung eines Klimas der Angst und des Misstrauens, das zu vielfältigen Erscheinungsformen von Diskriminierung und Rassismus geführt hat, müssen einer sorgfältigen Prüfung unterzogen werden.

Traurig, aber wahr ist in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass sich seit dem 11. September 2001 vor allem in den westlichen Ländern das gesellschaftliche Umfeld, in dem Muslime leben, erheblich verschlechtert hat. Muslime und andere Minderheiten oder Gruppen von Ausländern stoßen heute auf Intoleranz, Diskriminierung, Misstrauen und Feindseligkeit.

So genannter „islamischer Terrorismus“ oder „islamischer Extremismus“ wird als Ursache allen Übels dargestellt, was die ohnehin vorhandenen Vorurteile und die Intoleranz gegenüber Muslimen zusätzlich nährt. Menschen werden aufgrund ihres Glaubens, ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder ihrer äußeren Erscheinung stigmatisiert.

Dieses Phänomen hat zwei weitere negative Konsequenzen:

Erstens untergräbt es Integrationsbemühungen und wirkt sich nachteilig auf Bemühungen um ein harmonisches Zusammenleben aus

Zweitens kann sich die Kluft zwischen Muslimen und Christen dadurch noch weiter vertiefen.

Sowohl aus mikrosozialer als auch aus globaler Perspektive wäre es daher klug, einer solchen Diskriminierung Einhalt zu gebieten.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

In der OSZE sind 56 Länder des euro-atlantisch-asiatischen Raumes zusammengeschlossen; damit ist sie die größte regionale internationale Organisation überhaupt. Eine wichtige Komponente des umfassenden Sicherheitsbegriffs der OSZE ist die „menschliche Sicherheit“. Die gemeinsamen Werte der OSZE stützen sich auf ihr entschlossenes Eintreten für die Menschenrechte und auf die Anerkennung der Würde aller Menschen.

Menschenrechte und Grundfreiheiten werden als wichtige Garanten für Toleranz und Nichtdiskriminierung betrachtet, die wiederum für Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit unverzichtbar sind.

Dennoch sind trotz aller Bemühungen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte nach wie vor in vielen Gesellschaften Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und Intoleranz zu beobachten. Das vor allem nach dem 11. September 2001 zu verzeichnende Wiederaufleben rassistischer Tendenzen sowie das bereits erwähnte Aufkommen einer regelrechten Islamophobie stellen insbesondere in einigen westlichen Staaten die Ausübung grundlegender Menschen- und Freiheitsrechte in Frage. Trotz spürbarer Fortschritte bei der Beseitigung institutionalisierter Formen der Diskriminierung erleben wir in den OSZE-Ländern immer neue und größere Wellen von Vorurteilen, Ausgrenzung und rassistischer Gewalt. Sie stellen eine erhebliche Gefahr für freundschaftliche und friedliche Beziehungen nicht nur zwischen Staaten, sondern auch zwischen Völkern dar. Die Notwendigkeit, alle Erscheinungsformen von Diskriminierung und Intoleranz gegenüber

Muslimen zu bekämpfen, ist daher offensichtlicher und dringender als je zuvor.

In der Einsicht, dass Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten ebenso wie Erscheinungsformen von Hass, Diskriminierung und Intoleranz Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet gefährden, sind die Teilnehmerstaaten zahlreiche Verpflichtungen zum Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Diskriminierung und Intoleranz, insbesondere auch gegenüber Muslimen, eingegangen. Dennoch gibt es auf dem Weg zu demokratischen und pluralistischen Gesellschaften, in denen ethnische, kulturelle und religiöse Vielfalt nicht nur toleriert, sondern wirklich geachtet und als wertvoll betrachtet wird, noch viel zu tun.

Die Förderung von Toleranz und der Kampf gegen Diskriminierung hatten für die OSZE, wie bereits erwähnt, in den vergangenen Jahren Vorrang vor vielen anderen Themen. Die OSZE veranstaltete Toleranz-Implementierungstreffen zum Verständnis zwischen Kulturen, Religionen und Ethnien, zur Erziehung zu gegenseitiger Achtung und Verständnis füreinander sowie zum Datenmangel in Bezug auf Hassdelikte. Während dieser Treffen wurden bewährte Implementierungsverfahren vorgestellt und besondere Empfehlungen zu Bereichen abgegeben, in denen verstärkte Anstrengungen notwendig sind. Mit dem Ministerratsbeschluss zur „Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander“ erhielt das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) außerdem den Auftrag, „seine Frühwarnfunktion zu verstärken, um durch Hass motivierte Vorfälle und Entwicklungen zu erheben, darüber zu berichten, das Bewusstsein dafür zu schärfen und den Teilnehmerstaaten in den Bereichen, in denen angemessene Reaktionen notwendig sind, auf Ersuchen Empfehlungen zu erteilen und Hilfestellung zu leisten“.¹

Das BDIMR konzentriert sich in seiner Arbeit auf folgende Schwerpunkte:

Durch Hass motivierte Straftaten und gewalttätige Erscheinungsformen von Intoleranz: Hassverbrechen an Muslimen sind der gewalttätige Ausdruck von Vorurteilen in Form von Tätlichkeiten und Übergriffen, Tötungsdelikten, Bedrohungen oder Sachbeschädigungen wie z.B. Brandstiftung, Grabschändungen oder Vandalismus. Die Bekämpfung von Hassverbrechen ist aus mehreren Gründen problematisch. So liegen in den meisten Staaten keine exakten Daten über Art und Umfang der Straftaten vor, so dass Polizei und Justiz nicht über die für die Bekämpfung notwendigen Informationen verfügen. Häufig gibt es auch keine speziell auf Hassverbrechen zielenden Gesetze, was die Verfolgung der Straftaten erheblich erschwert.

Religions- und Überzeugungsfreiheit: Im gesamten OSZE-Raum sind zahlreiche Muslime und muslimische Gruppen in ihrem Recht auf Religions- und

1 Beschluss Nr. 13/06, Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/13/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2006, S. 40-44, hier: S. 44, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2006/12/24411_de.pdf.

Überzeugungsfreiheit eingeschränkt. Sie sind Diskriminierungen am Arbeitsplatz und bei der Wahrnehmung von Dienstleistungen ebenso ausgesetzt wie Diffamierungskampagnen.

Bildung und Erziehung: Ebenfalls im gesamten OSZE-Raum nehmen Intoleranz und gewalttätige Ausdrucksformen von Hass gegenüber Muslimen und Personen, die für Muslime gehalten werden, zu. Immer häufiger werden dabei Schulen zum Schauplatz rassistischer oder fremdenfeindlicher Übergriffe. Lehrer sind nur selten auf die Herausforderungen vorbereitet, die zunehmende Vielfalt in den Gesellschaften mit sich bringt. Für die Förderung von Toleranz und gegenseitiger Achtung fehlen ihnen die Zeit und die entsprechende Ausbildung, oftmals verfügen sie auch nicht über geeignetes Lehrmaterial. Die Schüler können daher die am eigenen Leib erfahrene Diskriminierung nicht mit den Erfahrungen anderer in Verbindung bringen, begreifen nicht, wie Vorurteile entstehen und funktionieren, und lernen nicht, kulturelle Unterschiede wertzuschätzen und sich gründlich mit diesen Themen auseinanderzusetzen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich dazu verpflichtet, Unterrichtsmethoden und Lehrpläne für *diversity education*² zu entwickeln, um Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und die Diskriminierung von Muslimen wirksam zu bekämpfen. Gleichzeitig wurden Bildung und Erziehung zu einem Arbeitsschwerpunkt des BDIMR im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung.

Wie verbreitet ist aber das Problem der Diskriminierung von Muslimen? Wie häufig sind Hassverbrechen? Wo werden sie verübt und wer sind die Opfer? Was unternehmen Strafverfolgungsbehörden und Regierungen dagegen? Diese grundlegenden Fragen müssen beantwortet werden, bevor man Hass in seinen vielfältigen Erscheinungsformen überhaupt ernsthaft bekämpfen kann. Das Sammeln einschlägiger Daten, z.B. in Form von Polizeistatistiken und Statistiken anderer staatlicher Stellen, sowie von Beispielen bewährter Verfahren aus unterschiedlichen Quellen, u.a. staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, gehört daher zu den wichtigsten Aufgaben des BDIMR in diesem Bereich. Der BDIMR-Bericht „*Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents*“, der gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Gruppen erarbeitet wurde, ist daher ein begrüßenswerter erster Schritt zur Erfassung durch Hass motivierter Straftaten und Vorfälle im OSZE-Gebiet.³

Mithilfe der Sammlung und Auswertung solcher Informationen ermittelt das BDIMR, wo die Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung noch lückenhaft ist. Entsprechende Erkenntnisse bilden die Grundlage für die Arbeit des BDIMR auf diesem Gebiet und er-

2 „Diversity education“ bezeichnet ein umfassendes Konzept der Erziehung zum Umgang mit Vielfalt und Differenz(en) in der Gesellschaft, zu gegenseitiger Achtung und Verständnis füreinander. Die Übersetzung „interkulturelle Bildung“ oder „interkulturelle Erziehung“ gibt den Begriff nur unzureichend wieder.

3 OSCE ODIHR, *Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents in the OSCE Region*, Warschau, 12. Oktober 2006, unter: http://www1.osce.org/documents/odihr/2006/10/21496_en.pdf.

lauben es ihm, Staaten und NGOs technische Hilfe und die Ausbildung von Experten anzubieten sowie ihnen Gelegenheit zum Informationsaustausch z.B. über bewährte Verfahren zu geben. Ebenso wurde dadurch die Grundlage für regionale Partnerschaften und die Entwicklung von Strategien geschaffen, die durch Hass motivierte Straftaten als das betrachten, was sie sind: nämlich ein Problem, das nicht an Staatsgrenzen Halt macht und das dementsprechend konzertiertes internationales Handeln erfordert.

Vielfach hatte das BDIMR lediglich die Funktion, Einzelpersonen und Organisationen an einem Tisch zusammenzubringen, wie z.B. im Falle zweier NGO-Treffen zu Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, die es 2005 und 2006 gemeinsam mit mir veranstaltet hat. In anderen Fällen war das BDIMR stärker an der Methodenentwicklung, der Durchführung von Trainings, der Forschung und an der Abfassung und Verbreitung von Berichten und Publikationen beteiligt.

Aus dieser Arbeit ist eine Fülle von technischen Instrumenten und Unterstützungsprogrammen hervorgegangen, die Regierungen, Strafvollzugsorganen, Ausbildern sowie der Zivilgesellschaft im weiteren Sinne – sowohl Organisationen als auch Einzelpersonen – für die Bekämpfung von Intoleranz und die Förderung von gegenseitiger Achtung und Verständnis füreinander angeboten werden können.

Um die Bemühungen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Intoleranz gegenüber Muslimen noch weiter zu intensivieren, will das BDIMR sich zukünftig auf sieben Bereiche konzentrieren:

1. Beobachtung und Weiterverfolgung durch Hass motivierter Verbrechen und Vorfälle sowie Berichterstattung über das Vorgehen dagegen;
2. Bildungsmaßnahmen zur Förderung von Toleranz, Achtung und gegenseitigem Verständnis;
3. Unterstützung bei der Gesetzgebung; Sammlung und Bewertung vorhandener Gesetze zu durch Hass motivierten Verbrechen im gesamten OSZE-Gebiet;
4. Kapazitätsaufbau in der Zivilgesellschaft;
5. Unterstützung für Beamte mit Polizeibefugnissen und Justizbeamte bei der Bekämpfung von Hassverbrechen;
6. Förderung der Religions- und Überzeugungsfreiheit;
7. Weiterentwicklung des Informationssystems zu Toleranz- und Nichtdiskriminierungsfragen (*Tolerance and Non-Discrimination Information System*, TANDIS) zur Unterstützung bestimmter Benutzergruppen.

Der Persönliche Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen

In der Erkenntnis, dass eine aktivere Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung erforderlich ist, und in Übereinstimmung mit ihrem umfassenden Sicherheitsbegriff hat die OSZE in den letzten Jahren eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung in die Wege geleitet und einige große internationale Konferenzen hierzu organisiert. Im Rahmen der umfassenden Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung ernannte der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Bulgariens Außenminister Solomon Passy, Ende 2004 drei Persönliche Beauftragte, die für eine besseren Koordinierung der einzelnen Maßnahmen sorgen sollen. Die Tätigkeit der Persönlichen Beauftragten ist ehrenamtlich. Mir wurde die ehrenvolle Aufgabe zuteil, Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen zu bekämpfen. Mein Mandat wurde von den nachfolgenden OSZE-Vorsitzenden jeweils verlängert.

Mein Mandat als Persönlicher Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen dient dazu, die Bemühungen der Teilnehmerstaaten um eine erfolgreiche Umsetzung der OSZE-Beschlüsse im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung unter besonderer Berücksichtigung der Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen besser zu koordinieren. Mein Verständnis von der Erfüllung meines Mandats lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der historischen, kulturellen und psychologischen Dimension des Problems der Intoleranz und Diskriminierung ist grundsätzlich umfassend Rechnung zu tragen.
2. Ein solider normativer Rahmen zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung ist sowohl in der OSZE als auch in anderen internationalen und nationalen Foren bereits vorhanden; es gilt, diesen normativen Rahmen umfassend zu nutzen und umzusetzen.
3. Notwendig ist außerdem eine intellektuelle und ethische Strategie, um die politische Instrumentalisierung von Themen im Zusammenhang mit Intoleranz und Diskriminierung zu verhindern.
4. Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen ist nicht nur eine Frage der Diskriminierung einer bestimmten Religionsgruppe; sie belasten auch in erheblichem Maße die internationalen Beziehungen und die innere Stabilität westlicher Gesellschaften. Das Problem erweist sich damit als besonders vielschichtig und erfordert eine ganzheitliche Herangehensweise.
5. Unterschiedliche Formen der Intoleranz und der Diskriminierung dürfen nicht künstlich hierarchisiert werden. Diskriminierung ist Diskriminierung und muss verurteilt und bekämpft werden, was auch immer die ihr

zugrunde liegenden Motive sein mögen. Bemühungen zur Bekämpfung unterschiedlicher Formen von Diskriminierung sollten sich ergänzen und gegenseitig verstärken.

6. Folgende Punkte sind besonders hervorzuheben und vorrangig zu behandeln:
 - a) Die Lebensqualität der Muslime in den westlichen Gesellschaften muss erhöht werden. Das führt zu einem besseren Verständnis und zu einer besserer Integration und verringert dadurch gegenseitiges Misstrauen.
 - b) Muslime dürfen nicht als Bürger zweiter Klasse angesehen werden und dürfen weder dämonisiert, noch marginalisiert, gefürchtet oder verachtet werden.
 - c) Der Krieg gegen den Terrorismus darf nicht zum Krieg gegen Muslime werden.
 - d) Es muss anerkannt werden, dass Muslime dieselben Grundbedürfnisse und Wünsche wie andere auch haben, nämlich materielles Wohlergehen, kulturelle Akzeptanz und Religionsfreiheit ohne politische oder gesellschaftliche Einschüchterung. Muslime dürfen insofern weder marginalisiert noch dazu gezwungen werden, sich zu assimilieren. Man sollte ihnen vielmehr entgegenkommen. Entgegenkommen ist die beste Integrationsstrategie.

Außerdem bemühe ich mich stets darum, die Menschen für die Notwendigkeit von Toleranz und Nichtdiskriminierung zu sensibilisieren, die Bedeutung eines harmonischen Zusammenlebens und der Achtung, insbesondere „des Anderen“, wer immer dieser Andere auch sein mag, hervorzuheben, nach Gemeinsamkeiten statt nach Trennendem zu suchen und den interkulturellen und interreligiösen Dialog zu fördern.

Als vorrangig betrachte ich ebenfalls, auf die Notwendigkeit tragfähiger gesetzgeberischer Strategien und rechtlicher Rahmenbedingungen sowie deren Umsetzung (rechtliche Maßnahmen) aufmerksam zu machen, den Bedarf an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen nicht nur für Beamte der Strafverfolgungsbehörden, sondern insbesondere auch für die jüngere Generation zu verdeutlichen und immer wieder bewährte Verfahren und die Rolle der Medien aufzuzeigen.

Mein Einsatz zur Sensibilisierung für Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen hat mich – auf Einladung der jeweiligen Regierung – in die Niederlande, die USA, nach Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Dänemark und Spanien geführt. Dort traf ich nicht nur mit hochrangigen Staats- und Regierungsvertretern zusammen, sondern auch mit den Leitern einschlägiger Einrichtungen und – wichtiger noch – mit zahlreichen Vertretern der Zivilgesellschaft. Der OSZE-Vorsitz unterrichtet die OSZE-Teilnehmerstaaten regelmäßig über meine Aktivitäten auf diesen Reisen sowie über meine Befunde, Kommentare und Empfehlungen. Ich habe außerdem an allen

OSZE-Veranstaltungen zu Toleranz und Nichtdiskriminierung teilgenommen und dort meine Ansichten näher ausgeführt.

Gemeinsam mit dem BDIMR habe ich zwei Runde Tische mit muslimischen NGOs veranstaltet, an denen zahlreiche Vertreter der Zivilgesellschaft teilnahmen. Die aus diesen Gesprächen hervorgegangenen Empfehlungen fanden Eingang in umfangreiche Berichte. Die Treffen haben zur Einrichtung einer Datenbank beigetragen, in der relevante NGOs erfasst sind; dies ist deshalb besonders hervorzuheben, weil muslimische NGOs in der Regel weniger gut organisiert bzw. in internationalen Foren seltener vertreten sind.

Ich habe die OSZE außerdem bei verschiedenen Konferenzen, Workshops und Symposien vertreten, auf denen ich mein Mandat, meine Tätigkeit, meine Erkenntnisse und meine Empfehlungen vorgestellt habe.

Um den Ständigen Rat über meine Tätigkeit und meine Vorstellungen auf dem Laufenden zu halten, gebe ich zweimal jährlich sowohl schriftliche als auch persönliche Berichte ab, in denen ich auch auf Kommentare und Fragen eingehe.

Alles in allem bin ich davon überzeugt, dass die OSZE durch meine Arbeit an Aufmerksamkeit gewonnen hat und dass ich zu mehr Verständnis für die Notwendigkeit, Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen zu bekämpfen, beitragen konnte.

Ein konzeptioneller Ansatz für Toleranz und Nichtdiskriminierung

Heutzutage herrscht wohl Einigkeit darüber, dass die Demokratie die beste aller Regierungsformen ist. Daher empfiehlt es sich, sich einige grundlegende und unverzichtbare Elemente von Demokratie noch einmal vor Augen zu führen:

- Toleranz gegenüber Unterschieden und das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie Gedanken- und Religionsfreiheit als Grundlagen von Kreativität und Entwicklung,
- Partizipation als Voraussetzung für das Bewusstsein gemeinsamer Verantwortung,
- Solidarität als Ergänzung zur staatsbürgerlichen Identität und schließlich
- Transparenz als Voraussetzung für gemeinsame Problemlösungen, ohne dabei Meinungsunterschiede zu ignorieren.

Wir müssen lernen unsere Unterschiede positiv zu erleben und gleichzeitig die Anderen zu achten. Unterschiede dürfen nicht zu Diskriminierung führen. Nationen und Gesellschaften handeln wie der Einzelne im Sinne ihrer wahrgenommenen Interessen; dennoch sollten sie erkennen, dass ein Brücken-

schlag zwischen divergierenden Interessen der Schlüssel zur Erlangung gemeinsamer Stärke ist.

Derzeit werden zunehmend Forderungen nach wirksameren Maßnahmen gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und damit verbundener Intoleranz, u.a. auch gegenüber Muslimen, laut. Viele internationale Organisationen, NGOs und auch Regierungen befassen sich verstärkt mit Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung in Bezug auf Muslime. Solche Bemühungen sind zu begrüßen; doch solange man nicht die Ursachen des Übels beseitigt, bleiben sie zwangsläufig wirkungslos oder zeigen nur vorübergehende Wirkung.

Die Prinzipien der Toleranz und der Nichtdiskriminierung bilden unumstritten den Kern der Menschenrechte. Beide Prinzipien sind eng mit gegenseitiger Achtung verbunden. Gegenseitige Achtung wiederum beruht auf der Gleichheit der Würde jedes Einzelnen und der gleichberechtigten Wahrnehmung der Menschenrechte.

Die Missachtung der Prinzipien der Toleranz und der Nichtdiskriminierung führt zur Auflösung friedlicher, sicherer und stabiler Gesellschaften und schadet den zwischenstaatlichen Beziehungen. Demokratie und der Schutz der Grundfreiheiten und Menschenrechte hingegen sind die Mechanismen zur Gewährleistung von Toleranz und Nichtdiskriminierung.

Immer mehr Menschen scheinen heute jedoch zu glauben, dass ein „Kampf der Kulturen“ unvermeidlich sei und dass es „die Anderen“ sind, die ihre Wertvorstellungen verändern müssen, wenn es ein friedliches Zusammenleben geben soll. Diese Einstellung gefährdet die internationalen Beziehungen und es entsteht ein wahrer Teufelskreis. Die immer breiter werdende Kluft zwischen den beteiligten Seiten führt geradewegs zu Konfrontation statt Kooperation, während gleichzeitig das Fehlen von Dialog und Zusammenarbeit vorhandene Vorurteile verstärkt und so die Distanz zwischen den Seiten noch weiter vergrößert.

In dieser Situation muss die Menschheit sich zusammenschließen, um vereint allen Versuchen zu widerstehen, eine Kultur gegen die andere auszuspielen, die Überlegenheit einer einzelnen Kultur oder Religion zu predigen oder den „Kampf der Kulturen“ zu propagieren. Solche Ideologien führen schnell zu einem Konflikt, in dem jeder nur verlieren kann. Außerdem halten sie uns davon ab, gemeinsam nach Lösungen für diejenigen Probleme zu suchen, die uns alle betreffen.

Es ist daher überlebenswichtig, dass alle Staaten im Osten wie im Westen die gemeinsame Vision einer freien, toleranten und gerechten Gesellschaft haben, in denen Menschen mit unterschiedlichem kulturellen und religiösen Hintergrund in Frieden und gegenseitiger Achtung zusammenleben.

Was also kann zur Förderung von Toleranz und zur Bekämpfung von Diskriminierung gegenüber Muslimen getan werden?

- Wir können und müssen unverzüglich, klar und konsequent unsere Stimme gegen Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen und anderen betroffenen Gruppen erheben. So tragen wir dazu bei, unsere Mitbürger vor hasserfüllten Teilen der Gesellschaft zu schützen.
- Wir können und müssen diejenigen verurteilen, die andere mit Worten oder Taten diskriminieren.
- Der Staat hat hierbei eine besondere Verantwortung für den Schutz seiner Bürger. Er muss gewährleisten, dass es nicht an Toleranz und Nichtdiskriminierung mangelt.
- Offizielle Erklärungen sind natürlich zu begrüßen, doch sie reichen nicht aus. Wir müssen das, was wir predigen, auch in Taten umsetzen. Mit anderen Worten: Es reicht nicht aus, gemeinsame Grundwerte zu haben, wir müssen auch entsprechend handeln.

Identität

Heutzutage ist bei vielen Menschen in verschiedenen Teilen der westlichen Welt die Tendenz zu beobachten, die eigene nationale, ethnische, religiöse, lokale oder kulturelle Identität stärker hervorzuheben. Vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges tritt insbesondere die Betonung der ethnischen oder der religiösen Identität in den Vordergrund. Diese Überbetonung wiederum führt zu einer Zunahme nationalistischer Tendenzen.

Ethnische und religiöse Identität sind aber nur Teilelemente gesellschaftlicher Strukturen und der politischen Kultur. Der Begriff der Identität ist auch nicht statisch; er kann sich in Anpassung an äußere Umstände verändern, sein Inhalt und seine Bedeutung werden kontinuierlich neu bewertet und weiterentwickelt.

Ein weiterer Faktor, den es zu berücksichtigen gilt, ist die zunehmende Mobilität. Menschen ziehen nicht nur vom Land in die großen Städte, sondern – zumeist auf der Suche nach besseren Lebensbedingungen – auch von einem Land ins andere. Diese Mobilität, insbesondere die grenzüberschreitende, löst bei den einheimischen Bevölkerungen die Besorgnis aus, infolge des wachsenden Zustroms von Menschen „fremder“ kultureller, ethnischer und religiöser Herkunft ihre eigene traditionelle Identität einzubüßen. Menschen mit unterschiedlichem Hintergrund müssen zusammen (oder nebeneinander) leben und sich denselben Raum teilen. Das führt zu Reibungen und sogar zu Konflikten.

All dies verstärkt zusätzlich die Intoleranz und die Diskriminierung, wie wir sie in vielen Teilen unserer Gesellschaften antreffen.

Seriösen Erhebungen zufolge nimmt die Tendenz zu, sich mit den nationalen und/oder religiösen Merkmalen der eigenen Bevölkerung zu identifizieren. Die Empfindungen der Bevölkerungsmehrheit geraten dadurch unvermeidlich in Widerspruch zu den Erwartungen der Neuankömmlinge. Letztere, zu-

meist schutzbedürftige Minderheiten, wollen ihre ursprüngliche Identität bewahren, die Mehrheit erwartet von ihnen jedoch, dass sie sich assimilieren und ihre Identität aufgeben.

Harmonisches Zusammenleben und gegenseitige Achtung

Auf dem gemeinsamen Forum der Organisation der Islamischen Konferenz (OIK) und der EU in Istanbul wurde auf die historisch belegte Tatsache hingewiesen, dass Frieden und Stabilität in der Welt erheblich beeinträchtigt werden, wenn Religionen und Kulturen zu geringe Kenntnisse voneinander und zu wenig Achtung füreinander haben. Umgekehrt gedeihen ein harmonisches Zusammenleben und das Gemeinwohl, wenn die Völker sich vorrangig um Verständigung bemühen, wenn sie sich die Zeit nehmen, ihre Sichtweisen und Interessen zum Ausdruck zu bringen und einander zuzuhören, wenn sie Unterschiede anerkennen und tolerieren und gleichzeitig nach Gemeinsamkeiten suchen, die dazu beitragen können, starke Beziehungen aufzubauen, die der Zusammenarbeit förderlich sind.

Die tragischen Ereignisse vom 11. September 2001 und ihre Folgen haben erneut gezeigt, dass Toleranz und Verständnis zwischen verschiedenen Kulturen gestärkt werden müssen, um das Wiederaufleben tief verwurzelter Vorurteile zu verhindern. Terrorakte sind mit politischen, religiösen, kulturellen oder anderen Argumenten weder zu begründen noch zu rechtfertigen. Uns wird heute zunehmend bewusst, dass alle Seiten miteinander ins Gespräch kommen und versuchen müssen, ihre unterschiedlichen Wahrnehmungen, Wertvorstellungen und Interessen besser zu verstehen, und dass sie Toleranz und die Wertschätzung kultureller Vielfalt fördern müssen.

Für unsere Überlegungen zum Schutz und zur Förderung der gemeinsamen Werte verschiedener Kulturen sowie zur Verbesserung der Toleranz, des Dialogs und der Zusammenarbeit innerhalb der Nationen und Völker und zwischen ihnen ist es hilfreich, sich die Schlussfolgerungen des OIK-EU-Forums noch einmal vor Augen zu führen:

- „Kulturen ergänzen und fördern einander in ihrer Vielfalt. Wir bekräftigen daher unsere Überzeugung, dass ein harmonisches Zusammenleben zwischen den Kulturen und Zivilisationen nicht nur notwendig, sondern auch erreichbar ist.
- Das wichtigste Mittel dazu, Zusammenhalt und Solidarität zu fördern sowie rassistische, religiöse und kulturelle Vorurteile zu verhindern, besteht darin, unser Wissen übereinander zu mehren, indem wir miteinander kommunizieren und uns zusammen für gemeinsame universelle Werte einsetzen, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen einschlägigen internationalen Menschenrechtsdo-

- kumenten niedergelegt sind. Für die Verwirklichung dieser Ziele tragen alle politischen Organe gemeinsam die Verantwortung.
- Wir bekräftigen erneut, dass Terrorismus durch nichts zu begründen oder zu rechtfertigen ist. Darüber hinaus müssen wir die gemeinsame Verantwortung für die Bekämpfung des Terrorismus in allen seinen Erscheinungsformen anerkennen.
 - Wir müssen uns dafür einsetzen, diejenigen Probleme zu ermitteln, die durch kulturelle Vorurteile sowie politische und wirtschaftliche Ungerechtigkeiten entstehen, und Lösungen zu fördern, die weltweit zu Frieden, Wohlstand und Stabilität beitragen.
 - Wir müssen die Notwendigkeit weiterer Zusammenarbeit anerkennen. Dazu müssen auch weiterhin die vorhandenen bilateralen und multilateralen Rahmen genutzt werden.“⁴

Islamophobie

Für den Begriff „Islamophobie“ gibt es keine allgemein anerkannte Definition, obwohl eine solche notwendig wäre. Islamophobie wird häufig als „Angst vor oder Argwohn gegenüber dem Islam, den Muslimen und damit verbundenen Dingen“ definiert. Meiner Meinung nach greift diese Definition zu kurz. Ich selber bevorzuge den Begriff „Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen und dem Islam“, was auch der OSZE-Definition entspricht.

Islamophobie bzw. Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen sind keine neuen Phänomene. Dahinter stecken historische, kulturelle oder religiöse sowie psychologische Gründe.

Allerdings haben diese Phänomene, wie bereits erwähnt, nach dem 11. September 2001 eine neue und beunruhigende Dimension angenommen; das soziale Klima, dem Muslime ausgesetzt sind, hat sich, insbesondere in westlichen Gesellschaften, verschlechtert. Vorurteile und diskriminierende Tendenzen gegenüber Muslimen haben sich verstärkt.

Islamophobie ist eine der Ursachen von Hassverbrechen; sie erzeugt dementsprechend Angst und ein Gefühl der Stigmatisierung, Marginalisierung und Ablehnung. Noch mehr Angst und steigende Gewalt sind die Folgen. Durch Islamophobie motivierte Hassverbrechen sind zudem ein Angriff auf die Identität der Betroffenen und auf ihre Menschenwürde.

Darüber hinaus ist in jüngster Zeit ein Besorgnis erregender Anstieg der Gewalt gegenüber Personen im Vergleich zur Sachbeschädigung zu verzeichnen.

Folgende Punkte lassen sich als die wichtigsten Elemente der Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen zusammenfassen:

4 The OIC-EU Joint Forum, Presseerklärung, 13. Februar 2002, unter: <http://www.belgenet.com/arsiv/ab/iko-ab-05e.html> (eigene Übersetzung).

- a) uralter Hass und althergebrachte Vorurteile,
- b) heftiger neuer Widerstand gegen Einwanderung,
- c) eine generelle Abneigung gegenüber Muslimen und die Überzeugung, dass der Islam nicht mit Demokratie, Menschenrechten und modernen Wertvorstellungen vereinbar sei,
- d) politische Rhetorik gepaart mit einer unausgewogenen bzw. irreführende Medienberichterstattung sowie
- e) die Identifizierung von Terrorismus und Gewalt mit dem Islam.

Eine kurzer Aufriss der Probleme, mit denen Muslime im Westen konfrontiert sind, ist an dieser Stelle vielleicht angebracht.

Zu den strukturellen Problemen gehören die schwachen oder gar nicht vorhandenen formalen Beziehungen zwischen dem Staat und den muslimischen Gemeinden, mangelnde Kenntnisse der Sprache des Aufenthaltslandes, ein Mangel an angemessenem Wohnraum sowie Bildungsdefizite, die wiederum zur Benachteiligung beim Zugang zum Arbeitsmarkt führt, so dass ein Teufelskreis entsteht. Die Folge davon ist ein Gefühl der Ablehnung, Stigmatisierung und Marginalisierung, das wiederum zu einem Vertrauensverlust gegenüber dem Staat führt. Die Betroffenen sind zudem anfälliger für die Beteiligung an illegalen Aktivitäten und empfänglicher für radikale Propaganda. Zu den Problemen, die damit zusammenhängen, wie Muslime von Nichtmuslimen wahrgenommen und behandelt werden, zählen Vorurteile (die auch diejenigen betreffen, die fälschlicherweise für Muslime gehalten werden), Ressentiments und deren Äußerung sowie die falsche Darstellung in den Medien; Islamophobie ist auch in den politischen Debatten festzustellen, insbesondere am rechten Rand, in jüngster Zeit aber auch von Seiten gemäßigter Politiker.

Da es keine verlässlichen Beobachtungen dazu gibt, ist es schwierig, exakte Aussagen über diskriminierende Praktiken zu treffen. In einigen Ländern wird beispielsweise nur die Rassendiskriminierung überwacht. Ein hervorstechendes Beispiel für Diskriminierung sind jedoch die so genannten Einbürgerungstests, die z.B. in einigen deutschen Bundesländern bei einem Antrag auf Staatsbürgerschaft hauptsächlich von Muslimen verlangt werden. Wie bereits erwähnt, sind Arbeit und Wohnen zwei weitere große Bereiche, in denen es zu Diskriminierungen kommt. Hier sei nur die gängige Praxis genannt, Menschen mit muslimisch klingenden Namen nicht einmal zu einem Vorstellungsgespräch einzuladen. Weitere Beispiele sind das Fehlen von geeigneten Stätten für Gottesdienste und Beisetzungen, Kopftuchverbote in Restaurants und anderen öffentlichen Räumlichkeiten, diskriminierende Polizeimethoden bei Durchsuchungen und Festnahmen, diskriminierende Zoll- und Einreiseverfahren sowie Schikanierungen, Vandalismus und gewalttätige Angriffe auf Personen, nur weil sie Muslime sind oder für Muslime gehalten werden.

Was ist zu tun?

Bevor ich darauf eingehe, was getan wird bzw. wie mit diesen ernststen Menschenrechtsproblemen umgegangen wird, möchte ich, wie mein Mandat es verlangt, zunächst danach fragen, was getan werden müsste, und dann einen Blick auf bewährte Verfahren in diesem Bereich werfen.

Erstens müssen die Länder Europas und Nordamerikas das Problem als solches anerkennen und bereit und willens sein, es in seiner ganzen Vielschichtigkeit zu bearbeiten.

Zweitens müssen sie der Bedeutung der intellektuellen Seite der Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen Rechnung tragen und tragfähige Strategien zur Bearbeitung des Problems in den Bereichen Werte und Wahrnehmungen entwickeln.

Drittens müssen sie Hassdelikte möglichst breit definieren und gleichzeitig das Informationsdefizit beheben, d.h. es müssen Informationen zu Hassdelikten gesammelt, analysiert und verbreitet werden.

Viertens müssen die Länder entsprechende Gesetze in Kraft setzen und wirksam implementieren. In Verbindung mit der nationalen Gesetzgebung müssen sie auch internationale Verpflichtungen und vereinbarte Normen umsetzen.

Fünftens müssen klare Kriterien für die Meldung und Erfassung von Hassdelikten aufgestellt werden; zur Meldung von Hassdelikten muss ermutigt werden.

Sechstens müssen westliche Staaten muslimische Gemeinden und zivilgesellschaftliche Organisationen stärken und versuchen, sie in die Lage zu versetzen, mit lokalen und nationalen Behörden zusammenzuarbeiten. In dieser Hinsicht wären Programme zur Kooperation mit den Gemeinden für die Vertrauensbildung, den Zusammenhalt der Gesellschaften und die Entwicklung eines Zusammengehörigkeitsgefühls ausgesprochen wichtig.

Ein anderer Punkt verdient höchste Aufmerksamkeit: Bildung. Insbesondere die jüngeren Generationen müssen in den Genuss von Bildungsprogrammen kommen, die Toleranz, Verständnis und Achtung gegenüber „dem Anderen“ fördern. Ein weiteres Gebiet, das in diesem Zusammenhang zu nennen ist, ist die Aus- und Weiterbildung von Polizeibeamten.

Zwei weitere Aspekte der öffentlichen Debatte über Muslime und den Islam sind besonders hervorzuheben:

1. Politische Rhetorik: Verantwortungsbewusste Politiker in Regierung und Opposition müssen klar und deutlich machen, dass die Debatten sachlich und unvoreingenommen zu führen sind, und dürfen sich selber keiner Hasssprache bedienen oder sich in anderer Weise extremistisch oder diskriminierend äußern. Die Botschaft muss lauten: Toleranz, Nichtdiskriminierung, Verständnis und Achtung allen Menschen gegenüber.

2. Medien: Die Medien können eine sehr positive Rolle bei der Förderung des Dialogs und des harmonischen Zusammenlebens zwischen Kulturen und Religionen spielen. Das wird von verantwortungsbewusstem Journalismus erwartet. Andererseits können die Medien durch eine unrichtige und unsachliche Darstellung auch sehr negative Wirkungen hervorrufen und die Gesellschaft spalten. Regierungen könnten daher bei aller gebotenen Achtung des Rechts auf freie Meinungsäußerung zur Schaffung von Gremien zur Selbstkontrolle der Medien für den Umgang mit Erscheinungsformen von Diskriminierung oder Rassismus beitragen oder dazu ermutigen.

Was schließlich die Integrationspolitik angeht, gilt: Je heimischer muslimische Gemeinden sich in den westlichen Gesellschaften, in denen sie leben, fühlen und je stärker sie wirklich integriert sind, desto leichter wird es sein, Extremismus zu marginalisieren, Radikalismus zu entschärfen und das Gefühl der Ausgrenzung, Stigmatisierung und Ablehnung zu überwinden.

Zu Recht wird behauptet, dass Europas Integrationsbemühungen nicht eben erfolgreich waren. Das Ziel war zwar, multikulturelle Gesellschaften zu schaffen, herausgekommen sind stattdessen jedoch parallele, sich gegenseitig ausschließende Gesellschaften. Wie kann diese Situation, die von der Existenz kultureller Ghettos für Muslime gekennzeichnet ist, behoben werden? Nach meiner Überzeugung lautet die Antwort: staatsbürgerliche und strukturelle Integration. Muslimische Migranten müssen das Gefühl haben, zu der größeren Gemeinschaft dazuzugehören; sie müssen an allen Bereichen des Lebens teilhaben und an allgemeinen gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Mit anderen Worten: Wir müssen für den Zusammenhalt der Gesellschaften sorgen, so dass das Verständnis unterschiedlicher Gruppen füreinander nicht nur die Förderung von Toleranz erleichtert, sondern – und das ist noch wichtiger – auch die gegenseitige Respektierung unterschiedlicher Sichtweisen und Hintergründe. Das Schlüsselwort hier ist „gegenseitig“.

Aber auch die muslimischen Gemeinden müssen ihren Teil dazu beitragen, indem sie die staatsbürgerlichen Wertvorstellungen ihrer neuen Gesellschaften übernehmen und sich von Radikalismus, Gewalt und Terrorismus distanzieren. Eine solche Haltung wird dazu beitragen, Missverständnisse auszuräumen, und zur Achtung der Vielfalt führen.

Die tatsächlichen Gefahren für Toleranz und multikulturelle Gesellschaften gehen von den Extremen beider Gruppen aus. Hier müssen Regierungen und Öffentlichkeit wachsam sein. Damit ein friedliches Miteinander Wirklichkeit werden kann, müssen wir diejenigen Gruppen erreichen, die nicht dialogbereit sind, und diejenigen bilden, die von der Vielfalt, die für die westlichen Gesellschaften charakteristisch ist, nichts wissen, sie nicht verstehen und nicht akzeptieren wollen.

Bewährte Verfahren

Die Verwirrung, die in den Köpfen von Regierungen, Politikern und der Öffentlichkeit insgesamt darüber herrscht, wie mit Islamophobie, d.h. mit Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, umzugehen ist, ist meiner Meinung nach noch nicht ganz beseitigt.

Nichtsdestoweniger müssen wir anerkennen, dass das Bewusstsein dafür, dass das Problem existiert und gelöst werden muss, wächst. Ein kohärentes und übergreifendes politisches Konzept wurde allerdings bislang noch nicht entwickelt, geschweige denn implementiert.

Alle bislang von mir angeführten Punkte zu der Frage, was getan werden muss, bedürfen für ihre Implementierung eines tragfähigen Rahmens. Davon sind wir heute noch weit entfernt.

Das bedeutet jedoch keineswegs, dass nichts unternommen wurde. An dieser Stelle möchte ich einige bewährte Maßnahmen vorstellen, die mir im Zuge meiner Länderreisen aufgefallen sind.

1. In fast jedem Land gibt es Gesetze gegen Rassismus und Diskriminierung, nicht aber speziell zum Umgang mit Islamophobie. Es wäre ratsam, die vorhandenen Gesetze zu überprüfen, zu versuchen, sie zu vereinheitlichen, und Islamophobie als spezifische Ursache von durch Hass motivierten Straftaten aufzunehmen.
2. Einige europäische Länder haben nationale Aktionspläne zur Bekämpfung der Diskriminierung von Muslimen entwickelt. Diese Pläne sind empfehlenswert. Sie sollten in vollem Umfang implementiert und die Resultate veröffentlicht werden.
3. Einige Länder haben besondere Gremien eingerichtet, wie z.B. Gleichbehandlungskommissionen, Beobachtungsstellen für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, *Community Relations Departments*, den Kultusrat für Muslime (*Conseil Français du Culte Musulman*), Integrationsräte, unabhängige Antidiskriminierungsstellen, *Cohesion and Faith Units*, Kommissionen für Integration und Gleichberechtigung oder Fonds für den Kapazitätsaufbau von Glaubensgemeinschaften. All diese Initiativen sind ebenfalls empfehlenswert, obwohl die meisten eher allgemeiner Natur und nicht speziell für die Auseinandersetzung mit Islamophobie gedacht sind. Wichtig ist natürlich in erster Linie, ob sie erfolgreich arbeiten.
4. Auch die Erkenntnis, dass man auf die muslimischen Gemeinden zugehen und ihnen dabei helfen muss, eigene Kapazitäten zu entwickeln, setzt sich langsam durch. So wurde verstärkt Kontakt zu muslimischen zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgenommen. Eine begrüßenswerte Initiative in diesem Zusammenhang war die vom spanischen OSZE-Vorsitz am 9. und 10. Oktober in Córdoba veranstaltete Konferenz über Intoleranz und Nichtdiskriminierung gegenüber Muslimen.

5. Die Regierungen scheinen inzwischen Begriffe wie Achtung religiöser Werte, Dialog und harmonisches Zusammenleben zwischen Kulturen und Religionen, den Wert der Erziehung und die Notwendigkeit starker politischer Führung zumindest in ihren Wortschatz übernommen zu haben. Es ist zu hoffen, dass es nicht bei bloßer Rhetorik bleibt, sondern dass Worte auch in Taten umgesetzt werden.
6. Und schließlich ist auch die intensive Debatte über die Frage, wie wahre Integration erreicht werden kann, ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ich wünsche mir, dass der nächste Schritt nicht zu einer noch restriktiveren Strategie führt, sondern zu echter struktureller und staatsbürgerlicher Integration.

Abschließend möchte ich noch einmal betonen, dass der Umstand, dass wir nicht für alle Probleme eine Lösung haben, uns nicht dazu verleiten sollte, gar nichts zu tun. Wir müssen irgendwo anfangen. Zuallererst sollten wir die Barrieren, die es zwischen der muslimischen und der westlichen Welt gibt (oder die manch einer gern errichten würde), überwinden. In dieser Hinsicht sind die Rolle und die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen für die Beseitigung der Barrieren durch die Unterstützung eines tragfähigen Dialogs von größter Bedeutung.

Aufgabe und Rolle der Polizei bei der Bekämpfung von Hasskriminalität

Eine Betrachtung nicht nur aus Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung der praktischen Arbeit vor Ort

Die Aufgaben der Polizei

In einer demokratischen Gesellschaftsordnung sind die Aufgaben der Polizei durch Recht und Gesetz definiert, in Deutschland für den Bereich der Strafverfolgung insbesondere in der Strafprozessordnung (StPO), für die Gefahrenabwehr in den Polizeigesetzen (PolG) der Länder. Neben dem Ordnungswidrigkeitenrecht und damit verbundenen Zuständigkeitsregelungen bestimmen auch Verordnungen, Ausführungsbestimmungen zu gesetzlichen Vorschriften, Erlasse und Verfügungen, ob, wann und wie die Polizei ihre Aufgaben wahrzunehmen hat. Schließlich werden unklare Regelungen oder Handlungsspielräume kontinuierlich durch gerichtliche Entscheidungen beseitigt bzw. eingeengt.

Sehr vereinfacht stellt dies eine tatsächlich jedoch äußerst komplexe Rechtsmaterie dar, in der sich die Polizei alltäglich bewegt. Gleichwohl hat sie als Vertreter der staatlichen Hoheit oftmals spontan, möglichst fehlerfrei und an Recht und Gesetz orientiert Entscheidungen zu treffen, die nicht immer von allen in der Gesellschaft akzeptiert werden. So ist es beispielsweise schwer zu vermitteln, dass die Polizei eine ordnungsgemäß durchgeführte und behördlich angemeldete öffentliche Versammlung einer rechtsextremen Gruppierung begleitet und vor randalierenden Gegendemonstranten schützt, ja schützen *muss*. Medien berichten dann im Nachgang zu derartigen Veranstaltungen über verletzte Polizeibeamte, Festnahmen aus der „linken Szene“ und zerbrochene Fensterscheiben. Ursache und Wirkung scheinen Kopf zu stehen; die Polizei jedoch hat lediglich ihre Aufgabe am Recht orientiert wahrgenommen. Gerade anhand dieses Beispiels könnte man fälschlicherweise auf den Gedanken kommen, dass der Staat die Falschen schützt. Wie abwegig dieser Gedanke ist, werden die nachfolgenden Ausführungen belegen.

Was bedeutet Hasskriminalität?

Zuständig für die Kontrolle der Kriminalität und damit auch für die Bekämpfung der Hasskriminalität sind in Deutschland die Innenminister der Länder und der Bundesinnenminister. Zur Vereinheitlichung von Verfahrensweisen –

auch und gerade der Verfahrensweisen zur Strafverfolgung und zur Gefahrenabwehr – werden gemeinsame Regelungen verabschiedet, wie z.B. das vom Bundeskriminalamt für den Bund und die Länder entwickelte Definitionssystem „Politisch motivierte Kriminalität“ (PMK)¹.

Politisch motivierte Straftaten² werden – angelehnt an den internationalen Begriff „*hate crime*“ – als „Hasskriminalität“ bezeichnet, wenn in Würdigung der Tatumstände³ und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen eine Person aufgrund ihrer Nationalität, Volkszugehörigkeit, Rasse, Hautfarbe, Religion, Herkunft, des äußeren Erscheinungsbildes, einer Behinderung, der sexuellen Orientierung oder auch des gesellschaftlichen Status (in Negativabgrenzung) gerichtet sind und die Tathandlung damit im Kausalzusammenhang steht bzw. sich in diesem Zusammenhang gegen eine Institution/Sache oder ein Objekt richtet. Vereinfacht ausgedrückt liegt ein Fall von Hasskriminalität dann vor, wenn eine Straftat verübt wird und beim Täter die definierten und die subjektiven Tatmerkmale vorliegen oder zu vermuten sind.

Mit den gesetzlichen Regelungen und weiter gehenden Detailregelungen sind für die Polizei somit alle Voraussetzungen geschaffen, Hassdelikte zu verfolgen und die Grundlage für ein Strafverfahren zu legen. Klar wird damit aber auch, dass immer nur ein strafrechtlich relevantes Verhalten zu einem Fall von Hasskriminalität werden kann, hingegen andere von Hass motivierte Handlungen hier nicht erfasst werden und für die Polizei nicht von Belang sind. Selbstverständlich handelt es sich um einen Fall von Diskriminierung, wenn ein Vermieter einem potenziellen Mieter in einem ersten Gespräch vermittelt, dass er die Wohnung aufgrund seiner Hautfarbe nicht bekommt. Rechtlich ist dieses Verhalten jedoch nicht als Straftat und somit auch nicht als eine Form der Hasskriminalität zu werten. Diskriminierung allein ist kein Straftatbestand; sie kann sich allerdings in einer konkreten Ausformung, z.B. als Beleidigung, sehr wohl als Straftat darstellen.

Die Rolle der Polizei bei der Bekämpfung von Hasskriminalität

Wie das Beispiel zeigt, muss die Polizei im alltäglichen Einsatz auf der Grundlage rechtlicher Vorschriften das Verhalten von Menschen bewerten und aufgrund dieser Bewertung über weitere Maßnahmen entscheiden. Diese sogenannten Lebenssachverhalte sind jedoch nicht immer so überschaubar und eindeutig wie in dem oben angeführten Beispiel. Würde man hingegen den exemplarischen Sachverhalt nur leicht verändern und in das Gespräch eine beleidigende Äußerung einfügen, die dem Wohnungssuchenden verdeutlichen soll, dass er durch seine Hautfarbe als Mieter unerwünscht ist,

1 Bundeskriminalamt, „Definitionssystem PMK“, 3. August 2004, S. 8ff.

2 Vgl. ebenda, S. 5ff.

3 Hier sind die Ermittlungen der Polizei ganz wesentlich für die weitere Bewertung der Tat.

wäre dies ein Fall politisch motivierter Kriminalität, der statistisch in das Themenfeld „Hasskriminalität“ eingeordnet würde.

Wird der Polizei nun ein derartiger Sachverhalt mitgeteilt, hat sie den Sachverhalt aufzuklären, alle Fakten zu erfassen, Aussagen aufzunehmen, Zeugen zu hören und weitere notwendige Beweismittel zu beschaffen, um somit ein Strafverfahren einzuleiten und letztendlich der Staatsanwaltschaft die rechtliche Bewertung zu überlassen. Hier also beginnt die Rolle der Polizei – oder sagen wir besser: *eine* Rolle der Polizei.

Hasskriminalität zeigt sich den Beamten vor Ort also nicht als ein fest definierter Tatbestand innerhalb des Strafgesetzbuchs, sondern erweist sich als ein komplexes Verhalten, das die Beamten als solches zu erkennen haben. Neben einem Grundstrafatbestand muss die politisch motivierte Ausrichtung des Täters entweder offenkundig sein oder sich deutlich aus der Tatausführung herleiten lassen. Dann erst sind Folgeschritte möglich und erfolgversprechend (Ahndung, Erfassung, Prävention).

Hasskriminalität endet nicht in einem Verfahren beim Staatsanwalt oder den Gerichten und so ist auch der Kampf gegen diese Diskriminierungsvariante durch die Einleitung eines Strafverfahrens noch lange nicht gewonnen. Es gibt zu viele Varianten des „Hasses“ und die Lebenssachverhalte lassen sich bekanntermaßen nicht immer durch ein abschreckendes Strafrecht regulieren.

In einem ersten Bericht der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI) über Deutschland aus dem Jahre 1998 war noch zu lesen: „Die Reaktion der Polizei auf Angriffe gegen Angehörige von Minderheitengruppen scheint sich in den letzten zwei Jahren erheblich verbessert zu haben. Trotzdem haben viele Minderheitengruppen immer noch den Eindruck, dass sie sich nicht auf den Schutz der Polizei verlassen können.“⁴

Nun soll der vorliegende Beitrag keine gesellschaftskritische Studie werden, in der nach Ursachen für diesen Eindruck gesucht wird. Angenommen werden darf aber sicherlich, dass gesellschaftliche Veränderungen, Migrationspolitik, Sichtweisen zu Lebenseinstellungen, Wertewandel usw. dazu führen, dass sich auch Normen ändern⁵ und mit ihnen auch die staatlichen Reaktionen auf die vor Ort angetroffenen Lebenssachverhalte. Dass die Polizei heute in einem Fall von häuslicher Gewalt gegen den Ehemann Maßnahmen trifft und ihm ein Rückkehrverbot ausspricht, wäre zu Zeiten, als der „Knigge“ einer Frau noch vorschrieb, wie sie ihren „rechtschaffenen Mann“ nach seiner schweren Tagesarbeit zu Hause zu empfangen habe, undenkbar gewesen.

4 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), Bericht über Deutschland vom 7. Februar 1997, veröffentlicht im März 1998, online unter: http://www.coe.int/T/d/Com/Dossiers/Themen/Rassismus/1.Bericht_D_d.asp.

5 Ein Beispiel hierfür ist die veränderte Einstellung zur Homosexualität. 1994 wurde Paragraph 175 StGB abgeschafft. Rund 140.000 Männer waren bis zu diesem Zeitpunkt nach verschiedenen Fassungen dieses Paragraphen verurteilt worden (Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/§_175).

Auch darf in diesem Zusammenhang nicht verschwiegen werden, dass die Polizei immer wieder als Vermittler und Helfer in allen Lebenslagen benötigt wird, was im alltäglichen Umgang zwischen Polizei und Bürgern auch eine Frage der Ressourcen ist.

Welche Bedeutung haben gesellschaftliche Veränderungen für die Anwendung der Regelungen zur Bekämpfung der Hasskriminalität und ändert sich auch hier die Rolle der Polizei?

Mit der Änderung der Definition von Tatbeständen in den Gesetzesnormen, die – so der Ursprungsgedanke – ja auch modifiziert werden, um das Zusammenleben der Menschen in einer Gesellschaft zu optimieren, ändert sich auch die Reaktion der Polizei darauf. Was sich nicht ändert, ist die Rolle, die sie inmitten der Gesellschaft wahrnimmt.

Doch diese Reformprozesse vollziehen sich nicht von heute auf morgen. Durch Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen, durch Sensibilisierung der Strafverfolgungsorgane sowie durch die Anpassung von Studienplänen wird erst die Grundlage dafür geschaffen, dass die vom Gesetzgeber gesteckten Ziele auch erreicht werden. Gleichzeitig müssen auch die Prioritäten im Alltagsgeschäft immer wieder neu gesetzt werden. Doch letztendlich sprechen Untersuchungen unabhängiger Organisationen eine deutliche Sprache und zeigen auf, wo es noch Verbesserungsmöglichkeiten gibt, und auch, ob sich Minderheiten dann auch vollends verstanden fühlen.

Festzuhalten bleibt, dass sich die deutsche Polizei im internationalen Vergleich in ihrer Rolle bei der Bekämpfung der Hasskriminalität sehr gut aufgestellt hat und den Vergleich nicht zu scheuen braucht.

Weitere Aspekte im Umgang mit dem Phänomen der Hasskriminalität sind die Dokumentation und statistische Erfassung der Fälle sowie die Veröffentlichung von Entwicklungen auf der Grundlage statistischer Daten. Die regional zuständigen Polizeidienststellen (in Nordrhein-Westfalen der Polizeiliche Staatsschutz) klassifizieren die ihnen bekannt gemachten Straftaten und geben diese nach Bearbeitung als strukturierte Datensätze an die Zentralstellen (Landeskriminalämter) weiter. Dort werden die Daten für das jeweilige Bundesland aufbereitet und dienen als Zahlentabellen oder grafisch anschaulich dem politisch Verantwortlichen für die Sicherheitsbelange im Land (Landesinnenminister) als Grundlage für öffentliche Statements, Pressekonferenzen, Jahrbücher und sonstige Berichte. Auch die Landesbehörden für Verfassungsschutz erhalten das Datenmaterial aus den Regionalbereichen und veröffentlichen es mit eigenen Erkenntnissen im jährlichen Verfassungsschutzbericht. Dieses Verfahren ist vom Prinzip her in allen Bundesländern identisch; die Gesamtverantwortung auf Bundesebene liegt beim Bundesinnenminister.

Auf Anfrage bei den Landeszentralstellen werden statistische Daten auch für wissenschaftliche Studien bereitgestellt. Aus der Erkenntnislage erwächst wiederum die Hoffnung auf kriminalpolitische oder auch kriminalstrategische Ansätze zur Minimierung des Phänomenbereichs.

So entsteht durch die Sachbearbeitung vor Ort, die Analyse der Daten auf Regional- und Landesebene, deren Veröffentlichung, aber auch durch die Reaktion politischer Gruppierungen, mithin also durch die öffentliche Meinung, eine Art Regelkreis, zu dem auch die Frage gehört: „Haben wir mit dem Phänomen ein Problem und wenn ja, was gedenken wir weiter dagegen zu tun?“ Der Regelkreis schließt sich nun und wird zwangsläufig die Erkenntnis beinhalten, dass sehr wohl etwas gegen das Phänomen unternommen werden muss, bevor es wieder zu einem „Fall“ wird. Dieser Gefahr versucht man zu begegnen, wobei man sich noch immer im Aufgabenspektrum der Polizei befindet, nämlich im Bereich der Gefahrenabwehr bzw. der Prävention.

Um das Tätigwerden der Polizei landeseinheitlich zu gestalten, wird ihre Vorgehensweise z.B. durch ministeriellen Erlass geregelt. Aber auch Initiativen einzelner Polizeibehörden sind ein probates Mittel zur Bekämpfung erkannter Probleme wie z.B. Hasskriminalität.

Als Beispiel sei hier das Projekt GIRAFFE⁶ genannt, das im Polizeipräsidium Münster (Nordrhein-Westfalen) ab Anfang 2000 für einige Jahre auch im Kampf gegen Formen der Hasskriminalität eingesetzt wurde.

Ein Projekt gegen „rechts“ und die Arbeit vor Ort

Im Rahmen des Projekts sprach ein Polizeibeamter des Polizeilichen Staatsschutzes Münster in einer jeweils dreistündigen Unterrichtseinheit mit Schülern der Jahrgangsstufen 9 und 10 der weiterführenden Schulen über die Themen „Zivilcourage“ und „verbotene Zeichen und Symbole“, über die Gefahren der „Einstiegsdroge Musik“ und darüber, wie die „rechte Szene“ junge Menschen zum Einstieg bewegt, zeigte aber auch Wege zum Ausstieg auf.

Filmsequenzen, Musikvideos, Anschauungsmaterialien, und viele unmittelbare Beispiele aus der Praxis sollten die Schülerinnen und Schüler dazu bewegen, sich mit dem Thema „neuzzeitlicher Rechtsextremismus“ auseinanderzusetzen. Aus einer Statistik des Landeskriminalamts Nordrhein-Westfalen über Hasskriminalität im Jahr 2006 geht hervor, dass mehr als 90 Prozent der Fälle dem rechten Spektrum zuzuordnen sind. Diese sehr deutliche Aussage zeigt einmal mehr, dass es notwendig ist, sich auch weiterhin vor Ort, im Alltagsgeschäft, intensiv mit dem Phänomen des Rechtsextremismus auseinanderzusetzen. Doch dies kann nicht allein Aufgabe der Polizei sein; auch andere gesellschaftliche Akteure müssen präventiv tätig werden. Vom couragierten Bürger im Einzelfall vor Ort (Solidarisierung mit dem Opfer) bis hin zu

6 Gegen Intoleranz, Rassismus, Antisemitismus, Faschismus, Fremdenfeindlichkeit, Extremismus.

internationalen Organisationen wie beispielsweise das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE sind unterschiedlichste Aktionsformen gegen Rassismus und Diskriminierung denkbar. Eine integrative Rolle spielt auch hierbei wiederum die Polizei, die durch ihre Erfahrungswerte und das Wissen um Täter- und Opferbelange direkt und unmittelbar beteiligt ist, noch bevor Vereine oder Hilfsorganisationen, die Öffentlichkeit oder Medien und Politik von einem Fall erfahren. Abgesehen von der politischen Verantwortung, die von den Innenministern der Länder bzw. regional von den Leitern der Polizeibehörden wahrgenommen wird, ist die Polizei stets ein willkommener Ansprechpartner im Austausch von Informationen über die Kriminalitätslage und somit auch über die politisch motivierte Kriminalität. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten ist sie damit ebenso für den notwendigen, aber auch mahnenden Wissenstransfer verantwortlich: Sie berät die Opfer und gibt ihnen ein erstes Gefühl des Verstandenseins; sie spricht die Täter an und warnt vor Wiederholung (Gefährderansprache⁷); sie interpretiert statistische Tabellen und gibt Hinweise zu erkannten Entwicklungen; sie berät die Politik und ist Ansprechpartner für die Medien (soweit sie dazu von den politisch Verantwortlichen autorisiert wurde); sie wird zu Kongressen und Fachveranstaltungen⁸ eingeladen und sie stellt Programme auf und initiiert Projekte und Ordnungspartnerschaften, um sowohl einzelne erkannte Brennpunkte aufzuklären als auch vor weiteren Gefahren zu schützen. Darüber hinaus betreibt sie Fortbildung in den eigenen Reihen, um auch hier spezielles Wissen auf eine breite Basis zu stellen.

Die Gefährderansprachen im Bereich des Rechtsextremismus sind darüber hinaus ein aus Sicht der Polizei sehr vielversprechendes Mittel, gerade den „Newcomern“ in der Szene klarzumachen, dass die Gesellschaft, hier vertreten durch die Polizei, das abweichende Verhalten nicht duldet und nicht wegschauen wird – weder bei einem bevorstehenden Fußballspiel, noch bei einer demnächst anstehenden Demonstration. Es geht dabei nicht um staatliche Einschüchterung; es geht vielmehr darum, den potenziellen Straftäter einerseits auf die Gesetzeslage aufmerksam zu machen und ihn zu mahnen, sich gesetzeskonform zu verhalten, ihm andererseits aber auch zu vergegenwärtigen, dass er als möglicher Straftäter erkannt worden ist. Einen potenziellen Täter in einem Gespräch aus dem vermeintlichen Schutz der Anonymität zu holen, hat Wirkung und kann auch seinem Verhalten Grenzen setzen. Allerdings ist diese Wirkung weder messbar noch vorhersehbar – was jedoch ein allgemein bekanntes Merkmal der Prävention ist.

Im Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen für 2006 ist zum Umgang mit Jugendlichen im Zusammenhang mit politisch motivierter

7 Die Polizei spricht auch Personen an, die sie als *potenzielle* Straftäter identifiziert hat, und versucht so, sie von dem prognostizierten Verhalten abzubringen. Diese Maßnahme des Gefahrenabwehrrechts hat stark appellatorischen Charakter.

8 So z.B. die vom BDIMR und dem OSZE-Vorsitz organisierte Tagung „Tolerance Implementation Meeting: Addressing the Hate Crime Data Deficit“ am 9. und 10. November 2006 in der Wiener Hofburg.

Kriminalität nachzulesen: „[...] Soweit überhaupt Täter ermittelt werden konnten, zeigte sich, dass diese häufig nicht in der rechtsextremistischen Szene verankert waren. Die Taten sind zum Beispiel oft provokantes Verhalten Jugendlicher. Angesichts dieses Befundes muss deshalb die kontinuierliche Bekämpfung rechtsextremistischer Bestrebungen durch eine intensive Aufklärungsarbeit gerade solcher Jugendlicher erweitert werden, die nicht der rechtsextremistischen Szene angehören. Ihnen muss deutlich werden, dass ein hingeschmiertes Hakenkreuz nicht bloß eine ‚gelungene Provokation‘ ist. Sie können damit vielmehr ein Gefühl der Bedrohung bei betroffenen Personengruppen auslösen und den Eindruck fördern, rechtsextremistische Gruppierungen seien fest in der Bevölkerung verankert.“⁹

Schlussbetrachtung

Mit den hier dargestellten, in der Realität allerdings wesentlich komplexeren Verfahrensweisen mit vielen „Haken und Ösen“ wäre es möglich, dem gesellschaftlichen Anspruch auf Schutz vor Diskriminierung adäquat Rechnung zu tragen und dem Phänomen der Hasskriminalität auf Dauer erfolgreich zu begegnen – wäre da nicht der Faktor Mensch. Albert Einstein bemerkte treffend: „Die Welt wird nicht bedroht von den Menschen, die böse sind, sondern von denen, die das Böse zulassen.“ Nehmen wir also unsere Rolle ernst.

9 Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2006, S. 26, unter: <http://www.im.nrw.de>.

Von Absichtserklärungen und Beschlüssen zu direkter Hilfestellung bei der Implementierung: Die Rolle des BDIMR bei der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung¹

Einführung

Die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert geht davon aus, dass Diskriminierung und Intoleranz die Sicherheit von Individuen bedrohen und potenziell Konflikte und Gewalt in größerem Ausmaß nach sich ziehen. Zunehmende Migration infolge politischer, ökonomischer und ökologischer Entwicklungen, die Nutzung des Internets zur Anstachelung zu von Hass motivierten Straftaten im gesamten OSZE-Raum und die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen organisierten *Hate Groups* machen deutlich, dass Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung alle Dimensionen der Sicherheit der OSZE betreffen und auch Ländergrenzen überschreiten. Es handelt sich dabei um Phänomene, die Kooperation und Dialog auf regionaler Ebene erfordern.

Obwohl die Grundsätze der Nichtdiskriminierung bereits in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 verankert wurden, hat die OSZE erst in den vergangenen Jahren verstärkt politisch und institutionell darauf hingearbeitet, ihre Rolle bei der Bekämpfung von Hass und Intoleranz im OSZE-Raum sichtbar zu machen und effektiver zu gestalten. In den letzten fünf Jahren fanden sieben hochrangige OSZE-Konferenzen zum Thema Toleranz statt; im selben Zeitraum befassten sich allein fünf Ministerratsbeschlüsse explizit mit der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung. Um Fragen im Zusammenhang mit Toleranz und Nichtdiskriminierung stärker in den Vordergrund zu rücken, ernannte der bulgarische Amtierende Vorsitzende 2004 zusätzlich drei Persönliche Beauftragte, die später vom slowenischen, belgischen und spanischen Vorsitz jeweils wiederernannt wurden. Zur Förderung der Umsetzung von Verpflichtungen im Themenfeld Toleranz wurden die Mandate der bestehenden Institutionen der OSZE ausgeweitet und ihre Ressourcen aufgestockt. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das den Auftrag hat, die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in vielfältiger Weise zu unterstützen, entwickelte sich innerhalb der OSZE zu der zentralen Institution, die sich mit diesem Themenkomplex beschäftigt.

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die Ansichten und Gedanken der Autorin wieder.

Der vorliegende Beitrag soll einen Überblick über das neue BDIMR-Programm *Toleranz und Nichtdiskriminierung* geben und einen Einblick in die politischen Zusammenhänge gewähren, auf deren Basis es entstanden ist, sowie die Herangehensweise des BDIMR bei seiner Planung und Entwicklung beschreiben. Zusätzlich zur Darstellung der wesentlichen Aktivitäten im Rahmen des Programms und ihrer Ergebnisse werde ich auf „*lessons learned*“ und zukünftige Herausforderungen eingehen.

Ein Hinweis zur Terminologie

OSZE-Debatten, -Diskussionen und -Beschlüsse zum Themenfeld Toleranz und Nichtdiskriminierung waren schon immer durch eine generelle Inkonsistenz in der Terminologie gekennzeichnet. Begriffe wie „aggressiver Nationalismus“, „Rassismus“, „Chauvinismus“, „Fremdenfeindlichkeit“, „Antisemitismus“, „gewalttätiger Extremismus“, „Hassdelikte“ und „gewalttätige Äußerungen von Intoleranz und Diskriminierung“ wurden in verschiedenen OSZE-Erklärungen und Ministerratsbeschlüssen austauschbar verwendet.

Darüber hinaus haben viele OSZE-Teilnehmerstaaten und Vertreter der Zivilgesellschaft den Begriff „Toleranz“ auf hochrangig besetzten Konferenzen und auf den Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension kritisiert. Sie bemängelten, dass das Konzept des „Tolerierens“ des anderen für die Entwicklung eines tieferen Verständnisses, der Achtung und Wertschätzung des anderen nicht ausreiche. Daraufhin wurden die Begriffe „gegenseitige Achtung und Verständnis füreinander“ in die Überschriften der Ministerratsbeschlüsse von 2005 und 2006 aufgenommen.

Im Gegensatz zu anderen intergouvernementalen Organisationen,² verwendet die OSZE die Begriffe „Islamophobie“ und „Christianophobie“ nicht, sondern spricht stattdessen von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen bzw. Christen. Diese Terminologie findet sich in Ministerratsbeschlüssen ebenso wie in Konferenztiteln, wie z.B. im Titel der 2007 vom OSZE-Vorsitz veranstalteten Konferenz über Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, wieder.

Der Ausdruck „Hassdelikte“, der erstmals im Maastrichter Ministerratsbeschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung verwendet wurde, war für viele Teilnehmerstaaten ein neuer und ungewohnter Begriff.³ Um seiner Auf-

2 Der Begriff „Islamophobie“ wurde von der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC; seit März 2007 Europäische Agentur für Grundrechte, FRA) in ihrem Bericht „Muslime in der Europäischen Union – Diskriminierung und Islamophobie“, Wien 2006, benutzt. Die Begriffe „Islamophobie“ und „Christianophobie“ werden auch vom VN-Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistisch motivierte Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz in seinem jüngsten Bericht an den VN-Menschenrechtsrat verwendet.

3 Beschluss Nr. 4/03, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S.83-85.

gabe, der Sammlung von Gesetzen und Statistiken über Hassdelikte sowie der Beobachtung solcher Delikte und der regelmäßigen Berichterstattung über sie, gerecht werden zu können, musste das BDIMR eine Arbeitsdefinition entwickeln, anhand derer es Regierungsbehörden und Vertretern der Zivilgesellschaft das Konzept erläutern konnte.⁴

Eine Arbeitsdefinition von „Antisemitismus“, die sowohl die herkömmliche als auch die aktuelle Ausprägung von Antisemitismus umfasst, wurde ebenfalls vom BDIMR zusammen mit dem Europäischen Zentrum für die Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), jetzt Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), und Vertretern jüdischer Organisationen entwickelt.⁵ Obwohl die Parlamentarische Versammlung der OSZE die Definition formal anerkannt hat,⁶ blieb sie eine Arbeitsdefinition für das BDIMR und die Zivilgesellschaft.

Zur Entstehungsgeschichte von Toleranz und Nichtdiskriminierung als zentrales Tätigkeitsfeld der OSZE

Bevor die Entwicklung des BDIMR-Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung dargestellt wird, ist ein Blick auf die Entwicklung der Themen Toleranz und Nichtdiskriminierung im größeren politischen Kontext der OSZE notwendig.

Von Helsinki nach Porto: Die zunehmende Bedeutung des Themas Toleranz⁷

Der erste Hinweis auf die Förderung von Gleichheit, Nichtdiskriminierung und Glaubens- oder Religionsfreiheit findet sich in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, in der die OSZE-Teilnehmerstaaten erklärten, dass sie „die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion achten“⁸ werden.

4 Die Arbeitsdefinition des BDIMR für Hassdelikte findet sich in: OSCE ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses, Annual Report for 2006, S. 9, unter: http://www.osce.org/publications/odihr/2007/09/26296_931_en.pdf.

5 Die Arbeitsdefinition des BDIMR für Antisemitismus findet sich in: OSCE ODIHR, Education on the Holocaust and on Anti-Semitism. An Overview and Analysis of Educational Approaches, Warschau 2006, S. 19-20, unter: http://www.osce.org/publications/odihr/2006/04/18712_586_en.pdf.

6 Vgl. OSCE PA, Erklärung von Brüssel der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und auf der fünfzehnten Jahrestagung verabschiedete Entschließungen, Brüssel, 3. bis 7. Juli 2006, S. 38, online erhältlich unter: <http://oscepa.org/Activities/Annual%20Sessions>.

7 Für eine umfassendere Darstellung der Entstehungsgeschichte dieses neuen Tätigkeitsfeldes der OSZE siehe Christophe Kamp, The Role of the OSCE in Combating Discrimination and Promoting Tolerance, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 127-138.

8 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 7.

Das Kopenhagener Dokument von 1990 verpflichtete die OSZE-Teilnehmerstaaten ausdrücklich dazu, Diskriminierung zu verbieten.⁹ Wie viele OSZE-Ministerratsklärungen nach ihm bezog sich das Kopenhagener Dokument auf bestimmte Formen der Diskriminierung, einschließlich Rassenhass und Hass zwischen Volksgruppen, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit, ging auf die Lage nationaler Minderheiten ein und erkannte die Roma als Gruppe an, der besondere Beachtung zukommen sollte.

Unter dem unmittelbaren Eindruck der Terroranschläge auf die Vereinigten Staaten unterstrich der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus von 2001 die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen und forderte alle Teilnehmerstaaten auf, in Fällen, in denen ethnische, religiöse, sprachliche oder andere Gruppen Opfer von Gewalt, Intoleranz, Extremismus und Diskriminierung werden, für Frühwarnung zu sorgen und in geeigneter Weise zu reagieren sowie gleichzeitig der Rechtsstaatlichkeit, den demokratischen Werten und der persönlichen Freiheit zu mehr Achtung zu verhelfen.¹⁰

Der Beschluss des Ministerrates von Porto über Toleranz und Nichtdiskriminierung von 2002 stellte einen Wendepunkt im Umgang der OSZE mit diesen Themen dar. Nach intensiven politischen Diskussionen in Wien hatte sich Konsens darüber herausgebildet, Antisemitismus und die Diskriminierung von Muslimen und Angehörigen anderer religiöser Gemeinschaften in dem Ministerratsbeschluss in separaten Absätzen zu behandeln.¹¹ Diese differenziertere Herangehensweise an das Thema Toleranz wurde durch die Aufforderung, zu den in dem Beschluss angesprochenen Themen, einschließlich Antisemitismus, Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, gesonderte Veranstaltungen im Rahmen der menschlichen Dimension abzuhalten, weiter verfestigt.¹²

Von Maastricht nach Madrid: Neue Ansätze in der Beschäftigung mit Toleranzfragen

Nach dem Ministerratstreffen in Porto im Dezember 2002 widmeten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten im Jahr 2003 vor allem den spezifischen Aspekten von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Intoleranz gegenüber Muslimen und anderen Formen religiös motivierter Diskriminierung. Dieser

9 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 8), Kap. H.1, S. 4.

10 Vgl. Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, hier: S. 439-448, S. 442.

11 Siehe Beschluss Nr. 6, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC(10).DEC/6, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 491-493.

12 Vgl. Ebenda, S. 493.

neue Fokus entwickelte sich vor dem Hintergrund der Zunahme rassistischer, fremdenfeindlicher, antisemitischer und antimuslimischer Angriffe auf Menschen und Sacheigentum. Ein weiterer Einflussfaktor war das kontroverse Ergebnis der Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz im Jahr 2001. Auf der Konferenz war es nicht nur nicht gelungen, sich angemessen mit dem Thema Antisemitismus auseinanderzusetzen; nach Meinung zahlreicher maßgeblicher jüdischer Organisationen wurde es vielmehr dadurch, dass der Debatte „Zionismus ist gleich Rassismus“ ein Forum zur Verfügung gestellt worden war, noch verschärft. Die Kombination aus zunehmend gewalttätigen antisemitischen Übergriffen im OSZE-Raum und der Überzeugung einiger jüdischer Organisationen, dass die OSZE das richtige internationale Forum für die Auseinandersetzung mit dem Antisemitismus sei,¹³ führte zu großer politischer Unterstützung für eine verstärkte und nachhaltige Fokussierung der OSZE auf das Thema Toleranz.

Unter dem niederländischen Vorsitz 2003 erhielt der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Diskriminierung dank der Durchführung zweier Veranstaltungen, einer zu Antisemitismus und einer zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, besonders große Aufmerksamkeit. Ein wesentliches Ergebnis beider Treffen war der Konsens darüber, dass es verbesserter Statistiken über Hassdelikte, schärferer Gesetze und der Wiederaufnahme der beiden Veranstaltungen in Form hochrangiger Nachfolgekonferenzen im Jahr 2004 bedürfe.

Die Schlussfolgerungen der Veranstaltungen von 2003 fanden Eingang in den Maastrichter Ministerratsbeschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung, der die Bemühungen der OSZE zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Diskriminierung konkretisierte, indem er die Teilnehmerstaaten zu besonderen Maßnahmen in den Bereichen Gesetzgebung sowie Datensammlung und Statistik aufforderte. Das BDIMR wurde damit beauftragt, sich seinerseits verstärkt mit Themen der Toleranz und Nichtdiskriminierung zu befassen, und erhielt eine Reihe damit verbundener Aufgaben. So sollte es z.B. als Sammel- und Verteilerstelle für Gesetze und Statistiken zu Hassdelikten sowie für bewährte Verfahren bei der Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung fungieren. Weiterhin wurde das BDIMR damit beauftragt, regelmäßig zu diesen Themen zu berichten und die zusammengetragenen Informationen öffentlich zugänglich zu machen. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben sollte das BDIMR außerdem eng mit anderen im Kampf gegen Intoleranz und Diskriminierung aktiven internationalen Organisationen zusammenarbeiten und seine Aktionen mit ihnen abstimmen.

13 Vgl. Michael Whine, International Organizations: Combating Anti-Semitism in Europe, in: Jewish Political Studies Review 3-4/2004, S. 2, online erhältlich unter: <http://www.jcpa.org/phas/phas-whine-f04.htm>.

Der Ministerratsbeschluss von 2003 griff frühere Beschlüsse wieder auf, indem er den Themen Toleranz und Nichtdiskriminierung einen festen Platz im Kontext von Sicherheit zuwies und explizit anerkannte, dass Diskriminierung und Intoleranz Sicherheit und Stabilität unterminieren und damit potenzielle Konfliktauslöser sind. Der Beschluss diente ebenfalls der Zusammenführung von Bestimmungen zu jeglichen Formen der Diskriminierung und Intoleranz in einem einzigen Dokument, indem er auf die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Bezug nahm und gleichzeitig den Problemen von Gastarbeitern, Asylbewerbern und anderen Einwanderern größere Aufmerksamkeit schenkte. Der Beschluss erkannte ebenfalls die Besonderheiten der unterschiedlichen Formen von Intoleranz, einschließlich der besonderen Schwierigkeiten von Roma und Sinti, an und bestätigte den hohen Stellenwert der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit. Er betonte dementsprechend die Notwendigkeit, die Umsetzung der OSZE-Aktionspläne zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet zu fördern; ebenso dringend notwendig sei die weitere Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu nationalen Minderheiten. Der Beschluss beauftragte den Ständigen Rat, das BDIMR, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und den Beauftragten für Medienfreiheit, in enger Zusammenarbeit mit dem Amtierenden Vorsitzenden für eine effektive Weiterverfolgung der entsprechenden Bestimmungen des Beschlusses zu sorgen.

Die Bemühungen des niederländischen Vorsitzes wurden 2004 vom bulgarischen Vorsitz fortgesetzt und ausgeweitet. Drei hochrangige OSZE-Konferenzen befassten sich mit den Themen „Antisemitismus“ und „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung“ sowie mit dem Zusammenhang von Internet-Propaganda und Hassdelikten. Die Konferenzen zogen neue Verpflichtungen nach sich, die auf dem Ministerratstreffen in Sofia 2004 angenommen wurden und sich u.a. auf die Bereiche Bildung, Medien, Gesetzgebung, Strafverfolgung, Migration und Religionsfreiheit bezogen. Das BDIMR erhielt durch die Beschlüsse weitere Aufgaben im Bereich der Unterstützung der Zivilgesellschaft und der genauen Beobachtung von rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierten Zwischenfällen sowie von Vorfällen, die auf der Diskriminierung von Muslimen oder anderen Formen der Intoleranz beruhen. Es sollte darüber hinaus dem Ständigen Rat und dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension regelmäßig über seine Erkenntnisse Bericht erstatten. Außerdem wurde festgelegt, dass die Berichte des BDIMR bei der Festlegung der Prioritäten der OSZE im Bereich Intoleranz heranzuziehen seien. Um dem Themenkomplex Toleranz und Nichtdiskriminierung noch größere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, ernannte der bulgarische Amtierende Vorsitzende drei Persönliche Beauftrag-

te für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung.¹⁴ Nach heftigen Diskussionen über die Anzahl der Persönlichen Beauftragten und ihre Aufgabenbereiche einigte man sich auf die Ernennung von drei Beauftragten, deren Mandate den Themenbereich Toleranz faktisch in drei separate Gruppen aufteilten: 1. Antisemitismus, 2. Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen sowie 3. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, einschließlich der Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen.

Auch unter slowenischen Vorsitz im Jahr 2005 wurden die Bemühungen, die Herangehensweise der OSZE im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung zu verstetigen, fortgesetzt. Die drei Persönlichen Beauftragten wurden in ihrem Amt bestätigt und in Córdoba fand eine hochrangige Konferenz über Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz statt, die Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen und Christen in ein und derselben Veranstaltung thematisierte. Auch dem Thema Migration und Integration wurde vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt; ein Seminar der menschlichen Dimension diente dessen Vertiefung. Der 2005 in Ljubljana verabschiedete Ministerratsbeschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung hob die Notwendigkeit der Intensivierung von Bildungsprogrammen und der Förderung gegenseitigen Respekts und des Verständnisses füreinander hervor und beauftragte das BDIMR damit, in dieser Hinsicht Unterstützung anzubieten. Der Beitrag der OSZE zur Allianz der Zivilisationen der Vereinten Nationen wurde ebenfalls als Priorität bezeichnet und der Generalsekretär der OSZE erhielt die Aufgabe, den Beitrag der OSZE hierzu zu koordinieren.¹⁵

Unter dem belgischen Vorsitz 2006 fanden – teilweise als Reaktion auf aktuelle internationale Entwicklungen – weitere Veranstaltungen statt, die dem Themengebiet Toleranz gewidmet waren. Drei Implementierungstreffen zu Toleranz wurden unabhängig voneinander durchgeführt, um die Umsetzung der Verpflichtungen zu intensivieren. Die Treffen beschäftigten sich mit der Förderung von interkultureller, interreligiöser und interethnischer Verständigung (Almaty), der Erziehung zur Förderung von gegenseitiger Achtung und Verständnis füreinander und der Belehrung über den Holocaust (Dubrovnik) sowie mit der Datensammlung zu Hassdelikten (Wien). Im Gegensatz zu früheren Jahren waren diese Treffen dimensionenübergreifend und dennoch themenspezifisch angelegt, was die Thematisierung aller unterschiedlichen Formen von Intoleranz in jedem einzelnen Treffen ermöglichte.

14 Vgl. Beschluss Nr. 12/04, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/12/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, S. 31-37.

15 Vgl. Beschluss Nr. 10/05, Toleranz und Nichtdiskriminierung – Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 38-42, hier: S. 41.

Die Ereignisse im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Karikaturen des Propheten Mohammed in der dänischen Tageszeitung *Jyllands-Posten*, die Wiederveröffentlichung in anderen europäischen Zeitungen und die daraufhin in einigen Ländern Anfang 2006 ausbrechende Gewalt führten zu einer stärkeren Beachtung des Themenbereiches Toleranz seitens des Vorsitzes und der Teilnehmerstaaten, insbesondere hinsichtlich der Intoleranz gegenüber Muslimen. Am 16. Februar 2006 initiierte der Vorsitz ein informelles Treffen der Teilnehmerstaaten und der Mittelmeerpartnerstaaten der OSZE, um die Reaktion der Organisation auf diese Ereignisse zu erörtern. Das Treffen führte zur Annahme eines Papiers mit dem Titel „Wahrnehmungen des Vorsitzes“, das u.a. empfahl, den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses zu erarbeiten, der „die Prinzipien des Dialogs, gegenseitiger Achtung und des Verständnisses füreinander sowie die Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung, miteinander in Einklang bringt“ und „eine kraftvolle politische Aussage darstellt, die deutlich macht, dass diese Prinzipien sich nicht widersprechen, sondern sich ergänzende demokratische Werte sind“.¹⁶ Angesichts der offensichtlichen Unterschiede im Umgang der Medien mit dem Thema Intoleranz empfahl das Papier auch die Durchführung von Koordinierungstreffen zwischen dem BDIMR, dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, dem OSZE-Sekretariat und den Persönlichen Beauftragten. Es ermutigte den Beauftragten für Medienfreiheit seine Aktivitäten zur Förderung eines besseren Verständnisses der Konzepte Medienfreiheit und Selbstkontrolle zu intensivieren. Während des informellen Treffens im Februar äußerten sich einige Teilnehmerstaaten besorgt über die verspätete Reaktion der OSZE auf die Ereignisse und forderten, dass die Organisation in solchen Fällen eine Frühwarnfunktion übernehmen müsse. Diese Besorgnis führte in der Folge zu einer Verstärkung der Frühwarnfunktion des BDIMR.

Die Arbeiten am Entwurf des Brüsseler Ministerratsbeschlusses von 2006 waren geprägt von langen Debatten über die zukünftige Rolle der Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden und die unterschiedlichen Herangehensweisen einiger Teilnehmerstaaten hinsichtlich des Umgangs mit diskriminierenden und beleidigenden Äußerungen in den Medien und in der Politik bei gleichzeitiger Wahrung der Meinungsfreiheit. In seiner letztendlichen Ausgestaltung betonte der Beschluss die wesentliche Rolle, die freie und unabhängige Medien spielen können, und den großen Einfluss, den sie durch die Bekämpfung oder aber Verstärkung von Vorurteilen ausüben können, und ermutigte gleichzeitig zur freiwilligen Selbstkontrolle der Medien und zur Annahme freiwilliger professioneller Standards durch die Journalisten.¹⁷ Der Beschluss wies darüber hinaus den Ständigen Rat an, darüber nach-

16 Perception of the Chair Paper, distributed by the Chairmanship to participating and Partner States on 9 March 2006 (eigene Übersetzung).

17 Vgl. Beschluss Nr. 13/06, Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/13/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vier-

zudenken, wie die Wirksamkeit, die Kohärenz und die Kontinuität der Arbeit der OSZE im Bereich von Toleranz und Nichtdiskriminierung im Hinblick auf eine wirksamere Umsetzung der Verpflichtungen verstärkt werden können. Das BDIMR erhielt den Auftrag, die Arbeit im Rahmen seines Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms, insbesondere die Unterstützung von Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen, weiter zu intensivieren. Es sollte ferner seine Frühwarnfunktion verstärken, um durch Hass motivierte Vorfälle und Entwicklungen zu erheben und darüber zu berichten und den Teilnehmerstaaten technische Unterstützung und Hilfestellung zu leisten. Der Beauftragte für Medienfreiheit wurde dazu ermutigt, bewährte Methoden im Rahmen seiner Kompetenz zur Bekämpfung von Intoleranz zu prüfen; gleichzeitig wurde der OSZE-Beitrag zum Bericht der Hochrangigen Gruppe der Initiative „Allianz der Zivilisationen“ der Vereinten Nationen als auch zukünftig wichtiges Betätigungsfeld für die OSZE hervorgehoben.

Dass der spanische Vorsitz dem Themenbereich Toleranz im Jahr 2007 Vorrang einräumte, wurde dadurch, dass er sich ganz besonders der Förderung von Vielfalt und Partizipation in pluralistischen Gesellschaften widmete, noch unterstrichen. Die Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden wurden auch vom spanischen Vorsitz in ihrem Amt bestätigt, obwohl der Brüsseler Ministerrat eine Überprüfung ihres Beitrags zu den generellen Bemühungen der OSZE im Kampf gegen Intoleranz und Diskriminierung im Laufe des Jahres 2007 durch den Vorsitz in Rücksprache mit den Teilnehmerstaaten gefordert hatte.

Die Bedeutung von Fragen des Themenbereichs Toleranz wurde außerdem durch die Durchführung zweier weiterer hochrangiger Konferenzen unterstrichen. Die erste, die im Juni 2007 in Bukarest stattfand und die „Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander“ zum Thema hatte, sollte ursprünglich alle Formen von Intoleranz gleichberechtigt behandeln. Unglücklicherweise förderten Diskussionen über die geplante Tagesordnung unter den Teilnehmerstaaten lediglich Bereiche zutage, in denen ein Konsens weiterhin schwierig war, so vor allem in der Frage, ob toleranzbezogene Themen separat oder innerhalb eines übergreifenden holistischeren Ansatzes behandelt werden sollten. Um zu gewährleisten, dass Antisemitismus weiterhin im Zentrum sichtbar blieb, bekam die Konferenz den offiziellen Titel „OSZE-Konferenz über die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander. Folgeveranstaltung zur Konferenz von Córdoba über Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz“. Hinzu kam, dass der Schwerpunkt der Konferenz auf drei Hauptplenarsitzungen analog den Mandaten der drei Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung aufgeteilt worden war, obwohl man im Vorfeld versucht hatte, zwischen den

zehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2006, S. 40-44, hier: S. 42.

Themen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen, Christen und Angehörigen anderer Religionen Ausgewogenheit herzustellen. Dies hatte zur Folge, dass Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen herausragende Bedeutung zukam, während Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen sowie andere Formen von Intoleranz weniger umfassend und angemessen thematisiert wurden.

2007 ist ein wichtiges Jahr, in dem heftig über die Frage diskutiert wird, wie die Strukturen und Mechanismen, die sich innerhalb der OSZE mit Toleranz und Nichtdiskriminierung befassen, weiter gefestigt werden können.

Die Entwicklung des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung

Bis 2004 wurde die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung als Querschnittsthema in verschiedenen Abteilungen und Programmen des BDIMR bearbeitet. Nichtdiskriminierung und Gleichstellungsfragen wurden vor allem in der Abteilung Menschenrechte durch deren programmatische Arbeit in den Bereichen Menschenrechtsüberwachung und -schulung, Religions- und Glaubensfreiheit, Menschenrechtserziehung, Bekämpfung des Menschenhandels und Bekämpfung des Terrorismus behandelt. Im Rahmen ihrer Tätigkeit in den Bereichen Migration und Integration sowie Förderung der Geschlechtergleichstellung beschäftigte sich auch die Abteilung Demokratisierung mit toleranzbezogenen Themen, ebenso wie die Abteilung Wahlen im Zuge ihrer Bemühungen, die Beteiligung von Roma und Sinti in Wahlbeobachtungsmissionen zu erhöhen. Die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti befasste sich ebenfalls schwerpunktmäßig mit Rassismus und Diskriminierung, insbesondere in Zusammenhang mit dem Aktionsplan zur Verbesserung der Lage von Roma und Sinti im OSZE-Raum.

Mit der Erweiterung des Aufgabenspektrums des BDIMR im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung wurde beschlossen, ein eigenständiges Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramm einzurichten, das sich auf die Erfüllung der unterschiedlichen Aufgaben des BDIMR konzentriert und die enge Zusammenarbeit mit den anderen Abteilungen und Programmen des BDIMR sowie mit anderen OSZE-Institutionen und den relevanten Einrichtungen innerhalb der Vereinten Nationen, des Europarats und der Europäischen Union fortsetzen sollte.

Sicherstellung eines „Mehrwerts“ des BDIMR-Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung

Um sicherzustellen, dass die zunehmenden Aktivitäten des BDIMR die Arbeit anderer zwischenstaatlicher Organisationen bei der Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung ergänzen und verstärken, gab das BDIMR 2004

eine Studie über die Aktivitäten des Europarats, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen in diesem Bereich in Auftrag. Die Studie untersuchte die jeweiligen Arbeitsdefinitionen sowie die Mandate und Strukturen der Organisationen, die Methoden der Beobachtung und des Berichtswesens, die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und NGOs sowie die wesentlichen Schwierigkeiten, mit denen sie zu kämpfen hatten. Sie schloss mit einer Reihe von Empfehlungen, die auf einem hochrangigen interinstitutionellen Treffen mit dem Leiter der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI), der Direktorin des damaligen Europäischen Zentrums für die Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), einem Mitglied des VN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (UNCERD) und dem Leiter der Antidiskriminierungsabteilung des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) diskutiert wurden.

Als komparative Vorteile der OSZE identifizierte die Studie ihren umfassenden Sicherheitsansatz, ihren operativen Charakter und ihre Flexibilität bei der Reaktion auf sich verändernde Rahmenbedingungen. Besonders hervorgehoben wurde, dass die OSZE über relativ wenige, aber im Allgemeinen leistungsfähige operative Instrumente verfügt, einschließlich ihrer Feldoperationen und ihres guten Zugangs zur Zivilgesellschaft. Des Weiteren wurde herausgestellt, dass einer der zentralen komparativen Vorteile des BDIMR in seiner Fähigkeit liegt, den OSZE-Teilnehmerstaaten technische Hilfe und Unterstützung bei der Umsetzung nicht nur von OSZE-Verpflichtungen, sondern auch internationaler Standards und Empfehlungen anderer internationaler Organisationen zu gewähren. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse und seines spezifischen Mandats, die OSZE-Teilnehmerstaaten in ihren Bemühungen zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung zu unterstützen, entwickelte das BDIMR in der Folge Instrumente zur Unterstützung von Staaten durch technische Hilfsprogramme im Rahmen eines Expertenaustauschs.

Die Studie stellte ebenfalls fest, dass die OSZE ein Forum bietet, das das politische Bewusstsein für Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung in den Teilnehmerstaaten schärft. Sie bescheinigte der OSZE darüber hinaus, dass sie mit dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension über ein geeignetes Instrument für eine regelmäßige Bestandsaufnahme und Bewertung der Fortschritte der OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung nicht nur der OSZE-Verpflichtungen, sondern auch ihrer internationalen rechtlichen Verpflichtungen und der politik- und landesspezifischen Empfehlungen der ECRI, des EUMC (bzw. der FRA) und der Vereinten Nationen verfügt.

Schließlich bewertete die Studie das übergeordnete Mandat der OSZE als Sicherheitsorganisation als „Alleinstellungsmerkmal“ und mögliches komparativen Vorteil, insbesondere in Anbetracht des Potenzials der Organisation

zu Problemen wie Terrorismus, Menschenhandel und mit Migrationstendenzen verbundene ökonomische Fragen dimensionenübergreifend zu arbeiten.

Konzeptualisierung und Operationalisierung des Ansatzes des BDIMR zu Toleranz und Nichtdiskriminierung

Prinzipien und Ziele

Die Entwicklung einer eigenen, klar definierten Rolle des BDIMR zur Unterstützung und in Ergänzung bestehender Bemühungen anderer zwischenstaatlicher Organisationen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung folgte zwei wesentlichen Prinzipien. Als Institution, deren Aufgabe die Verhütung von Konflikten ist, achtete das BDIMR erstens bewusst darauf, seine Programme und Aktivitäten auf aggressive und gewalttätige Ausbrüche von Intoleranz u.a. in Form von Hassdelikten und anderen durch Hass motivierten Zwischenfällen in Abgrenzung zur Beschäftigung mit Diskriminierung im weiteren Sinne in Bereichen wie Bildung, Arbeit, Gesundheit und Zugang zum Sozialsystem, wie sie von anderen internationalen Organisationen schon geleistet wird, zu konzentrieren. Das BDIMR legte den Schwerpunkt seiner Aktivitäten durch die Entwicklung entsprechender Bildungsprogramme und Initiativen zur Sensibilisierung für das Thema auch auf die Prävention von durch Hass motivierten Zwischenfällen.

Zweitens war es für das neue Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramm des BDIMR wichtig, den OSZE-typischen Ansatz widerzuspiegeln, d.h. sowohl den Besonderheiten als auch den Gemeinsamkeiten der verschiedenen Formen von Diskriminierung und Intoleranz Beachtung zu schenken. Dabei entschied sich das BDIMR für einen zweigleisigen Ansatz mit *themenspezifischen Beratern*, die sich mit Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Intoleranz gegenüber Muslimen und Diskriminierung gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften beschäftigen, einerseits und der Einrichtung *übergreifender Bereiche* (Monitoring, Bildung und Erziehung, Schulungen im Bereich Strafverfolgung, Unterstützung bei der Gesetzgebung, Datensammlung und Entwicklung der Zivilgesellschaft) andererseits. Neben den vier themenspezifischen Beratern innerhalb des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung verfügt das BDIMR über vier weitere Berater, die sich speziell mit übergreifenden Aspekten wie Zivilgesellschaft, Gesetzgebung, Berichterstattung über Hassdelikte und dem Informationssystem für Toleranz und Nichtdiskriminierung (TANDIS) beschäftigen. Ein Berater für Religions- und Glaubensfreiheit arbeitet eng mit den Beratern für Toleranzfragen zusammen, konzentriert sich allerdings auf Fragen der Religionsfreiheit im größeren Kontext der Menschenrechte. Dieser Ansatz ermöglicht es dem BDIMR in seiner Arbeit sowohl Gemeinsamkeiten als auch Besonderheiten zu erkennen und auf Teilnehmerstaaten, denen es um

spezifische Probleme geht, ebenso einzugehen wie auf diejenigen, die einen ganzheitlicheren und integrativen Ansatz bevorzugen.

Auf der Basis dieser beiden Kernprinzipien wurden drei wesentliche Ziele des neuen Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms definiert. Das erste ist die Stärkung der Fähigkeit von OSZE-Teilnehmerstaaten und der Zivilgesellschaft effektiv auf Hassdelikte, einschließlich Manifestationen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Intoleranz gegenüber Muslimen, Christen und Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften, und andere Formen von Intoleranz zu reagieren. Das zweite Ziel ist die Unterstützung von Staaten bei ihren Bemühungen, der Intoleranz durch Stärkung von interkulturellem und interreligiösem Verständnis entgegenzuwirken. Die wichtigsten Aktivitäten zur Erreichung dieses Ziels sind die Bildungsprogramme des BDIMR sowie die von ihm mit dem Ziel, unterschiedliche Gruppen zusammenzubringen, organisierten Treffen und Runden Tische. Das dritte und letzte Ziel besteht in der Unterstützung von Staaten bei der Gewährleistung der Religions- und Glaubensfreiheit, insbesondere mit Hilfe der Expertengruppe des BDIMR zu Fragen bezüglich der Religions- und Glaubensfreiheit.

Die Funktion als Sammelstelle

Damit das BDIMR die ihm zugewiesene Aufgabe als Sammelstelle für die von den Teilnehmerstaaten übermittelten Statistiken, Gesetze und Informationen über bewährte Praktiken erfüllen konnte, musste man sich zuvor auf eine geeignete Verfahrensweise einigen. Zunächst war es notwendig, die bei den Regierungen, spezialisierten Organen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft schon verfügbaren Informationsquellen zu erschließen. Hierbei bestand die Aufgabe des BDIMR lediglich darin, die eingehenden Informationen zu sammeln, zu veröffentlichen und zu verbreiten, nicht jedoch darin, vergleichende Datenanalysen vorzunehmen, wie sie z.B. das EUMC (bzw. die FRA) gemäß seinem Mandat den EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellen muss. Eine der ersten Aktionen des neuen Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms war die Übermittlung von Verbalnoten an alle OSZE-Teilnehmerstaaten, in denen diese aufgefordert wurden, dem BDIMR nicht nur Informationen zur Gesetzgebung, Statistiken und eine Auflistung bewährter Verfahren zur Verfügung zu stellen, sondern auch eine nationale Kontaktstelle für Hassdelikte zu benennen. Das BDIMR veröffentlichte die gesammelten Informationen 2005 in seinem Bericht „*Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An Overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives*“. Der Bericht enthielt auch eine Reihe von Empfehlungen und detaillierte Beschreibungen von Instrumenten, die für die Teilnehmerstaaten bei der Verschärfung der Gesetze gegen Hassdelikte, der Optimierung des Verhaltens von Vollzugsbeamten und der Verbesserung von Statistiken über Hassdelikte hilfreich sein könnten.

Bereits sehr früh wurde deutlich, dass die Funktion des BDIMR als Sammelstelle für Rechtsvorschriften, Daten, Berichte und Beispiele für bewährte Verfahren aus 56 Teilnehmerstaaten ein Informationssystem erforderte, das eine solch enorme Datenmenge speichern, verarbeiten und zur Verfügung stellen konnte. Das BDIMR beauftragte daher einen Spezialisten für Informationsmanagement damit, eine entsprechende Analyse durchzuführen und die konkreten Anforderungen an das Programm zu ermitteln. Das Ergebnis war schließlich die Entwicklung und Einführung des Informationssystems für Toleranz und Nichtdiskriminierung (TANDIS), einer *Website*, die den Zugang zu Gesetzen, Statistiken und praktischen Initiativen der Teilnehmerstaaten sowie zu Berichten internationaler Organisationen und NGOs ermöglicht.

Als Sammelstelle war es für das BDIMR ebenfalls wichtig sicherzustellen, dass seine Informationsanforderungen an die Teilnehmerstaaten keine Verdoppelung ähnlicher Anfragen des EUMC (bzw. der FRA), der ECRI und der VN waren oder sich mit diesen überschneiden. Diese Überlegung beruhte auf der Erkenntnis, dass die Mitgliedstaaten des Europarats, der EU und der VN, die das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) ratifiziert hatten, damit rechnen mussten, innerhalb von fünf Jahren mindestens 17 Mal aufgefordert zu werden, einen Bericht einzureichen oder einen Beitrag zu einem Bericht beizusteuern, und außerdem zur Teilnahme an mindestens sechs Länderbesuchen, Runden Tischen und Evaluierungen von Berichten eingeladen zu werden. Durch TANDIS haben das BDIMR und die breitere Öffentlichkeit nun leichten Zugang zu allen Berichten, die von Staaten bei anderen internationalen Organisationen eingereicht wurden, und können die Berichte nutzen, ohne die Staaten mit zusätzlichen Anfragen nach Informationen zu überlasten.

Unterstützung für die OSZE-Teilnehmerstaaten und die Zivilgesellschaft

Bei der Entwicklung des neuen Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung hatte zunächst die Erarbeitung einer Reihe praxisorientierter Unterstützungsprogramme von Experten für Experten in den in den Ministerratsbeschlüssen erwähnten Bereichen (Unterstützung bei der Verabschiedung von Gesetzen, Bildung und Erziehung, Schulungen im Bereich Strafverfolgung und Kompetenzentwicklung der Zivilgesellschaft) Vorrang, um den Anfragen von Teilnehmerstaaten und der Zivilgesellschaft nach Unterstützung und Hilfe nachkommen zu können.

Zur Unterstützung von Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung des Vorgehens von Strafverfolgungsbeamten gegen Hassdelikte wurde ein spezielles Programm für Strafverfolgungsbeamte zur Bekämpfung von Hassdelikten entwickelt, mit dessen Hilfe die Fähigkeiten der Beamten, Hassdelikte zu erkennen und wirksam gegen sie vorzugehen sowie mit betroffenen Gemeinschaften entsprechend umzugehen, geschult werden sollen. Das von Polizis-

ten für Polizisten entwickelte Programm wurde bereits in mehreren OSZE-Staaten umgesetzt.

Das BDIMR initiierte darüber hinaus die Entwicklung von Programmen zur Sammlung von Daten über Häufigkeit und Art von Hassdelikten und zur Hilfestellung bei der Verabschiedung von Gesetzen, in deren Rahmen den Teilnehmerstaaten technische Unterstützung bei der Erarbeitung schärferer Gesetze und der Verbesserung der Methoden der Datensammlung angeboten wird. Geplant ist auch die Entwicklung eines Schulungsprogramms für Staatsanwälte und Richter zum Umgang mit Fällen von Hassdelikten in Kooperation mit Experten aus dem gesamten OSZE-Gebiet.

Angesichts des zunehmenden Antisemitismus im OSZE-Gebiet und zur Unterstützung der OSZE-Staaten bei der Umsetzung ihrer OSZE-Verpflichtungen, Bildungsprogramme zur Bekämpfung des Antisemitismus zu fördern und die Erinnerung an die Tragödie des Holocaust aufrechtzuerhalten sowie den Unterricht darüber zu fördern, entwickelte das BDIMR in Kooperation mit zahlreichen Partnern, darunter die *Task Force for International Co-operation on Holocaust Education, Remembrance and Research*, die Holocaust-Gedenkstätte *Yad Vashem* und das Anne-Frank-Haus, sowie Experten aus dem gesamten OSZE-Raum technische Unterstützungsprogramme. Zusammen mit diesen Partnern förderte das BDIMR die Entwicklung von Praxisleitfäden für Pädagogen zur Gestaltung von Holocaust-Gedenktagen und Lehrmaterial über Antisemitismus für fünf OSZE-Staaten.

Mit dem Ziel, nützliche praktische und pädagogische Hilfsmittel für politische Entscheidungsträger, Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes, Pädagogen und Journalisten zu Themen mit Bezug auf islamische bzw. muslimische Gemeinschaften zu entwickeln, bietet das BDIMR auch muslimischen Gemeinschaften Unterstützung bei der Erarbeitung länderspezifischer Handbücher an. Das erste der als Serie geplanten Handbücher befindet sich derzeit in Spanien im Einsatz.

Um die Bemühungen der Teilnehmerstaaten zum Ausbau von Bildungsprogrammen zur Förderung gegenseitiger Achtung und des Verständnisses füreinander zu unterstützen, unterzog das BDIMR bestehende Bildungsstrategien und -initiativen im gesamten OSZE-Raum einer Evaluierung. Auf entsprechende Anfrage von Staaten wurden außerdem Projekte zur technischen Unterstützung bei der Lehrplanentwicklung und Lehrerfortbildung erarbeitet. Darüber hinaus startete das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung verschiedene Initiativen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft im Umgang mit Hassdelikten und von Hass motivierten Vorfällen und entwickelte entsprechende Instrumente. Treffen und Runde Tische mit einer großen Bandbreite von Akteuren der Zivilgesellschaft wurden organisiert, um den Kooperationsbedarf und potenzielle Bereiche der Zusammenarbeit beim Monitoring zu ermitteln und um bewährte Verfahren auszutauschen. Das BDIMR entwickelte außerdem ein umfassendes Schulungshandbuch für die Zivilgesell-

schaft zur Beobachtung und Berichterstattung über Hassdelikte, das ab 2008 in der Durchführung von Schulungsseminaren eingesetzt werden wird. Schließlich unterstützt die Expertengruppe des BDIMR zu Fragen bezüglich der Religions- und Glaubensfreiheit Staaten mit technischer Hilfe bei der Gesetzgebung und bietet Beratung für den Umgang mit spezifischen Vorfällen in den OSZE-Staaten an. Die Expertengruppe veröffentlichte vor kurzem einen Leitfaden mit dem Titel „*Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*“, um den Teilnehmerstaaten Hilfestellung bei der Förderung des Religions- und Weltanschauungsunterrichts in Schulen, insbesondere zur Stärkung der Religionsfreiheit, zu geben.

Intensives Monitoring von Zwischenfällen

Als größte Herausforderung bei der Erfüllung der dem Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramm vom Ministerrat zugewiesenen Aufgaben erwies sich der Auftrag, Zwischenfälle, die rassistisch, fremdenfeindlich, antisemitisch oder durch andere Formen der Intoleranz, auch gegenüber Muslimen, Christen und Angehörigen anderer Religionen, motiviert waren, genauestens zu beobachten. Während einige OSZE-Staaten diese Aufgabe anfänglich als Aufforderung dazu interpretierten, Länder mit einer großen Anzahl von Fällen von Hassdelikten und wirkungslosen Gegenmaßnahmen „an den Pranger zu stellen“, hat das BDIMR jedoch bei der Umsetzung einen Ansatz gewählt, der auf einem konstruktiven Dialog mit den OSZE-Staaten aufbaut.

In diesem Zusammenhang hat sich das BDIMR entschieden, die genaue Beobachtung der Reaktionen von Regierungen, Strafverfolgungsbehörden, Justizbeamten, nationalen Institutionen und der Zivilgesellschaft auf solche Vorfälle in den Mittelpunkt zu stellen, anstatt sich nur auf die Zwischenfälle selbst zu konzentrieren. In der praktischen Umsetzung bedeutet dies, zum einen bewährte Praktiken zu identifizieren, zum anderen aber auch Bereiche zu benennen, in denen ein entschiedeneres Vorgehen notwendig ist. In diesen Bereichen wiederum arbeitet das BDIMR bilateral mit den Ländern zusammen, entweder in Form eines Treffens mit dem Direktor des BDIMR oder mit den Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung, oder aber dadurch, dass Mitarbeiter des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung direkt eingreifen und Unterstützung und Hilfe im Rahmen der verschiedenen Instrumente und technischen Hilfsprogramme des BDIMR anbieten.

Seinem Auftrag, über hassmotivierte Vorfälle öffentlich zu berichten, kommt das BDIMR durch die Veröffentlichung seines jährlichen Berichts „*Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses*“ nach, in dem Verbrechensmuster und Trends herausgearbeitet werden. Um eine Duplizierung mit anderen zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, die regelmäßig umfassende Berichte über Hassdelikte und durch Hass motivierte Zwischenfälle veröffentlichen, zu vermeiden, stellt der BDIMR-Bericht jeweils

eine Momentaufnahme permanent bestehender Herausforderungen für die Regierungen dar, liefert aber auch Beispiele für ein wirksames Vorgehen gegen Hassdelikte und durch Hass motivierte Zwischenfälle. Der Bericht beruht auf Informationen, die von den nationalen Kontaktstellen für die Bekämpfung von Hassdelikten, internationalen Partnerorganisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Institutionen und Feldoperationen der OSZE zur Verfügung gestellt werden.

Messung des Erfolgs und des Einflusses des Programms

Seit der Einrichtung des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung im Jahr 2005 sind mehrere messbare Ergebnisse zu verzeichnen:

- Die im Rahmen des Programms geleistete Arbeit hat ganz direkt zu einer erhöhten Sensibilität sowohl der OSZE-Staaten als auch der Zivilgesellschaft für Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung und die entsprechenden OSZE-Verpflichtungen geführt. Erreicht wurde dies in erster Linie durch die vom BDIMR veröffentlichten Berichte, insbesondere den jährlichen Bericht über Hassdelikte, aber auch durch TANDIS, das 2007 schon über 25.000 Nutzer verzeichnen konnte.
- Das Programm für Strafverfolgungsbeamte zur Bekämpfung von Hassdelikten hat unmittelbar zu verstärkten Bemühungen einiger OSZE-Staaten beigetragen, die Reaktion von Strafverfolgungsbeamten auf Hassdelikte zu verbessern. Acht Staaten haben Schulungen zum Umgang mit Hassdelikten entweder schon vollständig in die Lehrpläne der nationalen Polizeiausbildung aufgenommen oder sich zu ihrer Durchführung und Institutionalisierung verpflichtet. Das Netzwerk von Polizeiexperten erstreckt sich mittlerweile auf zwölf Staaten. Das erste offizielle Treffen des erweiterten Netzwerks, auf dem die Ausgestaltung einer regionalen Kooperation der Polizeiexperten zur Auseinandersetzung mit grenzüberschreitender Anstachelung zu Hassdelikten diskutiert werden soll, findet im November 2007 statt.
- Sieben Staaten haben Lehrmaterial zu Antisemitismus entwickelt, das derzeit in Schulen getestet wird, und drei weitere Länder haben Interesse an der Erarbeitung von eigenem Lehrmaterial signalisiert.
- Es wurden verschiedene Leitfäden mit Blick auf die Gesetzgebung zur Religions- und Glaubensfreiheit, für Holocaust-Gedenktage und für den Religions- und Weltanschauungsunterricht an staatlichen Schulen entwickelt.
- Die Expertengruppe des BDIMR zu Fragen bezüglich der Religions- und Glaubensfreiheit verfasste mehr als zehn Kommentare und Gutachten zur Gesetzgebung und zu Rechtsfällen, die die Religions- und Glaubensfreiheit berührten. Die Stellungnahmen dienten außerdem als

Grundlage dafür sicherzustellen, dass die entsprechenden Gesetze mit den OSZE-Verpflichtungen und internationalen Normen im Einklang sind.

- Die zunehmende Beteiligung der Zivilgesellschaft an Konferenzen und Veranstaltungen der OSZE zu toleranzbezogenen Themen ist den Bemühungen des BDIMR zu verdanken, für ihre Teilnahme zu werben und sie zu unterstützen. Die Durchführung von Vorbereitungstreffen für NGOs sollte zudem sicherstellen, dass deren Teilnahme auch Einfluss auf die Diskussionen und die Prioritätensetzung der OSZE hat. Gemeinsam mit dem Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen wurden außerdem Runde Tische mit Vertretern muslimischer Gemeinschaften aus dem gesamten OSZE-Gebiet organisiert.
- Eine enge Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen, die im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung tätig sind, wurde durch jährliche interinstitutionelle Koordinierungstreffen sowohl auf hoher Ebene als auch auf Arbeitsebene sowie durch die Organisation gemeinsamer Veranstaltungen und Projekte erreicht.

Herausforderungen und „lessons learned“

Angesichts der zahlreichen ihm innerhalb der letzten vier Jahren übertragenen Aufgaben musste sich das BDIMR auf Gebiete konzentrieren, in denen es über komparative Vorteile verfügt, um seine Ressourcen bestmöglich einzusetzen zu können und unnötige Überschneidungen und Duplizierungen mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen zu vermeiden. Die Erarbeitung einer vergleichenden Studie zu den Funktionen und Ansätzen anderer mit toleranzbezogenen Themen befasster Akteure erwies sich als sehr wertvoll und ermöglichte es dem BDIMR, mittels seines neuen Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung auf bestehenden Initiativen aufzubauen und mit seinen technischen Unterstützungsprogrammen sowie seiner Schwerpunktsetzung auf Hassdelikte und gewalttätige Äußerungen von Intoleranz als Sicherheitsrisiko einen einzigartigen „Mehrwert“ anzubieten.

Die Ernennung der drei Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und das Fehlen klarer Zielvorgaben für ihre Arbeit stellten das neue Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung anfänglich vor Schwierigkeiten bei der klaren Identifizierung von Bereichen für eine Kooperation und möglicher Synergieeffekte. Eine besondere Herausforderung ergab sich aus dem Fehlen jeglicher administrativer Unterstützung und dem zumindest anfänglichen Rückgriff der Persönlichen Beauftragten auf die Mitarbeiter des BDIMR, deren Aufgaben und wesentlichen Verantwortungsbereiche bereits vor der Ernennung der Persönlichen Beauftragten festgelegt worden waren, so dass sie diesen nicht die notwendige Unterstüt-

zung zur Verfügung stellen konnten. Um diese Schwierigkeiten zu beheben, kamen das BDIMR, der jeweilige Vorsitz und die Persönlichen Beauftragten zu Koordinierungstreffen zusammen, die unmittelbar zu einer vertieften Zusammenarbeit beitrugen und die Koordination verbesserten. Durch ihre Teilnahme an Konferenzen und Diskussionen mit hochrangigen Regierungsvertretern im Rahmen von Länderbesuchen, zu denen das BDIMR ebenfalls eingeladen ist, können die Persönlichen Beauftragten eine wichtige und ergänzende Rolle bei der Sensibilisierung für die verschiedenen Instrumente und technischen Unterstützungsprogramme des BDIMR und ihrer Bekanntmachung spielen. Dem BDIMR ermöglichen solche Treffen den wichtigen Zugang zu hochrangigen Regierungsvertretern und verschiedenen Gemeinschaften. Die Persönlichen Beauftragten profitieren auch vom regelmäßigen Monitoring des BDIMR und vom Zugang zu wichtigen Berichten und Informationen über praktische Initiativen durch TANDIS. In dieser Hinsicht haben sich die Beziehungen zwischen dem BDIMR und den Persönlichen Beauftragten in Richtung Ergänzung und Kooperation entwickelt.

Eine weitere Herausforderung stellte die große Anzahl von OSZE-Konferenzen und -Treffen zum Thema Toleranz und Nichtdiskriminierung dar: Zwischen 2003 und 2007 fanden sieben hochrangige Konferenzen statt, allein im Jahr 2006 wurden drei Toleranz-Implementierungstreffen veranstaltet und seit 2004 ist bei jedem Implementierungstreffen der menschlichen Dimension ein spezieller Tag dem Thema Toleranz gewidmet. Dies bedeutet eine erhöhte Arbeitsbelastung für das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung, dem einzigen Programm der OSZE, das sich direkt mit Fragen der Toleranz beschäftigt und das oftmals aktiv an der Organisation solcher Veranstaltungen beteiligt ist. Problematisch waren auch der Ansatz und der Fokus einiger OSZE-Veranstaltungen, die in manchen Fällen die Gefahr mit sich brachten, die verschiedenen Formen von Diskriminierung zu hierarchisieren und einer unausgewogenen Darstellung und Diskussion Vorschub zu leisten. Ein Beispiel hierfür ist der Titel der Konferenz von Córdoba 2005: „OSZE-Konferenz über Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz“. In anderen Fällen wurden die Tagesordnungen von OSZE-Konferenzen an die Mandate der drei Persönlichen Beauftragten angepasst, was dazu führte, dass der Schwerpunkt auf Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen lag und Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen an den Rand gedrängt wurden.

Es ist weiterhin wichtig festzuhalten, dass die Aufteilung der Mandate der drei Persönlichen Beauftragten bis zu einem gewissen Grad zu einer „konfessionalisierten“ Herangehensweise an Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung geführt hat, wobei der Schwerpunkt zunehmend auf Antisemitismus, Intoleranz gegenüber Muslimen und Diskriminierung von Christen und Angehörigen anderer Religionen gelegt wurde. Dies hat zur Folge, dass Themen im Zusammenhang mit Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung von Sinti und Roma und anderen Formen von Intoleranz weniger sichtbar

behandelt werden. Dieser Ansatz wurde auch auf die Struktur des Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms des BDIMR angewandt, das bis zur Verabschiedung des Haushalts für das Jahr 2007 in vier Teilbereiche aufgeteilt war: einen für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, einen zweiten für Antisemitismus, einen dritten mit Schwerpunkt auf Intoleranz gegenüber Muslimen und einen vierten für den Bereich Religions- und Glaubensfreiheit. Mit der Verabschiedung des Haushalts für 2007 wurden das Thema Intoleranz gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zusammengelegt. Anlässlich der Vorstellung der Persönlichen Beauftragten im Ständigen Rat im Jahr 2006 verglich der Leiter einer der Ständigen Vertretungen bei der OSZE die Arbeit der Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, einschließlich der Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Christen und Vertretern anderer Religionen, mit einem wackeligen dreibeinigen Hocker und implizierte damit, dass sie sich nicht angemessen mit dem zuletzt benannten Teilbereich ihres Mandates befasse. In Anbetracht der geringen Verbreitung dreibeiniger Hocker wäre es zur Stabilisierung des Mechanismus der drei Persönlichen Beauftragten unter Umständen sinnvoll, die Aufteilung der Mandate in vier Körbe in Betracht zu ziehen und damit den Fokus auf Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz zu verstärken.

Die Kategorie „andere Formen der Intoleranz“ führte ebenfalls zu Problemen; sie stieß vor allem bei denjenigen Staaten auf Missbilligung, die in dieser Formulierung eine Ausweitung des Mandats der OSZE auf die Beschäftigung mit Intoleranz und Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung sahen. Der Begriff „Vielfalt“ wurde daraufhin durch „kulturelle und religiöse Vielfalt“ ersetzt, um eine breitere Interpretation zu verhindern. Die bestehenden OSZE-Verpflichtungen zu Toleranz und Nichtdiskriminierung listen als potenzielle Gründe für Diskriminierung jedoch Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion oder Überzeugung, politische oder sonstige Anschauung, nationale oder soziale Herkunft, Vermögen sowie Geburt *oder sonstigen Stand* auf. Angesichts eines tieferen Verständnisses des Phänomens der Ausgrenzung in modernen Gesellschaften und der zunehmenden Fälle von Hassdelikten gegenüber Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung wird es für die OSZE zunehmend notwendig, die Erfüllung von Verpflichtungen auch in diesem Bereich zu überprüfen, vor allem deshalb, weil ihre derzeitige Herangehensweise von der anderer internationaler Organisationen, insbesondere des Europarats und der Europäischen Union, abweicht. Während das BDIMR auf der Grundlage des Ministerratsauftrags, Informationen über „Hassdelikte“ und „andere Formen der Intoleranz“ zu sammeln und derartige Vorfälle genauestens zu beobachten, auch weiterhin Hassdelikte, die aus Homophobie begangen werden, beobachtet und über sie berichtet, wird es von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten wegen Überschreitung seines Mandats durch die Beschäftigung mit Themen, über die unter den Teilnehmerstaaten

kein politischer Konsens besteht, kritisiert. Trotz dieser Kritik begrüßen viele Staaten und NGOs jedoch die Tatsache, dass sich das BDIMR auch mit durch Homophobie motivierten Hassdelikten befasst, insbesondere angesichts der Brutalität dieser Verbrechen und der völlig unzureichenden Berichterstattung darüber.

Schlussfolgerungen – Auf dem Weg in die Zukunft

Eine der deutlichen Schlussfolgerungen, die sich auf dem Treffen des Ausschusses zur menschlichen Dimension zum Thema „Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung: Integration und Vielfalt“¹⁸ am 24. April 2007 herauskristallisierte, war die Bestätigung, dass es genügend OSZE-Verpflichtungen zu Toleranz und Nichtdiskriminierung gibt und dass der Schwerpunkt nun auf die Implementierung dieser Verpflichtungen gelegt werden müsse.

Dank der zahlreichen Konferenzen und Treffen auf hoher Ebene, die seit 2003 stattgefunden haben, ist das Bewusstsein für Probleme und Fragen im Zusammenhang mit Toleranz wie auch für die diesbezüglichen OSZE-Verpflichtungen stark gestiegen. Die zweimal jährlich stattfindenden hochrangigen Konferenzen haben eine wichtige Funktion: Sie gewährleisten eine hohe Außenwirkung und tragen erheblich zur politischen Willensbildung bei. In der Zeit zwischen diesen Konferenzen ist es allerdings wichtig, die Anzahl der Veranstaltungen zum Themenkomplex Toleranz zu begrenzen, um die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen zu ermöglichen und dem BDIMR und den Persönlichen Beauftragten Gelegenheit zu geben, Regierungen und Zivilgesellschaft zu unterstützen und mit ihnen gemeinsam bestimmte Themen auch weiterzuverfolgen. Auch besteht die Notwendigkeit, OSZE-Veranstaltungen zum Thema Toleranz so anzupassen und neu zu fokussieren, dass sich die Implementierung besser überprüfen und bewerten lässt und Lücken ebenso wie bewährte Verfahren bei der Umsetzung identifiziert werden können, ohne dabei den Ansatz des Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension als Forum zur Überprüfung der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu duplizieren.

Der Ministerratsbeschluss von 2004 hält fest, dass die vom BDIMR gesammelten Informationen und die auf ihnen basierenden Berichte in die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte der OSZE im Bereich Toleranz mit einbezogen werden sollen. Daher ist es wichtig, dass den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der jährlichen Berichte über Hassdelikte und auch den Berichten der Persönlichen Beauftragten volle Aufmerksamkeit zukommt und dass sie bekannt gemacht werden. Darüber hinaus könnte das BDIMR auch weiterhin regelmäßig über die Bemühungen der Teilnehmerstaaten um die Verbesse-

18 Der Ausschuss zur menschlichen Dimension wurde unter dem spanischen Vorsitz gemäß Ministerratsbeschluss 17/06 über die Verbesserung des Konsultationsprozesses (MC.DEC/17/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006) eingerichtet.

rung der Hassdelikte betreffenden Statistiken und Gesetze berichten, Schulungen für Strafverfolgungsbeamte durchführen und Bildungsprogramme entwickeln, die von den Staaten und der Zivilgesellschaft dazu genutzt werden können, die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen im Bereich Toleranz zu diskutieren und zu überprüfen. Implementierungslücken und neue Trends, die in den Berichten des BDIMR und der Persönlichen Beauftragten dokumentiert werden, sollten auch bei der Festlegung der Tagesordnung der hochrangigen Überprüfungskonferenzen berücksichtigt werden, um Schwerpunkte setzen zu können und die Treffen ergebnisorientierter zu gestalten.

Bei der Organisation zukünftiger Konferenzen ist zu beachten, dass sie so strukturiert sind, dass alle Erscheinungsformen der Intoleranz angemessen Berücksichtigung finden. Um die Teilnahme möglichst hochrangiger Regierungsvertreter und die möglichst breitgestreute Teilnahme von Vertretern der Zivilgesellschaft aus unterschiedlichsten Gruppen und Gemeinschaften zu gewährleisten, ist es entscheidend, solche Veranstaltungen weit im Voraus zu planen und anzukündigen. Veranstaltungen wie separate, durch die Zivilgesellschaft organisierte Vorbereitungstreffen zur Erarbeitung von Empfehlungen, die während des Eröffnungsplenums der Hauptkonferenz vorgestellt werden, sollten ebenfalls zur festen Einrichtung werden, um eine effektive Einbindung der Zivilgesellschaft in die Konferenzen zu gewährleisten.

Wie bereits erwähnt, ist vermehrter politischer Wille notwendig, um Ausgewogenheit zwischen allen zu behandelnden Themen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung herzustellen. Bei der Überprüfung der aktuellen Mechanismen und Strukturen zur Behandlung der einzelnen Themen sollte die Einrichtung eines vierten Bereiches in Betracht gezogen werden, um die Themen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stärker in den Mittelpunkt sowohl der eigenen Arbeit als auch der öffentlichen Wahrnehmung rücken zu können und um eine Differenzierung ohne Diskriminierung zu ermöglichen.

Das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung wird 2008 und darüber hinaus sein Unterstützungsprogramm „von Experten für Experten“, das OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen behilflich ist, weiter ausbauen. Das BDIMR wird den Austausch und die Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen für Hassdelikte intensivieren, um bewährte Implementierungsverfahren ebenso zu identifizieren wie Bereiche, in denen Staaten bei der Reaktion auf Hassdelikte und durch Hass motivierte Zwischenfälle Probleme haben. Um das Bewusstsein für von Hass und Intoleranz motivierte Zwischenfälle im gesamten OSZE-Gebiet weiter zu schärfen, wird das BDIMR auch zukünftig seinen Bericht „*Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents in the OSCE Region*“ jährlich auf den Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension veröffentlichen. Zur Sensibilisierung von Regierungs- und Behördenvertretern auf höherer und höchster politischer Ebene wird das BDIMR gemeinsam mit seiner Expertengruppe zu Fragen bezüglich der Religions- und Glaubensfreiheit und seinen anderen hochrangigen Experten für spezielle Themen sowohl mit den

Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung als auch mit den hochrangigen Berichterstattern und Beauftragten anderer zwischenstaatlicher Organisationen auch weiterhin aktiv zusammenarbeiten. Und schließlich wird das BDIMR, da Intoleranz und Diskriminierung dimensionenübergreifende und alle OSZE-Teilnehmerstaaten (und Partnerstaaten) betreffende Probleme sind, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordern, seine Bemühungen fortsetzen, seine Arbeit zu einem zentralen Bestandteil aller drei Dimensionen zu machen, und seine Hilfe im gesamten OSZE-Raum anbieten. Natürlich wird all dies vom anhaltenden politischen Willen der OSZE-Staaten abhängen, Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung nicht nur hohe Priorität einzuräumen, sondern die Mechanismen und Werkzeuge auch zu nutzen, mit deren Entwicklung sie das BDIMR einst beauftragt haben.

Die OSZE – eine echte Allianz der Zivilisationen

Einführung

Demokratische Institutionen im OSZE-Raum aufzubauen, zu stärken und ihre Funktionsfähigkeit zu verbessern – vor dieser generationenübergreifenden Herausforderung stehen die Völker und Staaten der OSZE.

Die Aufgabe gestaltet sich in unterschiedlichen Zusammenhängen auf unterschiedliche Art und Weise. In einigen Fällen geht es um die Einbettung und Stärkung demokratischer Institutionen in Staaten, in denen die Demokratie noch nie tief verwurzelt war. In anderen Fällen geht es um die Integration von Vielfalt, ohne dabei die Funktionsfähigkeit der Gesellschaften zu beeinträchtigen oder die Legitimität politischer Strukturen zu untergraben. Die Integration von Vielfalt kann auch dazu beitragen, die falsche Vorstellung von einer Hemisphäre „östlich von Wien“ und einer „westlich von Wien“ zu überwinden. Sie sollte als Aufruf an alle OSZE-Teilnehmerstaaten verstanden werden, sich entsprechenden gemeinsamen Anstrengungen anzuschließen. Tatsächlich ist genau dies passiert. Seit dem Ministerratstreffen 2002 in Porto haben die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten auf ihren Ratstreffen stets hervorgehoben, wie wichtig die Stärkung von Toleranz und Nichtdiskriminierung für die Sicherheit der OSZE-Staaten und das Wohlergehen ihrer Gesellschaften ist.

Zwei Dinge haben den Anstoß dafür gegeben, dass diesem Bereich verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt wird. Erstens ist es eine Frage des Prinzips: Die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung ergibt sich aus einem der grundlegendsten Prinzipien der OSZE überhaupt, nämlich dem des Schutzes der unveräußerlichen Würde eines jeden Menschen. Zweitens war die Beobachtung ausschlaggebend, dass Extremismus und Intoleranz sowohl in der allgemeinen Wahrnehmung als auch empirisch nachweisbar zunehmend zu einer Gefahr für die Sicherheit geworden sind. Die modernen Gesellschaften der OSZE sind komplexe, multikulturelle und global höchst vernetzte Gebilde, die in mancher Hinsicht jedoch noch immer sehr stark im nationalen Denken verhaftet sind. Stereotypisierungen, Diskriminierungen aller Art, Ausgrenzung und mangelnde Integration – all diese Probleme bergen das Potenzial in sich, die noch immer zerbrechlichen Bande zwischen den eng miteinander verwobenen Gemeinschaften zu zerstören. Zorn und Ressentiments wären die Folge, beides wiederum ein Nährboden für Hass und sogar Gewalt. Eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit besteht daher darin, Unterschiede zu integrieren und gleichzeitig gemeinsame Werte zu stärken. Es steht viel auf dem Spiel.

Die internationale Gemeinschaft hat inzwischen erkannt, wie wichtig diese Aufgabe ist. Am deutlichsten wurde dies wohl im Jahr 2005, als der Generalsekretär der Vereinten Nationen auf Initiative Spaniens und der Türkei eine aus bedeutenden Persönlichkeiten bestehende Hochrangige Gruppe zur Erarbeitung der Grundlagen für eine „Allianz der Zivilisationen“ ins Leben rief. Die Gruppe wurde mit der Anfertigung eines Berichts beauftragt, der zum einen den Anstieg von interkulturellen Spannungen und Extremismus untersuchen und zum anderen praktische Vorschläge dazu machen sollte, wie diesem Phänomen begegnet werden kann. Zwischen November 2005 und November 2006 traf sich die Hochrangige Gruppe insgesamt fünfmal; in ihrer Abschlussitzung präsentierte sie schließlich ihren Bericht, der einen mehrstufigen Ansatz vorsieht.¹ Entsprechend dem Beschluss des OSZE-Ministerrats über Toleranz und Nichtdiskriminierung² legten das OSZE-Sekretariat und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sodann im Juni 2006 ein gemeinsam erarbeitetes Grundlagenpapier als Beitrag der OSZE zur VN-Initiative „Allianz der Zivilisationen“ vor.³ Im Wesentlichen wurde in diesem Papier festgestellt, dass die OSZE als eine Organisation, die auf gemeinsamen Werten und Verpflichtungen zwischen Gleichen beruht, selbst als eine Allianz der Zivilisationen betrachtet werden kann. Diese Lesart kommt nicht von ungefähr: Die OSZE ist die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation. Sie erstreckt sich „von Vancouver bis Wladiwostok“ über drei Kontinente. Sie vereint in sich die großen Weltreligionen und Kulturen und bringt 56 unterschiedliche Teilnehmerstaaten an einen Tisch. Bei aller Verschiedenheit sind die Staaten der OSZE fähig und willens, eng miteinander zusammenzuarbeiten und sich gemeinsam für Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum einzusetzen. Die OSZE-Staaten haben außerdem einen beeindruckenden Kanon gemeinsamer Verpflichtungen in allen drei Dimensionen der Sicherheit entwickelt. Die OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension werden dabei von den grundlegenden Prinzipien der unveräußerlichen Würde jedes Menschen, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten getragen.

Der vorliegende Beitrag behandelt den Ansatz der OSZE zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung. Die Darstellung ist in drei Abschnitte gegliedert: Zunächst werden einige der Prinzipien erläutert, die das Denken und Handeln der OSZE in diesem Bereich anleiten. Es folgt eine Beschreibung der wichtigsten Säulen des OSZE-Systems und der Instrumente, die die

-
- 1 United Nations, Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group, New York, 13. November 2006, unter: http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf.
 - 2 Beschluss Nr. 10/05, Toleranz und Nichtdiskriminierung – Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 38-42, hier: S. 41, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/18653_de.pdf.
 - 3 Organization for Security and Co-Operation in Europe, The Secretary General, OSCE Contribution to the Alliance of Civilizations Initiative, Wien, 26. Juni 2006, unter: http://www.osce.org/documents/sg/2006/06/19739_en.pdf.

Organisation zum Einsatz bringt. In diesem zweiten Abschnitt werden auch einige Beispiele aus der Praxis angeführt. Im letzten Abschnitt wird die VN-Initiative Allianz der Zivilisationen einer näheren Betrachtung unterzogen.

Grundlegende Prinzipien

Diskriminierung zu bekämpfen und gegenseitigen Respekt und Verständnis zu fördern – beide Elemente sind von jeher integrale Bestandteile der Vision der OSZE von umfassender Sicherheit innerhalb von Gesellschaften und zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Ursprünge finden sich bereits in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, in der die Förderung der „dem Menschen innewohnenden Würde“ unterstrichen wird. Die Helsinki-Schlussakte fordert die Teilnehmerstaaten dazu auf, „die Freiheit des Individuums an[zu]erkennen und [zu] achten, sich allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu einer Religion oder einer Überzeugung in Übereinstimmung mit dem, was sein Gewissen ihm gebietet, zu bekennen und sie auszuüben“. Die OSZE war stets bemüht, stabile innerstaatliche Verhältnisse zu fördern und die Sicherheit zwischen den Staaten zu vertiefen. Die Achtung der Menschenrechte und persönlichen Grundfreiheiten war dabei stets eine grundlegende Prämisse.

Zu den Grundfreiheiten zählen im OSZE-Rahmen die Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Toleranz, die Bekämpfung von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit, die Achtung von Minderheitenrechten sowie Integration. Zusammengenommen bilden die diesbezüglichen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten ein Rahmenwerk, mit dessen Hilfe Frieden dauerhaft erhalten und Sicherheitsbedrohungen erfolgreich abgewehrt werden können. Die OSZE handelt immer auch aus der Überzeugung heraus, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie notwendige Bedingungen dafür sind, dass ein Klima der Toleranz geschaffen werden kann. Dies gilt sowohl innerhalb von Staaten als auch in ihrem unmittelbaren Umfeld.

Dies bedeutet z.B., dass die OSZE-Teilnehmerstaaten es ablehnen, Terrorismus, Radikalismus und Gewaltanwendung mit irgendeiner bestimmten Volkszugehörigkeit, Kultur oder Religion in Verbindung zu bringen. Es bedeutet aber auch, dass die OSZE den Dialog zwischen unterschiedlichen Kulturen und Glaubensrichtungen als ein Ziel an sich betrachtet, und nicht nur als Mittel zum Zweck. Fakt ist: Nur durch permanente Kommunikation, kontinuierlichen Informationsaustausch und ständigen Dialog kann ein Klima der Toleranz geschaffen werden, das wiederum der Achtung der unveräußerlichen Würde des Menschen zuträglich ist. In diesem Sinne ist der Dialog der Kulturen sicherheitsrelevant. Zwar haben die OSZE-Teilnehmerstaaten stets versucht, eine „Versicherheitlichung“ von Kultur zu vermeiden, doch wissen sie aus mehr als 30-jähriger Erfahrung auch, dass die Belastbarkeit von Staa-

ten und die Stabilität der internationalen Beziehungen ganz wesentlich von der Lebendigkeit der beteiligten Gesellschaften und Kulturen abhängt.

Innerhalb der OSZE wird die Sicherheit der Teilnehmerstaaten als ein Gut verstanden, das auf gegenseitiger Abhängigkeit beruht und das mehrere Dimensionen in sich vereint. Dafür zuständig sind allen voran die Staaten selbst, da es in ihrer Verantwortung liegt, den Dialog der Kulturen, Glaubensgemeinschaften und Zivilisationen zu stärken und zu erhalten. Mindestens ebenso wichtig ist jedoch ein vernetzter Ansatz, der innerstaatliche, substaatliche und überstaatliche Akteure mit einbezieht. Denn nur, wenn wir auf die Stärken vieler unterschiedlicher Akteure zurückgreifen, sind wir in der Lage, komplexe und vielgestaltige Probleme erfolgreich zu bearbeiten. Dies schließt NGOs, staatliche Institutionen sowie andere internationale Organisationen wie den Europarat oder die VN-Organe gleichermaßen mit ein. In den letzten Jahren hat sich die OSZE als Plattform für die innovative Zusammenarbeit zwischen Netzwerken unterschiedlicher Akteure etabliert. Nur eine solche Vernetzung kann Staaten dabei helfen, ihre Bedürfnisse zu definieren sowie ihre Verpflichtungen zu formulieren und umzusetzen. Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in Verbindung mit Bildung und Rechtsstaatlichkeit sowie der Aufbau lokaler und regionaler Partnerschaften stehen hier im Vordergrund. Zivilgesellschaftliche Akteure sind ihrerseits wichtige Kommunikations- und Legitimationskanäle.

Folglich basiert das Denken der OSZE auf der Überzeugung, dass es notwendig ist, Menschenrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen zu schützen. Innerhalb von Staaten bedarf es hierfür einer vitalen Gesellschaft und starker demokratischer Institutionen. Nach außen macht sich die OSZE für den Aufbau von Netzwerken für die innovative Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren, einschließlich NGOs und internationaler Organisationen, stark.

Der Ansatz der OSZE

Bei der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung ist die OSZE auf vier Ebenen aktiv.

Zunächst stellt die OSZE selbst ein politisches Forum dar, in dessen Rahmen sich 56 Staaten mit unterschiedlichen kulturellen, religiösen und geschichtlichen Hintergründen begegnen und gemeinsam erörtern können, worin ihrer Meinung nach die Probleme im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung bestehen und wie groß sie sind. Die Erfahrung zeigt, dass es für eine so heterogene Gruppe von Staaten nicht einfach ist, vorhandene Problemfelder zu identifizieren und politische Lösungen zu finden, die für alle akzeptabel sind. Diesen Schwierigkeiten zum Trotz haben die OSZE-Teilnehmerstaaten es geschafft, auf den Ministerratstreffen in Porto, Sofia und Ljubljana wichtige Beschlüsse zu verabschieden. Nunmehr haben die OSZE-Staaten ein festes

Ziel vor Augen. Um das Bewusstsein für die Thematik zu schärfen, hat die OSZE außerdem fünf hochrangig besetzte Konferenzen durchgeführt, die sich der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung widmeten. Die Konferenzen fanden 2004 in Berlin, Brüssel und Paris, 2005 in Córdoba und 2007 in Bukarest statt, hinzu kam 2006 ein Implementierungstreffen in Almaty.

Die auf höchster Ebene angesiedelte Diskussion zwischen den Teilnehmerstaaten, die unter den Beteiligten bisweilen hitzige Debatten auslöst, ist inzwischen selbst zu einem wichtigen Bestandteil des OSZE-Ansatzes geworden. Es wird lange dauern und nicht nur den permanenten Gedankenaustausch, sondern auch viel Geduld erfordern, zu einer gemeinsamen Vorstellung vom Wesen und vom Umfang von Intoleranz und Diskriminierung zu gelangen. Nichtsdestoweniger ist diese Diskussion ein erster wichtiger Schritt, auf dessen Grundlage ein Korpus von Verpflichtungen zu weiteren Aktivitäten entwickelt werden kann. Nicht zuletzt sind die Diskussionsrunden auch dazu gedacht, die Eigenverantwortung innerhalb der OSZE zu stärken und damit die Legitimität der Aktivitäten der Organisation zu erhöhen. Sowohl Eigenverantwortung als auch Legitimität sind wichtige Aspekte in den Bemühungen der OSZE, Toleranz und Nichtdiskriminierung zu fördern.

Auf einer zweiten Handlungsebene versucht die OSZE, Kapazitäten und Fachkompetenz in den Teilnehmerstaaten selbst aufzubauen, um sie damit in die Lage zu versetzen, ihren Verpflichtungen, die sie im Rahmen der menschlichen Dimension eingegangen sind, nachzukommen. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung. In der Praxis ist daraus eine Vielzahl von Projekten hervorgegangen, die die OSZE und ihre Institutionen in Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen, Parlamenten, Bildungseinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen durchführen. Eine herausragende Rolle spielt in diesem Zusammenhang das BDIMR, aber auch den OSZE-Feldoperationen kommt dabei – wie untenstehend noch zu zeigen sein wird – gemeinsam mit den Regierungen und Gesellschaften der gastgebenden Staaten eine wichtige Rolle zu. Maßnahmen zum Zweck des Kapazitätsaufbaus schließen stets staatliche Akteure und die Zivilgesellschaft mit ein; das Spektrum der Partner reicht dabei von Pädagogen über Jugendliche bis hin zu Parlamentsabgeordneten und Ombudspersonen.

Drittens hat die OSZE eine wichtige Funktion bei der Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf den Verwirklichungsgrad von Toleranz und Nichtdiskriminierung in den Teilnehmerstaaten übernommen. Neben dem BDIMR sind hier auch der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit und die Feldoperationen sehr aktiv. Auch hierbei beruht die Arbeit der OSZE grundsätzlich auf dem Konsensprinzip und nicht auf Zwang. Deshalb sind das *Peer-Review*-Verfahren und die Überwachung durch die OSZE-Institutionen und die Feldoperationen die wichtigsten Mittel, um den Staaten dabei zu helfen, die vereinbarten Verpflichtungen umzusetzen und, als Reaktion auf ver-

änderte Problemlagen, neue Verpflichtungen zu entwickeln. Solche Formen der Einbindung erhöhen die Eigenverantwortung und fördern den guten Willen auf Seiten der Teilnehmerstaaten, wenn es darum geht, Verpflichtungen im Rahmen der OSZE auszuarbeiten und Maßnahmen durchzuführen, was das gemeinsame Handeln der OSZE in Bezug auf Toleranz und Nichtdiskriminierung erheblich erleichtert.

Viertens und letztens versucht die OSZE, die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – darunter NGOs und andere internationale Organisationen – im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung weiterzuentwickeln. Wie bereits erwähnt, scheint die OSZE am ehesten dafür prädestiniert zu sein, solche Netzwerke, in denen Staaten und andere Akteure wie etwa die Zivilgesellschaft und internationale Organisationen zusammenarbeiten, aufzubauen. Ein Beispiel: An der Konferenz über die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, die 2007 in Bukarest stattfand, nahm neben Vertretern der Teilnehmerstaaten und anderer internationaler Organisationen ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Akteure und NGOs aus dem gesamten OSZE-Raum teil. Unter den internationalen Organisationen fanden sich z.B. der UNHCR, die Organisation der Islamischen Konferenz und die Liga der Arabischen Staaten. Unterschiedliche Stimmen, so wie in diesem Fall, an einen Tisch zu bringen, war stets ein wichtiger Bestandteil der Bemühungen der OSZE, kooperative Sicherheit herzustellen. Darüber hinaus hat sich die OSZE als regionale Plattform für die Umsetzung von auf internationaler Ebene entwickelten Initiativen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung bewährt. Der Beitrag der OSZE zur VN-Initiative Allianz der Zivilisationen ist ein solches Beispiel.

Zusammengenommen verkörpern die Aktivitäten auf diesen vier Ebenen den Ansatz der OSZE. Die OSZE ist und bleibt ein kollektives Organ, das einen ständigen Rahmen für den politischen Dialog und den freien Meinungsaustausch zwischen gleichberechtigten Teilnehmerstaaten bereitstellt. Darüber hinaus hat es sich als Forum bewährt, in dessen Rahmen das Bewusstsein der Teilnehmerstaaten für die eigenen Sicherheitsbelange geschärft werden kann. Als solches hat die Organisation eine breite Palette von Instrumenten und Institutionen entwickelt, die über das für die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung notwendige Know-how verfügen. An dieser Stelle seien die wichtigsten OSZE-Akteure – ohne dabei den Anspruch auf eine erschöpfende Darstellung erheben zu wollen – einer näheren Betrachtung unterzogen.

Angesichts seines Mandats und seiner Struktur kommt dem BDIMR natürlich eine besondere Bedeutung in den Bemühungen der OSZE zu. Das Mandat sieht u.a. vor, die Teilnehmerstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, die vereinbarten Verpflichtungen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung umzusetzen. So sind die Staaten etwa aufgefordert, auf Hassverbrechen und Fälle von Rassismus, Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz,

einschließlich solcher gegen Muslime, zu reagieren und sie zu bekämpfen. Das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung gehört zu den größeren Programmen des BDMIR, dessen Aktivitäten von Maßnahmen im Bildungswesen über Beobachtung und Kapazitätsaufbau sowie Hilfe bei der Gesetzgebung bis hin zur Förderung des interkulturellen Dialogs reichen.

Auch dem Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) kommt dank seines Mandats eine wichtige Rolle zu. Seine Aufgabe ist es, ethnische Spannungen so früh wie möglich zu erkennen und nach entsprechenden Lösungen zu suchen. In Ausübung seines Mandats hat der Hohe Kommissar Empfehlungen zu den Bereichen Bildung, Sprache, politische Partizipation, minderheitensprachliche Rundfunkprogramme und Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften abgegeben, die alle auf dem Konzept der integrierten Vielfalt beruhen. Er hat außerdem enge Kooperationsnetzwerke mit anderen internationalen Akteuren in diesem Bereich geknüpft, so etwa mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Europäischen Union. Der HKNM arbeitet auch eng mit NGOs und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft in den betreffenden Ländern zusammen.

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit ist ein weiteres wichtiges Instrument der Organisation im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung. Sein Auftrag besteht darin, die Entwicklungen in der Medienlandschaft in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu beobachten und dazu beizutragen, dass die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in Bezug auf die Presse- und Meinungsfreiheit eingehalten werden. In den letzten Jahren konnten wir miterleben, dass die Medien eine – manchmal positive, manchmal aber auch negative – Katalysatorenrolle im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung spielen können. Insofern steht der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit vor einer schwierigen, aber wichtigen Aufgabe.

Ein weiterer Akteur ist die Parlamentarische Versammlung der OSZE. Sie hat die Aufgabe, den interparlamentarischen Dialog zu stimulieren – ein Aspekt, der immer wichtiger wird, wenn es darum geht, die Herausforderungen der Demokratie im OSZE-Raum zu bewältigen. Auf der Agenda der Parlamentarischen Versammlung finden sich in jüngster Zeit immer öfter Themen im Zusammenhang mit Toleranz und Nichtdiskriminierung an herausgehobener Stelle wieder.

Auf den immer lauter werdenden Ruf, jegliche Formen der Intoleranz und Diskriminierung auch im Rahmen der OSZE stärker zu bekämpfen, reagierte der Amtierende Vorsitzende mit der Ernennung dreier Persönlicher Beauftragter, die sich konkret mit diesem Problem befassen. Die Persönlichen Beauftragten bemühen sich seither darum, das Bewusstsein der Teilnehmerstaaten und anderer Akteure im OSZE-Raum für das Problem zu schärfen und die Debatte über Themen, die mit Toleranz und Nichtdiskriminierung im Zusammenhang stehen, zu katalysieren.

Auch das OSZE-Sekretariat wird mittels seiner zahlreichen Spezialabteilungen und in seiner Rolle als Unterstützer des rotierenden OSZE-Vorsitzes ak-

tiv. Die verschiedenen im Sekretariat angesiedelten Büros, Zentren und Gruppen, die sich mit Wirtschafts- und Umweltfragen, Konfliktverhütung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Polizeiarbeit, Gleichstellungsfragen, Menschenhandel und Terrorismusbekämpfung befassen, führen heute alle auch Maßnahmen zur Stärkung von Toleranz und Nichtdiskriminierung durch.

Als tragende Säulen erweisen sich die 19 Feldoperationen der OSZE, wenn es darum geht, gemeinsame Werte, Vereinbarungen und Verpflichtungen zu realisieren und die Teilnehmerstaaten bei ihren Implementierungsbemühungen zu unterstützen. Die Mandate der verschiedenen Operationen variieren je nach den Bedingungen in den gastgebenden Ländern und deren Bedürfnissen erheblich. Sie umfassen aber immer auch vielfältige Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung und zum Kapazitätsaufbau in Kooperation mit staatlichen Einrichtungen und mit der Zivilgesellschaft.

Worauf läuft all dies in der Praxis hinaus? Nimmt man all diese Instrumente zusammen, so verfügt die OSZE über eine breite Palette an Mitteln, mit deren Hilfe die Kluft zwischen unterschiedlichen Gesellschaften bzw. Kulturen überbrückt und so die Sicherheit nicht nur des Einzelnen, sondern auch die von Gesellschaften und Staaten gewährleistet werden kann. Einige Beispiele sollen diesen Zusammenhang noch einmal verdeutlichen.

Das BDIMR führt umfangreiche und innovative Programme und Maßnahmen durch, mit denen es Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Bekämpfung von Hassdelikten im Internet unterstützt. Indes haben auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europarats – viele von ihnen auch Teilnehmerstaaten der OSZE – Gesetze erlassen, mit denen die Verbreitung von Hass im Internet geächtet und unter Strafe gestellt wird. Darüber hinaus haben sich alle OSZE-Staaten verpflichtet, ihre Gesetzgebung dahingehend zu überprüfen, ob sich Internet-Inhalte damit tatsächlich wirksam regulieren lassen. Das BDIMR unterstützt Staaten insbesondere bei der Entwicklung von Beobachtungs- und Berichterstattungsverfahren in Bezug auf die Verbreitung von Hass im Internet. Ein wichtiger Bestandteil seiner Strategie ist z.B. die Einrichtung von Hotlines und Anlaufstellen, bei denen die Bevölkerung Beschwerden gegen anstößige oder beleidigende Web-Inhalte einreichen kann.

Des Weiteren hat das BDMIR ein Projekt durchgeführt, das einen Überblick darüber geben soll, wie die Themen Diskriminierung und Intoleranz im Bildungsbereich behandelt werden. Darauf aufbauend sollte im Rahmen des Projekts ein Set von verbesserten Lehrmethoden erarbeitet werden. Zu den vielen anderen Aktivitäten des BDIMR gehört die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Sinti und Roma ebenso wie die Arbeit im Rahmen der OSZE-Feldoperationen (wie z.B. die Mitwirkung bei der Reform des Bildungswesens in Bosnien und Herzegowina). Das BDMIR hat darüber hinaus an der Ausarbeitung von Richtlinien für die schulische Vermittlung von religiösen Inhalten und Glaubensgrundsätzen im OSZE-Raum mitgewirkt. Zahlreiche Feldoperationen widmen sich außerdem vermehrt der Ju-

gendarbeit. So hat etwa die „*Spillover*“-Überwachungsmission in Skopje ein Schulungsprojekt zum Thema Multikulturalismus, bewusster Umgang mit Vorurteilen (*Anti-Bias*) und friedliche Konfliktbeilegung durchgeführt, das sich vor allem an Lehrer, Schulbehörden und Eltern richtete. Die Mission im Kosovo hat Jugendparlamente eingerichtet, zu deren wichtigsten Aufgaben es gehört, interethnische Spannungen zu entschärfen. In Zentralasien schließlich versucht die OSZE Jugendliche in Form von Sommercamps und grenzübergreifenden Jugendbegegnungen zu erreichen. Darüber hinaus werden dort akademische Netzwerke und Dialogforen gefördert.

Bemerkenswert sind die Bildungsaktivitäten der OSZE-Mission im multikulturellen und multiethnischen Bosnien und Herzegowina. Nachdem im Jahr 2002 die Strategie zur Bildungsreform entwickelt worden war, bestand eine der wichtigsten Aufgaben der OSZE darin, die Reformbemühungen zu strukturieren und zu koordinieren. Die Bildungsreform war ein gewaltiges Projekt, an dem Hunderte lokaler Experten sowie Behörden, NGOs und internationale Organisationen beteiligt waren. Die OSZE konnte hier auf ihren großen Erfahrungsschatz bei der Politikentwicklung und als Interessenvertretung zurückgreifen, was ebenso wie ihre umfangreiche Präsenz vor Ort die Reformen befördert und das Gefühl lokaler Eigenverantwortung von der Basis bis zur Ministerebene gestärkt hat. Insgesamt hat die OSZE dazu beigetragen, ein Bildungssystem zu etablieren, das die verschiedenen Kulturen stärker berücksichtigt und nicht länger durch nationalistische Politik belastet sein sollte. Das neue Bildungssystem geht auf die Bedürfnisse aller Schüler ein und respektiert ihre Identität und Kultur uneingeschränkt.

Ein wichtiger Teil der Strategie des HKNM, wie auch der OSZE insgesamt, besteht darin, sein Handeln mit internationalen Partnerorganisationen – den Vereinten Nationen, dem Europarat, der Europäischen Kommission, der Weltbank und anderen Geberorganisationen sowie mit internationalen NGOs – abzustimmen. Für die Arbeit des HKNM und die Erhöhung ihrer Wirksamkeit ist es unerlässlich, solche Kooperationsnetzwerke zu bilden, da nur so Einflusskanäle erweitert, Aktivitäten besser koordiniert und personelle sowie finanzielle Ressourcen gezielter eingesetzt werden können. So hat der HKNM über die Jahre z.B. enge Kooperationsbeziehungen mit dem Europarat aufgebaut, insbesondere mit dem Beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ACFC) und mit der Venedig-Kommission. 2005 wurde die Zusammenarbeit durch die Unterzeichnung eines politischen Abkommens noch vertieft. „Fragen nationaler Minderheiten“ bilden darin einen von vier Handlungsschwerpunkten und der Hohe Kommissar wurde zur Anlaufstelle für Minderheitenfragen bei der OSZE innerhalb dieses Rahmenwerks berufen.

An dieser Stelle sollte vielleicht auch auf die Aktivitäten der OSZE bei der Förderung moderner Polizeiarbeit und bei den Streitkräftereformen im OSZE-Raum hingewiesen werden. Im Kosovo z.B. stellte der Aufbau einer starken und glaubwürdigen Polizei eine der größten Herausforderungen dar;

Rechtsstaatlichkeit ist ohne Strafverfolgungsorgane, die für alle Bürger da sind und umgekehrt auch das Vertrauen aller Bürger genießen, nicht zu gewährleisten. Die OSZE-Mission, UNMIK und der Polizeidienst im Kosovo (*Kosovo Police Service*, KPS) haben gemeinsam daran gearbeitet, eine effektive Polizei aufzubauen, die von den Prinzipien der Demokratie und der Menschenrechte geleitet wird und die auch künftig eine wichtige Rolle im Aussöhnungsprozess spielen wird. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für die Polizei ergänzen die Bemühungen der Mission, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Während UNMIK-Polizisten die Polizeiarbeit vor Ort und die Polizeiverwaltung übernahmen, hatte die OSZE die Aufgabe, die Polizeibeamten entsprechend den internationalen Menschenrechtsnormen und Standards bürgernahe Polizeiarbeit auszubilden.

Die Programme und Aktivitäten, die innerhalb des Sekretariats vom Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und vom Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels durchgeführt werden, sind darauf ausgerichtet, eine nachhaltige ökologische Entwicklung und den Umweltschutz zu fördern bzw. den Menschenhandel zu bekämpfen. Alle diese Aktivitäten stützen sich auf einen Kanon weltweit anerkannter Werte, die vielleicht am ehesten dazu beitragen, Menschen aus unterschiedlichen Gruppen miteinander zu verbinden. Ein weiteres Beispiel sind die Aktivitäten der OSZE im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter. Frauen gehören häufig zu den am wenigsten geschützten Mitgliedern einer Gesellschaft. Dies gilt insbesondere für Konfliktsituationen. Doch sind es oftmals gerade Frauen, die am ehesten bereit sind, kulturelle, nationale und ethnische Grenzen zu überwinden. Auch deshalb ist es ein Anliegen der OSZE, Frauen dazu zu ermutigen, sich uneingeschränkt und gleichberechtigt an der Konfliktprävention, der Konfliktbeilegung und am Friedensaufbau nach einem Konflikt zu beteiligen.

Das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit hat eine Vielzahl von Aktivitäten zur Bekämpfung von Fehlwahrnehmungen, Vorurteilen, Ignoranz und Hetzkampagnen entwickelt. Die Arbeit des Büros hat sich dabei auf die Förderung eines verantwortungsvollen Journalismus, Selbstregulierung der Medien, die Vermittlung von Internet-Kenntnissen sowie (in Zusammenarbeit mit dem Büro des HKNM) auf die Ausarbeitung von Empfehlungen für die Ausstrahlung minderheitensprachlicher Rundfunkprogramme konzentriert. Im Hinblick auf die Bereiche Medien und Kommunikation hat der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit besonderes Gewicht auf die Förderung von verantwortungsvollem Journalismus und auf das Internet als wichtige und oftmals polarisierende Kraft gelegt.

Alles in allem vereint der Ansatz der OSZE politische Verpflichtung und Praxis. Er trägt einerseits zur Entstehung eines Wertekanons im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung bei und nutzt andererseits den wohl sortierten Werkzeugkasten der Organisation für ein breites Spektrum an Aktivitäten in diesem Bereich.

Der Beitrag der OSZE zur Initiative Allianz der Zivilisationen vom Juni 2006 folgte exakt diesem Muster. Der Bericht gibt einen Überblick über die Aktivitäten der OSZE in ihren vielfältigen Tätigkeitsbereichen, die für die Entfaltung und Verbesserung von Toleranz und Nichtdiskriminierung relevant sind. Dabei wird zunächst das Spektrum der OSZE-Verpflichtungen in diesem Bereich ausführlich dargestellt und die OSZE als geeigneter Rahmen für die Förderung von Toleranz hervorgehoben. Des Weiteren werden in dem Bericht die Mandate und Aktivitäten der OSZE-Strukturen, die Mechanismen und die Instrumente, die sich im Werkzeugkasten der Organisation befinden, geprüft. Dies bezieht auch die 19 Feldoperationen und die OSZE-Institutionen mit ein. Schließlich untersucht der Bericht die Bemühungen der OSZE in den vier Handlungsfeldern, für die von der Initiative Allianz der Zivilisationen Empfehlungen abgegeben wurden (Bildung, Jugend, Migration und Medien).

Die Hocharangige Gruppe legte ihren Abschlussbericht am 13. November 2006 dem VN-Generalsekretär vor. Die *raison d'être* der Allianz der Zivilisationen wird darin definiert als „die Notwendigkeit, zwischen Gesellschaften Brücken zu schlagen, den Dialog und das gegenseitige Verständnis zu fördern und den kollektiven politischen Willen zur Bekämpfung des Ungleichgewichts auf dieser Welt zu formen, die nie größer [war] als heute“.⁴ Der Bericht ist in zwei Teile gegliedert: Der erste besteht in einer Analyse des globalen Kontexts und des Ist-Zustands der Beziehungen zwischen muslimischen und westlichen Gesellschaften. Der zweite Teil spiegelt die Ansicht der Hocharangigen Gruppe wider, dass die Spannungen zwischen den Kulturen mittlerweile über das Politische hinausgehen und bereits die „Herzen und Seelen“ der Menschen erreicht haben. Um dem entgegenzusteuern, schlägt der Bericht Maßnahmen in den oben genannten vier Schlüsselbereichen vor.

Dem Treffen folgte Anfang 2007 die Ernennung des früheren portugiesischen Staatspräsidenten Jorge Sampaio zum Hohen Beauftragten für die Allianz der Zivilisationen durch den VN-Generalsekretär, der ihm damit die Leitung der Implementierungsphase der Allianz übertrug. Am 14. Juni präsentierte Sampaio dem VN-Generalsekretär den Implementierungsplan der Allianz der Zivilisationen (2007-2009).⁵ Er gibt einen Überblick über die Grundlagen und Zielsetzungen der Allianz der Zivilisationen, einschließlich der Herausbildung eines Partnerschaftsnetzwerks mit Staaten, internationalen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Wirtschaft, und stellt die institutionellen Strukturen (u.a. ein jährliches Forum) vor, die ihre Arbeit unterstützen sollen. Der Implementierungsplan sieht auch vor, die Allianz zu einer Clearing- und Sammelstelle für bewährte Verfahren, Materialien und Res-

4 United Nations, Alliance of Civilizations, a.a.O. (Anm. 1), S. 3 (eigene Übersetzung).

5 United Nations, Alliance of Civilizations Implementation Plan (2007-2009), unter: http://www.unaoc.org/repository/implementation_plan.pdf.

sourcen in Bezug auf den interkulturellen Dialog und Kooperationsprojekte auszubauen. Darüber hinaus soll ein schneller Medienreaktionsmechanismus eingerichtet werden, der bei interkulturellen Spannungen aktiv werden kann. Eine Reihe von gemeinschaftlichen Pilotprojekten, z.B. in den Bereichen Medien und Jugendausbildung im Nahen Osten, sowie Schüler- und Studentenaustauschprogramme sollen überdies über die Allianz der Zivilisationen initiiert werden.

Deutlich wird, dass der Korpus an Verpflichtungen, den die OSZE entwickelt hat, und ihre praktischen Bemühungen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung die VN-Initiative sehr gut ergänzen. Durch ihr unermüdliches Engagement im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung ist im Rahmen der OSZE ein politischer *Acquis* entstanden, der viele Gemeinsamkeiten mit der Initiative Allianz der Zivilisationen aufweist. Dank ihrer Funktion als Forum für politische Debatten, dank der Unterstützung, die sie den Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen zukommen lässt, und dank ihrer Möglichkeiten beim Kapazitätsaufbau und bei der Vertrauensbildung leistet die OSZE bereits heute in ihrer Region und gemeinsam mit ihren Kooperationspartnern einen substanziellen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele, die sich die Allianz der Zivilisationen gesteckt hat. Und sie ist jederzeit bereit, mehr zu tun.

Schlussfolgerungen

Der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE ist die Grundlage für ihre Aktivitäten zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung. Mit Hilfe ihrer Institutionen und durch ihre Arbeit vor Ort – ob in Bischkek, Skopje oder Zagreb – reagiert die Organisation in sehr vielfältiger Art und Weise auf ein Problem, das selbst viele Gesichter hat.

Seit der Gründung der KSZE/OSZE im Jahr 1975 gehört der Schutz der Grundfreiheiten zu ihren Schlüsselangelegenheiten. Staaten beim Übergang zur Demokratie zu unterstützen, war seit 1990 ein weiterer Kernbereich ihrer Aktivitäten. Heute stehen die Staaten der OSZE neuen Herausforderungen gegenüber, die die Demokratie gefährden: In immer komplexeren Gesellschaften muss Vielfalt gesellschaftsverträglich integriert werden. Das Problem betrifft alle OSZE-Staaten gleichermaßen. Intoleranz, Hasskriminalität und Terrorismus erzeugen in multikulturellen Städten und Gesellschaften Angst und Misstrauen – und das im gesamten OSZE-Raum. Noch einmal: Stereotypisierung, Ausgrenzung und mangelnde Integration bergen in sich die Gefahr, die eng miteinander verwobenen Gemeinschaften im OSZE-Raum auseinander zu reißen, Zorn und Ressentiments zu nähren und schließlich in Hass oder sogar Gewalt zu münden. Der sogenannte „Karikaturenstreit“, hervorgerufen durch die Veröffentlichung von Karikaturen des Propheten Mohammed in zahlreichen Medien, ist ein solches Beispiel. Toleranz und Nichtdiskriminie-

rung zu verwirklichen – dies muss eine zentrale Aufgabe bleiben. Nur so kann die Demokratie im gesamten OSZE-Raum geschützt und verbessert werden.

Die OSZE ist diesbezüglich seit 2002 höchst aktiv. Als eine Organisation gemeinsamer Werte, der Gleichen unter Gleichen, als Organisation, die drei Kontinente umspannt und die großen Weltreligionen und Kulturen in sich vereint, ist die OSZE in der Tat eine echte Allianz der Zivilisationen. Im Großen und Ganzen lässt sich die OSZE bei der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung von vier Zielen leiten: Erstens müssen die grundlegenden Prinzipien geklärt werden, damit die Teilnehmerstaaten zu einem gemeinsamen Verständnis der Probleme, um die es geht, gelangen können; zweitens müssen entsprechende Fähigkeiten sowohl auf staatlicher als auch auf gesellschaftlicher Ebene entwickelt werden; drittens müssen – zum Zwecke der Erfüllung der Verpflichtungen – bestimmte Entwicklungen überwacht und transparent gemacht werden; und viertens und letztens muss die OSZE als regionale Plattform für die Umsetzung globaler Initiativen fungieren.

Der internationalen Gemeinschaft steht noch ein großes Stück Arbeit bei der Integration von Vielfalt zur Schaffung effektiver Demokratien bevor. Die OSZE ist bereit und willens, ihren Teil zu dieser wichtigen Aufgabe beizutragen.

Die Rolle der Religionen im Dialog der Kulturen

Staatschefs und Religionsführer, Militärs und Friedensaktivisten, Juristen und Sozialarbeiter, Theologen und Politologen – aus allen Richtungen tönt die Forderung nach einem „Dialog der Kulturen“. Er wird auf allen gesellschaftlichen und politischen Ebenen und Bühnen als Zauberformel gepriesen, als Allheilmittel gegen verschiedenartigste Konflikte, als adäquate Reaktion auf religiös geprägten Terrorismus – und als aktiver „Beitrag zur Sicherheitspolitik“¹ und notwendige Ergänzung zu militärischen Maßnahmen. Er ist die Antwort auf Samuel Huntingtons These vom „Kampf der Kulturen“. Doch während dessen „düstere Prognosen“ mittlerweile „in der Wissenschaft gewogen und für zu leicht befunden“² wurden, gilt der Dialog von der „interkulturellen Kleinkinderbetreuung“ bis zum weltweiten UNO-„Jahr des Dialogs der Kulturen“³ mehr denn je als wichtige, vielleicht zentrale Maßnahme gegen kulturell und religiös beeinflusste Konflikte. Sowohl die Forderung als auch die Praxis dieses Dialogs leiden jedoch vielfach an einem Mangel an Reflexion. Was ist „Dialog“? Wer führt ihn, und wie? Was ist Kultur? Wodurch und von wem wird sie beschrieben? Wer ist legitimiert, sie in einem Dialog zu vertreten?⁴ Was – vor allem – soll durch den Dialog erreicht werden, was sind die Gründe, Anliegen und Ziele? Wie ist das Verhältnis von Religion und Kultur zu beschreiben? Und nicht zuletzt: Welche Wirkung von Dialogveranstaltungen lässt sich feststellen?

Nicht alle diese Fragen und Begriffe können und sollen hier eingehend erörtert werden. Der Fokus liegt vielmehr darauf, was *religiöse Akteure* – Gläubige, Geistliche, offizielle Vertreter, aber auch Gruppen und Initiativen – in und zu jenem „Dialog der Kulturen“ beitragen können, wie er gegenwärtig gefordert und gepflegt wird. Dass Religionen in diesen Dialog einbezogen werden, liegt nahe, da sie nicht nur Träger kultureller Werte und Traditionen sind und insofern ein wesentliches Moment kultureller Identität darstellen können, sondern auch weil sie – aus eben diesem Grunde – eine maßgebliche Rolle für die Begründung und Legitimierung von Gewalt als Mittel des Kon-

-
- 1 Naika Foroutan, Das Zeitalter der Zivilisationskonflikte, in: Kulturaustausch online – Zeitschrift für internationale Perspektiven 1/2006, unter: <http://cms.ifa.de/publikationen/zeitschrift-fuer-kulturaustausch/archiv/kulturaustausch-2006/fernbeziehungen/foroutan>.
 - 2 Andreas Hasenclever, Geteilte Werte – Gemeinsamer Frieden? Überlegungen zur zivilisierenden Kraft von Religionen und Glaubensgemeinschaften, in: Hans Küng/Dieter Senghaas (Hrsg.), Friedenspolitik, München 2003, S. 288-318, hier: S. 289.
 - 3 Die UNO betrachtet auch sich selbst als „Instrument für den Dialog der Kulturen“; vgl. z.B. UNRIC United Nations Regional Information Centre, Genfer Studienprogramm 2002, 18. Februar 2002, unter: http://www.unric.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4011.
 - 4 Vgl. Armin Nassehi, Dialog der Kulturen – Wer spricht? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 28-29/2006, S. 33-38.

fliktaustrags spielen können. Die Verfechter eines Dialogs folgern aber völlig zu Recht, dass diese Rolle keineswegs nur zur Eskalation, sondern ebenso zur Deeskalation von Konflikten beitragen kann, obschon sich Forschung und Publizistik bislang ganz auf das Eskalationspotenzial konzentrieren.

Natürlich ergeben sich in einem Dialog von Kulturen oder Religionen Schwierigkeiten, die sogleich Kritik provozieren. Wie kann ein Dialog religiöse „Wahrheiten“, Werte und „letzte Fragen“ – die Religionen unterscheiden und trennen – thematisieren? Soll er das überhaupt oder wäre mehr gewonnen, wenn man sich auf das Gemeinsame, auf transreligiöse ethische Prinzipien konzentriert? Trägt ein offener Dialog von Religionen wirklich zur Verständigung bei, oder ist er zum Scheitern verurteilt? Birgt er gar die Gefahr der Konfliktverschärfung? Besteht vielleicht „die einzige Lösung [...] darin, die Grundlage des Dialogs zu verlagern, und zwar weg von der Religion“,⁵ wie Pratap Bhanu Mehta, Präsident des Zentrums für Politische Forschung in Neu-Delhi, meint? Zudem ist zu fragen, welchen äußeren politischen Einflüssen ein interreligiöser Dialog ausgesetzt ist, etwa mit Blick auf den Einfluss des türkischen Religionsministeriums bei der Entsendung von Imamen nach Deutschland. In Staaten mit hohem Anteil an Zuwanderern aus anderen Kulturkreisen wird ein Dialog der Kulturen dadurch erschwert, dass sich die Zuwanderer oder ihre Nachfahren vielfach der „neuen“ Kultur mehr oder weniger anpassen und sich nicht mehr (ausschließlich und eindeutig) als ihrer Herkunftskultur zugehörig betrachten. Und schließlich erfordert ein interreligiöser Dialog unter den Vorzeichen von Toleranz und gegenseitigem Respekt auch die *intrareligiöse* Auseinandersetzung mit diesen keineswegs selbstverständlichen Grundvoraussetzungen.

All diese Probleme sind der eingehenden Betrachtung wert, doch wird hier mitunter der dritte vor dem zweiten Schritt gemacht. Dialog zwischen Religionen findet statt und wird schon darum weiterhin stattfinden, weil sich viele Gläubige aus religiösen Gründen verpflichtet fühlen, die Verständigung und Zusammenarbeit mit andersreligiösen Gläubigen zu suchen. Doch bevor eine eingehende Analyse und Evaluation bestehender Dialogveranstaltungen unternommen wird, werden bereits prinzipielle Einwände gegen deren Sinn und Nutzen vorgebracht, anstatt zu fragen, unter welchen Bedingungen und auf welche Weise Religionen zu einem gelingenden Dialog – d.h. zur Deeskalation von Spannungen, Konflikten und Gewalt – bislang beitragen beziehungsweise zukünftig effektiver beitragen können.

Im Folgenden soll daher der Blick auf die *Praxis* religiöser Beiträge im Rahmen eines Dialogs der Kulturen gerichtet werden. Dazu werden drei zentrale Funktionen unterschieden, die Religionen in kulturell geprägten Konflikten zukommen können:

5 Pratap Bhanu Mehta: Globalisierung und Gott. Religion sollte nicht Grundlage des Dialogs sein, unter: http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-469/_nr-604/i.html.

1. Religionen als „Brücke“ zwischen Kulturen
2. Religionen als Akteure der interkulturellen Verständigung und Entspannung
3. Religionen als Akteure der konkreten Konfliktbearbeitung

Diese Funktionen überlappen sich selbstverständlich und beeinflussen einander, mögen aber als thesenhafte Unterscheidung im vorliegenden Kontext hilfreich sein.

Religionen als „Brücke“ zwischen Kulturen

Bei gleicher Religionszugehörigkeit von Konfliktparteien stellt diese ein wesentliches verbindendes Element dar – über konfessionelle, kulturelle, ethnische oder sozioökonomische Bruchlinien hinweg. Eine Brückenfunktion bietet sich hier an, weil die Gegner auf gemeinsame religiöse und damit kulturprägende und (kollektiv wie individuell) identitätsstiftende Werte und Traditionen zurückgreifen können. In solchen Kontexten sind Religionen gefordert, diese Werte als *gemeinsame* und allgemeingültige Prinzipien in das öffentliche Bewusstsein zu rücken und ihre Einhaltung durch alle Konfliktparteien einzufordern.

Gehören die Gegner unterschiedlichen Religionen an, müssen zunächst gemeinsame religiös fundierte Werte identifiziert werden, um diese dann in gleicher Weise bewusst und publik zu machen. Alle Religionen besitzen ein Konfliktpotenzial; ihre Heiligen Schriften und Überlieferungen lassen sich gewaltbejahend interpretieren, ihre Geschichten weisen grausame Beispiele religiös legitimer Gewaltexzesse auf. Doch ebenso besitzen alle Religionen ein Friedenspotenzial; ihre Heiligen Schriften und Überlieferungen können ebenso gewaltverneinend interpretiert werden, und ihre Geschichten weisen beeindruckende Beispiele religiös begründeter Gewaltverweigerung und Friedensarbeit auf. Mahatma Gandhi, Martin Luther King oder der gegenwärtige Dalai Lama stehen stellvertretend für viele weniger bekannte, im Stillen wirkende Akteure. Diesen friedensorientierten Interpretationen und Traditionen liegen wiederum ethische Leitwerte wie Gewaltlosigkeit, Menschlichkeit und Menschenwürde, Toleranz und Respekt zugrunde. Solche Grundprinzipien verbinden unterschiedliche Religionen trotz aller dogmatischen Gegensätze und Unvereinbarkeiten. Auf diese gemeinsamen ethischen Standards lässt sich aufbauen. Sie stellen die Brücke zwischen Religionen, Kulturen und Konfliktgegnern dar. Natürlich kann diese Gemeinsamkeit weder die Konfliktursachen beseitigen noch ein hartes Ringen um Lösungen ersetzen; sie kann aber dieses Ringen – in Form gewaltloser Konfliktbearbeitung – fördern, und mitunter entscheidend unterstützen. Die „Erklärung zum Weltethos“ des zweiten *Weltparlaments der Religionen*, an dem 1993 in Chicago 7.000 Religionsvertreter aus 250 Religionsgemeinschaften

teilnahmen, stellt eine solche Verständigung auf gemeinsame ethische Standards dar. Es geht in dieser Erklärung „nicht um weltanschauliche Wahrheitsfragen, nicht um das, was Religionen glauben, sondern um gemeinsame Maßstäbe des Handelns als Basis für den Dialog der Kulturen und als alternative Strategie zu Fanatismus und Krieg ‚im Namen Gottes‘. Es geht um einen ethischen Minimalkonsens, der unsere Welt im Innersten zusammenhält. Es geht um Werte und Normen, die allen Kulturen und Gesellschaften, allen Religionen und Nationen im Kern gemeinsam sind.“⁶ Ob man sie nun als „Weltethos“ (Hans Küng), „Konsens“ (Jürgen Habermas) oder „internationale Moralität“ (Bassam Tibi, Roman Herzog) bezeichnet,⁷ dass sich Religionsvertreter zu diesen Werten bekennen und deren *religiöse* Verankerung hervorheben, ist ein wichtiger Zwischenschritt. Zwar fehlen die Sanktionsmöglichkeiten, die vereinbarten Verhaltensmaßstäbe innerreligiös durchzusetzen, doch können Dialogbereite aller Religionen sich auf dieses Dokument stützen und darauf aufbauen.

Das Bild der „Brücke“ ist ein Symbol und ebenso symbolhaft ist vielfach der interreligiöse Dialog, zumindest auf der religiösen „Führungsebene“. In der Öffentlichkeit tritt „Dialog“ ganz überwiegend in Form von Gesprächen zwischen ranghohen Amts- und/oder Würdenträgern unterschiedlicher Religionszugehörigkeit in Erscheinung. Diese Gespräche finden zumeist im Rahmen von Konferenzen oder Podiumsdiskussionen statt. Über die Inhalte wird in der Öffentlichkeit wenig bekannt; bereits das einigermaßen harmonische Zusammentreffen verschiedener Religionsvertreter gilt als Erfolg, und dass sie zivilisiert miteinander reden macht daraus dann einen „Dialog“. Aber auch wenn sich der Effekt solcher Veranstaltungen vielfach in ihrer Signal- und Symbolwirkung erschöpft, ist diese doch keineswegs gering zu schätzen. Der Nachweis der Gesprächsfähigkeit (der eigenen wie der des jeweils Andersreligiösen), die Ermutigung zu ähnlichen Begegnungen auf anderen religiösen Ebenen, die öffentlich demonstrierte und inszenierte Toleranz und Achtung vor der anderen Religion sind unverzichtbar. Dies kann in der Tat ein wichtiger Beitrag sein, etwa um einer religiösen Aufladung und Instrumentalisierung politischer Konflikte vorzubeugen. Zudem ist umgekehrt zu fragen: Welche Botschaft würde vermittelt, wären Religionsführer nicht willens oder in der Lage, sich respektvoll und friedlich zu begegnen? Der Nicht-Dialog würde – gewollt oder nicht – das Trennende und die Ablehnung des Andersgläubigen betonen und damit zur Konfliktverschärfung beitragen. Insofern gibt es zu solchen religiösen „Gipfeltreffen“ ganz unabhängig von ihren messbaren Ergebnissen keine Alternative. Sie sollten vielmehr noch häu-

6 Martin Bauschke, Dialog oder Kampf der Kulturen? Die Rolle der Religionen in der Weltpolitik, Münster, 9. Januar 2007, S. 13, unter: <http://www.uni-muenster.de/Politikwissenschaft/Doppeldiplom/woyke/Religion.pdf>. Vgl. Hans Küng/Karl-Josef Kuschel (Hrsg.), Erklärung zum Weltethos. Die Deklaration des Parlamentes der Weltreligionen, München 1993.

7 Vgl. Foroutan, a.a.O. (Anm. 1).

figer erfolgen, bis schließlich interreligiöse Begegnungen als Selbstverständlichkeit gelten.

Unterstellt man Religionsführern allerdings eine gewisse (inner-)religiös-politische und hermeneutische Autorität, so könnte der Effekt solcher Religionsgipfel freilich stärker und konkreter ausfallen. Die Verständigung auf religionsübergreifend verbindliche ethische Standards ist wichtig; hinzu kommen sollten jedoch Maßnahmen, die Verbindlichkeit dieser Werte innerhalb der eigenen Religion publik zu machen und durchzusetzen. Um nicht nur die ohnehin „Gutwilligen“ und Gemäßigten zu erreichen, sollten die Dialogergebnisse Eingang finden in die Massenmedien, in die religiöse Verkündigung oder Unterweisung, in die Ausbildung von Kindern und Geistlichen, in Schul-, Lehr-, Gebet- und Gesangbücher, aber auch in die Ausbildung von Lehrern, Militärs und Journalisten und nicht zuletzt in politische Kreise. Religionsführer hätten hier weitreichende Möglichkeiten; dass diese vielfach ungenutzt bleiben, lässt einerseits am aufrichtigen Willen der Dialogpartner zweifeln, kann andererseits aber auch Zeichen mangelnder Reflexion sein, was überhaupt mit den Dialogveranstaltungen erreicht werden soll und wie dies konkret möglich wäre.

Religionen als Akteure der interkulturellen Verständigung und Entspannung

Die Signale, die von einem Dialog führender Religionsvertreter ausgehen, sind zum einen an die Öffentlichkeit und an die Politik gerichtet, zum anderen an die Angehörigen der eigenen Religion. Geistliche und „einfache“ Gläubige sollen die Impulse in ihren Gemeinden aufgreifen und weiterführen. Der Dialog an der Basis kann weniger in der Erarbeitung eines allgemeingültigen Ethos bestehen; damit wären die Beteiligten vermutlich überfordert und zudem ein Konflikt mit religiösen Vorgesetzten vorprogrammiert. Natürlich sollen auch an der Basis Gespräche über theologische oder sonstige Streitfragen geführt werden, der größere und nachhaltigere Effekt dürfte jedoch durch die (gemeinsame) Aktion erzielt werden. Der Austausch über Diskussionen erfordert in der Regel intellektuelles Reflexionsvermögen und Vorkenntnisse, weshalb sich vorzugsweise religiös und rhetorisch Gebildete daran beteiligen, zumal die Zahl der Mitwirkenden meist begrenzt ist. Nicht erreicht werden damit die leicht verführbaren „religiösen Analphabeten“ (R. Scott Appleby)⁸ und die gewaltbereiten Extremisten auf beiden Seiten. Unsicherheit oder Misstrauen, religiöse Vorurteile oder theologische Vorbehalte, negative Erfahrungen oder einfach Desinteresse halten sie von solchen „Verbal-Dialogen“ ab. Das tätige Engagement hingegen steht jedem offen. Und auf lokaler

8 Nach Appleby ist „religiöser Analphabetismus“ dadurch gekennzeichnet, dass sich „meta-ethische moralische Reflexion und theologisches Grundwissen auf einem niedrigen Niveau befinden oder praktisch nicht vorhanden sind“. R. Scott Appleby, *The Ambivalence of the Sacred. Religion, Violence, and Reconciliation*, Lanham (Mass.) 2000, S. 69 (eigene Übersetzung).

Ebene stehen Mittel und Möglichkeiten der Kooperation zur Verfügung, die auf der Führungsebene möglicherweise fehlen oder dort inner- bzw. interreligiöse Verwicklungen provozieren könnten, wie z.B. interreligiöse Gebetsveranstaltungen, gemeinsame Feste, „sogar“ evangelisch-katholische Eucharistiefiern. Bei derartigen „Aktiv-Dialogen“ geht es vorwiegend um das zwischenmenschliche Kennenlernen, um die Korrektur von kulturellen oder religiösen Stereotypen und Klischees, um den Abbau von Misstrauen und Angst – Faktoren, die erheblich zur (gewaltförmigen) Eskalation von Konflikten beitragen können. Gemeinsame Aktivitäten können nicht nur wesentlich mehr Menschen erreichen, sie ermöglichen auch die Begegnung auf alltäglicher Basis, jenseits religiös-kultureller Differenzen, jenseits dogmatischer Gegensätze, jenseits religiös geprägter Konflikte in Gegenwart und Geschichte, und außerdem jenseits offensichtlicher moralischer oder pädagogischer Absichten und Erwartungen.

Noch herrschen viel eitle Konkurrenz und unsinnige Ressourcenvergeudung. Aber warum eigentlich sollte es keine gemeinsamen, interreligiösen Kinder-, Jugend- und Frauengruppen geben? Warum keine gemeinsamen Ausflüge? Warum brauchen jede Religion und jede Konfession am Ort ihr eigenes Nachrichtenblatt? Gemeinsame Zeitungen würden Angehörige *aller* Religionen über anstehende Feste und Veranstaltungen (und deren Hintergrund) informieren, würden das Wissen übereinander fördern und Anteilnahme ermöglichen. Auch gemeinsame Stellungnahmen örtlicher Religionsgemeinschaften zu politischen oder religiösen Themen verlören die Anonymität und Abgehobenheit ähnlicher Erklärungen auf Führungsebene. Warum keine christlich-muslimischen „Gemeindeparterschaften“, innerhalb einer Stadt oder über Staatsgrenzen hinweg, in deren Rahmen man sich besucht und unterstützt, wie es einst beispielsweise zwischen evangelischen Kirchengemeinden in Ost- und Westdeutschland üblich war? Eine katholische Gemeinde in Köln spendete jüngst die Kollekte beim eigenen Kirchenjubiläum für den Bau der benachbarten Moschee.⁹ Die Empfänger wissen: Es sind die Menschen in der Nachbarschaft, die uns unterstützen – jene, die mir beim Einkaufen oder auf der Straße begegnen, bislang vielleicht mit Misstrauen und Unsicherheit auf beiden Seiten. Solche Maßnahmen sind bestens geeignet, die Beziehungen zwischen Menschen nachhaltig zu verändern, zu entspannen. Unterschiede verschwinden dadurch nicht, aber sie trennen nicht mehr im Sinne potenzieller Bruch- oder Konfliktlinien. Andersgläubige werden als „normale“, vielleicht freundliche Menschen erlebt, wie es häufig bei der Arbeit oder im Sportverein der Fall ist. Dies schon trägt zur Verständigung bei, ist eine Form des interkulturellen Dialogs und der Annäherung. Es ist die Basis, auf der gemeinsame Aktionen entstehen können, und es sind solche Aktionen, die Religionsführern wiederum Anregung sein können. Beispielhaft sei ein Entwicklungshilfe- und Versöhnungsprojekt genannt, das

9 Vgl. Monika Maier-Albang, Eine Investition in den Frieden, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. April 2007, S. 9.

vom Evangelischen Missionswerk in Südwestdeutschland (EMS) unterstützt wird: In einem umkämpften Bürgerkriegsgebiet in Indonesien initiierte und berät die evangelische Ortskirche Fischereikooperativen, in denen Christen und Muslime gemeinsam den Fang und die Vermarktung von Fischen betreiben und damit ihren Lebensunterhalt verdienen. Einstige Feinde sitzen buchstäblich im selben Boot und ziehen an demselben Strang, sie sind aufeinander angewiesen und profitieren voneinander. Diese Erfahrung und die dabei aufgebauten zwischenmenschlichen (Vertrauens-)Beziehungen überstanden auch neue zwischenzeitliche Unruhen.¹⁰

Auf der Ebene der religiösen Basis und des klerikalen „Mittelbaus“ ist die interreligiöse *Aktion* der adäquatere Beitrag zu einem Dialog der Kulturen. Sie bietet sich im lokalen Kontext aufgrund der konkreten Probleme und Anliegen sowie der verfügbaren Möglichkeiten auch eher an. Doch dies schließt Dialoge in Form von Gesprächen oder Tagungen keineswegs aus; vielmehr geht es um die Verbindung von Verbal- und Aktiv-Dialog, um den Austausch zwischen Führungs- und Graswurzelebene. Begegnungen auf der religiösen Führungsebene und innerreligiöse Maßnahmen sollen gemeinsame lokale Aktivitäten anregen und unterstützen, können und dürfen sie aber freilich nicht ersetzen. Schlägt sich der Gesprächsdialog nicht in irgendeiner Form in Aktionen nieder, die der friedlichen Koexistenz von Religionen, Völkern und Individuen dienlich sind, so verliert er seinen Grund, seine Wirkung und seinen Sinn.

Religionen als Akteure der konkreten Konfliktbearbeitung

Neben symbolhaften „Gipfeltreffen“ oder lokalen Initiativen verfügen Religionen aber auch über das Potenzial und die Kompetenz, in manifesten Gewaltkonflikten auf nationaler und internationaler Ebene deeskalierend Einfluss zu nehmen. Die Aufmerksamkeit für dieses spezifisch religiöse *Friedenspotenzial* steht angesichts der Fülle medialer und wissenschaftlicher Aufarbeitung des religiösen *Gewaltpotenzials* noch weit im Hintergrund. Dabei haben religiöse Akteure vielfach bewiesen, dass sie insbesondere in kulturell oder religiös aufgeladenen Konflikten vermittelnd und versöhnend intervenieren können. Ebenso gilt das für Konflikte, in denen die gegnerischen Parteien bei distanziert-oberflächlicher Betrachtung demselben Kulturkreis angehören (beispielsweise in Afrika). Geht man von einem differenzierteren Kulturbegriff oder von der Wahrnehmung der Konfliktparteien aus, so spielen kulturelle Elemente aber durchaus auch bei primär ethnisch, sozioökonomisch oder politisch motivierten Konflikten eine maßgebliche Rolle. Nach diesem erweiterten Verständnis konnte und kann folglich auch zwischen Deutschen und Franzosen, zwischen Serben und Kosovaren oder Bosniaken,

10 Vgl. Christine Grötzinger, Fischen versöhnt Muslime und Christen, in: Evangelisches Missionswerk in Südwestdeutschland (Hrsg.), Aufruf zum Dialog, Stuttgart 2007.

zwischen indigener Maya-Bevölkerung und der von Mestizen dominierten politischen Elite in El Salvador, zwischen (mehrheitlich arabisch-muslimischen) Nord- und (mehrheitlich afrikanisch-christlichen) Südsudanese, zwischen Tamilen und Singhalesen auf Sri Lanka, zwischen Hutus und Tutsis in Ruanda, zwischen christlichen und muslimischen Sierraleonern, Ugandern oder Liberianern ein „Dialog der Kulturen“ notwendig oder hilfreich sein.

In all den genannten Konflikten waren es religiöse Akteure, die signifikant zur Deeskalation und Gewaltvermeidung beitrugen: Die deutsch-französische Verständigung nach dem Zweiten Weltkrieg wurde maßgeblich von dem US-amerikanischen Pastor Frank Buchman und seiner Bewegung „Moralische Aufrüstung“ angeregt und unterstützt; die katholische Laienbewegung Sant’Egidio engagierte sich im Kosovo; in verschiedenen lateinamerikanischen Staaten waren es einzelne katholische Bischöfe wie Oscar Romero, aber auch externe Organisationen wie der Lutherische Weltbund, die zur Beilegung von Bürgerkriegen beitrugen; im Sudan vermittelte 1972 der Weltkirchenrat einen elfjährigen Frieden und auch heute sind christliche Kirchen vor allem in die Konfliktbeilegung im Südsudan erfolgreich involviert; auf Sri Lanka leistet die buddhistische Bewegung *Sarvodaya Shramadana* umfangreiche Nothilfe und Versöhnungsarbeit; die ruandischen Muslime widersetzten sich 1994 dem genozidalen Morden und boten verfolgten Tutsis und gemäßigten Hutus Schutz und Nothilfe; in Sierra Leone, Uganda und Liberia bildeten sich interreligiöse Räte, deren Aufrufe und Engagement entscheidend zu einem Ende der Gewalt beigetragen haben und noch beitragen. Auch in anderen Konflikten – Kriegen, Bürgerkriegen oder Widerstand gegen repressive Regime – stellten religiöse Akteure ihr Friedens- und Deeskalationspotenzial unter Beweis, beispielsweise im nigerianischen Biafra-Krieg Ende der Sechzigerjahre des vorigen Jahrhunderts (Quäker), im Libanon (1982) und in Mosambik (1989-1992, Sant’Egidio), in Madagaskar (1991/1992) und auf den Philippinen (1984-1986, Teile der katholischen Kirche), im gewaltlosen Unabhängigkeitskampf der muslimischen Paschtunen gegen die britischen Kolonialherren (1930-1947, Khan Abdul Ghaffar Khan), im argentinisch-chilenischen Beagle-Konflikt (1978-1984, Papst Johannes Paul II.), in Kambodscha (seit 1979, Maha Ghosananda) und nicht zuletzt während der „Wende“ in der DDR (1989/1990, Evangelische Kirche).¹¹

Die Beispiele machen deutlich, dass religiöse Friedensstifter in allen Religionen und Kulturkreisen zu finden sind. Auch ist das religiöse Friedenspotenzial keineswegs auf hochrangige Repräsentanten oder charismatische Führer beschränkt, obschon diese besonderes Gehör in Politik und Gesellschaft finden und darum eine große Verantwortung tragen. Auch sind erfolgreiche religionsbasierte Interventionen nicht auf bestimmte Arten von Konflikten oder Interventionen begrenzt. Krieg oder Widerstand, lokal oder international,

11 Detaillierte Ausführungen und weitere Beispiele in Markus A. Weingardt, *Religion Macht Frieden. Zum Friedenspotential von Religionen in politischen Gewaltkonflikten*, Stuttgart 2007.

präventiv oder im Zenit der Eskalation, Friedensverhandlungen oder Versöhnungsarbeit – in keinem Fall, so zeigen die Erfahrungen, kann der Erfolg religionsbasierter konstruktiver Konfliktbearbeitung *a priori* ausgeschlossen werden. Das bedeutet selbstverständlich nicht, dass religiöse Akteure in *allen* Konflikten erfolgreich intervenieren können, aber es verdeutlicht ihr Potenzial, das ihnen mitunter Chancen eröffnet, die säkular-politischen Akteuren versagt bleiben. Der Hauptgrund ist der Vertrauensvorsprung, den religiöse Akteure – im Unterschied zu säkularen Akteuren – vielfach genießen. Deziert religiösen Friedenskräften wird eher zugesprochen, dass sie unabhängig und fair sind, mithin als uneigennützig und „ehrliche Makler“ agieren. Diese Reputation ist im Allgemeinen unabhängig davon, ob die Konfliktvermittler der eigenen, der gegnerischen oder einer dritten Religion angehören: Die dezidierte, überzeugende Berufung auf religiöse Quellen und Traditionen gilt vielfach *per se* als vertrauenswürdig, was aber natürlich durch ein uneigennütziges und glaubwürdiges Auftreten bestätigt werden muss.

Insbesondere (aber nicht nur) in kulturell oder religiös geprägten Konflikten bzw. Verständigungsprozessen eröffnet das Friedenspotenzial von Religionen große Chancen. Doch nicht nur die Politik, auch die Religionsgemeinschaften selbst haben das ihnen eigene konkrete, politisch relevante Potenzial zumeist noch kaum wahrgenommen, auf lokaler wie auf internationaler Ebene. Die Religionen sind daher gefordert, ihre eigenen Kompetenzen zu entdecken, auszubauen und in Konflikten aktiver anzubieten; hier ist derzeit vieles noch dem Zufall oder Einzelinitiativen überlassen. Vertreter von Konfliktparteien, Regierungen, politischen Organisationen (z.B. VN, EU, OSZE) oder säkularen Friedensinitiativen sind gut beraten, Religionen stärker als wichtige Kräfte und Akteure des Friedens einzubeziehen und zugleich in die Pflicht zu nehmen. Und nicht zuletzt sind die Massenmedien aufgerufen, auch über das vielfältige *Friedenswirken* religiöser Akteure zu berichten und damit einen wichtigen Beitrag zum Abbau von religiös-kulturellen Vorurteilen und Vorbehalten zu leisten.

Der „Dialog der Kulturen“ zwischen OSZE-Staaten

Die Unterzeichner der KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975) waren „von dem Wunsch geleitet [...] zur Überwindung des Misstrauens und zur Vergrößerung des Vertrauens“¹² zwischen den Staaten beizutragen. Dazu sollte auch der „Kulturaustausch“ dienen; von einem „Dialog der Kulturen“ war freilich noch nicht die Rede, auch wurde der Kulturbegriff nicht in diesem Sinne verwendet. Den Religionen wird allerdings in diesem Zusammenhang gar

12 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 2.

keine Bedeutung zugesprochen; sie wird in der Helsinki-Akte nur fünf Mal genannt (und nur ein Mal in der Charta von Paris aus dem Jahr 1990), und dies ausschließlich im Kontext des Rechts auf Religionsfreiheit. Religionen wurden offenbar als maßgebliche gesellschaftliche Akteure von durchaus auch politischer Relevanz nicht sonderlich ernst genommen.

Gut dreißig Jahre nach Helsinki hat sich die OSZE zwar grundlegend verändert, umfasst aber im Wesentlichen dieselben Kulturkreise, schließlich gehörten heute unabhängige, muslimisch geprägte Staaten einst als sowjetische Teilrepubliken der KSZE an. Doch diese Staaten stehen selten im Licht der Öffentlichkeit, und auch hinsichtlich eines Kulturdialoges oder -austausches werden sie wenig wahrgenommen. Das Hauptaugenmerk richtet sich stattdessen auf die Türkei als muslimisch dominiertes Land zwischen Orient und Okzident – und potenzielles EU-Mitglied. Doch auf längere Sicht könnte auch mehrheitlich muslimischen OSZE-Teilnehmerstaaten wie Kirgisistan, Usbekistan oder Tadschikistan eine wichtige Brückenfunktion zwischen OSZE-Welt und Mittlerem Osten zukommen. Es scheint daher angeraten, diese Staaten politisch und ökonomisch, aber eben auch kulturell eng und dauerhaft an die OSZE und Europa zu binden. Die Religionen können hierzu auf der Führungsebene durch Begegnungen, Austausch und Kooperation beitragen. Ähnlich „vertrauensbildende Maßnahmen“ sind auf kommunaler oder zwischenmenschlicher Ebene auf absehbare Zeit noch schwierig. Doch offizielle Beziehungen müssen geknüpft und gepflegt werden, bevor womöglich interreligiöse Spannungen oder der Einfluss fundamentalistischer Gruppen Kontakte erschweren oder verhindern. In Kasachstan, dessen Bevölkerung sich zu etwa gleichen Teilen zu Christentum und (einem relativ liberalen) Islam bekennt, wäre die Etablierung eines nationalen interreligiösen Rates besonders empfehlenswert. Dieser könnte dann für andere Staaten der Region beispielhaft sein, so wie etwa das *Interfaith Mediation Committee* in Liberia (1990, später: *Interreligious Council*) als Vorbild für interreligiöse Räte in anderen westafrikanische Staaten diene.

Zusammenfassung

Ein Dialog zwischen Religionen würde ohne Vorliegen eines gesellschaftlichen oder politischen Konfliktes lediglich dem Austausch über theologische Fragestellungen dienen; das ist zwar nicht gering zu achten, aber nicht Ursache und Anliegen der gegenwärtigen weltweiten Forderungen nach Dialog. Dialog, wie er hier gemeint ist, soll vielmehr zur Bearbeitung vorhandener oder entstehender Konflikte und zur Vermeidung eines gewaltsamen Austrags derselben, d.h. zur Gewaltprävention, beitragen. Den Religionen wird hierbei – als wichtige gesellschaftliche Kräfte, als Träger bzw. Vermittler von Werten, als potenzielle Brücke zwischen Kulturen oder Staaten, als vertrauenswürdige Akteure des Friedens – eine spezifische Kompetenz zugespro-

chen. Um die Rolle der Religionen im Dialog der Kulturen analysieren und Empfehlungen zu Form und Inhalt entwickeln zu können, ist jedoch eine doppelte Differenzierung erforderlich: Erstens gilt es die religiösen Dialogakteure zu identifizieren und zweitens die Ziele des praktizierten oder angestrebten Dialogs.

Religionen werden repräsentiert a) von ihren führenden Vertretern (in der Regel hohe geistliche Amts- und Würdenträger wie Bischöfe, Patriarchen oder Großayatollahs, mitunter auch Gelehrte an Universitäten und anderen religiösen Bildungseinrichtungen); b) vom „klerikalen Mittelbau“ (Priester, Imame, Rabbiner, Mönche etc.) und c) von ihren jeweiligen Anhängern, den Gläubigen ohne (führendes) religiöses Amt. Auf jeder dieser Ebenen präsentiert sich ein (potenziell gewaltförmiger) Konflikt auf verschiedene Weise. Dementsprechend unterschiedlich sind die Anforderungen an einen Dialog, wie auch verschiedene Möglichkeiten und Mittel zu seiner Gestaltung zur Auswahl stehen.

An den Ursachen und Inhalten eines Konfliktes bzw. an den daraus resultierenden Bedingungen des Dialogs sowie an den verfügbaren Gestaltungsmöglichkeiten müssen sich zugleich die Anliegen und Ziele eines Dialogs orientieren. Die Dialogführenden unterschiedlicher Kultur- und/oder Religionszugehörigkeit müssen klären, ob ihr Zusammenwirken dem gegenseitigen (zwischenmenschlichen) kulturell-religiösen Kennen- und Verstehenlernen dienen soll oder ob eine Verständigung über verbindliche ethische Standards angestrebt wird, ob konkrete Konflikte *en détail* bearbeitet oder ob der religiösen Aufladung dieser Konflikte öffentlich entgegengewirkt werden soll, ob allgemeine Stellungnahmen oder eindeutige politische, juristische, militärische, ökonomische oder sozialpolitische Forderungen ausgearbeitet werden sollen, ob die Botschaft an die jeweiligen Religionsanhänger, die politische Elite der Konfliktparteien, die gesamte Gesellschaft oder eine übernationale Öffentlichkeit gerichtet ist.

Schlussfolgerungen

Der Dialog der Kulturen ist kein Allheilmittel. Er ist überhaupt kein Heilmittel, solange nicht geklärt ist, worin die „Krankheit“ besteht, was also „geheilt“ werden soll. Ein Konflikt ist noch keine „Krankheit“, ist nicht *per se* negativ, doch seine gewaltsame Eskalation muss verhindert werden. Den Maßnahmen zur konstruktiven Konfliktbearbeitung, unter denen der „Dialog der Kulturen“ *eine* mögliche Methode darstellt, muss eine gründliche Diagnose vorausgehen. Die Religionen können zu diesem Dialog auf unterschiedlichste Weise beitragen, ihn initiieren und vorantreiben, von der Suppenküche bis zum Friedensvertrag. Doch die Maßnahmen müssen sowohl auf die angestrebten Ziele als auch auf die zur Verfügung stehenden Instrumente und Möglichkeiten abgestimmt werden. Verbal- und Aktiv-Dialog sind ebenso zu

verbinden wie die verschiedenen hierarchischen Ebenen. Die Symbolkraft ihres Handelns ist das besondere Pfund von Religionsführern, ob sie sich nun zu hochrangigen Gesprächen treffen oder – vielleicht noch wichtiger – durch den Besuch andersreligiöser Gemeinden ihre Verbundenheit und Achtung zum Ausdruck bringen. Diese Kraft zeichenhaften Tuns, das keine große Anstrengung erfordert, ist bei Weitem noch nicht ausgeschöpft.

Der Dialog der Religionen steht jedoch in Gefahr, an einem exklusiven Wahrheits- und Absolutheitsanspruch zu leiden oder zu scheitern. Gläubige und Religionsführer fürchten vielfach eine Verwässerung und Schwächung der eigenen Religiosität, wenn auch andere Religionen als mögliche Zugänge zu „letzten Wahrheiten“ akzeptiert würden. Das Beharren auf dem ausschließlichen, *einen* Heilsweg wertet andere religiöse Wege ab und erschwert einen Dialog erheblich. Respekt und Toleranz gegenüber anderen Religionen sind aber Grundvoraussetzung für interreligiöse Dialoge und Kooperation. Doch der Respekt beginnt tatsächlich dann, wenn ich *für mich persönlich* religiöse Wahrheiten beanspruche, die abweichende religiöse Wahrheit und Überzeugung meines Gegenübers aber als *für ihn* maßgeblich und gültig ohne Einschränkung akzeptiere.

Wo der Dialog nicht als rein theologischer Diskurs gepflegt wird, sondern vielmehr auf den menschlichen Umgang miteinander und das friedliche Verhalten in (konkreten) Konflikten gerichtet ist, da ist es angeraten, sich auf die vordringlichen Probleme zu konzentrieren und „letzte Fragen“ auch tatsächlich zuletzt zu thematisieren.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Was ist aus der Rüstungskontrolle geworden?¹

Einführung

Auch wenn zurzeit kein Systemkonflikt zwischen den bedeutendsten Militärmächten der Welt herrscht, heißt das noch lange nicht, dass die einflussreichsten Mächte keine Rivalen sind oder dass ihre strategischen Interessen nicht gelegentlich kollidieren. Das gilt auch für die Teilnehmerstaaten der OSZE. Europa ist heute außerdem weder das globale Macht- noch das globale Konfliktzentrum. In dieser Hinsicht hat der alte Kontinent mit einer fünf Jahrhunderte währenden Tradition gebrochen. Diese beiden Faktoren bestimmen die Konturen der gegenwärtigen militärischen Sicherheit Europas.

Strategische Herausforderungen

Systemische Herausforderungen und das System der internationalen Sicherheit

Folgende Herausforderungen kennzeichnen derzeit die internationale Sicherheitssituation:

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben die Machtasymmetrien im internationalen System zugenommen, und zwar in einem solchen Ausmaß, dass das gegenwärtige System der internationalen Beziehungen, insbesondere mit Blick auf die internationale Sicherheit, in der Regel als unipolar bezeichnet wird. Dieses noch nie da gewesene internationale Umfeld verlangt dringend nach einer Anpassung der Rüstungskontrolle.

Das Interesse an Rüstungskontrolle hat infolge der Konzentration militärischer Macht und angesichts der umfangreichen Mittel zur Beeinflussung der internationalen Sicherheit abgenommen, insbesondere auf Seiten des Landes, das über diese militärische Machtfülle verfügt. Eine wesentliche Voraussetzung für eine Rüstungskontrolle von strategischer Bedeutung ist aber gerade die Bereitschaft der überlegenen Militärmacht, sich ihr zu unterwerfen. Das heißt im Übrigen nicht, dass Unipolarität nicht auch in einer Form auftreten kann, die die Bedeutung der Rüstungskontrolle anerkennt.

¹ Der vorliegende Beitrag beruht auf dem Vortrag „Parameters for Future Security Cooperation Taking into Account the Existing Arms Control Obligations and Commitments in the OSCE Area“, den der Autor auf einer Sondertagung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) über bestehende und zukünftige Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung im OSZE-Raum am 24. Oktober 2007 in Wien gehalten hat.

In einer Welt, in der es keinen Systemkonflikt gibt, besteht auch kein großer Anreiz, Partikularinteressen zurückzustellen und größere Gruppen von Staaten zur Einigung auf bestimmte Sicherheitsmaßnahmen, einschließlich Rüstungskontrolle, zu bewegen.

In einer technologisch, wirtschaftlich und kulturell weitgehend globalisierten Welt lässt ein internationales Sicherheitssystem, das – mit Ausnahme von Maßnahmen zur Nichtweiterverbreitung wie der Atomwaffensperrvertrag (NVT), das Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen (BWÜ), das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ), *Supplier Groups* und die *Proliferation Security Initiative* (PSI) – ein fast ausschließlich regionales Erbe ist, viel zu wünschen übrig. Natürlich sind Maßnahmen zur Verhütung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihren Trägersystemen unverzichtbar, da sie sich gegen eine der hauptsächlichen globalen Bedrohungen richten. Es hat jedoch den Anschein, als hätte sich die Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zunehmend von anderen Rüstungskontrollmaßnahmen abgekoppelt. So sehen es sicherlich auch einige Mitglieder der gegenwärtigen republikanischen US-Regierung. Andere Rüstungskontrollmaßnahmen, von denen die meisten in Europa entwickelt wurden, könnten auch in anderen Teilen der Welt angewendet bzw. imitiert werden. Die Einführung paralleler Maßnahmen in anderen Kontinenten könnte zwar zu gewissen Übereinstimmungen (oder Parallelen) zwischen den verschiedenen Rüstungskontrollregimen führen; das wäre allerdings noch keine Globalisierung der Rüstungskontrolle.

Seit Terrorismus zu einer Hauptbedrohung für die internationale Sicherheit geworden ist, sind nichtstaatliche Akteure ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Um die Sicherheitslage zu verändern, wäre es daher notwendig, Einfluss auf das Verhalten dieser Akteure auszuüben. Da jedoch Rüstungskontrollvereinbarungen mit terroristischen Gruppen kaum vorstellbar und ausschließlich im zwischenstaatlichen Bereich angesiedelt sind, sind Rüstungskontrollmaßnahmen derzeit gegenüber der weltweit wichtigsten Bedrohung der Sicherheit wirkungslos.²

Die Achtung des Völkerrechts hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges und der damit einhergehenden Beseitigung politischer Regime im KSZE/OSZE-Raum, die dem Recht gegenüber häufig eine nihilistische Haltung einnahmen, zweifellos insgesamt verbessert. In jüngster Zeit wächst jedoch in einigen Kreisen die Skepsis hinsichtlich der Durchsetzbarkeit rechtlich bindender Dokumente. Das gereicht der Rüstungskontrolle ebenfalls nicht zum Vorteil.

2 Die Organisation „Geneva Call“ versucht, Rebellen Gruppen in die Internationale Konvention zum Verbot der Antipersonenminen einzubeziehen. Die Erfahrungen dieser Initiative haben gezeigt, wie schwierig es ist, mit nichtstaatlichen Akteuren über Rüstungskontrolle zu sprechen.

Die geographische Verschiebung internationaler Sicherheit und der Bedeutungsverlust der Rüstungskontrolle

Hier sind vor allem zwei Entwicklungen zu beobachten:

Seit dem Ende des Kalten Krieges steht Europa nicht mehr im Mittelpunkt einer globalen militärischen Konfrontation, sondern hat sich schrittweise zu einem Kontinent des Friedens entwickelt, dessen politische Agenda von anderen Themen als Sicherheitsfragen dominiert wird. Während des Kalten Krieges war die euro-atlantische Region nicht nur ein Zentrum militärischer Konfrontation, sondern auch von Rüstungskontrollbemühungen. Europäische Rüstungskontrolle war die Konsequenz eines zwar globalen Konflikts, dessen Zentrum jedoch in Europa lag. Die Abwendung von Europa ist damit auch gleichzeitig eine Abwendung von der Region mit dem umfassendsten Regelwerk zur Rüstungskontrolle. Obwohl der Ost-West-Konflikt des Kalten Krieges nicht *per se* ein bewaffneter Konflikt war, entstand häufig der Eindruck, dass er einer sei.

Außerhalb der euro-atlantischen Region beschränkt sich Rüstungskontrolle weitgehend auf die Beteiligung an weltweiten Rüstungssteuerungsmaßnahmen. Es gibt zwar einige regionale Rüstungskontrollinitiativen (z.B. Vertrauensbildung in Grenzregionen Zentralasiens), diese sind jedoch noch rudimentär und insgesamt von geringer Bedeutung. Es ist also nicht davon auszugehen, dass Rüstungskontrollbemühungen in anderen Regionen genügend Impulse für eine allgemeine „Renaissance“ der Rüstungskontrolle geben können.

Reaktionen

Das Ende des Kalten Krieges hinterließ in Europa eine Reihe von Rüstungskontrollvereinbarungen sowie diverse offizielle Rüstungskontrollinstitutionen. Erstere mussten daraufhin überprüft werden, ob sie abgeschafft, beibehalten oder an die grundlegend veränderten Bedingungen angepasst werden sollten. Die Institutionen wiederum hatten eine Gruppe von Personen hervorgebracht, die ein berechtigtes Interesse an dem Prozess hatten.

Die seit dem Ende des Kalten Krieges vorgebrachten Argumente lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Der Rüstungskontrollprozess war mit der Unterzeichnung von Abkommen nicht beendet, er umfasst vielmehr auch deren Implementierung, Verifikation und die Unterhaltung verschiedener Foren, die im Zusammenhang mit den Verträgen eingerichtet wurden (z.B. Überprüfungskonferenzen, Diskussions- und Beschlussforen zum START- und zum INF-Abkommen, zum KSE-Vertrag und zum Vertrag über den Offenen

- Himmel sowie zum Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen).
2. Die Verhandlungen über neue Rüstungskontrollmaßnahmen wurden trotz der fundamentalen Veränderungen der ihnen zugrunde liegenden strategischen Beziehungen fortgesetzt. Noch zum Ende des Kalten Krieges fanden Verhandlungen über verschiedene neue europäische Rüstungskontrollabkommen statt, andere bedurften der Überprüfung und Überarbeitung. Dazu gehörten die Gespräche über die Begrenzung der Personalstärken im Rahmen des KSE-Regimes, über den Vertrag über den Offenen Himmel und über ein Bündel neuer VSBM.
 3. Teilweise aus objektiver Notwendigkeit, teilweise aufgrund eines subjektiv wahrgenommenen Bedarfs gab es Bestrebungen, bestehende Verträge auf Länder auszudehnen, die ihnen bislang nicht als Vertragsstaaten angehörten. Dies betraf z.B. den KSE-Vertrag, der ursprünglich auf die Mitglieder der Militärbündnisse aus der Zeit des Kalten Krieges beschränkt war, von denen eines zum Zeitpunkt der Unterzeichnung jedoch bereits dem Untergang geweiht war. Der Wunsch nach Anpassung äußerte sich in Aufrufen zur „Harmonisierung“ von Rüstungskontrollverpflichtungen im Rahmen der KSZE/OSZE. Obwohl es als wichtig erachtet wurde, die harmonisierten Verpflichtungen vertraglich zu kodifizieren, geschah in dieser Hinsicht wenig bis nichts. Die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags sowie die Erweiterung des Kreises der Mitgliedstaaten des Vertrags über den Offenen Himmel würden dieses Defizit zu einem guten Teil beheben.
 4. Seit Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts wird die Vereinbarung von Rüstungskontrollmaßnahmen häufig als Teil umfassenderer Abkommen zur Beilegung größerer Konflikte betrachtet. Vorbild hierfür ist das Dayton-Abkommen aus dem Jahr 1995, das sowohl Vertrauensbildung als auch Rüstungsbegrenzungen umfasst. Es gibt zwar nicht genügend Fälle, die belegen könnten, dass hierin die Zukunft der Rüstungskontrolle liegt, dennoch sollten solche Überlegungen im Hinblick auf Konflikte, die „reif“ für eine Lösung erscheinen, einbezogen werden. Solange es noch einige ungelöste „eingefrorene Konflikte“ in der euro-atlantischen Region gibt, können wir nicht beurteilen, ob dieser Teilbereich der Rüstungskontrolle gedeihen kann. Die Idee der Einbeziehung von Rüstungskontrolle in die Friedenskonsolidierung nach einem Konflikt wird am häufigsten im Zusammenhang mit der Beilegung des Konflikts um Berg-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan genannt – eines Konflikts, der offensichtlich noch nicht „reif“ für eine Lösung ist.
 5. Ins Auge gefasst wurden auch Maßnahmen, die direkte Auswirkungen auf die Sicherheit von Menschen und nicht ausschließlich die von Regierungen haben. Die Begrenzung tragbarer Luftabwehrsysteme (*man-portable air defence systems*, MANPADS) ist solch ein Fall, über den

- gegenwärtig beraten wird; einige rechtlich nicht bindende Dokumente dazu wurden im Rahmen der OSZE bereits vereinbart. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben darüber hinaus die Verantwortung der euro-atlantischen Region für die Produktion und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen erkannt und dazu zwei Dokumente verabschiedet.
6. In einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten wurden verschiedene Maßnahmen zur Sicherung und Zerstörung von Munition und Kleinwaffenbeständen eingeführt. Diese sind speziell auf die Bedürfnisse eines Landes zugeschnitten und häufig in die Tätigkeit der OSZE-Missionen in den jeweiligen Gastgeberländern eingebettet. Obwohl sie äußerst nützliche Beiträge zur Sicherheit einiger Länder darstellen, haben sie wohl nicht die – auch symbolische – Bedeutung erlangt, die nötig wäre, um sie als wichtige richtungsweisende Möglichkeiten europäischer Rüstungskontrolle anzuerkennen. Dasselbe trifft auch für die Vernichtung flüssigen Raketentreibstoffs zu.

Das Dilemma der Rüstungskontrolle

In den vergangenen anderthalb Jahrzehnten geriet die Rüstungskontrolle bei dem Versuch, ihre Bedeutung in den internationalen Beziehungen zu bewahren, in ein Dilemma: Der Konflikt, der sowohl Ausgangspunkt als auch Gegenstand von Rüstungskontrolle war, hat sich sowohl hinsichtlich seines Inhalts als auch seiner geographischen Ausdehnung verändert. Die gegenwärtige Konfliktsituation weist zwar auch zwischenstaatliche Aspekte auf, in der Hauptsache handelt es sich jedoch um einen Konflikt zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren, der nicht direkt mit Rüstungskontrollmaßnahmen bearbeitet werden kann. Er kann jedoch durch zwischenstaatliche Maßnahmen beeinflusst werden, wenn sich die Staaten beispielsweise verpflichten, keinen der nichtstaatlichen Akteure auf ihrem Staatsgebiet zu unterstützen.

Die ersten Gegenmaßnahmen zur Überwindung dieses Dilemmas trugen zum Überleben der Rüstungskontrolle in den 90er Jahren bei und führten dazu, dass in dem Jahrzehnt mehr Rüstungskontrollabkommen geschlossen wurden als in jedem anderen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Es scheint, als sei die Rüstungskontrollagenda, die wir gewohnt waren – eine Reihe rechtlich oder politisch verbindlicher Normen, die in Verhandlungen zustande kamen (sie waren nur selten unilateral oder reziprok unilateral) – weitgehend erschöpft. Der Umstand, dass der Rüstungskontrollbereich, der seit dem Ende des Kalten Krieges am erfolgreichsten war – Nichtweiterverbreitung –, eine gewisse Autonomie erlangt hat und im Allgemeinen als nur lose mit anderen Rüstungskontrollinstitutionen verbunden betrachtet wird, trägt hierzu ebenfalls bei.

Die Reaktion des „Rüstungskontrolleestablishments“ darauf bestand in dem Versuch, die Bandbreite der Rüstungskontrolle zu vergrößern. Die wichtigs-

ten Gebiete, die es auszubauen versuchte, waren kooperative Rüstungskontrollmaßnahmen wie die Abkommen über Kleinwaffen und leichte Waffen oder über Lagerbestände konventioneller Munition, Sicherheitssektorreformen sowie Modernisierungsmaßnahmen, „unterstützt“ von führenden Demokratien und ihren Verbündeten in verschiedenen Teilen der Welt. Zweifellos haben all diese Aktivitäten eine gewisse Relevanz für die Rüstungskontrolle, keine davon aber ähnelt dem, was traditionell unter dem Begriff verstanden wird.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass „weiche“ Maßnahmen, die sich mit Kleinwaffen und leichten Waffen, MANPADS, Munitionsbeständen und flüssigem Raketentreibstoff befassen, von einigen Staaten nicht als Kernfragen der Rüstungskontrolle angesehen werden. Anscheinend gibt es hierfür zwei Gründe: Erstens fehlt ihnen die Symbolkraft, die der Begrenzung und Reduzierung von Großwaffen innewohnt. Zweitens sind diese Maßnahmen in den meisten Fällen maßgeschneidert und beinhalten zudem ein Element der Unterstützung des Ostens durch den Westen in Form eines Transfers von Know-how und Ressourcen. Das wiederum missfällt vor allem Russland, das eine neue europäische Monroe-Doktrin vorziehen würde, die jegliche äußere Einmischung in seiner angestammten Einflussosphäre untersagen würde. Es dürfte jedoch klar sein, dass Staaten, die eine komplette Runde offizieller Rüstungskontrollverhandlungen erwarten, gewissermaßen die Uhr zurückdrehen wollen. Für sie bedeutet Rüstungskontrolle Verhandlungen über die Reduzierung militärischer Großwaffensysteme. Mit ihrem Anspruch, die Rüstungskontrollverpflichtungen zu harmonisieren, vermitteln einige Staaten den Eindruck, dass die Sicherheitsbedürfnisse aller Teilnehmerstaaten weitgehend identisch seien; diese Annahme ist jedoch völlig unzutreffend.

Sowohl in Bezug auf die angewandten Verfahren als auch hinsichtlich der Ergebnisse hat Rüstungskontrolle infolge der Ausweitung ihrer Inhalte an Kohäsion verloren; ihre Konturen sind verschwommen. Das führt zu der Frage, ob es nicht nur eine im Kalten Krieg entstandene sprachliche Gewohnheit ist, bestimmte Dinge Rüstungskontrolle zu nennen und andere nicht. Die philosophischen und historischen Fragen der Rüstungskontrolle bleiben jedoch bestehen: Entweder ist sie ein breitgefächertes, wenn nicht sogar allumfassendes Konzept, das je nach Bedarf mit Inhalt gefüllt werden kann, oder sie ist ein Konzept, das zu einer bestimmten historischen Konstellation gehört, nämlich dem Kalten Krieg; in diesem Fall hätte sie weitgehend ausgedient.

Dieses Dilemma wird durch neue (sowohl vorgeschlagene als auch bereits vereinbarte) Maßnahmen verschärft, die Rüstungskontrolle zu einem weniger autonomen Element internationaler Sicherheit gemacht haben. Rüstungskontrolle tritt zunehmend in Konkurrenz zu anderen Fragen internationaler Sicherheit und Rüstungskontrollexperten müssen mit anderen Fachkreisen eng zusammenarbeiten. Insbesondere die Erfolge der Rüstungskontrolle nach dem Ende des Kalten Krieges sind eng mit humanitärer Rüstungs- und Ex-

portkontrolle verbunden und beziehen humanitäre Institutionen³ ebenso wie die Privatwirtschaft mit ein. Rein militärische Überlegungen stehen infolgedessen weniger im Vordergrund. Nicht einmal sicherheitspolitische Überlegungen im weiteren Sinne können sich von anderen Einflüssen frei machen.

In jüngster Zeit sah sich die europäische Rüstungssteuerung mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert. Die Geschichte der Rüstungskontrolle in Europa ist eng mit der Entwicklung der KSZE/OSZE verbunden. Sie erlebte ihren Höhepunkt Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts. Seither hat sich die Balance zwischen den verschiedenen Dimensionen der OSZE verschoben und nach landläufiger Meinung hat die politisch-militärische Dimension einiges an Bedeutung verloren. Das ist jedoch nicht ganz richtig. Je mehr sich die Arbeit der OSZE in Missionen abspielt, umso schwieriger ist es, einzelne Tätigkeiten einer bestimmten Dimension zuzuordnen. Seitdem sich der Schwerpunkt der OSZE-Missionen auf multidimensionale Aktivitäten verlagert hat, haben die einzelnen Dimensionen als solche an Bedeutung eingebüßt.

Aus den oben genannten Gründen geht es bei der Rüstungskontrolle im Rahmen der OSZE nicht mehr um Maßnahmen zur Reduzierung von militärischem Großgerät, die auf alle 56 Teilnehmerstaaten gleichermaßen anwendbar sind. Diese sind vielmehr Maßnahmen gewichen, die darauf abzielen, einigen Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, ihre Sicherheitsprobleme zu lösen, wobei sie sich auf ganz konkrete praktische Fragen konzentrieren. Ungeachtet ihrer wirklichen Bedeutung glauben manche, dass diese Maßnahmen keine ausreichende symbolische Bedeutung haben, um das schwindende Gewicht der politisch-militärischen Dimension zu kompensieren. Dabei wird allerdings vergessen, dass beispielsweise die subregionalen und bilateralen Maßnahmen, die auf der Grundlage des Wiener Dokuments 1999 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen vereinbart wurden, die Sicherheitsbeziehungen auf dem westlichen Balkan und im östlichen Mittelmeerraum zweifellos beeinflusst haben.

Ein interessantes Phänomen ist der Trend, dass Themen auf der Rüstungskontrollagenda der OSZE „den Besitzer wechseln“, d.h. dass andere Organisationen sie von der OSZE übernehmen, sobald sie eine gewisse Bedeutung erlangt haben, während Fragen, die für weniger wichtig gehalten werden, in der Zuständigkeit der politisch-militärischen Dimension der OSZE verbleiben. Daraus entstehen bestimmte Probleme für die Beziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen im euro-atlantischen Raum.

Heutige Diskussionen über europäische Rüstungskontrolle sind untrennbar mit der Zukunft des KSE-Vertrags verbunden. Es ist verständlich, dass einige der KSE-Vertragsstaaten den gegenwärtigen Stillstand überwinden und gleichzeitig den KSE-Vertrag dazu nutzen möchten, wenigstens zwei Dimen-

3 Dies war in den Verhandlungen über die Konvention zum Verbot der Antipersonenminen deutlich zu beobachten, in denen sich in mehreren Fragen humanitäre Überlegungen gegenüber Sicherheitsbelangen durchsetzten.

sionen der OSZE (die politisch-militärische und die menschliche Dimension) neu auszubalancieren. Fraglich ist jedoch, ob der zukunftssträchigste Weg über die Demontage der Errungenschaften der Vergangenheit führt. Zweifellos hätte aber die Überwindung des Patts einige positive Nebeneffekte. Sie könnte dazu beitragen, die militärische Transparenz zu bewahren und sich mit subregionalen Ungleichgewichten zu befassen, und zwar zu einem Zeitpunkt, an dem Kooperation von einer Reihe wesentlich komplizierterer Beziehungsmuster abgelöst wird, die sogar Elemente begrenzter zwischenstaatlicher Konfrontation im OSZE-Raum einschließen.

Die guten Gründe, die für die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags sprechen, bedeuten allerdings nicht, dass dieser symbolische Schritt die einzige Perspektive für die europäische Rüstungskontrolle ist. Das ist so offensichtlich, dass selbst die Staaten, die für ein Inkrafttreten des Vertrags plädieren, im Anschluss daran eine neue Verhandlungsrunde über konventionelle Rüstungskontrolle anstreben. Denkbare Themen solcher Verhandlungen sind die Harmonisierung der verschiedenen Rüstungskontrollverpflichtungen, maritime Rüstungskontrolle und schnelle Eingreifkräfte. Ob die kollektive Entschlossenheit groß genug ist, über die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags hinauszugehen, ist fraglich. Je stärker hervorgehoben wird, dass der KSE-Prozess der Eckpfeiler europäischer Sicherheit ist, desto mehr werden die Bedeutung und das Potenzial anderer Rüstungskontrollmaßnahmen heruntergespielt.

Die Entwicklung der Rüstungskontrolle nach dem Kalten Krieg und insbesondere die jüngsten Ereignisse belegen die Bedeutung kooperativer Sicherheitsbeziehungen im euro-atlantischen Raum. Es scheint, dass der Geist der Zusammenarbeit aufgrund nicht immer berechtigter Forderungen auf der einen und einigen unbeugsamen Standpunkten auf der anderen Seite deutlich geschwunden ist. Es sollte allen Teilnehmerstaaten klar sein, dass die OSZE, einschließlich ihrer politisch-militärischen Dimension, nur dann erfolgreich arbeiten kann, wenn die Teilnehmerstaaten davon überzeugt sind, dass die Organisation in erster Linie dazu da ist, sie durch Zusammenarbeit und die Förderung des kooperativen Geistes zu unterstützen. Dazu bedarf es der Geduld und der Empathie gegenüber den Einstellungen anderer Teilnehmerstaaten.

Schlussfolgerungen

Die wichtigste Schlussfolgerung, die sich aus dem oben Gesagten ziehen lässt, ist die, dass Rüstungskontrolle sich in einem Prozess der Anpassung, gleichzeitig aber auch des relativen Niedergangs befindet. Darüber hinaus hat sie sich zu einer weitgehend technischen Angelegenheit entwickelt, die nur selten einen Spitzenplatz auf der politischen Agenda einnimmt. Wenn Europa, die Region mit dem umfangreichsten Regelwerk zur Rüstungskontrolle

überhaupt, diesen Bereich nicht weiterentwickelt, wird es Probleme bekommen, dessen Verfahren *mutatis mutandis* andernorts zur Anwendung zu empfehlen. Dies ist ein äußerst bedauerlicher Nebeneffekt des allgemeinen Bedeutungsverlusts traditioneller (verhandelter, zwischenstaatlicher) Rüstungskontrolle.

Dass der Abschluss internationaler Rüstungskontrollabkommen, die zum Erhalt des internationalen Status quo beigetragen haben, von der Agenda verschwunden ist, liegt an der Neuordnung der internationalen Machtverhältnisse. Symbolische Rüstungskontrollabkommen würden den Status der führenden Weltmacht daher wohl kaum beeinflussen. Andere scheinen jedoch ein deutlich stärkeres Interesse an ihnen zu haben. Dies gilt insbesondere für Russland, den größten Nachfolgestaat des Landes, dessen Status und Einfluss traditionell mit der Anbahnung und dem Abschluss von Rüstungskontrollabkommen assoziiert wurde.

Der anhaltende Bedeutungsverlust der Rüstungskontrolle geht offenbar auf das Zusammentreffen zweier Faktoren zurück: Bei dem einen handelt es sich um die Veränderung der Sicherheitslage, die zu Problemen führte, die – wenn überhaupt – nur marginal von Rüstungskontrollmaßnahmen beeinflussbar sind; der andere besteht in dem Bedeutungsverlust anderer Bereiche, in denen Rüstungskontrolle eine wichtige Rolle spielte. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat Rüstungskontrolle bei der Lösung von Sicherheitsproblemen keinen besonderen Stellenwert mehr. Der Bedeutungsverlust der Rüstungssteuerung beruht demnach in erster Linie auf objektiven Faktoren.

In einigen Fällen wurde dieser Umstand durch die Reaktion des Rüstungskontrollestablishments noch verschärft. Nicht nur Generale neigen dazu, den letzten Krieg noch einmal zu führen und ihre Planungen entsprechend auszurichten. Auch diejenigen, die mit Rüstungskontrolle befasst sind, tendieren dazu, vergangene Konflikte mit bereits vereinbarten Maßnahmen zu bannen, anstatt sich auf neue Herausforderungen zu konzentrieren. Wenn Rüstungskontrolle so gestaltet werden könnte, dass sie zur Beruhigung der Lage nach Konflikten beiträgt, oder – noch besser – wenn sie bei der Konfliktverhütung eine Rolle spielen würde, könnte sie einiges von ihrer verlorenen Bedeutung zurückerlangen. Die Bemerkung des Experten, der kurz nach dem Ende des Kalten Krieges schrieb, dass Rüstungskontrolle „in einem Umfeld hoher Spannung zwangsläufig bedeutungslos und in einem Umfeld niedriger Spannung überflüssig“ sei, hat sich bewahrheitet.⁴ Rüstungskontrolle, im engen Sinne des Kalten Krieges verstanden, ist auf absehbare Zeit dem Untergang geweiht. Entweder sie passt sich den gegenwärtigen Sicherheitsbedürfnissen an – dann sollte sie sich auf menschliche Sicherheit, d.h. auf Kleinwaffen und leichte Waffen, Munitionsbestände, MANPADS, flüssigen Raketentreibstoff und ähnliches konzentrieren –, oder sie wird sich auch weiterhin vor allem den Relikten der Vergangenheit widmen.

4 James Ferguson, The Changing Arms Control Agenda: New Meanings, New Players, in: Arms Control, September 1991, S. 197 (eigene Übersetzung).

Wie geht es weiter?

Man tut gut daran, die objektiven, subjektiven und zufälligen Faktoren bei der Analyse der Zukunft der Rüstungskontrolle auseinanderzuhalten. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass sich die objektiven Faktoren in absehbarer Zeit ändern werden, d.h. die wichtigsten Akteure und Konflikttypen werden gleich bleiben. Was subjektive Faktoren anbelangt, kann ein Wandel hingegen nicht ausgeschlossen werden. Auch wenn neue Regierungen in wichtigen Hauptstädten im OSZE-Raum, die neuen Überlegungen gegenüber aufgeschlossen sind, wohl kaum revolutionäre Veränderungen einleiten oder der Rüstungssteuerung eine Schlüsselrolle zuweisen werden, bringen sie verhandelten, rechtlich bindenden Sicherheitsmaßnahmen vielleicht doch weniger Vorurteile entgegen.

Europa könnte die Idee, seine Errungenschaften in der Rüstungskontrolle zu „exportieren“, weiterverfolgen und sich gleichzeitig mit einer Reihe von Themen befassen, die sich noch auf seiner eigenen Rüstungskontrollagenda befinden. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass die Einbeziehung von Rüstungskontrolle in die Beilegung von Konflikten oder ihr Export in andere Kontinente den politischen Bedeutungsverlust im euro-atlantischen Raum in absehbarer Zukunft kompensieren kann.

Im regionalen Zusammenhang besteht einige Hoffnung, dass einige Subregionen schrittweise Sicherheitsregime mit Rüstungskontrolle als integralem Bestandteil entwickeln. Zentralasien und der Persische Golf böten sich hier an. In Südasien könnten Verhandlungen über eine breite Palette vertrauensbildender Maßnahmen notwendig sein. Auch die Regionalisierung von Sicherheit im asiatisch-pazifischen Raum könnte „weiche“ Rüstungskontrollprozesse fördern. Offen ist jedoch, ob es in naher Zukunft möglich sein wird, den Schwerpunkt der Rüstungskontrolle von der subregionalen auf die regionale Ebene zu verlagern.

Insgesamt gesehen gibt es also keinen Grund anzunehmen, dass sich die heutige Funktion der Rüstungssteuerung grundsätzlich und dauerhaft ändern wird.

Zivil-militärische Beziehungen und Demokratie im neuen Europa¹

Einführung

Das Problem der zivil-militärischen Beziehungen stellt sich, seit es reguläre Streitkräfte gibt. Die Frage „Wer überwacht die Wächter?“ (*Quis custodiet ipsos custodes?*) geht auf den römischen Dichter Juvenal zurück. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 und der Irakkrieg jedoch lassen diese alte Frage in einem neuen Licht erscheinen. Vor nunmehr fast 20 Jahren leitete das Ende des Kalten Krieges vor allem im Osten Europas eine neue Ära in den zivil-militärischen Beziehungen ein. In der Sowjetunion und den übrigen osteuropäischen kommunistischen Staaten hatte sich ein besonderes Modell zivil-militärischer Beziehungen herausgebildet, in dem die Streitkräfte von der kommunistischen Partei tief durchdrungen waren, in Bezug auf militärische Angelegenheiten jedoch umfangreiche Autonomie genossen. Der Zusammenbruch des Kommunismus warf schwerwiegende Fragen hinsichtlich der zivil-militärischen Beziehungen in Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion auf: Wie schwierig würde es werden, das kommunistische Modell zivil-militärischer Beziehungen abzuschaffen und was würde an seine Stelle treten? Welche Probleme würden beim Aufbau demokratischer zivil-militärischer Beziehungen auftreten und inwieweit würden die Militärs dem demokratischen Wandel im Wege stehen? Die Einmischung des Militärs in den Putsch gegen den sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow im August 1991 und die zentrale Rolle des Militärs im Kontext von Nationalismus, Autoritarismus und Krieg, der den Jugoslawienkonflikt prägte, veranschaulichten die Gefahren lebhaft.

Heute, gegen Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts, sind die zivil-militärischen Beziehungen zumindest in einigen Ländern deutlich weiter entwickelt als in den ersten 15 Jahren der postkommunistischen Transformation, deren erste, 1989 begonnene Phase ganz offensichtlich beendet ist. Wesentliche demokratische Institutionen und eine entsprechende Praxis sind in den mittel- und osteuropäischen Staaten inzwischen fest verankert, was sich auch in ihren zivil-militärischen Beziehungen widerspiegelt. Ihr Beitritt zur NATO und zur EU zwischen 1999 und 2007 bekräftigte ihre Vollmitgliedschaft im Club der westlichen Demokratien.² Während einige Länder wie

1 Der Autor dankt Anthony Forster und Timothy Edmunds für wertvolle Anregungen zum Thema „zivil-militärische Beziehungen“ und Timothy Edmunds für seine Anmerkungen zum vorliegenden Beitrag.

2 Der Begriff „Mittel- und Osteuropa“ bezieht sich im vorliegenden Beitrag auf die Staaten der Visegrád-Gruppe (Ungarn, Polen, die Slowakei und die Tschechische Republik), die

z.B. die Ukraine und Georgien heute vor ähnlichen Herausforderungen stehen wie die mittel- und osteuropäischen Staaten in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts, haben sich in anderen postkommunistischen Staaten wie z.B. in Belarus und Usbekistan autoritäre Regime etabliert und auch Russland könnte sich in diese Richtung entwickeln. Die Erweiterung von NATO und EU hat zudem ein neues geopolitisches Umfeld geschaffen, die erweiterte NATO und die erweiterte EU bilden heute das Zentrum des neuen Europa; auch das wirkt sich auf die zivil-militärischen Beziehungen aus. Parallel dazu haben die Terroranschläge vom 11. September 2001, der US-amerikanische „Krieg gegen den Terror“ sowie die US-geführten Interventionen in Afghanistan und im Irak die zivil-militärischen Beziehungen vor neue Herausforderungen gestellt; das gilt insbesondere für die größeren westlichen Staaten. Die USA und ihre Verbündeten bedienen sich heute militärischer Mittel zur Durchführung komplexer und vielfältiger Operationen zur Bekämpfung von Terrorismus, zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und für den Einsatz in Staats- und Nationsbildungsprozessen, und sie planen dies möglicherweise auch in Zukunft zu tun. Dieser Trend wirft grundsätzliche Fragen zur Anwendung militärischer Mittel in der Weltpolitik und zu den Beziehungen zwischen zivilen politischen Führern und Militärs auf, wenn es darum geht, wann und wie militärische Mittel zum Einsatz kommen. Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Beitrag die zivil-militärischen Beziehungen im OSZE-Gebiet.

Die etablierten Demokratien

Die Staaten Westeuropas und Nordamerikas besitzen seit langem eingeführte Modelle zivil-militärischer Beziehungen, die in den meisten Fällen auf die Zeit nach 1945 oder noch davor zurückgehen.³ Sie sind etablierte Demokratien, in denen die zivile Kontrolle der Streitkräfte tief verwurzelt ist. Trotz dieser grundsätzlichen Gemeinsamkeit weichen die Modelle zivil-militärischer Beziehungen in den einzelnen Ländern jedoch erheblich voneinander ab. Unterschieden werden kann insbesondere zwischen Ländern, in denen die zivile politische Kontrolle über eine Berufsarmee ausgeübt wird, wie z.B. Großbritannien und die USA (zumindest seit der Einführung einer ausschließlich aus Freiwilligen bestehenden Armee im Jahr 1973), und denjenigen, die das Konzept des „Staatsbürgers in Uniform“ verfolgen, ein Modell, für das die Bundesrepublik Deutschland in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts zum Vorreiter wurde, das aber auch in zahlreichen anderen westeuropäischen Staaten anzutreffen ist. Das Ende des Kalten Krieges hatte auch in

baltischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen) sowie Bulgarien, Rumänien und Slowenien.

3 Ausnahmen sind lediglich Griechenland, Portugal und Spanien, die erst in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts zu Demokratien wurden.

Westeuropa und Nordamerika erhebliche Veränderungen in den zivil-militärischen Beziehungen zur Folge, wenn auch nicht solch dramatische wie die Transformationsprozesse im östlichen Teil Europas. Während des Kalten Krieges bestand die Hauptaufgabe der meisten westeuropäischen Streitkräfte in der Verteidigung des eigenen Staatsgebietes (oder des Territoriums der NATO-Verbündeten, was *de facto* eine Ausweitung der Landesverteidigung bedeutete). In den meisten westeuropäischen Staaten führte diese Ausgangssituation zu einem Modell zivil-militärischer Beziehungen, das auf Wehrpflicht und der Vorbereitung auf einen potenziellen Krieg mit dem Ostblock beruhte und bei dem Auslandseinsätze und tatsächliche Kampfeinsätze eher selten sind. Befürworter des „Staatsbürger-in-Uniform“-Konzepts argumentierten, die Wehrpflicht trage zu einer engen Bindung zwischen Soldaten und Bürgern bei und fördere die Unterstützung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung auf einen Verteidigungsfall. US-amerikanische Erfahrungen unterschieden sich hingegen in gewisser Hinsicht von denen der Westeuropäer: Die USA waren zentraler Akteur zweier wichtiger Kriege – in Korea und Vietnam – und es kommt nicht von ungefähr, dass beide Konflikte zu erheblichen zivil-militärischen Turbulenzen in den USA und letztendlich zur Abschaffung der Wehrpflicht geführt haben.

Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Verschwinden der „sowjetischen Bedrohung“ entfiel das wichtigste Argument für große stehende Heere und das Wehrpflichtmodell, wie sie in weiten Teilen des westeuropäischen Kontinents nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden waren. In der Folge wurden in mehreren westeuropäischen Staaten seit Beginn der 90er Jahre Militärreformen durchgeführt. Die Streitkräfte wurden erheblich reduziert und auf ein neues Aufgabenprofil – Auslandseinsätze (sowohl im Rahmen friedenserhaltender Maßnahmen als auch möglicher Kampfeinsätze, da die ursprüngliche Unterscheidung zwischen *Peacekeeping* und Kampfeinsatz im Zeitalter der Friedenserzwingung nicht mehr aufrechtzuerhalten war) statt Landesverteidigung – ausgerichtet, die Wehrpflicht wurde abgeschafft oder zumindest proportional verringert. Bis zur Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts hatten Belgien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien die Wehrpflicht abgeschafft oder mit ihrer Abschaffung begonnen.⁴ Die Abschaffung der Wehrpflicht in weiten Teilen West-, aber auch Mittel- und Osteuropas (siehe unten) weckte zwar vereinzelt erneut die Sorge, dass die enge Verbindung von Streitkräften und Gesellschaft, wie sie das „Staatsbürger-in-Uniform“-Konzept gewährleistete, aufgehoben werden könnte. Das bemerkenswerteste Charakteristikum der Diskussionen über die Abschaffung der Wehrpflicht war jedoch letztendlich der breite Konsens in dieser Frage in den betreffenden Ländern: Politiker, Militärführung und die Öffentlichkeit befürworteten die Reformen, die praktisch ohne Widerstand durchgeführt

4 Vgl. The death of conscription, BBC News Online, 29. Juni 2001, unter: <http://news.bbc.co.uk/2/low/europe/1414033.stm>; vgl. ebenso Cindy Williams, Draft Lessons from Europe, in: The Washington Post, 5. Oktober 2004, S. A25.

wurden. Ebenso wurde nur selten die Befürchtung geäußert, die Schaffung von Berufsarmeen gefährde die zivile demokratische Kontrolle der Streitkräfte oder bringe eine zu weitreichende Autonomie oder institutionelle Macht des Militärs mit sich. Die wichtigsten Ausnahmen beim Trend zur Abschaffung der Wehrpflicht in Westeuropa sind Deutschland, die Schweiz und die skandinavischen Staaten, allerdings haben auch sie generell die Zahl der Wehrpflichtigen bzw. die Dauer des Grundwehrdienstes reduziert. Aus verschiedenen historischen bzw. geostrategischen Gründen ist die Wehrpflicht in diesen Ländern tief verwurzelt, so dass sie sich vielleicht noch einige Zeit dem gesamteuropäischen Trend widersetzen werden (allerdings ist es durchaus denkbar, dass die Wehrpflicht in Deutschland mit zunehmender zeitlicher Entfernung zum Nationalsozialismus abgeschafft wird). Ironie der Geschichte: Während die USA seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts ihre europäischen Verbündeten zur Abschaffung der Wehrpflicht und zur Vorbereitung ihrer Streitkräfte auf zukünftige Auslandseinsätze gedrängt haben, hat die Überbelastung der US-amerikanischen Streitkräfte im Irak in Amerika den Ruf nach Wiedereinführung der Wehrpflicht laut werden lassen. Die öffentliche Opposition dagegen dürfte einen solchen Schritt allerdings ausschließen. Einige Experten sind der Meinung, dass die Abschaffung der Wehrpflicht und die Umstellung von der Landesverteidigung auf Auslandseinsätze Teil eines ganzen Bündels sicherheitspolitischer, technologischer und sozialer Trends zur Schaffung „postmoderner Streitkräfte“ sind. Moskos, Williams und Segal definieren postmoderne Streitkräfte anhand von fünf Kriterien: zunehmende gegenseitige Durchdringung des zivilen und des militärischen Bereichs, Abschwächung der Unterschiede innerhalb der Streitkräfte nach Truppengattung, Dienstgrad und Kampf- oder Unterstützungsaufgaben, Verlagerung des Zwecks der Streitkräfte von der Kriegführung auf Einsätze, die traditionell nicht als typisch militärisch angesehen werden, Ausrichtung auf internationale Militäreinsätze im Auftrag überstaatlicher Gebilde (z.B. Vereinte Nationen, NATO, Europäische Union) sowie die Internationalisierung von Streitkräften (z.B. durch die Aufstellung multinationaler Streitkräftestrukturen).⁵ Diese Trends sind heute in den meisten europäischen Streitkräften zu beobachten; das postmoderne Streitkräftekonzept spiegelt dabei sicherlich bedeutende Elemente des Zeitgeists in den gegenwärtigen zivil-militärischen Beziehungen wider. Dennoch kommt Anthony Forster in seiner umfangreichen Analyse zivil-militärischer Beziehungen in Europa zu dem Schluss, dass unterschiedliche historische Hintergründe, soziokulturelle Faktoren und unterschiedliche Formen der Streitkräfteorganisation auch weiterhin die Gestalt der europäischen Streitkräfte wesentlich beeinflussen

5 Vgl. Charles C. Moskos/John Allen Williams/David R. Segal, *Armed Forces After the Cold War*, in: Charles C. Moskos/John Allen Williams/David R. Segal (Hrsg.), *The Post-modern Military: Armed Forces After the Cold War*, New York 2000, S. 2.

werden und dass die europäischen Streitkräfte sich noch lange nicht auf ein einziges postmodernes Modell zu bewegen.⁶

Parallel zur Diskussion über postmoderne Streitkräfte wird in den USA noch eine weitere Debatte über die von mehreren Experten ausgemachte wachsende – und beunruhigende – Kluft zwischen den Wertvorstellungen und Weltanschauungen von Berufssoldaten einerseits und der Gesellschaft andererseits geführt.⁷ Während die Gesellschaft in ihren Einstellungen zu gesellschaftlichen Fragen, insbesondere zur Rolle der Geschlechter und zur Sexualität sowie ganz allgemein zu persönlichen Freiheiten, zunehmend liberaler geworden ist, sind Berufssoldaten in ihrer Haltung zu solchen Themen nach wie vor ausgeprägt konservativ. Ebenso unterstützt die Gesellschaft immer seltener die Anwendung militärischer Gewalt und lehnt hohe Rüstungsausgaben zunehmend ab, wohingegen Berufssoldaten eher bereit sind, den Einsatz militärischer Mittel zu unterstützen und auch höhere Rüstungsausgaben eher befürworten. Einige Experten kommen zu dem Schluss, dass eine gefährliche Kluft zwischen zivilen und militärischen Einstellungen entstanden sei, die eine Krise in den US-amerikanischen zivil-militärischen Beziehungen darstelle. Ein Musterbeispiel für die Debatten war das Thema „Schwule in den Streitkräften“: Der demokratische Präsident Bill Clinton hatte 1993 zu Beginn seiner Präsidentschaft ein Gesetz geplant, das es Homosexuellen gestattete, offen in den Streitkräften zu dienen, musste jedoch angesichts der Ablehnung einer solchen Initiative seitens der Republikaner und des Militärs einen Rückzieher machen. Stattdessen wurde die so genannte „*Don't ask, don't tell*“-Politik eingeführt, nach der Homosexuelle in den US-Streitkräften dienen dürfen, solange sie ihre sexuelle Orientierung geheim halten, während es den Vorgesetzten gleichzeitig untersagt ist, Nachforschungen über die sexuelle Orientierung ihrer Untergebenen anzustellen. Homosexualität in den Streitkräften reflektiert jedoch nicht nur die Spaltung zwischen Militär und Gesellschaft in den USA, sondern ist auch Teil des umfassenderen „Kulturkrieges“, der Spaltung zwischen Liberalen und Konservativen, die in den vergangenen Jahren eine große Rolle bei der Gestaltung der amerikanischen Gesellschaft und der amerikanischen Politik gespielt hat. Obwohl es sicherlich signifikante Unterschiede zwischen den gesellschaftlichen und politischen Einstellungen des Militärs und der Gesellschaft in den USA gibt, hieße es doch, deren Umfang und Bedeutung zu überschätzen, wollte man behaupten, dass sie eine Krise oder eine Bedrohung der demokratischen zivilen Kontrolle der Streitkräfte darstellen.⁸ Auch wenn Experten seit über zehn Jahren über die „Krise“ in den amerikanischen zivil-militärischen Beziehun-

6 Vgl. Anthony Forster, *Armed Forces and Society in Europe*, Houndmills 2006, S. 269.

7 Vgl. Richard H. Kohn, *Out of Control: The Crisis in Civil-Military Relations*, in: *The National Interest* 35/1994, S. 3-17.

8 Einen guten Überblick über die Debatte über die „Krise“ in den US-amerikanischen zivil-militärischen Beziehungen gibt John W. Peabody, *The „Crisis“ in American Civil-Military Relations: A Search for Balance Between Military Professionals and Civilian Leaders*, Strategy Research Project, Carlisle Barracks, PA, 2001, unter: <http://stinet.dtic.mil/cgiibin/GefTRDoc?AD=ADA390551&Location=U2&doc=GeTRDoc.pdf>.

gen diskutieren, scheint die Sorge, dass das Militär eine außer Kontrolle geratene Institution ist oder die demokratische zivile Führung untergraben könnte, in der breiten Gesellschaft offenbar nicht sehr groß.

Der „Krieg gegen den Terror“ und die Interventionen in Afghanistan und im Irak haben zu erneuten Spannungen in den zivil-militärischen Beziehungen in den USA und – wenn auch in geringerem Ausmaß – in anderen westlichen Demokratien geführt. Dabei gingen die Meinungen in erster Linie über die Kriegführung gegen den Irak auseinander: Während hochrangige US-amerikanische Militärs davon ausgingen, dass für den Einmarsch in den Irak und insbesondere für die Stabilisierung des Landes nach dem Einmarsch mehrere Hunderttausend Soldaten benötigt würden, vertrat die zivile Führung des Verteidigungsministeriums, insbesondere Verteidigungsminister Donald Rumsfeld und sein Stellvertreter Paul Wolfowitz, die Ansicht, dass eine kleinere Streitmacht ausreiche – eine Debatte, die die Zivilisten klar für sich entscheiden konnten.⁹ Je nach dem, aus welcher Perspektive man die Debatte betrachtet, kann sie entweder als Beispiel dafür interpretiert werden, wie unklug es ist, wenn eine zivile Führung den Rat professioneller Militärs ignoriert, oder aber dafür, dass eine zivile Führung sich gegenüber Militärbefehlshabern, die ihre Grenzen überschritten hatten, durchgesetzt hat. Vor dem Hintergrund der sich zunehmend verbreitenden Meinung, dass das Nachkriegsmanagement der USA im Irak ein Desaster ist, und angesichts des Arguments, dass eine wesentlich größere Militärpräsenz unmittelbar nach dem Sturz Saddam Husseins das nachfolgende Chaos wenigstens zum Teil hätte verhindern können, wird sich die Geschichte in dieser Debatte jedoch wohl eher auf die Seite der US-Militärführung als auf diejenige der Zivilisten stellen. Überhaupt sind hochrangige Militärs sowohl in den USA als auch in Großbritannien im Gefolge des Irakkriegs offenbar eher bereit, öffentlich Kritik an der Politik ihrer Regierungen zu üben, und zwar sowohl mit Blick auf die Operationen im Irak und in Afghanistan als auch hinsichtlich des Zustands der Streitkräfte, was ihre Ausrüstung und die soziale Absicherung der Soldaten anbelangt. So forderte beispielsweise der neue britische Generalstabschef General Sir Richard Dannatt im Oktober 2006 öffentlich den Abzug der britischen Streitkräfte aus dem Irak und kritisierte die Auswirkungen des Irak- und des Afghanistaneinsatzes auf die Streitkräfte, womit er frühere Grenzen der Kritik an seinen zivilen Vorgesetzten deutlich überschritt.¹⁰ Es gibt also Anzeichen dafür, dass Militärs neuerdings wieder stärker den Willen dazu zeigen, die in den vergangenen Jahren gestiegene und unumstrittene Dominanz des Zivilen in den zivil-militärischen Beziehungen in Frage zu stellen.

9 Vgl. Michael C. Desch, *Bush and the Generals*, in: *Foreign Affairs* 3/2007, S. 97-108.

10 Vgl. Richard Norton-Taylor, *General gives voice to army's unspoken fears*, in: *The Guardian*, 13. Oktober 2006; Mark Townsend/Ned Temko, *How army chief staged No 10 ambush*, in: *The Observer*, 15. Oktober 2006.

Die Auseinandersetzungen zwischen Regierungen und Militär über den Irakkrieg spiegeln einen generellen Trend wider: Nach dem Kalten Krieg und nach den Anschlägen vom 11. September sind die USA und andere westliche Staaten in ein Zeitalter eingetreten, das von einigen Beobachtern als das Zeitalter der „selbst gewählten Kriege“ („*wars of choice*“) – humanitäre Interventionen, Eingriffe in Staatsbildungsprozesse sowie Operationen zur Bekämpfung von Terrorismus und zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – beschrieben wird, die sich erheblich von den „notwendigen Kriegen“ („*wars of necessity*“) der Vergangenheit unterscheiden. Die Staaten haben dabei die Wahl, ob sie sich an einer Operation beteiligen oder nicht und wie diese militärisch durchzuführen ist. Diese Wahlmöglichkeiten erzeugen wiederum neue zivil-militärische Spannungen. Im klassischen Modell demokratischer zivil-militärischer Beziehungen entscheidet die zivile politische Führung darüber, *ob* ein Krieg geführt wird oder nicht, die operativen Beschlüsse darüber, *wie* der Krieg geführt wird, bleiben hingegen weitgehend den militärischen Befehlshabern überlassen.¹¹ Diese Unterscheidung war zwar immer schon ein wenig unrealistisch, im heutigen Zeitalter der „selbst gewählten Kriege“ wird sie aber zunehmend problematischer: Zivile politische Führungen mischen sich in operative militärische Entscheidungen, z.B. über Truppenstärke, Zielauswahl und Einsatzregeln, wesentlich stärker ein, als es bislang üblich war; gleichzeitig haben operative Fragen, z.B. welche Einsatzkräfte benötigt werden, welche Taktik zur Anwendung kommen soll und wie viele Opfer es wahrscheinlich geben wird, immer größeren Einfluss auf die strategische Entscheidung, ob überhaupt Streitkräfte eingesetzt werden sollen, wodurch die Militärs zunehmend Einfluss auf solche politischen Entscheidungen gewinnen. Einige Experten halten es daher für erforderlich, die zivil-militärischen Beziehungen wieder in ein Gleichgewicht zu bringen, das den „zivilen Führungen die politische Entscheidungsbefugnis einräumt und den Militärs weiten Spielraum für operative und taktische Entscheidungen zur Erfüllung einer Mission lässt“.¹² In den „selbst gewählten Kriegen“ hat jedoch nun einmal die Art und Weise, *wie* Militäreinsätze geführt werden, zunehmenden Einfluss auf die Entscheidung, *ob* man sie überhaupt durchführt. Die Rückkehr zu einer idealisierten zivil-militärischen Arbeitsteilung ist daher eher unwahrscheinlich, so dass die USA und ihre westlichen Verbündeten in Zukunft wahrscheinlich mit weiteren zivil-militärischen Spannungen in diesen Fragen rechnen müssen.

11 In seinem Standardwerk über zivil-militärische Beziehungen unterschied Samuel Huntington zwischen „subjektiver ziviler Kontrolle“ der Streitkräfte, bei der das Risiko besteht, dass das Militär in die Politik hineingezogen wird, und „objektiver ziviler Kontrolle“ der Streitkräfte, die einerseits eine starke zivile politische Kontrolle des Militärs gewährleistet, andererseits aber dessen professionelle Sachkompetenz anerkennt und ihm im militärischen Bereich den Vortritt lässt. Vgl. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA, 1957, S. 80-97.

12 Desch, a.a.O. (Anm. 9; eigene Übersetzung).

In den Ländern Mittel- und Osteuropas und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion fanden nach dem Ende des Kalten Krieges 1989/1990 wesentlich drastischere Veränderungen in den zivil-militärischen Beziehungen statt als in den etablierten Demokratien Westeuropas und Nordamerikas. Für die Staaten Ost- und Mitteleuropas war die Reform der zivil-militärischen Beziehungen zudem nur ein Teil der „doppelten Herausforderung“, demokratische politische Systeme aufzubauen und Marktwirtschaften einzuführen. Für die ehemaligen Teilrepubliken Jugoslawiens und der Sowjetunion kam noch eine dritte Aufgabe hinzu: der Aufbau neuer staatlicher Strukturen. Für die demokratischen Anführer der Revolutionen von 1989 (und für einige politische Führer in der früheren Sowjetunion und im ehemaligen Jugoslawien, wenn auch bei Weitem nicht für alle) waren diese Herausforderungen wiederum Teil einer umfangreichen Westernisierung, d.h. des Aufbaus liberaler Demokratien nach westlichem Vorbild und der Integration ihrer Länder in zentrale westliche Institutionen wie die EU und die NATO.

Das kommunistische Modell zivil-militärischer Beziehungen, das die mittel- und osteuropäischen Staaten geerbt hatten, hatte eine Reihe besonderer Merkmale. Die Streitkräfte waren relativ tief von der kommunistischen Partei durchdrungen; in allen militärischen Einheiten gab es Parteizellen, Beförderungen innerhalb der Armee hingen von der zumindest formalen Loyalität der Partei gegenüber ab. Die Streitkräfte unterstanden zwar der allgemeinen zivilen politischen Kontrolle der kommunistischen Führung, die zivile Kontrolle der Verteidigungspolitik war jedoch schwach; Struktur und Organisation der Streitkräfte wurden in der Praxis nicht von zivilen Verteidigungsministerien, sondern von den Militärs geleitet. Nach dem Sturz der kommunistischen Regime standen die mittel- und osteuropäischen Länder daher vor der komplexen Herausforderung, sowohl die Streitkräfte zu entpolitisieren als auch neue Strukturen für die zivile politische Kontrolle der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik einzuführen.¹³ Die Entpolitisierung der Streitkräfte war dabei eigentlich die einfachere Aufgabe: Die kommunistischen Parteizellen in den Streitkräften waren schnell aufgelöst, die kommunistisch-politischen Schulungen wurden eingestellt und in den neuen Verfassungen wurde die Kontrolle der Streitkräfte durch demokratisch gewählte zivile Organe verankert. Dass dies relativ leicht vonstatten ging, ließ auch erkennen, dass die politische Loyalität des Militärs gegenüber dem kommunistischen System in der Realität zumindest teilweise oberflächlicher Natur und eher Ausdruck politischer Notwendigkeit als politischer Überzeugung gewesen war. Mitte der 90er Jahre gehörte die kommunistische Politisierung der Streitkräfte in Mittel- und Osteuropa weitgehend der Vergangenheit an: Die Verbindungen zwischen dem Militär und den kommunistischen Parteien bzw. deren Nach-

13 Vgl. Andrew Cottey/Anthony Forster/Timothy Edmunds (Hrsg.), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*, Houndmills 2002.

folgeparteien waren gekappt und die Gefahr, dass sich die Streitkräfte in die Innenpolitik einmischten, war gering, wenn überhaupt vorhanden.

Der Aufbau neuer Strukturen zur zivilen politischen Kontrolle der Verteidigungspolitik erwies sich hingegen als die schwierigere Aufgabe: Die faktische Kontrolle der Verteidigungspolitik und ihrer Umsetzung musste von den Generalstäben auf die Verteidigungsministerien übertragen, die Verteidigungsministerien, die beinahe ausnahmslos militärische Einrichtungen waren, mussten entmilitarisiert werden; ziviles Fachpersonal für Verteidigungsfragen musste ausgebildet, Mechanismen zur wirksamen Kontrolle der Verteidigungspolitik mussten eingeführt werden; ebenso musste die lückenlose Kontrolle der Verteidigungshaushalte und Rüstungsausgaben (die zuvor eher „schwarze Kassen“ unter der Kontrolle der Militärs waren – wenn sie überhaupt von irgend jemandem kontrolliert wurden) sichergestellt werden. Das alles waren komplizierte technische Aufgaben, deren Bewältigung zwangsläufig mehrere Jahre in Anspruch nehmen würde. Da sie aber auch die Macht der Streitkräfte als Institution bedrohten, war Widerstand aus den Reihen des Militärs bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich. Während der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts und bis ins neue Jahrtausend hinein leiteten die mittel- und osteuropäischen Regierungen mehrere Reformen zur Bewältigung dieser Probleme ein. Unterstützung und Druck aus dem Westen waren in diesem Prozess wichtig. Mit dem NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ sowie bilateraler Beratung und Unterstützung durch westliche Staaten standen den mittel- und osteuropäischen Staaten nicht nur technische Hilfe, sondern auch Modelle zur Verfügung, an denen sie sich orientieren konnten. Die NATO stellte klar, dass eine zukünftige Mitgliedschaft vom Erfolg der Reformen abhing – ein mächtiger Hebel zu einer Zeit, da die mittel- und osteuropäischen Staaten die Mitgliedschaft im Atlantischen Bündnis anstrebten. Insgesamt lief der ganze Prozess auf eine großangelegte Übung zur Einführung mittel- und osteuropäischer Militärs, Beamter, politischer Entscheidungsträger und politischer sowie administrativer Einrichtungen in die westlichen Standards in den zivil-militärischen Beziehungen und der Verteidigungspolitik hinaus.

Nach zehn bis 15 Jahren des Fortschritts sind die mittel- und osteuropäischen Staaten heute das, was Demokratisierungstheoretiker „konsolidierte Demokratien“ nennen: Länder, in denen es keine realistische Alternative mehr zur Demokratie gibt, in denen die demokratischen Strukturen zumindest halbwegs erfolgreich funktionieren, in denen keine nennenswerten Akteure die Demokratie in Frage stellen und in denen die Wahrscheinlichkeit eines massiven Zusammenbruchs demokratischer Politik gering ist.¹⁴ Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur NATO und zur EU in den Jahren

14 Zu einer umfassenden Bewertung der Transformation zivil-militärischer Beziehungen im postkommunistischen Europa siehe: Timothy Edmunds/Andrew Cottey/Anthony Forster (Hrsg.), *Civil-Military Relations in Postcommunist Europe: Reviewing the Transition*, London 2006. Die Studie wurde zuerst als Sonderausgabe der Zeitschrift *European Security* (1/2005) veröffentlicht.

1999 bis 2007 bedeutete nicht nur ihre Integration in zentrale westliche Institutionen, sondern symbolisierte auch den Abschluss ihrer postkommunistischen Transformation. In ihren zivil-militärischen Beziehungen ähneln diese Staaten inzwischen weitgehend den etablierten westlichen Demokratien: Ihre Streitkräfte sind demokratisch gewählten zivilen Entscheidungsträgern unterstellte apolitische Institutionen und die Organe zur Leitung der Verteidigungspolitik durch die zivile politische Führung funktionieren einigermaßen erfolgreich. Bemerkenswert ist, dass in den mittel- und osteuropäischen Staaten in den letzten zehn Jahren ähnliche verteidigungspolitische Reformmaßnahmen durchgeführt wurden wie in Westeuropa: Reduzierung der Gesamtstärke der Streitkräfte, Umstellung der Streitkräfte auf Auslandseinsätze sowie in vielen Fällen neuerdings auch die Abschaffung der Wehrpflicht.¹⁵ Einige Elemente zivil-militärischer Beziehungen in Mittel- und Osteuropa sind in den Staaten der Region allerdings noch umstritten: Militärische Nachrichten- und Spionageabwehrdienste sind in einigen Ländern nach wie vor Gegenstand heftiger Kontroversen, wobei zumeist kritisiert wird, dass sie noch von Mitarbeitern und Beziehungen aus kommunistischer Zeit geprägt und noch eng mit Russland verbunden sind.¹⁶ Aber auch wenn solche dunklen Ecken in den Streitkräften und Geheimdiensten bis heute nur teilweise reformiert wurden, sind sie kein Zeichen einer größeren Krise in den zivil-militärischen Beziehungen. Im weiteren Sinne sind solche Kontroversen auch Ausdruck der tiefen Gräben zwischen ehemaligen Kommunisten und der ehemaligen Opposition, die noch immer die Politik in Mittel- und Osteuropa prägen und sie insofern von westlicher Politik unterscheiden.

Während es den mittel- und osteuropäischen Staaten relativ gut gelungen ist, demokratische zivil-militärische Beziehungen herzustellen, ergaben sich in den übrigen postkommunistischen Staaten auf dem Balkan und auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion in den 90er Jahren verschiedene Kombinationen aus zum Stillstand gekommener Transformation, Autoritarismus und gewaltsam ausgetragenen Konflikten, die sich jeweils auch in ihren zivil-militärischen Beziehungen widerspiegelten. Seit dem Ende der 90er Jahre kam es in einigen dieser Staaten jedoch zu größeren politischen Veränderungen, die erneut Hoffnung auf Reformen und Integration in den Westen aufkeimen ließen. Was 1999 mit dem Tod des autoritären kroatischen Präsidenten Franjo Tuđman und ein Jahr später mit der Volksrevolution zum Sturz des serbischen Führer Slobodan Milošević begann, setzte sich 2003 mit der Rosenrevolution in Georgien, 2004 mit der Orangen Revolution in der Ukraine und

15 Vgl. Anthony Forster/Timothy Edmunds/Andrew Cottey (Hrsg.), *The Challenge of Military Reform in Postcommunist Europe: Building Professional Armed Forces*, Houndmills 2002; Jeffrey Simon, *NATO Expeditionary Operations: Impacts Upon New Members and Partners*, Occasional Paper, Washington, D.C., März 2005.

16 In Polen und Ungarn kam es vor einiger Zeit zu Kontroversen über Nachrichtendienste, Spionageabwehr und militärische Geheimdienste; vgl. *Of questionable intelligence*, in: *The Economist*, 24. Februar 2007, S. 24; *The Crisis of the Hungarian Intelligence Services*, Budapest Analyses Nr. 160, 10. Juli 2007, unter: http://www.budapestanalyses.hu/docs/En/Analyses_Archive/analysis_160_en.html.

2005 mit der Tulpenrevolution in Kirgisistan fort. Die Staaten des westlichen Balkans (Kroatien und Serbien sowie Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und das Kosovo, wobei davon ausgegangen wird, dass Letzteres in nicht allzu ferner Zukunft von Serbien unabhängig sein wird) befinden sich ebenso wie die ehemaligen Sowjetrepubliken Ukraine, Georgien, Moldau und Kirgisistan in unterschiedlichen Stadien einer Transformation, wie sie in den mittel- und osteuropäischen Staaten in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts stattgefunden hat.

Auch wenn die Schwierigkeiten zivil-militärischer Reformen in den Staaten des westlichen Balkans und in den ehemaligen Sowjetrepubliken mit denjenigen vergleichbar sind, vor denen die mittel- und osteuropäischen Staaten standen, sind sie doch aufgrund der gravierenden Folgen des Autoritarismus und der gewaltsam ausgetragenen Konflikte der 90er Jahre, tiefergehender innerer ethnischer und politischer Trennlinien sowie der insgesamt schwachen staatlichen Strukturen in diesen Ländern komplizierter. In Serbien und Kroatien beispielsweise waren die Streitkräfte tief in die jugoslawischen Kriege verstrickt und gewannen infolge ihrer Beteiligung an den Konflikten politischen Einfluss und wirtschaftliche Macht. Eine Reform der zivil-militärischen Beziehungen in Serbien und Kroatien bedeutet daher auch die Aushöhlung politischer und wirtschaftlicher Macht des Militärs, was auf den Widerstand der Streitkräfte stößt. Es war sicherlich kein Zufall, dass Serbiens reformorientierter Ministerpräsident Zoran Đinđić von Angehörigen der paramilitärischen Eliteeinheit „Rote Barette“ ermordet wurde.¹⁷ Militärreform in Kroatien und Serbien heißt aber auch, Militärangehörige, darunter ranghöchste Offiziere, an den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) in Den Haag auszuliefern, wogegen es insbesondere in Serbien noch heftige Widerstände gibt. Bosnien und Herzegowina ist seit dem Friedensabkommen von Dayton aus dem Jahr 1995 in zwei Entitäten, eine muslimisch-kroatische und eine serbische, aufgeteilt, die jeweils unabhängige Streitkräfte beibehalten haben; eine Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Streitkräfte hat inzwischen zur Errichtung gesamtstaatlicher Verteidigungsstrukturen geführt und man hat versucht, beide Armeen zu einer einzigen nationalen Armee zusammenzuführen. Auch wenn seit dem Jahr 2000 Fortschritte in dieser Hinsicht zu verzeichnen sind, bleibt Bosnien und Herzegowina im Großen und Ganzen ein geteilter Staat – und das gilt auch weiterhin für seine Streitkräfte. In einigen Ländern des westlichen Balkans, insbesondere in Albanien, Kroatien und Mazedonien, wurden bei der Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Streitkräfte erhebliche Fortschritte erzielt, was sich vermutlich in der Einladung, der NATO innerhalb der nächsten Jahre beizutreten, widerspiegeln wird. In den übrigen

17 Vgl. Timothy Edmunds, *Intelligence agencies and democratisation: Continuity and change in Serbia after Milosevic*, in: *Europe-Asia Studies* 1/2008, S. 25-48. Zwei Mitglieder der „Roten Barette“ wurden für die Ermordung Đinđićs 2007 zu maximal 40 Jahren Gefängnis verurteilt; vgl. Ian Traynor, *Paramilitary leader among 12 jailed for murder of pro-western Serb PM*, in: *The Guardian*, 24. Mai 2007.

Westbalkanstaaten sind die Fortschritte geringer; noch völlig unklar ist insbesondere, welchen Weg Serbiens Politik künftig gehen wird – und folglich auch, wie sich die zivil-militärischen Beziehungen entwickeln werden.¹⁸

Ähnliche Faktoren wie in den Staaten des westlichen Balkans erschweren die Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Verteidigungsstrukturen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. In der Ukraine wurden unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit Anfang der 90er Jahre nationale Streitkräfte und Strukturen zur politischen Kontrolle der Streitkräfte und zur Leitung der Verteidigungspolitik aufgebaut. Die tiefe Spaltung innerhalb des Landes in westlich orientierte Reformer und (Ex-)Kommunisten, die auch heute noch nach Russland blicken, hat jedoch in den meisten Bereichen der Politik, einschließlich der Verteidigungspolitik, zu einem politischen und bürokratischen Stillstand geführt. James Sherr beschreibt die Ukraine als ein Land, das zwar einen beachtlichen Bruch mit dem militärischen Erbe der Sowjetunion vollzogen hat, auch wenn dieser noch nicht abgeschlossen ist, das aber eine aufgeblähte, konservative und chronisch unterfinanzierte Armee zurückbehalten hat.¹⁹ Viele hofften, dass die Orange Revolution von 2004 der Auftakt zu drastischen Reformfortschritten wäre; die nachfolgenden Entwicklungen haben jedoch gezeigt, dass die Ukraine nach wie vor tief in westlich orientierte Reformer und deren Widersacher gespalten ist, was sehr wahrscheinlich weiterhin jede Reform, auch eine Reform der Verteidigungspolitik, blockieren wird. Seit der Rosenrevolution von 2003 ist Georgien von allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion der am weitesten westlich orientierte. Im Bereich zivil-militärische Beziehungen und Verteidigungspolitik wurden Reformen durchgeführt, die die nationalen verteidigungspolitischen Strukturen stärken und Georgien auf den Beitritt zur NATO vorbereiten sollen. Anstrengungen sowohl zur Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Verteidigungspolitik als auch zur Integration in die NATO werden jedoch durch die noch immer ungelösten Konflikte in Abchasien und Südossetien sowie durch Russlands unveränderten Einfluss im Land, in dem noch immer rund 3.000 russische Soldaten stationiert sind, beeinträchtigt. Die Reform der zivil-militärischen Beziehungen und der Verteidigungsstrukturen in den ehemaligen Sowjetrepubliken wird wahrscheinlich auch zukünftig noch stark von innenpolitischen und ethnischen Spaltungen sowie von ihrer Nähe zu Russland geprägt sein.

18 Einen Überblick über die Reform der zivil-militärischen Beziehungen und die Verteidigungsreformen in den Staaten des westlichen Balkans gibt Timothy Edmunds, *Security Sector Reform in Transforming Societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester 2007; vgl. ebenso David Greenwood (Hrsg.), *The Western Balkan Candidates for NATO Membership and Partnership*, Harmonie Paper 18, Groningen 2005.

19 Vgl. James Sherr, *Professionalisation of Armed Forces: The Case of Ukraine*, in: Forster/Edmunds/Cottey, (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 15), S. 226.

Autoritäre Nachzügler?

Anders als in den mittel- und osteuropäischen Staaten haben sich in einigen ehemaligen Sowjetrepubliken autoritäre Regime konsolidiert – oder sind vielleicht gerade im Begriff zu entstehen –, was sich auch in den zivil-militärischen Beziehungen besagter Staaten niederschlägt. In Belarus, Aserbaidschan und den zentralasiatischen Staaten errichteten (ehemals) kommunistische Führer in den 90er Jahren autoritäre Regime, in denen die Macht in den Händen des Präsidenten und der ihn umgebenden Elite konzentriert ist; Kontrollinstanzen wie Parlamente und Judikative sind schwach, die politische Opposition ist verboten oder in ihrer Tätigkeit stark eingeschränkt. Besonders beunruhigend ist, dass Russland sich seit Ende der 90er Jahre offenbar ebenfalls in diese Richtung bewegt: Die Macht hat sich in den Händen von Präsident Wladimir Putin und der ihn umgebenden Elite konzentriert, Parlament, Justiz und Medien sind weitgehend zu Instrumenten der Putin-Administration geworden, Oppositionsgruppen werden von der Staatsmacht zunehmend schikaniert und eingeschüchtert. Zwar hat Russland die formalen Institutionen einer Demokratie beibehalten, Kritiker sprechen allerdings bereits von einer Scheindemokratie.

Militär, Sicherheitskräfte und Nachrichtendienste gehören zu den zentralen Machtinstrumenten der herrschenden Regime. Das Verhältnis zwischen autoritären Herrschern und den verschiedenen Machtministerien und –institutionen wurde größtenteils aus kommunistischer Zeit übernommen: Militär, Sicherheitskräfte und Nachrichtendienste befinden sich unter der Kontrolle ziviler politischer Führer, besitzen jedoch erhebliche Autonomie und Macht. Die Beziehung ist eine Art Symbiose: Zivile Führer brauchen das Militär, die Sicherheitskräfte und die Nachrichtendienste für den Erhalt ihrer Herrschaft; im Gegenzug stellen die zivilen Machthaber den Institutionen Ressourcen zur Verfügung und gewähren ihnen bis zu einem bestimmten Grad Unabhängigkeit. Die regulären Streitkräfte sind dabei nicht einmal die wichtigsten Kräfte; die fraglichen Staaten unterhalten vielmehr umfangreiche bewaffnete Kräfte der inneren Sicherheit zum Umgang mit der innerstaatlichen Opposition. Dazu die *International Crisis Group*:

„Das Militär spielt in den zentralasiatischen Staaten [...] im täglichen politischen Leben eine geringere Rolle als die Innenministerien. Die Polizeikräfte sind in der Region wesentlich mächtiger als die Streitkräfte; ihnen gehören eigene bewaffnete Verbände für den Inlandseinsatz an. Sie spielen im politischen Leben eine bedeutende Rolle, die künftig vielleicht noch wachsen wird. [...] Die Kräfte der inneren Sicherheit stellen eine größere Bedrohung für die Stabilität dar und zeigen

mehr Widerstand gegenüber tiefgreifenden wirtschaftlichen und politischen Reformen.“²⁰

Dass diese Einschätzung richtig ist, wurde während des Massakers in Andischan im Mai 2005 deutlich, als die usbekische Regierung bewaffnete Truppen des Innenministeriums und des nationalen Sicherheitsdienstes einsetzte und auf Demonstranten schießen ließ, wobei mehrere hundert Menschen getötet wurden. Auch in Belarus und Kasachstan wurden innere Sicherheitskräfte zur Auflösung von Demonstrationen eingesetzt.

In Russland ist die Situation komplizierter, jedoch haben sowohl die regulären Streitkräfte als auch die Kräfte der inneren Sicherheit wichtige Funktionen. Die sowjetische Militärführung spielte eine wichtige Rolle im gescheiterten Putschversuch gegen Michail Gorbatschow, der 1991 die Auflösung der Sowjetunion einleitete. In der Ära Jelzin wurde viel über die politischen Loyalitäten des russischen Militärs diskutiert, obwohl die Streitkräfte sich 1993 im Konflikt mit der Staatsduma auf die Seite von Boris Jelzin schlugen und das Dumagebäude beschossen hatten, um den Präsidenten im Kampf um den Machterhalt zu unterstützen. Die Machtministerien – das Verteidigungsministerium, das Innenministerium und der Inlandsgeheimdienst der Russischen Föderation (Föderaler Sicherheitsdienst/FSB, der Nachfolger des sowjetischen KGB) – spielten eine zentrale Rolle beim Aufstieg Wladimir Putins, selbst ehemaliger KGB-Offizier, zum Präsidenten.²¹ In der Tat wird die Ära Putin häufig als die Zeit des Aufstiegs der aus dem Militär, den Sicherheitskräften und dem FSB stammenden Silowiki (abgeleitet von der russischen Bezeichnung der Machtministerien bzw. Machtstrukturen, *silowie ministerstva/strukturi*) charakterisiert. Die Machtministerien sind sowohl Werkzeug als auch zentraler Bestandteil des Regimes von Präsident Putin, in dem die Silowiki die Präsidentialadministration dominieren. Das russische Militär, die Sicherheitskräfte und die Geheimdienste konnten sich daher demokratischen Reformen der Art, wie sie in Ost- und Mitteleuropa in den 90er Jahren durchgeführt wurden, erfolgreich widersetzen. Wie Stephen Blank beobachtet hat, wird „[...] die demokratische Reform der russischen Streitkräfte seit 1985 von der Armee systematisch blockiert. Heute sind sowohl die Öffentlichkeit als auch die Duma von der Militärpolitik ausgeschlossen und auch die führenden Mitglieder der Regierung haben entweder nicht genügend Kenntnisse oder aber nicht den politischen Willen, diese Barriere zu durchbrechen.“²² Es war sicher kein Zufall, dass der stellvertretende Ministerpräsident Sergei Iwa-

20 International Crisis Group, Central Asia: The Politics of Police Reform, Asia Report Nr. 42, Osch/Brüssel, 10. Dezember 2002, S. 1, unter: http://www.crisisweb.org/library/documents/report_archive/A400843_10122002.pdf (eigene Übersetzung).

21 Vgl. Brian D. Taylor, Power Surge? Russia's Power Ministries from Yeltsin to Putin and Beyond, PONARS Policy Memo Nr. 414, Washington, D.C., Dezember 2006, unter: http://www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0414.pdf.

22 Stephen Blank, The Russian Bourbons: Civil-Military Relations and Pressure on Georgia, in: Central Asia-Caucasus Analyst, 9. Oktober 2002, unter: <http://www.cacianalyst.org/?q=node/113/print> (eigene Übersetzung).

now vor den russischen Präsidentschaftswahlen im März 2008 neben Dmitri Medwedjew zu den aussichtsreichsten Kandidaten für die Nachfolge Putins zählte, der nach seiner Wahl in den Jahren 2000 und 2004 laut Verfassung kein drittes Mal kandidieren durfte: Iwanow war zwischen 2001 und 2007 Verteidigungsminister und arbeitete zuvor für den russischen Geheimdienst. Dazu Ian Bremmer und Samuel Charap:

„Egal wer zum nächsten Präsidenten Russlands gewählt werden wird – die Silowiki werden bleiben. Sie sind so tief in der Bürokratie verwurzelt, dass es unmöglich wäre, sie aus der russischen Politik und Wirtschaftspolitik zu entfernen. Selbst wenn es ihnen nicht gelingen sollte, jemanden aus den eigenen Reihen zum Nachfolger Putins zu befördern, ist es praktisch sicher, dass sie eine wesentliche Rolle im Auswahlprozess spielen und die politische und wirtschaftliche Agenda des neuen Präsidenten für die kommenden Jahre mitgestalten werden.“²³

Die Beziehungen zwischen politischer Macht und dem Militär bzw. den Sicherheitsinstitutionen in Russland ist damit von demokratischen Standards weit entfernt; eine echte Reform dieser Beziehungen wird ohne grundsätzliche Veränderungen in der russischen Politik nicht machbar sein.

Die farbigen Revolutionen haben gezeigt, dass politischer Wandel im post-sowjetischen Raum möglich ist, auch wenn das Massaker von Andischan 2005 ebenfalls deutlich gemacht hat, wie weit Regierungen unter Umständen zu gehen bereit sind, um sich solchen Veränderungen zu widersetzen. Die Probleme, mit denen Georgien, die Ukraine und Kirgisistan seit den Revolutionen konfrontiert sind, zeigen jedoch auch, dass die Hindernisse für Reformen und demokratische Konsolidierung selbst dann noch sehr hoch sind, wenn die autoritären Regime abgesetzt wurden. Angesichts der engen Verflechtungen zwischen politischer Macht und Sicherheitsinstitutionen, wie sie in den ehemaligen Sowjetrepubliken seit den 90er Jahren entstanden sind, wird der Weg zur demokratischen Reform der zivil-militärischen Beziehungen und des Sicherheitssektors im weiteren Sinne wahrscheinlich lang und steinig werden.

Schlussfolgerungen

Der Beitrag hat einen kurzen Überblick über die zivil-militärischen Beziehungen und insbesondere über die demokratische Kontrolle der Streitkräfte im OSZE-Gebiet gegen Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts gegeben. Die Länder im OSZE-Gebiet können grob in drei Gruppen unterteilt werden, die sich nach dem Modell ihrer zivil-militärischen Beziehungen von-

23 Ian Bremmer/Samuel Charap, The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want, in: The Washington Quarterly, 1/2006-07, S. 91 (eigene Übersetzung).

einander unterscheiden. In den etablierten Demokratien Westeuropas und Nordamerikas ist die demokratische zivile Kontrolle des Militärs fest verwurzelt. Dennoch haben sich das Ende des Kalten Krieges und die Terroranschläge vom 11. September 2001 nicht unerheblich auf die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Ländern ausgewirkt: Viele, wenn auch nicht alle westeuropäischen Staaten, deren Streitkräfte während des Kalten Krieges Wehrpflichtarmeen waren, sind zu Berufarmeen übergegangen, wodurch sich auch die Art der Beziehungen zwischen Militär und Gesellschaft in dem jeweiligen Land verändert hat. Gleichzeitig hat die neue Generation von Einsätzen, wie z.B. *Peacekeeping*-Missionen, humanitäre Interventionen sowie Operationen zur Terrorismusbekämpfung und zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, neue zivil-militärische Spannungen hinsichtlich der Entscheidungsfindung über derartige Operationen hervorgerufen. Die mittel- und osteuropäischen Staaten standen mit dem Ende des Kalten Krieges vor der ungleich radikaleren Aufgabe, Institutionen für die demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik aufzubauen. Die Entpolitisierung der Streitkräfte erwies sich dabei als die relativ gesehen leichtere Aufgabe, als schwieriger entpuppte sich der Aufbau wirksamer Institutionen für die demokratische zivile Kontrolle der Verteidigungspolitik. Seit Mitte des heutigen Jahrzehnts kann mit Fug und Recht davon ausgegangen werden, dass sich die demokratische zivile Kontrolle der Streitkräfte und der Verteidigungspolitik in den mittel- und osteuropäischen Staaten konsolidiert hat und dass die zivil-militärischen Beziehungen in diesen Staaten immer stärker denjenigen in den etablierten Demokratien Westeuropas und Nordamerikas gleichen. Die Staaten des westlichen Balkans und einige der ehemaligen Sowjetrepubliken, wie z.B. die Ukraine und Georgien, die ebenfalls in diese Gruppe gehören, befinden sich bei der Reform der zivil-militärischen Beziehungen heute offensichtlich in einem ähnlichen Stadium wie die mittel- und osteuropäischen Staaten in den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, wobei die Schwäche der staatlichen Strukturen und die Altlasten innerstaatlicher Konflikte die Reformbemühungen besonders erschweren. Eine dritte Staatengruppe bilden die autoritären oder semi-autoritären Nachfolgestaaten der Sowjetunion, zu denen heute wohl auch Russland gezählt werden muss. In diesen Ländern gehören die regulären Streitkräfte, wichtiger aber noch die bewaffneten Kräfte der inneren Sicherheit zu den Instrumenten der zivilen autoritären Herrschaft, haben jedoch auch selbst beachtlichen Einfluss behalten. Demokratische Reformen des Militärs und der Sicherheitskräfte bedürfen in diesen Ländern gesamtpolitischer Veränderungen.

Welche Rolle kann in diesem Zusammenhang die OSZE spielen? Für diejenigen Länder, die Mitglieder der EU und/oder der NATO sind bzw. die die Mitgliedschaft anstreben, sind diese beiden Organisationen auch hinsichtlich zivil-militärischer Beziehungen die wichtigsten internationalen Bezugsgrößen; EU und NATO bieten für die Reform der zivil-militärischen Beziehun-

gen sowohl Modelle als auch praktischen Rat an, sorgen notfalls aber auch für den notwendigen politischen Druck. Die OSZE verfügt hingegen über langjährige Erfahrung in der *gesamteuropäischen* Normensetzung in den Bereichen Demokratie und Sicherheit und in der praktischen Unterstützung von Transformationsländern. Ihr wichtigstes normatives Instrument in Bezug auf zivil-militärische Beziehungen ist der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit aus dem Jahr 1994, der eine Reihe allgemeiner Standards für die demokratische zivile Kontrolle von Streitkräften bereithält.²⁴ Es folgte zwar eine Reihe von Veranstaltungen, auf denen innerhalb der OSZE ein Informationsaustausch und Diskussionen über den Verhaltenskodex stattfanden; insgesamt überwiegt jedoch der Eindruck, dass viele OSZE-Teilnehmerstaaten diesem normativen Dokument bestenfalls bedingt Beachtung schenken.²⁵ Die OSZE leistet jedoch auch praktische Arbeit im Bereich zivil-militärischer Beziehungen, indem sie insbesondere Länder, die nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten oder politischer Transformation Reformen durchführen wollen, aktiv unterstützt und ihnen Informationen zur Verfügung stellt.²⁶ Angesichts der Vorbehalte Russlands und einiger anderer ehemaligen Sowjetrepubliken gegenüber der NATO und der EU hat die OSZE außerdem gewisse Vorteile, wenn es darum geht, mit diesen Staaten über zivil-militärische Beziehungen und die Reform des Sicherheitssektors zu sprechen, nicht nur weil sie Vollmitglieder der OSZE sind, sondern auch weil die OSZE politisch neutraler ist. Da sie sich zudem etwas allgemeiner mit dem Sicherheitssektor befasst, hat sie sich insbesondere auch im Bereich Polizeiarbeit etabliert: Die OSZE-Missionen und -Büros in den Ländern des westlichen Balkans und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion unterstützen diese Länder seit einigen Jahren im Bereich Polizeireform und die OSZE entsendet regelmäßig Experten als Berater für die Polizeiarbeit dorthin. Im OSZE-Sekretariat wurden die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU), der Posten eines Leitenden Polizeiberaters und das Online-Polizeinformationssystem POLIS eingerichtet; darüber hinaus hat das Sekretariat ein Handbuch für demokratische Polizeiarbeit²⁷ herausgegeben. Die Möglichkeiten der OSZE, die zivil-militärischen Beziehungen – und den Sicherheits-

24 Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kapitel B.5, S. 18-26.

25 Vgl. Alexandre Lambert, Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons Learned from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper Nr. 11, Genf, Juli 2006.

26 Aktuelle Beispiele für Aktivitäten der OSZE im Bereich zivil-militärischer Beziehungen sind dem BDIMR-Programm für Menschenrechte in den Streitkräften zu entnehmen; vgl. dazu: Citizens in uniform: protecting human rights in the armed forces, OSCE Feature, 21. September 2006, unter: <http://www.osce.org/item/20641.html>; vgl. ebenso: OSCE meeting in Baku discusses standards in civil-military relations, OSCE Press Release, Baku, 14. Februar 2007, unter: <http://194.8.63.155/item/23302.html>.

27 Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien 2006.

sektor im Allgemeinen – in ihren Teilnehmerstaaten zu gestalten, sind zwangsläufig begrenzt. Dennoch hat sie die wichtige Aufgabe, die demokratischen Ansätze u.a. im Bereich der zivil-militärischen Beziehungen in einigen Teilnehmerstaaten am Leben zu erhalten und die Länder, die eine demokratische Kontrolle ihrer Streitkräfte und Sicherheitsdienste anstreben, mit unauffälliger, aber wertvoller praktischer Hilfe zu unterstützen.

Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität als strategische Polizeiangelegenheiten

Polizeiarbeit und Rechtsstaatlichkeit

Rechtsstaatlichkeit ist das Markenzeichen einer modernen Demokratie. Sie bedeutet – einfach ausgedrückt – gesellschaftliche Ordnung und Stabilität. Sie bedeutet Rechtssicherheit. Sie bedeutet Entscheidungen, die durchsetzbar sind und auch durchgesetzt werden. Sie bedeutet Schutz vor Willkür.

Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit ist der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE. Starke demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit tragen wesentlich dazu bei, dass Bedrohungen für die Sicherheit und die Stabilität gar nicht erst entstehen. Mängel in der Regierungsführung und Versäumnisse der Staaten bei der Schaffung geeigneter und funktionierender demokratischer Institutionen, die für Stabilität sorgen, können für sich allein genommen schon den Nährboden für eine Vielzahl von Bedrohungen bilden.¹

Das Potenzial für inner- und zwischenstaatliche Konflikte in schwachen Staaten oder Transformationsländern verhält sich umgekehrt proportional zum Erfolg von Strategien zur Armutsbekämpfung. Wirtschaftliches Wachstum führt zu innerer Stabilität und politischer Reife, was wiederum die Ansprüche von Machtgruppen auf die Kontrolle über den Staat im Zaum hält und den Weg zu demokratischer Regierungsführung ebnet. Ohne Rechtsstaatlichkeit ist es unwahrscheinlich, dass das Wirtschaftswachstum anhält; dadurch entsteht das Risiko, dass staatliche Institutionen weiter verfallen und geschwächt werden, was sich wiederum unvermeidlich zerstörerisch auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Bevölkerung auswirkt und den Nährboden für Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität bereitet, u.a. auch durch die Verbreitung der organisierten Kriminalität.²

Die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit erfordert nicht nur Qualifizierungsmaßnahmen und den Aufbau von Institutionen im Bereich der Strafverfolgung, sondern auch vergleichbare und synchronisierte Verbesserungen im gesamten Bereich der Strafrechtspflege. Zudem verlangt das neue Paradigma, das Hauptaugenmerk zukünftig eher auf die Verhütung von Verbrechen als auf deren Verfolgung zu legen, da der Schutz eines Menschen davor, Opfer

1 Vgl. OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 1-12.

2 Vgl. Organization for Security and Co-Operation in Europe, Annual Report of the OSCE Secretary General on Police-Related Activities in 2005, SEC.DOC/2/06, 2. November 2006, Absatz 1.6.

eines Verbrechens zu werden, letztendlich auch den Schutz eines grundlegenden Menschenrechts bedeutet.³

Die Polizei ist die Basis der Rechtsstaatlichkeit. Sie spielt eine zentrale Rolle bei ihrer Herstellung und ist das Tor der Bürger zur Strafrechtspflege. Die Hauptaufgaben der Polizei in einem demokratischen Rechtsstaat sind:

- Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, der Achtung vor dem Gesetz und der Ordnung in der Gesellschaft,
- Schutz und Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten eines jeden, wie sie insbesondere in der europäischen Menschenrechtskonvention verankert sind,
- Verbrechensverhütung und -bekämpfung,
- Verbrechensaufklärung sowie
- die Unterstützung der Bevölkerung und die Erbringung von Dienstleistungen.⁴

Die Polizei kann Rechtsstaatlichkeit jedoch nur dann unterstützen, wenn sie selbst für ihre Handlungen zur Verantwortung gezogen werden kann, international anerkannte Normen einhält und die Menschenrechte, insbesondere diejenigen von Minderheiten und anderen schutzbedürftigen Gruppen, achtet. Überall dort, wo eine erfolgreiche Polizeiarbeit verwirklicht werden konnte, beruht diese ausnahmslos auf Partnerschaft mit der Bevölkerung, die von gegenseitigem Vertrauen und Respekt füreinander geprägt ist.⁵

Rechtsstaatlichkeit setzt voraus, dass die Polizei den Bürgern dient und frei ist vom Einfluss des politischen Establishments. Sie erfordert die Umwandlung einer „Polizeitruppe“ in einen „Polizeidienst“, was eine bahnbrechende Veränderung des Konzepts, der Philosophie und der Kultur der Polizeiarbeit bedeutet: vom Schutz des Staates zur Dienstleistung an der Bevölkerung.

Dass dieser Wandel notwendig ist, muss sowohl von der Bevölkerung als auch vom politischen Establishment anerkannt und akzeptiert werden. Die Polizeikultur und die Einstellungen der Polizei können nur die Kultur und die Einstellungen, die in der Gesellschaft, der die Polizei dienen soll, und im jeweiligen Regierungssystem vorherrschen, widerspiegeln – sie können weder reifer noch demokratischer sein. Die Öffentlichkeit hat das Recht, die Umwandlung der Polizei zu verlangen, ist aber gleichzeitig auch verpflichtet, diesen Wandel durch direkte Partizipation und eine klare Botschaft an das politische Establishment zu unterstützen, da die Politik des jeweiligen Landes ein entscheidender Faktor ist und bleibt. Die Geschichte eines Landes, seine Kultur und seine Traditionen sind mächtige Motoren des Wandels; die Re-

3 Vgl. ebenda, Absatz 1.7.

4 Vgl. Europarat, Ministerkomitee, Empfehlung Rec(2001)10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Europäischen Kodex für Polizeietik, angenommen vom Ministerkomitee am 19. September 2001, Anhang, Abschnitt 1, Zielsetzung der Polizei, Absatz 1.

5 Vgl. Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2005, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 5.9.

form der Polizei muss daher in lokaler Eigenverantwortung und unter der entschlossenen Führung der Politiker des betreffenden Landes, die eine klare Botschaft an die Polizeiführung senden müssen, erfolgen. Die Reform der Polizei ist in erster Linie ein Prozess von oben nach unten.

Die OSZE und Polizeiarbeit

Kooperative Sicherheit und verantwortungsbewusste Regierungsführung sind zwei der wichtigsten Stützpfeiler der OSZE und Polizeiarbeit kann zu beiden beitragen. Die Europäische Sicherheitscharta, die 1999 auf dem Istanbul Gipfeltreffen verabschiedet wurde, ist die Grundlage für die Arbeit der OSZE im polizeilichen Bereich. In ihr haben sich die OSZE-Teilnehmerstaaten verpflichtet, „die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken. Diese Aktivitäten können Folgendes beinhalten:

- Polizeiüberwachung, unter anderem auch um zu verhindern, dass die Polizei Handlungen setzt, die etwa eine Diskriminierung aus Gründen der religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit darstellen;
- Polizeischulung, die unter anderem folgende Aufgaben umfassen könnte:
 - Verbesserung der einsatzbezogenen und taktischen Fähigkeiten örtlicher Polizeidienste und Umschulung paramilitärischer Kräfte;
 - Vermittlung neuer, moderner Polizeimethoden, wie freiwillige Bürgerpolizei, Fähigkeiten zur Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus;
 - Schaffung eines Polizeidienstes, der sich aus Mitgliedern verschiedener Volksgruppen beziehungsweise unterschiedlicher religiöser Gemeinschaften zusammensetzt und das Vertrauen der gesamten Bevölkerung besitzt;
 - generelle Förderung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.⁶

Die OSZE wurde erstmals auf dem Balkan im Bereich der Polizeiarbeit tätig. Dort konzentrierte sie sich auf die Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit nach Konflikten durch den Neuaufbau und schließlich die Reform der Polizei. Die Lage war düster. Es mangelte an staatlicher Autorität, eine unbekannte Zahl von Waffen befand sich in den Händen der Bevölkerung, die Ar-

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, SUM.DOC/1/99, 19. November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 470-471, Absatz 44.

beitslosigkeit war hoch, die Wirtschaft lag danieder, gleichzeitig führten Korruption, der Vertrauensverlust in öffentliche Einrichtungen und die Zunahme des organisierten Verbrechens im stillschweigenden Einverständnis mit den politischen Eliten zu einem Anstieg der Kriminalität und zunehmender Unsicherheit, was letztendlich noch größere politische Instabilität zur Folge hatte. In Erkenntnis dieser Gefahr wurden umfangreiche Kapitel zur Reform und Überwachung der öffentlichen Sicherheitssysteme – und insbesondere der Polizeiapparate – in die Friedensvereinbarungen von Dayton, den Vertrag von Rambouillet und das Ohrider Rahmenabkommen aufgenommen.

Als die OSZE-Teilnehmerstaaten beschlossen, die Beteiligung der Organisation an der Polizeientwicklung auf den Südkaukasus und Zentralasien auszuweiten, mussten neue Ansätze gefunden und der Schwerpunkt verändert werden. In den genannten Regionen war es im Zuge des Übergangs zu demokratischer Staatsführung und Marktwirtschaft zu wirtschaftlicher Not, weitverbreiteter Armut und (später „eingefrorenen“) Konflikten gekommen, wobei allerdings der völlige Zusammenbruch staatlicher Institutionen weitgehend hatte vermieden werden können und auch die Herrschaftsstrukturen größtenteils intakt geblieben waren. Die Polizei nahm für sich in Anspruch, der Wahrer der Rechtsstaatlichkeit zu sein – allerdings mit dem kleinen Schönheitsfehler, dass sie aufgrund der Tatsache, dass die Rechtssysteme zumeist nicht reformiert worden waren, als Beschützer der Interessen der politischen und wirtschaftlichen Eliten bzw. ethnischer Mehrheiten wahrgenommen wurde. Von den Problemen, mit denen die Bürger im Alltag zu kämpfen hatten, war sie jedenfalls weit entfernt. Die OSZE musste sich daher zunächst darauf konzentrieren, innere Spannungen abzubauen und das Aufblühen von Konflikten zu verhindern, indem sie die schrittweise Einführung der Prinzipien demokratischer Polizeiarbeit unterstützte und förderte.

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass die OSZE keine Agentur für technische Zusammenarbeit ist – und das auch in Zukunft nicht sein will. In ihren Grundlagendokumenten ist nirgendwo vorgesehen, der Polizei technische Hilfe im großen Maßstab zu leisten. Sie überlässt dies bilateralen Zusammenarbeiten und anderen internationalen Organisationen. Die Rolle der OSZE besteht vielmehr darin, Einvernehmen darüber herzustellen, dass die OSZE-weite Implementierung bestimmter allgemein anerkannter Normen unverzichtbar ist; dabei geht es insbesondere um die Stärkung der Strukturen demokratischer Regierungsführung. Ziel der OSZE ist es, die Polizei zu einer solchen Struktur umzugestalten.

Die OSZE legt besonderen Wert auf den Schutz der Menschenrechte, der für die Organisation ein dimensionenübergreifendes Querschnittsthema ist. Terror und Verbrechen bedienen sich der Gewalt, der Korruption und der Einschüchterung, um die Rechtsstaatlichkeit auszuhöhlen und an ihre Stelle das Recht des Stärkeren zu setzen. Aber selbst der Kampf gegen das organisierte Verbrechen befreit die Polizei nicht von der Pflicht, die Menschenrechte einzuhalten. Um den Teilnehmerstaaten – und, wichtiger noch, Praktikern der

Strafrechtspflege – den Zugang zu einschlägigen, international anerkannten Standards, Normen und bewährten Verfahren zu erleichtern, hat die OSZE ein Handbuch für demokratische Polizeiarbeit zusammengestellt.⁷ Es legt die Ziele demokratischer Polizeiarbeit dar, erläutert die Bedeutung der Verpflichtung der Polizei zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, geht auf die Ethik der Polizeiarbeit, Menschenrechtsnormen sowie die zentrale Bedeutung der Verantwortlichkeit der Polizei vor dem Gesetz und gegenüber der Gesellschaft ein und beschreibt strukturelle Maßnahmen und Leitungsinstrumente, die notwendig sind, um demokratische Modelle der Polizeiarbeit einzuführen und aufrechtzuerhalten.

Mandat und Aufgaben des Leitenden Polizeiberaters und der SPMU

Der Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta, die gewissermaßen eine erste Vision von der Arbeit der OSZE im Polizeibereich enthielt, folgte eine stetig wachsende Zahl von Ministerratsbeschlüssen, mit denen diese Vision in die Praxis umgesetzt werden sollte. So wurde insbesondere auf dem neunten Ministerratstreffen in Bukarest (2001) der Beschluss gefasst, zur Bewältigung neuer Sicherheits Herausforderungen die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten zu verstärken und zu fördern, und zwar u.a. durch die Beratung oder die Vermittlung von Beratung durch Experten hinsichtlich der Erfordernisse einer wirksamen Polizeiarbeit (Bedarfsabschätzung) und deren Erfüllung sowie durch die Ermutigung zum Informationsaustausch zwischen den Teilnehmerstaaten über Erfahrungen und bewährte Polizeimethoden zur Bewältigung der neuen Herausforderungen.⁸

Der steile Anstieg der polizeilichen Aktivitäten der OSZE in Südosteuropa fiel zeitlich mit der Einrichtung des Postens eines Leitenden Polizeiberaters im OSZE-Sekretariat Ende 2001 zusammen.⁹ Er wird von einem Team aus Polizeibeamten und zivilen Polizeixperten unterstützt, der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU). Die SPMU wurde eingerichtet, „um die Teilnehmerstaaten besser in die Lage zu versetzen, auf Bedrohungen durch kriminelle Aktivitäten einzugehen, und sie bei der Befolgung rechtsstaatlicher Grundsätze zu unterstützen“.¹⁰ Die Aufgaben des Leitenden Polizeiberaters und der SPMU sind in zahlreichen Be-

7 Guidebook on Democratic Policing by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien 2006, auch unter: http://polis.osce.org/library/details?doc_id=2658.

8 Vgl. Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, MC(9).DEC/9, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, Bukarest 2001, MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, hier: S. 461-465, S. 463-464.

9 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 448, Einrichtung des Postens eines dienstzugeleiteten Leitenden Polizeiberaters im OSZE-Sekretariat, PC.DEC/448, 4. Dezember 2001.

10 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, a.a.O. (Anm. 1), S. 7, Absatz 32.

schlüssen des Ministerrats und des Ständigen Rates sowie in verschiedenen Aktionsplänen der OSZE näher spezifiziert.

Das erste einschlägigen Dokument war der *Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus* von 2001, der ebenso wie der Beschluss über die Aktivitäten im polizeilichen Bereich auf dem Neunten Ministerratstreffen in Bukarest angenommen wurde. Im Aktionsplan wird die Notwendigkeit festgestellt, „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 [zu] unterstützen“. Dazu können auch „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“ gehören. Der Beschluss stellt darüber hinaus fest, dass es dazu notwendig sei, die „derzeitigen polizeibezogenen Aktivitäten bei der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Konfliktnachsorge [zu] verstärken“.¹¹

In der 2002 in Porto angenommenen *Erklärung zum Menschenhandel* rief der Zehnte Ministerrat die Teilnehmerstaaten dazu auf, die internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Straftaten wie illegalem Drogen- und Waffenhandel und der Schleusung von Migranten zu verstärken. Er hob insbesondere die Notwendigkeit hervor, zum Zwecke „der strafrechtlichen Ermittlung und Verfolgung der für Menschenhandel Verantwortlichen im Einklang mit innerstaatlichem Recht und gegebenenfalls internationalen Verpflichtungen auch internationale Strafverfolgungsbehörden wie Europol und Interpol sowie die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)“¹² in diese Zusammenarbeit einzubinden. In diesem Zusammenhang wurde der Leitende Polizeiberater darum ersucht, dem Kampf gegen den Menschenhandel verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen.

Diese Aufgaben wurden im *OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels* aus dem Jahr 2003 näher ausgeführt. In dem Aktionsplan wird die SPMU damit beauftragt, das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit weiter zu fördern und den Informationsaustausch zwischen den Teilnehmerstaaten über bewährte Praktiken zu erleichtern, die von den Ermittlungsbehörden anzuwenden sind, um die Herkunft verdächtiger Vermögenswerte aus möglicherweise kriminellen, mit Menschenhandel im Zusammenhang stehenden Aktivitäten festzustellen. Die SPMU erhielt ebenfalls die Aufgabe, weiterhin

11 Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, Anhang zu Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, MC(9).DEC/1, 4. Dezember 2001, in: Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 8), S. 439-448, hier S. 444-445.

12 Erklärung zum Menschenhandel, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, Porto 2002, MC.DOC/1/02, 7. Dezember 2001, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 467-471, S. 470.

Ausbildungsmaterial über die Ermittlung bei Menschenhandel und Sexualstraftaten für Strafverfolgungsbehörden zu erstellen, Polizeiausbilder für die Durchführung von Schulungsveranstaltungen auszuwählen und die Finanzierung von Ausbildungskursen für Strafverfolgungsbehörden in OSZE-Teilnehmerstaaten zu erleichtern.¹³

Ein für die Polizeiarbeit im Umgang mit ethnischen Minderheiten wesentlicher Aspekt wird im *OSZE-Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet* von 2003 angesprochen. Die SPMU wurde in dem Aktionsplan damit beauftragt, den Teilnehmerstaaten bei der Erarbeitung von Programmen und vertrauensbildenden Maßnahmen – wie z.B. bürgernahe Polizeiarbeit – behilflich zu sein, die die Beziehungen zwischen den Roma und Sinti und der Polizei insbesondere auf lokaler Ebene verbessern, und eine Sammlung „bewährter Polizeipraktiken“ in der OSZE-Region zum Thema Polizeiarbeit und Roma- und Sinti-Gemeinden zusammenzustellen. Darüber hinaus erhielt sie die Aufgabe, den Teilnehmerstaaten dabei behilflich zu sein, „Verhaltenskodizes zur Verhütung rassebezogener Klischees und zur Verbesserung interethnischer Beziehungen auszuarbeiten“.¹⁴

Der *OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern* legte den Teilnehmerstaaten, dem Sekretariat, den Institutionen und den Missionen nahe, dafür zu sorgen, „dass alle Aktivitäten, Programme und Vorhaben der OSZE eine Geschlechterperspektive beinhalten. Das Ziel ist die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Praxis im OSZE-Gebiet, was für die umfassende Sicherheit wesentlich ist.“ Die SPMU wurde in diesem Zusammenhang insbesondere damit beauftragt, „verstärkt Projekte [zu] entwickeln, um die Teilnehmerstaaten im Umgang mit Straftaten im Zusammenhang mit sexueller Gewalt und bei der Aufnahme bestimmter Elemente – wie etwa eigene Ermittlungstechniken und Befragungsmethoden für den Umgang mit Opfern sexueller Gewalt einschließlich Kindern sowie Informationen über Leitsysteme für Opferhilfe – in die Lehrpläne für die Polizeiaus- und -fortbildung zu unterstützen“.¹⁵

2005 rückte der Kampf gegen das organisierte Verbrechen an die Spitze der Prioritätenliste der OSZE. Dies fand seinen Niederschlag in einem Beschluss über die *Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität*,

13 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 557 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC.DEC/557, 24. Juli 2003, Anhang: Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels, S. 7-8, gebilligt vom OSZE-Ministerrat im Dezember 2003, Beschluss Nr. 2/03, Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03, in: Elftes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), S. 37-82, hier: S. 45-46.

14 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 566, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, PC.DEC/566, 27. November 2003, S. 5, gebilligt vom OSZE-Ministerrat im Dezember 2003, Beschluss Nr. 3/03, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, MC.DEC/3/03, in: Elftes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), S. 65-82, hier: S. 69-70.

15 Beschluss Nr. 14/04, OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, MC.DEC/14/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, S. 41-58, hier: S. 50 und 54.

der vom 13. Ministerratstreffen der OSZE in Ljubljana im Dezember 2005 verabschiedet wurde. In ihm wird der Generalsekretär damit beauftragt, „den Teilnehmerstaaten auf Ersuchen Unterstützung durch die Mobilisierung technischer Hilfe einschließlich des notwendigen Fachwissens und der notwendigen Ressourcen von einschlägigen internationalen Organisationen, die für die Umsetzung des *Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* und der dazugehörigen Protokolle zuständig sind, zuteil werden zu lassen“. Der Ständige Rat der OSZE erhielt in diesem Zusammenhang die Aufgabe, „sich mit Unterstützung durch den Generalsekretär und die zuständigen OSZE-Institutionen mit der Entwicklung möglicher Hilfsmaßnahmen und -formen zu befassen, die für Teilnehmerstaaten auf Ersuchen abrufbar sein könnten, um die Funktionsweise ihrer Strafgerichtsbarkeit [...] zu verbessern und zu fördern“.¹⁶

Mit seinem Beschluss Nr. 758 über die *Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zur Drogenbekämpfung* beauftragte der Ständige Rat im Dezember 2006 den Generalsekretär und die einschlägigen OSZE-Institutionen damit, den Teilnehmerstaaten auf Ersuchen und in enger Absprache und Koordination mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) Unterstützung und Beratung in Fragen der Drogenbekämpfung zukommen zu lassen, u.a. in Form bewusstseinsbildender Aktivitäten, der Veranstaltung regionaler Arbeitstagungen und der Vermittlung von Ausbildung.¹⁷

In seinem Beschluss über die *Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern* ermutigte der 14. OSZE-Ministerrat, der im Dezember 2006 in Brüssel zusammengetroffen war, die maßgeblichen Durchführungsorgane der OSZE, ihr Augenmerk im Rahmen ihrer bestehenden Mandate auf das Problem der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu richten, einschließlich ihrer Verbindungen zum Menschenhandel, und betonte die Notwendigkeit, dass sie und die Teilnehmerstaaten bei der Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern mit anderen internationalen Organisationen, NGOs und der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten.¹⁸

Der 14. Ministerrat verabschiedete darüber hinaus einen Folgebeschluss über *organisierte Kriminalität*, mit dem er die Bedeutung, die die OSZE dem Thema beimisst, noch einmal bekräftigte. Zu den Aufgaben des Generalsekretärs und der einschlägigen Durchführungsorgane der OSZE gehört es demnach, sich im Rahmen ihres jeweiligen Mandats in ihren Strategien und Akti-

16 Beschluss Nr. 3/05, Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, MC.DEC/3/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 24-26, hier: S. 25 (Hervorhebung durch den Autor).

17 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 758, Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zur Drogenbekämpfung, PC.DEC/758, 5. Dezember 2006, S. 2.

18 Vgl. Beschluss Nr. 15/06, Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern, MC.DEC/16/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2006, S. 48-51, hier: S. 51.

vitäten verstärkt der maßgeblichen Rolle der Strafrechtspflege beim Aufbau von Institutionen und bei der Förderung der Rechtsstaatlichkeit zu widmen und dabei enger zusammenzuarbeiten und sich besser abzusprechen, um der Wechselwirkung zwischen den einzelnen Komponenten der Strafrechtspflege besser Rechnung zu tragen; ihr vorhandenes Know-how und ihre Erfahrung im Bereich der Strafrechtspflege und der organisierten Kriminalität als Grundlage heranzuziehen und diese zu festigen; und die Zusammenarbeit mit dem UNODC u.a. in Fragen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des illegalen Drogenhandels fortzusetzen.¹⁹

Die Tätigkeitsschwerpunkte der SPMU

Langfristiges Ziel der SPMU ist es, die Vision einer demokratischen Polizeiarbeit für das gesamte OSZE-Gebiet zu entwickeln und sie in die Praxis umzusetzen. Die Hilfestellung für die OSZE-Teilnehmerstaaten beim Kapazitäts- und Institutionenaufbau im Polizeibereich sowie bei der Verbesserung der Zusammenarbeit der Polizeidienste soll langfristig der Stärkung der nationalen Strafrechtspflegesysteme dienen. Die Umsetzung der Vision wird dazu beitragen, die Fähigkeiten zu vermitteln, die erforderlich sind, um neue Bedrohungen für Stabilität und Sicherheit wie z.B. organisierte Kriminalität und Terrorismus erfolgreich zu bekämpfen.

Der mittelfristige Aktionsplan der SPMU sieht die Unterstützung bei der Entwicklung grundlegender polizeilicher Fähigkeiten im gesamten OSZE-Gebiet vor. Ziel ist es, den Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, leistungsfähige Institutionen zu schaffen, die es ihnen ermöglichen, den Erfordernissen und Verpflichtungen, die sie mit der Unterzeichnung und Ratifizierung grundlegender internationaler Rechtsinstrumente eingegangen sind, nachzukommen. Die Sammlung bewährter Praktiken und Leitlinien sowie ihre Weitergabe an Polizeibehörden in den OSZE-Teilnehmerstaaten werden durch die direkte Hilfe beim Kapazitäts- und Institutionenaufbau in den Kernkomponenten der Polizeiorganisationen ergänzt.

Bürgernahe Polizeiarbeit

Aufgabe der Polizei im Allgemeinen und der uniformierten Polizei im Besonderen ist es, Verbrechen nicht nur aufzuklären, sondern sie auch zu verhindern. Erfolgreiche Verbrechenverhütung trägt in hohem Maße dazu bei, die Angst vor Verbrechen zu senken und kann damit ganz erheblich die Lebensqualität in einer Gemeinschaft erhöhen. Es haben wesentlich mehr Menschen Angst vor einem Verbrechen als tatsächlich von einem Verbrechen betroffen sind.

19 Vgl. Beschluss Nr. 5/06, Organisierte Kriminalität, MC.DEC/5/06 vom 5. Dezember 2006, in: ebenda, S. 20-23, hier: S. 22-23.

Verbrechensverhütung kann nur funktionieren, wenn Polizei und Öffentlichkeit gleichermaßen Engagement zeigen und Eigenverantwortung übernehmen. Beides zu erreichen erfordert jedoch, dass man sich beharrlich, permanent und nachhaltig darum bemüht. Im gesamten OSZE-Raum, im „Osten“ wie im „Westen“, und insbesondere in multiethnischen Gemeinschaften – die heute eher die Regel als die Ausnahme sind –, wird die Polizei häufig als Vollstrecker der Staatsgewalt angesehen. Diese Haltung kann dazu führen, dass Bevölkerung und Polizei sich voneinander entfremden, was die Fähigkeiten der Polizei, Verbrechen zu verhüten oder aufzuklären, drastisch einschränkt. Die Wiederherstellung des Vertrauens der Bevölkerung in die Polizei hat daher beim Übergang zur demokratischer Polizeiarbeit Vorrang. Der Aufbau gegenseitigen Vertrauens und gegenseitige Unterstützung sind erste Schritte zur Einführung eines Polizeiinstrumentariums, das auf die Verhütung von Massenkriminalität ausgerichtet und unter der Bezeichnung „bürgernahe Polizeiarbeit“ bekannt geworden ist.

Die Einführung von Methoden bürgernahe Polizeiarbeit gehört zu den zentralen Elementen der Strategie der OSZE, seit diese sich mit Polizeientwicklung befasst. Umfangreiche Projekte dazu wurden im Kosovo, in Serbien, in Montenegro, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in Kroatien durchgeführt. Nach der Einrichtung der SPMU wurde das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit von 2003 bis 2007 in Kirgisistan, Georgien, Armenien und Aserbaidschan eingeführt und in Kasachstan vorgestellt.

Die Verpflichtung zu bürgernahe Polizeiarbeit ist gleichbedeutend mit einer umfassenden Polizeireform, die einige sehr weitreichende Veränderungen nach sich zieht. Sie hat zum einen eine drastische strukturelle und kulturelle Veränderung der Polizei zur Folge: die Dienstleistungsmentalität. Darüber hinaus wird damit aber auch ein Personalmanagementsystem eingeführt, das auf transparenten Auswahl- und Einstellungsverfahren und leistungsbezogener Beförderung beruht und die Polizisten vor willkürlicher Versetzung oder Entlassung schützt. Nicht zuletzt gehört zur bürgernahen Polizeiarbeit auch die öffentlicher Aufsicht über die Polizei, die auf lokaler Ebene beginnt.

Bürgernahe Polizeiarbeit ist ein komplexes und vielschichtiges Konzept, dessen Umsetzung dementsprechend langwierig und teilweise widersprüchlich ist; rasche Ergebnisse sind daher nicht zu erwarten. Man sollte pragmatisch an die Sache herangehen und akzeptieren, dass Menschen, die jahrzehntelang Grund hatten, der Polizei zu misstrauen, sich nicht über Nacht bekehren lassen; umgekehrt wird auch die Polizei nicht von heute auf morgen die Öffentlichkeit bereitwillig als gleichberechtigten Partner in der Verbrechensbekämpfung betrachten. In den meisten Fällen musste sich die OSZE daher darauf beschränken, die eine oder andere Komponente bürgernahe Polizeiarbeit statt gleich das gesamte Konzept einzuführen.

Anfang 2007 führte diese Komplexität zum Beginn einer Strategiedebatte innerhalb der OSZE, in der es um die Frage geht, ob die OSZE ihren Einsatz nicht lieber auf die Gestaltung der Partnerschaft zwischen Polizei und Öff-

fentlichkeit beschränken sollte, statt sich gleich für die komplette „Werkzeugkiste“ bürgernaher Polizeiarbeit einzusetzen. Die Debatte befindet sich noch im Anfangsstadium; die SPMU unterstützt sie und ermutigt auch zu ihr, da sie diese Diskussion als einen ersten Vorstoß der Teilnehmerstaaten in Richtung auf die Formulierung einer OSZE-Doktrin zu einem polizeibezogenen Thema betrachtet.

Organisierte Kriminalität

Organisierte Kriminalität gehört zu den größten nichtmilitärischen Bedrohungen der Sicherheit in der OSZE-Region und betrifft ausnahmslos alle Teilnehmerstaaten. Zu ihr gehören Verbrechen wie Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Drogenhandel, mit denen sich insbesondere auch die OSZE befasst, aber auch andere Straftaten, die in der Öffentlichkeit einen weniger schlechten Ruf haben, Wirtschaft und Gesellschaft aber dennoch enormen Schaden zufügen, wie z.B. der Schmuggel mit gestohlenen Fahrzeugen oder mit Waren, die mit hohen Zöllen und Steuern belegt sind

Infolge der Globalisierung und des technologischen Wandels, insbesondere im Bereich Kommunikation, überschreiten kriminelle Aktivitäten zunehmend geographische und politische Grenzen. Ermittlungen im Bereich organisierte Kriminalität haben heutzutage üblicherweise eine beachtliche transnationale Komponente, die es erforderlich macht, Objekte, Drogen und aus Straftaten hervorgegangene Vermögenswerte rund um den Globus zu verfolgen. Zwar bleibt jeder OSZE-Teilnehmerstaat weiterhin hauptverantwortlich für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf nationaler Ebene, das Wesen der organisierten Kriminalität an sich erfordert jedoch den Zusammenschluss nationaler Bemühungen zur Schaffung eines gemeinsamen Strafverfolgungsraums.

Die internationale Gemeinschaft hat schlagkräftige Rechtsinstrumente zur Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität entwickelt. Dazu gehören an erster Stelle das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und dessen Zusatzprotokolle. Die SPMU ist bestrebt, die internationale Zusammenarbeit im Rahmen dieses Übereinkommens zu verstärken und den Teilnehmerstaaten bei seiner Ratifizierung und bei der Erfüllung ihrer Berichtspflicht behilflich zu sein. In den vergangenen zwei Jahren hat die SPMU in dieser Hinsicht sehr eng mit dem UNODC zusammengearbeitet. Die OSZE organisierte 2006 gemeinsam mit dem UNODC in Wien eine Veranstaltung, an der Vertreter aus 38 Ländern teilnahmen. Das Treffen diente dazu, den OSZE-Teilnehmerstaaten dabei behilflich zu sein, in der vorgegebenen Zeit eine Reihe von Fragebögen zur rechtlichen Begutachtung der Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens zu beantworten.

Zur wirksamen Bekämpfung der organisierten Kriminalität sind praktische Maßnahmen notwendig, mit denen verhindert werden kann, dass Straftäter mit ihren Verbrechen Profite machen. Mit am wichtigsten ist es dabei sicherzustellen, dass die Staaten über rechtliche Mittel verfügen, mit deren Hilfe illegal erworbenes Vermögen und Eigentum ermittelt, eingefroren, beschlagnahmt und eingezogen werden kann. Besondere internationale Einrichtungen zur Zusammenarbeit sind ebenfalls notwendig, um Staaten in die Lage zu versetzen, auf Anträge aus anderen Ländern, illegal erworbenes Vermögen einzufrieren oder einzuziehen, zu reagieren, und um konfiszierte Gewinne und Vermögen bestmöglich zu nutzen.

In den letzten Jahren sind die Produktion, die Verbreitung und das Herunterladen von Kinderpornographie im Internet zu einem großen Problem geworden, das auch die OSZE erkannt hat. Die SPMU führt seit mehreren Jahren in enger Zusammenarbeit mit dem *International Centre for Missing and Exploited Children* Maßnahmen durch, die dazu dienen sollen, die Kapazitäten der Polizei bei der Ermittlung von Straftaten in Zusammenhang mit der sexuellen Ausbeutung von Kindern zu erhöhen. Da das Internet noch ein relativ neues Medium ist, stehen Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter bei der Ermittlung und Verfolgung der Produktion und Verbreitung von Kinderpornographie vor zwei besonders großen Problemen: dem Fehlen einer umfassenden internationalen Gesetzgebungsstrategie zur Bekämpfung von Kinderpornographie und der technischen Komplexität neuer Technologien.

Terrorismus

Die Polizei ist zwar eine der wichtigsten Komponenten bei der Terrorismusbekämpfung, sie kann aber nicht isoliert vom übrigen Strafverfolgungssystem – und schon gar nicht isoliert von der Bevölkerung – agieren. Vertikale Kooperation innerhalb der Polizei ist eine der Voraussetzungen für die erfolgreiche Sammlung und Verwertung operativer Informationen. Horizontale Kooperation zwischen der Polizei und verschiedenen Regierungsstellen, Universitäten, Wissenschaftlern und nichtstaatlichen Organisationen trägt zu einem gemeinsamen Verständnis des Problems Terrorismus bei und hilft bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen.

Die Polizei muss jede Gemeinschaft für die Zusammenarbeit gewinnen, insbesondere auch solche, die zu den eher benachteiligten gehören. Zu diesem Zweck müssen sich die Polizei und generell alle öffentlichen und privaten Institutionen einer angemessenen Sprache bedienen, die niemanden verletzt.

Verständnis und gegenseitige Achtung herzustellen, Situationen herbeizuführen, die zur Vertrauensbildung beitragen, einen kontinuierlichen wechselseitigen Informationsfluss zwischen Polizei und Öffentlichkeit sicherzustellen – all dies trägt zu einem besseren Verständnis zwischen unterschiedlichen Kulturen bei. Dialog und Diskussion zwischen verschiedenen Meinungsströmungen verringern Spannungen. Die Förderung von gegenseitigem Ver-

ständnis und Toleranz – das ist die Philosophie, die die OSZE von Anfang an praktiziert hat.

Wahrscheinlich ist das Wichtigste bei den Bemühungen um die Verhütung von Terrorakten, zu verhindern, dass neue Terroristen angeworben werden. Die Verbreitung von Informationsmaterial, das zur Bildung junger Menschen beiträgt, könnte helfen, Botschaften, mit denen terroristische Organisationen Nachwuchs rekrutieren wollen, zu neutralisieren. Die Schlüsselrolle bei der Entschärfung solcher Botschaften kommt der Familie zu.

Angesichts der wachsenden Bedrohung durch Terrorismus wird es immer wichtiger, Maßnahmen zur Erhöhung des gegenseitigen Vertrauens zwischen Polizeibehörden und zwischen Polizei und Nachrichtendiensten zu ergreifen und neue Ansätze zu entwickeln, um nachrichtendienstliche Erkenntnisse für die Beweisführung nutzen zu können. Die Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Behörden, Polizei, Gerichten und Staatsanwaltschaften, ist entscheidend. Internationale polizeiliche Zusammenarbeit muss agieren, nicht reagieren. Es muss im Vorfeld geklärt sein, wie groß der Bedarf an Zusammenarbeit ist, und es muss sichergestellt werden, dass ausreichend Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Drogenbekämpfung

Die OSZE ist seit 2003 internationaler Partner der Pariser-Pakt-Initiative der VN. Dem Pariser Pakt gehören 55 Länder an, darunter 49 OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Staaten haben sich dazu verpflichtet, ihre Zusammenarbeit im Kampf gegen das Problem afghanischen Heroins im gesamten zentralasiatischen Raum zu verstärken. Die SPMU ist die Kontaktstelle des Pariser Pakts innerhalb der OSZE. Sie arbeitet mit der Pariser-Pakt-Initiative, die eine Plattform für Konsultationen zwischen allen betroffenen Staaten zur Verfügung stellt, auf fachlicher wie auf strategischer Ebene zusammen. Zu ihren wichtigsten Aktivitäten gehört die Mitwirkung an einer Datenbank, die unter der Bezeichnung ADAM (*Automated Donor Assistance Mechanism*) bekannt ist. ADAM koordiniert die gesamte Hilfe der Geberländer in der Region, einschließlich detaillierter Aufstellungen geleisteter Ausbildungsmaßnahmen und zur Verfügung gestellter Ausrüstung.

Im April 2007 richtete die SPMU eine von UNODC und OSZE gemeinsam veranstaltete regionale Fachtagung zum Thema Drogen in Zentralasien aus. An der Tagung nahmen die meisten der zentralasiatischen Staaten sowie Russland, die Mongolei und China teil. Auf der 50. Sitzung der Suchtstoffkommission der VN kam zur Sprache, dass rund 23 Prozent des afghanischen Heroins über zentralasiatische Routen transportiert wird. Hinsichtlich der transnationalen Zusammenarbeit gibt es erhebliche Probleme. Experten der SPMU und des UNODC befassten sich auf der Tagung mit Problemen im Bereich der Strafrechtspflege bei der Kooperation sowohl auf transnationaler Ebene als auch auf der Ebene innerstaatlicher Behörden. Es war die erste Ta-

gung zur rechtlichen Zusammenarbeit mit polizeilicher Beteiligung, was dem Ziel der OSZE, sich mit dem gesamten Spektrum der Strafrechtspflege zu befassen, entsprach.

Polizeiausbildung

Die Polizeiausbildung ist und bleibt der entscheidende Faktor, um die Polizeidienste zu verbessern und sie demokratischer, öffentlichkeitsorientierter und professioneller zu machen. Die OSZE unterstützt die Polizeiausbildung in erster Linie durch die Arbeit ihrer Feldoperationen. Im Mittelpunkt ihrer Polizeiunterstützungsprojekte und -programme steht der Ausbau der Kapazitäten nationaler Polizeiausbildungseinrichtungen; dazu gehören die Renovierung von Räumlichkeiten und Gebäuden ebenso wie die Bereitstellung der erforderlichen Ausstattung, von Unterrichtsmitteln und entsprechender Fachliteratur, die Einführung moderner interaktiver Ausbildungsmethoden, die Schulung einheimischer Ausbilder, Hilfe bei der Verbesserung der Ausbildungsmanagements sowie die Entwicklung neuer Lehrpläne.

Ein neues Verfahren bei der Entwicklung neuer Ausbildungspläne, bei der die SPMU Pionierarbeit geleistet hat, ist die „Twinning-Partnerschaft“. In einem Pilotprojekt wurde eine entsprechende Vereinbarung zwischen der Prager Polizeiakademie und dem Zentrum für polizeiliche Grundausbildung in Baku getroffen, die sich als äußerst fruchtbar erwiesen hat.

Last but not least hat die SPMU damit begonnen, Informationen über verschiedene Ansätze und bewährte Praktiken der polizeilichen Grundausbildung zusammenzustellen. Zu diesem Zweck hat die SPMU Arbeitskontakte zu einer Reihe von Polizeiausbildungsverbänden und -einrichtungen hergestellt, darunter die Europäische Polizeiakademie (*European Police College*, CEPOL), die *Association of European Police Colleges* (AEPC), das *International Training Centre* (ITC), die *International Law Enforcement Academy* (ILEA) sowie nationale Polizeiakademien und Ausbildungszentren in Deutschland, der Schweiz, der Tschechischen Republik, Russland, Rumänien, Estland und Slowenien. Oberstes Ziel ist es, gemeinsam herauszufinden, welche Verfahren gut funktionieren und welche nicht, und Polizeiausbildungseinrichtungen in der OSZE-Region entsprechend zu beraten, um sie so in die Lage zu versetzen, die Qualität ihrer Ausbildung zu verbessern und damit den Grad der Professionalisierung der uniformierten Polizeikräfte zu erhöhen, die am häufigsten Kontakt mit der Öffentlichkeit haben.

Das Online-Polizeiinformationssystem POLIS

Mit dem Ziel, eine harmonische und effektive Entwicklung der Polizeiarbeit im OSZE-Gebiet zu gewährleisten, erklärte es der Ministerrat in seinem Beschluss über Aktivitäten im polizeilichen Bereich aus dem Jahr 2001 für unabdingbar, das institutionelle Wissen, das sich im Zuge der Tätigkeit der

OSZE, örtlicher Initiativen und der Entwicklungsarbeit internationaler Organisationen und Behörden herausgebildet hat, zu bewahren, zu sammeln und weiterzugeben. Das Know-how, das im Zuge erfolgreicher Polizeireformen in Transformationsländern erworben wurde, ist zu einem großen Teil wieder verloren gegangen, so z.B. auch Erkenntnisse, die aus OSZE-Initiativen hervorgegangen waren, die beendet werden mussten, wenn die finanzielle Unterstützung eingestellt oder das Personal abgezogen wurde. Es ist derzeit schwierig, Lehren zu ziehen, die vielleicht auf vergleichbare Situationen anwendbar wären, da es keine Aufzeichnungen über die ergriffenen Maßnahmen, über Veränderungen, die zum Erfolg führten, oder über die Gründe, warum die eine oder andere Aktion gescheitert ist, gibt.

Der Aufbau einer zentralen Sammelstelle für polizeibezogenes Know-how gehört seit 2003 zu den Arbeitsschwerpunkten der SPMU. Das Ergebnis war die Entwicklung des Online-Polizeiinformationssystems POLIS (*Policing OnLine Information System*), einer *Website*, die Informationen über alle Aspekte der Polizeiarbeit im Rahmen der OSZE enthält und als gemeinsames Portal Praktikern und politischen Entscheidungsträgern polizeiliches Know-how, bewährte Verfahren und Erfahrungen aus den Feldoperationen der OSZE und anderer internationaler Organisationen zugänglich macht.²⁰ POLIS wurde den Polizeichefs der Teilnehmerstaaten und der Kooperationspartner auf der OSZE-Konferenz der Polizeichefs am 24. November 2006 in Brüssel offiziell vorgestellt.

Die wichtigsten Ziele von POLIS bestehen darin, den Polizeibehörden bei der Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz ihrer Polizeidienste durch Informationsaustausch behilflich zu sein und zur Verbesserung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit beizutragen, indem der Austausch von Wissen, praktischen Methoden und Fachkenntnissen zwischen den einzelstaatlichen Polizeidiensten erleichtert wird.

Wie nützlich die einzelnen Komponenten von POLIS – die digitale Bibliothek, die Profile der Polizeidienste der Teilnehmerstaaten und die Datenbank von Polizeiexperten – sind, hat sich bereits herumgesprochen. Aufgrund der mehrsprachigen Benutzeroberfläche – derzeit auf Englisch und Russisch bedienbar – spricht POLIS ein breites Benutzerspektrum an.

Schlussfolgerung

Die SPMU wird bei der Unterstützung der Polizeientwicklung auch in Zukunft nach dem Motto „die Polizei dient den Menschen“ vorgehen. Der Fokus bleibt zwar regional, handeln wird sie jedoch weiterhin lokal und pragmatisch, wobei die Entwicklung grundlegender polizeilicher Fähigkeiten im Mittelpunkt stehen wird. Die SPMU wird ihren flüssigen und flexiblen Arbeitsstil weiterentwickeln, um so neu entstehende Bedürfnisse und Krisen

20 Unter: <http://polis.osce.org>.

rechtzeitig erkennen und rasch auf sie reagieren zu können. Auf strategischer Ebene wird die SPMU auch weiterhin stets auf die Bedeutung von Zusammenarbeit und Dialog, sowohl innerhalb der OSZE als auch mit externen Partnern, hinweisen. Auf operativer Ebene steht die SPMU – eingedenk der Prämisse, dass Rechtsstaatlichkeit die entscheidende Voraussetzung für alle anderen Facetten nationalstaatlicher Entwicklung ist, und angesichts der Tatsache, dass die OSZE gut positioniert ist, um sowohl Kapazitäts- als auch Institutionenaufbau zur Optimierung der Strafverfolgung zu leisten – den Teilnehmerstaaten für Anfragen jederzeit zur Verfügung; dabei baut sie in folgenden Bereichen auf soliden Grundlagen in der OSZE-Region auf:

- Identifizierung und Weitergabe bewährter Methoden und Erfahrungen in Programmen und Strategien zur Polizeiarbeit,
- Koordinierung polizeilicher Aktivitäten,
- Zusammenarbeit und Koordination mit nationalen und internationalen Partnern,
- Kooperation mit Interessengruppen bei der Entwicklung regionaler Strategien zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität,
- Hilfestellung für internationale Organisationen und Teilnehmerstaaten bei der Ratifizierung und Implementierung internationaler Übereinkommen,
- Entwicklung von OSZE-Leitfäden in verschiedenen Feldern der Polizeiarbeit und
- Vertrauensbildung durch die Veranstaltung bzw. Förderung von Konferenzen, Seminaren und Expertentagungen zu polizeibezogenen Themen.

Mit ihrer Unterstützung will die SPMU die Strafverfolgung in einem Teilnehmerstaat oder in einer Region der OSZE im Interesse aller OSZE-Teilnehmerstaaten stärken. Ihr stetig wachsender Fundus an Wissen und Erfahrung wird zur Verbesserung der Strafrechtspflegesysteme und zur Entwicklung einer demokratischen Polizeiarbeit in der gesamten OSZE-Region beitragen. Bei ihrer Zusammenarbeit mit den OSZE-Teilnehmerstaaten und internationalen Partnern lässt sich die SPMU von der Vision leiten, letztendlich die Philosophie, die hinter der Polizeiarbeit steht, in der gesamten Region zu verändern.

Wirtschaftliche Transformation und
Begrenzung neuer Risiken

Umweltsicherheit – eine Schlüsselaufgabe für die OSZE

Hintergrund

Die OSZE ist die größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt und das wichtigste Instrument zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge in Europa. Seit ihrer Gründung im Jahr 1975 in Helsinki hat sich die politische Landschaft jedoch drastisch verändert. Im 21. Jahrhundert sind die Bedrohungen und Herausforderungen für unsere Sicherheit asymmetrisch, komplex, dynamisch und grenzüberschreitend. Globalisierung, zunehmende zwischenstaatliche Interdependenz und neuartige Bedrohungen für die Sicherheit, auch durch nichtstaatliche Akteure, führen dazu, dass die Grenzen zwischen den drei für die Arbeit der OSZE charakteristischen Dimensionen immer mehr verschwimmen; gerade dadurch aber wird ihr umfassender Sicherheitsansatz wichtiger denn je. Die OSZE muss daher ihre Bemühungen um einen noch intensiveren Dialog und eine noch engere Zusammenarbeit sowohl zwischen ihren Teilnehmerstaaten als auch mit Partnerorganisationen fortsetzen.

Nachhaltige Entwicklung und die Bedrohung unserer Umwelt genießen unter den neuen Herausforderungen absoluten Vorrang. Je weniger es der Menschheit gelingt, die lebenswichtigen Ökosysteme der Erde zu erhalten, desto schwerwiegender werden die Folgen umweltbedingter Veränderungen für heutige und zukünftige Generationen sein.

Unsere traditionellen Konzepte und Vorstellungen von nationaler Sicherheits- und Bündnispolitik und deren Grenzen werden von solchen Veränderungen auf den Prüfstand gestellt. Nimmt man sie als gegeben hin ohne auf sie zu reagieren, können diese Veränderungen zu – auch bewaffneten – globalen, regionalen, nationalen oder lokalen Konflikten führen. Geht man zudem davon aus, dass die Zusammenarbeit bei Umweltproblemen zur Stärkung der internationalen Sicherheit beiträgt, muss sich die OSZE, obwohl sie natürlich nicht als Umweltorganisation gedacht war, auch mit Umweltthemen befassen.

Auch in Zukunft werden die unmittelbaren Konfliktauslöser sowohl im OSZE-Gebiet als auch weltweit nationale und regionale Machtkämpfe, ideologische, ethnische, religiöse und nationale Spannungen sowie ausgeprägte ökonomische, soziale oder politische Ungleichheiten sein. Ein typisches Merkmal heutiger Konflikte ist der Teufelskreis aus politischer Instabilität und wirtschaftlicher Stagnation. Kommen jedoch die Folgen umweltbedingter Veränderungen, insbesondere des Klimawandels, noch hinzu, können sie die genannten Konfliktauslöser verschärfen und so das Risiko vor allem für

solche Staaten erhöhen, die ohnehin anfällig für Konflikte sind, in denen also z.B. die Staatsführung und die politischen Strukturen schwach und somit schlecht dafür gerüstet sind, zwischen konkurrierenden Interessen zu vermitteln.

Für die Prognose drohender Instabilitäten ist die OSZE gut positioniert: Ihr Mandat umfasst nicht nur „die Einschätzung potenzieller Sicherheitsrisiken [...] die ganz oder teilweise durch wirtschaftliche, soziale oder ökologische Faktoren bedingt sind“; ihre Aufgabe besteht auch darin, „in Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen Organisationen [...] ökonomische und ökologische Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region auf[zu]listen und [zu] überwachen“.

Die OSZE fungiert als eine Art Katalysator, indem sie Konflikte verhütet, ehe die zugrunde liegenden Probleme unter den Teilnehmerstaaten überhaupt zur Sprache kommen; außerdem dient sie als Plattform für präventive Diplomatie.

Umweltsicherheit

Der Zusammenhang zwischen Umwelt und Sicherheit steht regelmäßig im Mittelpunkt internationaler politischer und wissenschaftlicher Debatten. In den Berichten der Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC (*Environment and Security Initiative*) finden sich zahlreiche Belege dafür, wie kompliziert und kontextabhängig das Zusammenspiel von Umweltfaktoren und anderen Gefährdungen der menschlichen Sicherheit bei der Erzeugung oder der Reduzierung von Instabilität ist.¹ Konflikte haben zwar vielfältige Ursachen, wissenschaftliche Untersuchungen legen jedoch nahe, dass sich der Abbau, die Erschöpfung oder die falsche Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen in Verbindung mit demographischen Veränderungen in zweifacher Hinsicht negativ auf die regionale und internationale Stabilität auswirken kann.²

- zum einen dadurch, dass sie Missstände in und zwischen Gesellschaften verschärfen und vervielfachen: Je weniger Alternativen es gibt, je stärker Ungleichheiten wahrgenommen werden und je größer die Möglichkeiten der Bereicherung sind, desto mehr Gruppen konkurrieren um die

1 Zum Zusammenhang von Ressourcenknappheit und gewaltsam ausgetragenen Konflikten vgl. u.a. Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton 1999; Geoffrey Dabelko/Steve Loneragan/Richard Matthew, *State of the Art Review on Environment, Security and Development Cooperation*, IUCN/OECD Development Assistance Committee, 2000, unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/51/2446676.pdf> oder http://www.iisd.org/pdf/2002/envsec_oecd_review.pdf. Zum Zusammenhang von Ressourcenreichtum und Gewalt vgl. u.a. Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, *Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict*, IPA Policy Report, Oktober 2003, sowie Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, World Bank, 2003.

2 Vgl. Colin H. Kahl, *States, Scarcity and Civil Strife in the Developing World*, Princeton 2006.

Ressourcen, was die Wahrscheinlichkeit gewaltsam ausgetragener Konflikte erhöht;

- zum anderen dadurch, dass Staaten durch die Umleitung von Einkünften an Rebellenbewegungen und kriminelle Gruppen, das Herabdrücken der wirtschaftlichen Produktivität oder die Aushöhlung der Legitimität des Staates in den Augen nicht nur seiner Bürger, sondern auch ausländischer Investoren, geschwächt werden.

Umweltzusammenarbeit kann umgekehrt aber auch die Grundlage für die Konsolidierung des Friedens zwischen Staaten und für den Wiederaufbau und die Versöhnung nach einem Konflikt schaffen.³ Zahlreiche Studien belegen, dass Staaten in internationalen Wassereinzugsgebieten lieber kooperieren als um die Kontrolle über sie zu kämpfen.⁴

Umweltprobleme sind häufig grenzüberschreitend und können zu zwischenstaatlichen Spannungen führen. Das Konfliktrisiko kann durch die Kombination aus einer steigenden Nachfrage nach Ressourcen, die wiederum auf das Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig ansteigendem Pro-Kopf-Verbrauch zurückzuführen ist, und zu erwartender Umweltzerstörung zunehmen. Auseinandersetzungen über Boden, Wasser und andere natürliche Ressourcen können wiederum von Politikern zur Mobilisierung von Anhängern instrumentalisiert werden. Umweltverschmutzung beeinträchtigt insbesondere die Wasserqualität, die Ernährungsgrundlagen und die natürlichen Lebensräume. Sie macht nicht an Ländergrenzen halt. Ungelöste Umweltprobleme können zu internationalen Konflikten führen oder bereits bestehende Spannungen verschärfen. Wir werden hierauf später im Zusammenhang mit ENVSEC noch ausführlicher eingehen.

Insbesondere in Staaten, in denen die Regierung schwach, die Bevölkerung ethnisch bzw. religiös gespalten oder die Wirtschaft in einer prekären Lage ist, können sich wirtschafts- oder umweltbedingte Spannungen zuspitzen. Selbst wenn derartige Probleme nicht unmittelbare Ursachen der Spannungen sind, können sie doch ein wichtiger Faktor in anderen, z.B. ethnischen Konflikten sein und die Situation verschärfen.

Die Intervention von Staaten ist häufig entscheidend dafür, ob räumliche Bevölkerungsbewegungen Konflikte auslösen oder nicht. Das Risiko ist besonders groß, wenn eine ethnische Gruppe eng an eine bestimmte Region gebunden ist. Vor allem dann, wenn eine solche ethnische Gruppe einen benachbarten *kin state* vorweisen kann, der bereit ist, sich ihrer Sache anzunehmen, kann ein internationaler Konflikt die Folge sein. Solche Sicherheitsrisiken sind im OSZE-Gebiet reichlich vorhanden.

3 Vgl. Ken Conca/Geoffrey Dabelko, *Environmental Peacemaking*, Baltimore 2003.

4 Vgl. u.a. Aaron T. Wolf/Shira B. Yoffe/Mark Giordano, *International Waters: Identifying Basins at Risk*, in: *Water Policy* 1/2003, S. 29-60, sowie Abigail Makim, *Resources for Security and Stability? The Politics of Regional Cooperation on the Mekong, 1957-2001*, in: *Journal of Environment & Development* 1/2002, S. 5-52.

Eine wesentliche Rolle spielten Umweltfragen beispielsweise auch bei der politischen Mobilisierung der Bürger in den osteuropäischen Staaten während der Glasnost-Ära, insbesondere aber bei der Entstehung eines Nationalbewusstseins in vielen nichtrussischen Sowjetrepubliken. Bei der Wasserversorgung sind die zentralasiatischen Staaten auf Flüsse angewiesen, die durch Südrussland fließen; dadurch werden sie anfällig für externen Druck. Anthropogene Umweltkatastrophen wie z.B. die Austrocknung und Verschmutzung des Aralsees verschärfen ihre Probleme noch. Die Übernutzung und Verschmutzung des Kaspischen und des Schwarzen Meeres haben bereits zu Spannungen zwischen den Anrainerstaaten geführt. Die Altlasten der Atomversuche in Kasachstan haben großen Einfluss auf die kasachische Wahrnehmung von Russland und den Russen. In der Ukraine haben die Tschernobyl-Katastrophe, Bodenversauerung und Erosion Hunderttausende Hektar landwirtschaftlicher Nutzflächen vernichtet. Angesichts des rapiden Bevölkerungswachstums und herrschender Baumwollmonokultur ist in einigen zentralasiatischen Regionen auch die Nahrungsmittelproduktion bedroht. Im Ferganatal, in dem 14 Millionen Menschen leben und Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan aneinander grenzen, hat sich der Kampf um Land und Wasser bereits in gewaltsam ausgetragenen Konflikten entladen. Konflikte um Land und Wasser gehen zudem häufig mit Grenzstreitigkeiten einher.

Für viele Staaten sind Öl- oder Gasexporte die Haupteinnahmequellen. Kontroversen über die Förderung und den Transport von Öl und Gas haben dazu geführt, dass zahlreiche Staaten um die Kontrolle der Energieressourcen und der Gebiete, in denen sie lagern oder über die sie transportiert werden müssen, kämpfen. Beispiele hierfür sind das Kaspische Meer und in jüngerer Zeit der Arktische Ozean.

Die Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC: Wie aus Risiken Möglichkeiten zur Zusammenarbeit werden

Eines der besten Beispiele dafür, wie durch die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen Synergien entstehen können, ist die Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC. ENVSEC ist eine gemeinsam von der OSZE, dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), dem Regionalen Umweltzentrum (REC) und der NATO getragene Initiative. ENVSEC fungiert als Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Umweltfragen und fördert Frieden und Stabilität durch Umweltkooperation und nachhaltige Entwicklung.

ENVSEC bündelt das Know-how und die Erfahrung aller beteiligten Organisationen und stützt sich auf deren Präsenz vor Ort. Eine der Stärken der Initiative besteht darin, dass die Partnerorganisationen unterschiedliche An-

sprechpartner haben. So arbeitet UNEP mit den Umweltministerien, UNDP mit den Entwicklungshilfeministerien, die NATO mit den Verteidigungsministerien und die OSZE mit den Außenministerien zusammen. Letzteres ist der entscheidende Mehrwert, den die OSZE als politische Sicherheitsorganisation beisteuern kann: Sie sorgt dafür, dass Umweltthemen auf die politische Tagesordnung gesetzt werden und der politische Wille entsteht, sich auf höchster Ebene mit ihnen auseinanderzusetzen.

Globale Umweltsicherheit kann zu- oder abnehmen – je nachdem, ob es uns gelingt – oder auch nicht gelingt – innovative Einrichtungen zu schaffen oder technologische Fortschritte zu machen, die es uns ermöglichen, die umweltbedingten Sicherheitsrisiken zu bewältigen. Wenn wir weiterhin die großen, lebenserhaltenden Ökosysteme der Erde, die unser Wasser, unsere Nahrung, unsere Medizin und saubere Luft zum Atmen produzieren, vernachlässigen, werden heutige und zukünftige Generationen mit immer schwerwiegenden Folgen umweltbedingter Veränderungen zu kämpfen haben. Wie bereits erwähnt, werden diese Folgen unser bisheriges Verständnis von nationaler Sicherheits- und Bündnispolitik in Frage stellen und können sogar zu Konflikten führen.

Zur Verwirklichung ihrer Ziele geht die ENVSEC-Initiative in drei Schritten vor: Risikobewertung und langfristige Überwachung sicherheitsrelevanter Umweltprobleme, Stärkung von Institutionen und Erweiterung von Handlungskapazitäten sowie Entwicklung politischer Strategien, Förderung ihrer Umsetzung und Lobbyarbeit.

Ein wichtiges Ziel besteht darin, umweltbedingten Sicherheitsbedrohungen größere Aufmerksamkeit zu verschaffen. Bei der Identifizierung potenzieller Sicherheitsbedrohungen geht ENVSEC von einer breiten Definition des Begriffs „Konflikt“ aus, die den fließenden Übergang von bloßen Unterschieden in den Positionen der Akteure über die sporadische Anwendung von Gewalt bis hin zum bewaffneten Konflikt erfasst. Sich auf bewaffnete Konflikte zu beschränken, wäre eine zu enge Sichtweise, da die meisten Umweltkonflikte unterhalb der Schwelle zur Gewalt angesiedelt sind. Außerdem bieten ohne Gewalt ausgetragene Konflikte mehr Spielraum für Vertrauensbildung und Zusammenarbeit. Wir verwenden im vorliegenden Beitrag den Begriff „Konflikt“ zur Beschreibung einer Situation, in der es zu schweren sozialen Spannungen und politischen Störungen kommen kann, die zur Gewaltanwendung führen könnten.

Die Tätigkeit der Initiative hat generell zwei Seiten:

- zum einen die Ermittlung umweltbedingter Ursachen für Spannungen zwischen Gemeinden, Regionen oder Ländern, insbesondere dort, wo sie die soziale und wirtschaftliche Stabilität gefährden und Konflikte auslösen können;
- zum anderen die Entwicklung von Instrumenten und Konzepten, die Gemeinden, Regionen und Länder zur Zusammenarbeit (oder verstärk-

ten Zusammenarbeit) und zu verantwortungsbewusster Regierungsführung veranlassen, so dass eine angemessene Auseinandersetzung mit Umweltproblemen stattfindet, die soziale und wirtschaftliche Stabilität gefestigt und Konflikte vermieden werden.

Ausgehend von der Überzeugung, dass viele potenzielle Ursachen von Umweltkonflikten nur im regionalen Kontext bekämpft werden können und dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit insbesondere dann, wenn es um knappe gemeinsame Güter geht, zur Friedenskonsolidierung beiträgt, entschieden sich die Initiatoren von ENVSEC für einen regionalen Ansatz. So können z.B. gemeinsame Anstrengungen zur Sanierung kontaminierter Gebiete und zur Regeneration natürlicher Räume nach einem Konflikt nicht nur die Umwelt, sondern auch das Vertrauen zwischen Völkern und Staaten wiederherstellen. Pilotregionen in der ersten Phase des Projekts waren Zentralasien und Südosteuropa, 2004 kamen der Südkaukasus und Osteuropa hinzu.

Auf diese Weise konnten regionale Prioritäten ermittelt werden. In der Bewertungsphase wurden Bodendegradation, Versalzung und Wüstenbildung als potenzielle Sicherheitsbedrohungen identifiziert. Weitere Probleme waren Wasserversorgung und -verschmutzung sowie Industriemüll, kommunale Abfälle und Sondermüll. Derartige Umweltprobleme werden als typische Bedrohungen der menschlichen Sicherheit eingestuft, die aufgrund ihres Potenzials, Unzufriedenheit, Migration, Unruhen und Destabilisierung zu verursachen, auch die nationale Sicherheit berühren.

Von den beiden Pilotregionen erwies sich Zentralasien als besonders dringender Fall: Über 80 Prozent seines Territoriums wurden als trockene, subhumide, semiaride und aride Zonen eingestuft. Große Teile der Landfläche – von 66 Prozent in Kasachstan bis 97,7 Prozent in Tadschikistan – sind von Wüstenbildung betroffen.

Infolge des Zusammenbruchs des Sowjetsystems und des dadurch bedingten Wegfalls der Agrarsubventionen war in der Zeit nach der Erlangung der Unabhängigkeit ein signifikanter Anstieg ländlicher Armut zu verzeichnen. Gleichzeitig verringerten sich die Erwerbsmöglichkeiten; die Menschen versuchten, mit nichtnachhaltigen Anbaumethoden möglichst rasch Geld zu verdienen. Diese wiederum führten zur Bodendegradation, die Fruchtbarkeit der Böden und die Ernteerträge nahmen ab. Wüstenbildung und Bodendegradation schränken die Überlebensfähigkeit der Landbevölkerung – und damit der Bevölkerungsmehrheit – erheblich ein.

Vernässung und Versalzung sind die größten Bodenprobleme in der Region. In allen fünf Ländern wurde die Wartung der Wasserkanäle, Entwässerungsnetze und Bewässerungssysteme in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts weitgehend vernachlässigt. In Tadschikistan, einem sehr gebirgigen Land, führt die Bewässerung in den Vorgebirgszonen zur Grundwasseranreicherung und verstärkt die Vernässung und Versalzung der tiefer liegenden Gebiete. In Usbekistan gelten 50 Prozent des bewässerten Bodens als salzig, wobei die

Konzentration in den flussabwärts gelegenen Gebieten, vor allem in Karakalpakistan, mit bis zu 95 Prozent besonders hoch ist. Diese Probleme hängen eng mit Wasserknappheit und der Übernutzung der vorhandenen Ressourcen zusammen.

Bis zu 90 Prozent der Ernte in der Region werden auf bewässertem Land erzeugt, wobei der Anbau von Baumwolle, die besonders viel Wasser benötigt, dominiert. Die Konzentration auf den Baumwollanbau zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Devisenerwirtschaftung hat zu einer Monokultur geführt, in deren Folge sich die Böden noch weiter verschlechtert haben und die Artenvielfalt sich erheblich verringert hat.

Giftige Industrieabfälle, die in der Region abgeladen und vergraben werden, beeinträchtigen die Wasser-, Luft- und Bodenqualität erheblich, was sich wiederum schädlich auf die Gesundheit der Bevölkerung und die Tier- und Pflanzenwelt auswirkt. Zwischen 1949 und 1989 fanden auf dem Atomwafentestgelände Semipalatinsk in Kasachstan 470 Atomtests statt, bei denen ein Gebiet von ca. 300.000 km² durch radioaktive Niederschläge verseucht wurde.

Durch die Ableitung von vier Fünfteln des Wasserzuflusses zum Aralsee zu Bewässerungszwecken begann der einstmals größte Süßwassersee der Erde zu schrumpfen. Zwischen 1960 und 1998 nahm die Wassermenge des Sees um 80 Prozent ab und es entstand die Aralwüste. Der ausgetrocknete Seeboden und die trockenen Flussbetten sind der Winderosion schutzlos ausgesetzt. Der mit Chemikalien verseuchte Sand wird vom Wind aufgewirbelt und über große Entfernungen transportiert; er belastet die Ernte und verursacht Atemwegserkrankungen bei der Bevölkerung.

In anderen Gebieten, z.B. in den Gebirgen Kirgisistans und Tadschikistans, zwingen Armut und das Fehlen alternativer Einkommensquellen die Bevölkerung zu intensiver Viehbeweidung, die wiederum zur Entwaldung und Bodenerosion führt. Das Abholzen der Bäume zur Brennholzgewinnung verschärft das Problem zusätzlich und erhöht die Gefahr von Erdbeben.

Umweltfaktoren allein führen nicht unmittelbar zu gewaltsam ausgetragenen Konflikten; sie sind vielmehr ein Glied in einer komplexen Ursachenkette, zu der verschiedene sozioökonomische Probleme wie z.B. Überbevölkerung, Armut, erzwungene Massenmigration, Flüchtlingsbewegungen, Hungersnöte, politische Instabilität und ethnopolitische Spannungen gehören. Umweltzerstörung und die Verknappung natürlicher Ressourcen können sowohl Ursache als auch Folge sozioökonomischer Probleme sein oder aber durch sie verschärft werden.

Während nichtnachhaltiges Konsum- und Produktionsverhalten der reicheren Länder erheblich zu negativen Umweltveränderungen beiträgt, scheinen umweltbedingte Konflikte jedoch hauptsächlich in unterentwickelten Regionen ohne entwicklungspolitische Alternativen zu entstehen, die aus historischen Gründen konfliktanfällig sind und in denen Krisen und Konflikte offenbar untrennbar zum Entwicklungsprozess gehören.

Ob Umweltbelastungen ein Konfliktrisiko in sich bergen oder sogar zur Anwendung von Gewalt führen, hängt von einer Reihe sozioökonomischer Kontextvariablen, den Hauptfaktoren des Konflikts und Wahrnehmungsprozessen ab. Dazu gehören kulturelle Gegebenheiten und Traditionen, ethnopolitische Faktoren, zivilgesellschaftliche Mechanismen zur friedlichen Lösung von Konflikten, die innere Stabilität des politischen Systems und schließlich gesellschaftliche, institutionelle, wirtschaftliche und technologische Ressourcen. Abgesehen von der Regulierung des Verbrauchs und der Gewährleistung einer gerechten Verteilung erneuerbarer Rohstoffe bieten die ermittelten Kontextvariablen daher zusätzliche Ansatzpunkte zur Verhütung umweltbedingter Konflikte.

Bei aller Komplexität der Konfliktursachen bergen gerade die Umweltkomponenten das Potenzial für präventive Maßnahmen. Insbesondere die globale Umweltpolitik beruht auf Kooperation und Interessenausgleich. Umweltpolitische Instrumente oder Verhandlungen über Umweltprobleme können daher dazu genutzt werden, Konflikte zu lösen, bei denen andere, vielleicht wichtigere Konfliktursachen nicht auf friedlichem Wege beseitigt werden können.

Im Rahmen des ENVSEC-Programms entwickeln die Partnerorganisationen regionale, nationale und lokale Projekte zur Stärkung gesellschaftlicher und institutioneller Fähigkeiten zur Abwendung von Bedrohungen der menschlichen Sicherheit, die von Umweltbelastungen ausgehen oder beschleunigt werden. Die Initiative ruht – wie bereits erwähnt – im Wesentlichen auf drei eigenständigen, aber miteinander verbundenen Säulen: Risikobewertung und Überwachung sicherheitsrelevanter Umweltprobleme, Stärkung von Institutionen und Erweiterung von Handlungskapazitäten sowie Entwicklung politischer Strategien und deren Umsetzung.

Zur Verbesserung der Risikobewertung und der Überwachung müssen geeignete Indikatoren entwickelt sowie eine integrierte Datenbank und langfristige Überwachungssysteme eingerichtet werden. Gespräche zwischen regionalen Akteuren konzentrieren sich zunächst auf den Austausch von Informationen und Daten, die Wissensvernetzung und die Erarbeitung von Frühwarnindikatoren. Das Überwachungssystem ermöglicht es gleichermaßen die Fortschritte der Initiative selbst zu beobachten als auch die umweltbedingten Sicherheitsbedrohungen.

Die wichtigsten Komponenten der Initiative sind die Stärkung der Institutionen und die Erweiterung von Handlungskapazitäten. Wie groß die von Umweltbelastungen ausgehenden Risiken für eine Volkswirtschaft oder einen Staat insgesamt sind, hängt entscheidend von der Leistungsfähigkeit seiner Institutionen ab, davon, ob er auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene über geeignete umweltpolitische Institutionen verfügt, wie z.B. eine funktionierende Umweltverwaltung, rechtliche und wirtschaftliche Instrumente zur Regulierung des Rohstoffverbrauchs und ein Überwachungssystem. Es hängt auch davon ab, ob wirtschaftliche Alternativen für sich entwickelnde Gesellschaften geschaffen werden können; ebenso wichtig ist die Fähigkeit, lang-

fristig zu planen und eine langfristige politische Strategie zu verfolgen sowie staatliche und nichtstaatliche Ressourcen und Kapazitäten gleichermaßen einzubinden.

An zweiter Stelle stehen die Entwicklung politischer Strategien und deren Umsetzung. Die Einbeziehung von Umweltfragen in die Konfliktprävention und Vermittlungsbemühungen wird vor allem dadurch erschwert, dass allgemeine Erkenntnisse über grenzüberschreitende Umweltkooperation und friedensfördernde Maßnahmen bislang kaum Eingang in multilaterale und bilaterale Geberaktivitäten gefunden haben. ENVSEC will dazu beitragen, dass solche grundlegenden Erkenntnisse zukünftig in die Konzeptentwicklung und die Projekte von Geberorganisationen einfließen.⁵

ENVSEC gilt inzwischen als anerkanntes Modell für die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen, das auch in anderen Bereichen Nachahmer finden könnte. Eine erfolgreiche Wiederauflage einer solchen Initiative erfordert allerdings die richtige Kombination von Partnerorganisationen. Eines der herausragendsten Merkmale von ENVSEC ist gerade die enge Kooperation zwischen internationalen Organisationen, deren unterschiedliche Aufgabenbereiche sicherstellen, dass Sicherheits- und Umweltproblemen ebenso wie gesellschaftlichen Faktoren Rechnung getragen wird.

Das 15. Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE

Das Wirtschafts- und Umweltforum ist die wichtigste jährliche Veranstaltung, die die OSZE im Rahmen ihrer Wirtschafts- und Umweltdimension durchführt. An ihm nehmen hochrangige Vertreter der 56 Teilnehmerstaaten der Organisation teil.

Das in die Amtszeit des spanischen OSZE-Vorsitzes fallende 15. Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE befasste sich mit den „Maßgeblichen Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum: Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung“. Mit der Wahl dieses Themas könnte das Forum zu einem Wendepunkt für die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE werden.

Das Forum wurde auf zwei Tagungen aufgeteilt: Die erste fand vom 22.-23. Januar 2007 in Wien statt, die zweite vom 21.-23. Mai in Prag. Beiden Tagungen ging jeweils eine Vorbereitungskonferenz auf Expertenebene voraus. Die erste Vorbereitungskonferenz, die vom 16.-17. November 2006 in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek stattfand, befasste sich mit Bodendegradation und Bodenkontamination, die zweite, deren Austragungsort vom 12.-13. März 2007 das spanische Saragossa war, mit Wasserbewirtschaftung.

5 Vgl. UNEP/OSCE/UNDP Environment and Security Initiative, Addressing Environmental Risks and Promoting Peace and Stability. The post Kiev process, 24. April 2003, S. 6, unter: http://www.iisd.org/pdf/2003/envsec_post_kiev.pdf.

Die zweite Tagung des Wirtschafts- und Umweltforums in Prag war sowohl mit Blick auf die Teilnehmerzahl (über 300) als auch angesichts der regen Beteiligung der Anwesenden an den Diskussionen ein voller Erfolg.

Die zentrale Botschaft kam vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Spaniens Außenminister Miguel Ángel Moratinos, in der Eröffnungssitzung: Die globale Sicherheit gerät durch anthropogene Umweltbedrohungen zunehmend in Gefahr; mit genügend politischem Willen aber, durch die Förderung verantwortungsbewusster Regierungsführung und durch vertiefte regionale Zusammenarbeit können die Bedrohungen verringert werden. „Es ist wichtig“, so der spanische Außenminister, „das Thema Umweltsicherheit und die damit zusammenhängenden Probleme auf die politischen Tagesordnungen zu setzen und nationale, internationale, öffentliche und private Akteure daran zu beteiligen [...] Umweltzusammenarbeit kann erheblich dazu beitragen, Spannungen abzubauen, die Zusammenarbeit auszuweiten und den Frieden zu fördern.“ Er fuhr fort: „Es ist höchste Zeit sich Gedanken darüber zu machen, wo die OSZE sich zu Umweltthemen positionieren sollte, und die Wirtschafts- und Umweltdimension nachdrücklich zu fördern.“⁶

Ähnlich äußerten sich auch andere Redner:

- Spaniens Umweltministerin Cristina Narbona verwies auf die jüngsten Debatten über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit, die unter der Schirmherrschaft des VN-Sicherheitsrats geführt werden und in denen besonders hervorgehoben wurde, dass die Auswirkungen des Klimawandels gerade die armen Länder überproportional treffen würden und dass die reichen Länder moralisch zum Handeln verpflichtet seien. Sie machte auch auf das besondere Know-how aufmerksam, über das Spanien bei der Bekämpfung von Bodendegradation und der Überwindung von Süßwasserknappheit, z.B. mit Hilfe von Entsalzungsanlagen, verfügt.
- Jacqueline McGlade, Exekutivdirektorin der Europäischen Umweltagentur (EUA), trug die wichtigsten Schlussfolgerungen des vierten Lageberichts über die Umwelt in Europa vor, der auf der Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ im Oktober 2007 in Belgrad vorgestellt werden sollte. Ihrer Meinung nach führt „nichtnachhaltiges Produktions- und Konsumverhalten zu einem zunehmenden Bedarf an Rohstoffen in der Region und zu erhöhter Verwundbarkeit“. Ressourcenkonflikte seien letztlich unvermeidbar. Aufkommende wirtschaftliche und soziale Instabilität zöge asymmetrische Bedrohungen der Sicherheit nach sich, die nicht mit militärischen Mitteln bzw. auf den klassischen Feldern der Sicherheitspolitik wie Verteidigung, Außenbeziehungen und strategi-

6 OSCE, Secretariat – Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Presseerklärung, OSCE meeting fosters co-operation to reduce environmental threats, says Chairman, unter: http://www.osce.org/eea/item_1_24589.html (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

sche Planung bekämpft werden können, sondern denen vielmehr mit Partnerschaften zu Leibe gerückt werden müsse, die sich explizit mit derartigen Veränderungen und Umweltproblemen befassen. Sie regte an, die OSZE, UNEP und die einschlägigen VN-Übereinkommen und -Ausschüsse sollten gemeinsam mit der EUA eine Initiative zur Schaffung eines Warnsystems zur frühzeitigen Erkennung von Risiken und Verwundbarkeiten ins Leben zu rufen.

- Justin Mundy, Chefberater des Sonderbeauftragten des britischen Außenministers für den Klimawandel, verwies auf den vor kurzem erschienen Bericht eines US-amerikanischen Generals a.D., der zu dem Schluss gekommen war, dass der Klimawandel ein Bedrohungsmultiplikator sei: Er sei eine zusätzliche Belastung für ein bereits belastetes System. Es reiche nicht aus, sich mit den Krisenherden zu befassen; wir müssten uns vielmehr global mit den umweltbedingten Bedrohungen unserer Sicherheit auseinandersetzen. „Der Klimawandel“, sagte Mundy, „kann uns einander näher bringen, wenn wir klug genug sind, uns von ihm nicht auseinanderbringen zu lassen.“ Erforderlich seien eine verstärkte Koordination zwischen den einschlägigen internationalen Organisationen und weniger Doppelarbeit. Die OSZE könne dabei die Aufgabe übernehmen, ein Frühwarnsystem zu errichten, das auf der Analyse von Problemen der Umweltsicherheit auf Länderebene basiert. Ebenso könnte die OSZE sich mit grenzüberschreitenden Umweltfragen und den sozialen Auswirkungen des Klimawandels befassen.
- Tom Spencer, Stellvertretender Direktor des Instituts für Umweltsicherheit in Den Haag und ehemaliger Vorsitzender des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte und Verteidigung des Europäischen Parlaments, gab einen Ausblick auf die Wirkungskette des Klimawandels: Die durch diesen hervorgerufenen Erschütterungen der Agrargesellschaften in den Entwicklungsländern führten zur Massmigration zunächst in die städtischen Zentren des Südens und dann in die Länder der nördlichen Hemisphäre und bereiteten so den Nährboden für Fundamentalismus. Die OSZE werde in diesem aktuellen Kontext zu wenig genutzt. Das Aralseebecken mit seinem Reichtum an Bodenschätzen könne zum Balkan Zentralasiens werden. Er äußerte sich besonders besorgt über die Auswirkungen der globalen Erwärmung auf die Arktis sowie über die Methanblasen, die in großen Mengen aus der aufgetauten Tundra in Russland, Kanada und Alaska austreten und massiv zur Emission von Treibhausgasen beitragen.

Die Diskussionen führten zu substantziellen Ergebnissen und zogen eine Reihe von Folgemaßnahmen nach sich:

- Kaj Bärlund, Direktor der Abteilung Umwelt und menschliche Siedlungen der UNECE, präsentierte im Nachgang zu dem *Memorandum of*

Understanding zwischen der OSZE und der UNECE einen Überblick über den Stand der Implementierung der insbesondere aus der Helsinki-Schlussakte von 1975 und dem 2003 in Maastricht verabschiedeten OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension hervorgegangenen OSZE-Verpflichtungen im Umweltbereich. Er hob die Erfolge ebenso hervor wie die noch vorhandenen Defizite und zeigte auf, was die OSZE-Teilnehmerstaaten in ihrer Umweltpolitik, bei der Beteiligung der Öffentlichkeit, der Einhaltung multilateraler Umweltvereinbarungen und der grenzüberschreitenden Wasserbewirtschaftung sowie zur Umwelterziehung und im Bereich Umweltinformationen zukünftig noch tun müssen. Er machte darüber hinaus sehr konkrete Vorschläge zur Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der UNECE, u.a. zum Aufbau von Kapazitäten für die Umweltüberwachung und -berichterstattung durch Unternehmen und Behörden in Zentralasien.

- Das Forum gab den Delegationen auch Gelegenheit, sich zu dem spanischen Vorschlag zu äußern, eine OSZE-Strategie zu Umwelt und Sicherheit zu verabschieden, die dem Ende November 2007 in Madrid tagenden OSZE-Ministerrat zur Annahme vorgelegt werden sollte. Ein erster Entwurf war Ende April vom spanischen OSZE-Vorsitz in Umlauf gebracht worden, im Juli folgte eine überarbeitete Version. Der Entwurf bestand aus zwei Abschnitten. Der erste war eine eher allgemein gehaltene „Madrider Erklärung zu den Bedrohungen und Chancen im Bereich Umwelt und Sicherheit“, die auf den Zusammenhang zwischen Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt einging und die sich verändernden umweltbedingten Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit im OSZE-Gebiet aufzeigte. Dieser Teil enthielt – aufbauend auf dem 2003 im Maastrichter Strategiedokument enthaltenen Konsens – auch die wesentlichen Elemente eines möglichen Beschlusses. Der zweite Abschnitt war ein detaillierterer „OSZE-Aktionsplan als Antwort auf die sich verändernden umweltbedingten Bedrohungen und Chancen für die Sicherheit“, in dem ausgeführt wurde, wie ein solcher Beschluss von den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Organen, Institutionen, Feldpräsenzen und Mechanismen der OSZE in die Praxis umgesetzt werden könnte. Wichtige Teilabschnitte befassten sich beispielsweise mit der Sensibilisierung für den Klimawandel und dessen Folgen für die Wirtschaft oder auch mit der Förderung von Umweltsicherheit als Hebel für die Zusammenarbeit und als Instrument zur Vertrauensbildung. Es folgten lange und interessante Verhandlungen zwischen den Delegationen, die schließlich zur Verabschiedung der „Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit“ führten. Die Erklärung enthält zwar nur noch einige wenige der ursprünglich vorgeschlagenen Elemente, ist aber ein klares politisches Signal dafür, dass die 56 Teilnehmerstaaten zu einem Konsens gelangen könnten, der die entscheidende Bedeutung von Fragen der Umweltsicherheit anerkennt.

- Eine wichtige Plenarsitzung war der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung gewidmet. Die OSZE hat schon früher Programme und Projekte unterstützt, die Staaten und andere interessierte Akteure im Einzugsgebiet der Flüsse Save, Dnjestr, Kura-Araks, Tschu und Talas an einen Tisch brachten; sie plant nun, mit Hilfe der ENVSEC-Initiative in ähnlicher Weise Projekte zu unterstützen, die die Zusammenarbeit zwischen Tadschikistan und Afghanistan bei der Nutzung des Amu-Darja fördern. Besondere Aufmerksamkeit wurde den akuten Umweltproblemen im Aralseebecken geschenkt. Die Themen des Wirtschafts- und Umweltforums wurden auf einer Nachfolgekonferenz über die integrierte Bewirtschaftung von Land- und Wasserressourcen in Zentralasien, die am 30. und 31. Oktober 2007 in Taschkent stattfand, vertieft. Dort wurde auch erörtert, inwieweit ein Technologietransfer nützlich sein könnte. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass auf dem Madrider Ministerratstreffen ein Beschluss verabschiedet wurde, in dem den Teilnehmerstaaten nahegelegt wurde, den Dialog und die Zusammenarbeit bei der Wasserbewirtschaftung innerhalb der OSZE zu vertiefen. Es war das erste Mal überhaupt, dass die OSZE als politische Sicherheitsorganisation auf Ministeriebene einen Beschluss zur Wasserbewirtschaftung gefasst hat.
- Um die neuen Herausforderungen im Bereich der Umweltsicherheit bewältigen zu können, bedarf es nicht nur eines Technologietransfers und grenzüberschreitender Zusammenarbeit, sondern auch einer „*Good Governance* in der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen“. Auf der Prager Tagung des Forums war diesem Thema eine eigene Plenarsitzung gewidmet. Ein Mitarbeiter der Abteilung Forstwirtschaft der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) lud in seinem hochinteressanten Referat die OSZE dazu ein, sich an den internationalen Bemühungen zur Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags zu beteiligen und Initiativen wie das EU-Programm „Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor“ (FLEGT) zu unterstützen. Einen weiteren interessanten Vortrag hielt ein Vertreter des Weltwirtschaftsrats für Nachhaltige Entwicklung (WBCSD), einem Zusammenschluss von 190 führenden Unternehmen, die sich Umweltbewusstsein und die Messung und Reduktion der von ihnen ausgehenden Umweltbelastungen auf die Fahnen geschrieben haben. Der WBCSD will eine Brücken zu anderen Interessengruppen wie Regierungen und Zivilgesellschaften schlagen und Vertrauen aufbauen, um eine nachhaltige Zukunft zu schaffen. Der Leiter der russischen Delegation zum Prager Forum schlug vor, im Herbst 2007 eine Konferenz in der Russischen Föderation durchzuführen, an der die OSZE und andere einschlägige internationale Organisationen teilnehmen sollen. Die Konferenz soll sich mit den Themen „öffentlich-private Partnerschaft für Umweltsicherheit“ und „nachhaltig Entwicklung“ befassen.

- Auf einer weiteren Plenarsitzung zum Thema „Bodenverschlechterung und Bodenkontamination“ gab der stellvertretende Exekutivsekretär des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) bekannt, dass das UNCCD-Sekretariat auf Bitten der zentralasiatischen Staaten gemeinsam mit der OSZE begonnen habe, ein „Dürremanagement-Zentrum für Zentralasien“ einzurichten. Ein ähnliches Zentrum für Südosteuropa wird derzeit in Slowenien errichtet. In mehreren Ländern sind Lehrgänge geplant, in denen Bodenschutzstrategien und Techniken zur Sanierung von Wassereinzugsgebieten in Zonen, die von Dürre betroffen sind, vermittelt werden sollen. Die OSZE-Feldpräsenzen könnten die UNCCD-Initiativen unterstützen.
- Das Thema des diesjährigen Wirtschafts- und Umweltforums war für die OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum von besonderer Relevanz. Sie meldeten sich auf dem Forum auch ausnahmslos zu Wort, insbesondere in einer Sondersitzung zum Thema „Herausforderungen bei der Bewirtschaftung von Wasserressourcen und der Bekämpfung der Wüstenbildung im Mittelmeerraum“. Sie äußerten nicht nur ihr Interesse an einem Technologietransfer, sondern wiesen auch auf den Zusammenhang zwischen den genannten Umweltproblemen und Migration hin – ein weiteres wichtiges Thema, mit dem sich das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE intensiv beschäftigt und bei dem es mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zusammenarbeitet. Als Folgemaßnahme zum Wirtschafts- und Umweltforum veranstaltete die OSZE im Dezember 2007 gemeinsam mit der NATO einen Workshop zum Thema „Wasserbewirtschaftung, Bodenverschlechterung und Wüstenbildung im Mittelmeerraum – der Zusammenhang von Umwelt und Sicherheit“.
- Schließlich fanden am Rande des Forums einige Sonderveranstaltungen statt. Auf einer von ihnen wurde der Bericht „*Environment Security: transforming risks into co-operation*“ vorgestellt, der sich mit der Umweltsituation in Belarus, Moldau und der Ukraine befasst und der im Rahmen der ENVSEC-Initiative erarbeitet worden war.

Erwähnenswert ist außerdem, dass das 15. Wirtschafts- und Umweltforum die erste CO₂-neutrale OSZE-Veranstaltung war: Der spanische OSZE-Vorsitz hatte Projekte zur Reduzierung der Kohlendioxidemissionen im selben Umfang wie die von der Konferenz produzierten Emissionen durch einen CO₂-Kompensations- und Klimaberatungs-Service finanziert.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE: Wie geht es weiter?

Die Wirtschafts- und Umweltdimension ist derzeit bei Weitem die kleinste der drei OSZE-Dimensionen. Auf sie entfallen weniger als zwei Prozent der Haushalte des OSZE-Sekretariats und der OSZE-Feldpräsenzen zusammen.

Vielleicht gibt der vorliegende Beitrag einige Antworten auf die wichtige Frage, wie die OSZE, die weder mit umfangreichen finanziellen Mitteln für Unterstützungsprojekte ausgestattet ist – jedenfalls nicht im Gesamthaushaltsplan – noch über allzu viel technisches Know-how in Wirtschafts- und Umweltfragen verfügt, möglichst effizient handeln kann, um umweltbedingte Bedrohungen der Sicherheit zu bekämpfen.

Die OSZE ist die einzige Organisation, die ihren Teilnehmerstaaten auf der Grundlage der Gleichberechtigung umfassende politisch bindende Verpflichtungen zur Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft und Umwelt im OSZE-Gebiet auferlegen kann, mit dem Ziel, ihre Sicherheit zu erhöhen.

Aus diesem Grunde ist zum einen der Ansatz der Normensetzung auf intergouvernementaler Ebene extrem wichtig. Die OSZE muss die uneingeschränkte Implementierung bestehender internationaler Dokumente konsequent fördern, um sicherzustellen, dass alle Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen nachkommen. Ebenso muss sie gegebenenfalls politisch die Initiative ergreifen und die Teilnehmerstaaten in die Ausarbeitung neuer Dokumente einbeziehen.

Werden die Verpflichtungen nicht von allen im selben Maße erfüllt, schwächt dies die kollektive Sicherheit, da dadurch das Vertrauen zerstört wird, das Nachbarstaaten über Jahre aufgebaut haben. Wir müssen daher Teilnehmerstaaten wann immer nötig mit Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau unterstützen und verschiedene Bildungsinstrumente einsetzen, um sicherzustellen, dass sie ihren Verpflichtungen aus internationalen Verträgen und Übereinkünften nachkommen können. Das OSZE-Sekretariat hat z.B. viel dafür getan, das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Århus-Konvention) in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, da die darin enthaltenen Prinzipien mit den allgemeinen Prinzipien verantwortungsvoller Regierungsführung auf einer Linie liegen. Eine informierte Öffentlichkeit, die in der Lage ist, Druck auf Regierungen auszuüben, wenn diese sich nicht an die Spielregeln halten, halten wir für immens wichtig.

Die OSZE kann auch sehr erfolgreich auf die Durchführung kleiner, kosteneffizienter Projekte hinwirken, die einen gewissen Schneeballeffekt haben. Hierbei spielen die OSZE-Feldpräsenzen eine entscheidende Rolle. Durch ihren ständigen Kontakt mit zentralen und lokalen Behörden, NGOs und Vertretern aus Wirtschaft und Wissenschaft können sie konkrete Probleme und Hindernisse für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufdecken. Die OSZE fungiert somit auch als wichtiges Frühwarninstrument.

Indem sie entsprechend rasch und mit konkretem Handeln auf potenzielle wirtschaftliche und ökologische Bedrohungen reagiert, wobei sie in der Regel eng mit Partnerorganisationen zusammenarbeitet, kann die OSZE potenzielle Spannungen abbauen und in hohem Maße zur Vertrauensbildung unter ihren Teilnehmerstaaten beitragen.

In den nächsten Jahren wird umweltbedingten Sicherheitsrisiken, dem Zusammenhang zwischen Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit, zweifellos mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Verabschiedung der Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit ist als eine wichtige Verpflichtung anzusehen und sie ist sicherlich auch ein Schritt in die richtige Richtung – wir sollten uns aber nichts vormachen: Wenn wir nicht weiterhin ernsthaft und schnell handeln, um dafür zu sorgen, dass die Entwicklung unseres Planeten nachhaltiger betrieben wird, wird die Geschichte uns hart dafür bestrafen, dass wir die Existenzgrundlage zukünftiger Generationen aufs Spiel gesetzt haben.

Ökonomische und ökologische Aspekte der Migration¹

Migration und Sicherheit

Globalisierung und weltweite Vernetzung haben in den vergangenen 45 Jahren vor allem infolge der Liberalisierung des internationalen Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs enorm zugenommen. Im gleichen Zeitraum hat sich die Anzahl der Menschen, die außerhalb ihres Geburtslandes leben, von ca. 75 Millionen im Jahr 1960 auf fast 191 Millionen im Jahr 2005 mehr als verdoppelt.² Im Gegensatz zur Liberalisierung des internationalen Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs ist die grenzüberschreitende Mobilität von Menschen jedoch ein Bereich, den die Staaten weiterhin zu kontrollieren wünschen. Die unkontrollierte, irreguläre Migration im großen Ausmaß wird oft als Bedrohung der nationalen Sicherheit und Souveränität empfunden, während geregelte, legale Migration willkommen ist und gefördert wird. Migration wird zunehmend unter dem Gesichtspunkt eines umfassenderen Sicherheitskonzepts betrachtet, das politische, ökonomische, ökologische und soziale Aspekte einbezieht und so die Verbindung zwischen internationaler Migration und Sicherheit deutlicher hervortreten lässt.

1. Migration kann die soziale Stabilität, einen wichtigen Faktor innerer Sicherheit, beeinflussen, wenn die Zahl der Einwanderer signifikant hoch und die Bevölkerung des Aufnahmelandes nicht ausreichend über den positiven Beitrag der Neuankömmlinge zur einheimischen Wirtschaft und zum kulturellen Leben informiert ist. Wirkungslose oder gar nicht erst vorhandene Einwanderungsstrategien erschweren Einwanderern das Erlernen der Sprache des Gastlandes und das Einleben in eine neue Gesellschaft – Faktoren, die zu negativen Reaktionen seitens der Bevölkerung des Gastlandes führen können.
2. Einwanderer werden manchmal – vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit – als ein Problem für die ökonomische Sicherheit des Gastlandes und als wirtschaftliche Belastung für Schulen, Wohnraumversorgung und die sozialen Sicherungssysteme wahrgenommen.
3. Zunehmende irreguläre Migration und eine ineffektive Politik der Migrationssteuerung können sich negativ auf die bilateralen Beziehungen zwischen den Herkunfts- und Aufnahmeländern auswirken.

1 Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorinnen und Autoren wieder und nicht die offiziellen Positionen der OSZE oder des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE.

2 Vgl. OSCE/IOM/ILO, Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination, 2006, S. 1.

4. Verschiedene internationale Akteure, wie z.B. das Rote Kreuz,³ der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR),⁴ und die Universität der Vereinten Nationen⁵ verzeichnen höhere Vertriebenenzahlen als Folge von Umweltproblemen wie Dürre, Wüstenbildung, Entwaldung, natürliche und durch Menschen verursachte Katastrophen sowie Klimawandel. Umweltzerstörung ist daher ein weiterer *Push*-Faktor, der zu zunehmender und unfreiwilliger Migration beiträgt, was wiederum die unter Punkt 1-3 erwähnten sozialen, ökonomischen und zwischenstaatlichen Spannungen verstärken kann.

Migration und die zweite Dimension der OSZE

Umfassende Sicherheit ist ein zentrales und integrales Element sowohl der Philosophie als auch der Aktivitäten der KSZE/OSZE seit ihrer Gründung im Jahr 1975. Migration findet als Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzepts bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975 Erwähnung, Freizügigkeit gehört seit der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 zu den grundlegenden Verpflichtungen im Rahmen der OSZE. In einer Reihe von Folgedokumenten, darunter die auf den Ministerratstreffen von Maastricht 2003 und Sofia 2004 verabschiedeten Strategiedokumente und Beschlüsse, bekräftigten die OSZE-Teilnehmerstaaten, dass Migration Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist. Bis zum Jahr 2005 behandelte die OSZE Migration vorrangig aus der Perspektive der menschlichen Dimension (Bekämpfung der Diskriminierung von Migranten, Förderung der Menschenrechte von Migranten, Unterstützung bei Gesetzesreformen, Bewältigung des Problems der Binnenvertriebenen). Erst seit 2005, dem Jahr des slowenischen OSZE-Vorsitzes, spielen ökonomische und ökologische Aspekte der Migration eine Rolle in der Arbeit des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (OCEEA). Der slowenische Vorsitz erkannte den Mehrwert, den die OSZE dadurch, dass sie das komplexe Thema Migration im Rahmen ihres dreidimensionalen Ansatzes umfassender behandeln kann, zum Thema Migration beizutragen in der Lage ist, und erhob Migration zu einem seiner Arbeitsschwerpunkte.⁶ Das Wirtschaftsforum des Jahres 2005 und seine Vorbereitungskonferenzen – die wichtigsten Dia-

3 Der Weltkatastrophenbericht 2003 der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften geht davon aus, dass 25 Millionen Menschen zu „Umweltflüchtlingen“ geworden sind.

4 Vgl. UNHCR, *The State of the World's Refugees 2006*, Human displacement in the new millennium, April 2006, S. 27.

5 Vgl. United Nations University, UNU-EHS, Institute for Environment and Human Security, *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?*, in: *InterSecTions* 5/2007.

6 Vgl. Organization for Security and Co-Operation in Europe, The Chairman-in-Office, *Food-for-Thought Paper on the Strategy on Managing Migration*, CIO.GAL/122/05, 5. September 2005.

logforen in der zweiten Dimension – waren dem Thema „Demographische Trends, Migration und Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten – Gewährleistung von Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung im OSZE-Raum“ gewidmet. Eines der Ergebnisse des Wirtschaftsforums war die Verabschiedung des Ministerratsbeschlusses zur Migration im Dezember 2005, der die Grundlage für die Aktivitäten des OCEEA im Bereich Migration bildet. Der Ministerratsbeschluss ermutigte die OSZE dazu, ihren umfassenden Ansatz zu nutzen, u.a. zur

1. Entwicklung einer stärkeren Partnerschaft und Nutzung der entstehenden Synergien mit internationalen Gremien, die sich speziell mit Migration befassen,
2. Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten, einschließlich der Herkunfts-, Transit- und Zielländer im OSZE-Raum sowie der OSZE-Kooperationspartner und der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum, und
3. Unterstützung der Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen bei der Entwicklung einer wirksamen Migrationspolitik.⁷

Die Verpflichtung, sich weiterhin mit dem Thema Migration zu befassen, und der Wunsch, die in allen drei Dimensionen stattfindende Arbeit im Bereich Migration und Integration fortzusetzen, wurden in der Ministererklärung zu Migration unter dem belgischen Vorsitz 2006 bekräftigt. Die Erklärung ermutigte die OSZE-Institutionen und -Strukturen auch dazu, die positiven Entwicklungsimpulse der Migration für die Herkunftsländer zu verstärken.⁸ Dem slowenischen Vorsitz gebührt ebenfalls Anerkennung dafür, dass er das Thema Umweltmigration auf die Tagesordnung des OSZE-Wirtschaftsforums gesetzt hat. Im gleichen Jahr empfahl der im Auftrag des Amtierenden Vorsitzenden, Dimitrij Rupel, eingesetzte Weisenrat der OSZE dem Ständigen Rat: „Mit Umweltproblemen sind wichtige Aspekte von Sicherheit verbunden in Bereichen, mit denen sich die OSZE befassen kann, u.a. das zunehmende Problem der Umweltflüchtlinge und -binnenvertriebenen.“⁹ Auch der spanische Vorsitz des Jahres 2007 beschäftigte sich mit dem Thema Mig-

7 Vgl. Beschluss Nr. 2/05, Migration, MC.DEC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 22-23, hier: S. 23.

8 Vgl. Ministererklärung zur Migration, MC.DOC/6/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2006, S. 10.

9 Common Purpose. Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf; ebenfalls abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, hier: S. 403.

ration, das in der Madrider Ministererklärung zu Umwelt und Sicherheit ausdrücklich Erwähnung findet.¹⁰

Durch die Betonung des Zusammenhangs von Umwelt und Migration bzw. Vertreibung haben der slowenische und auch der spanische Vorsitz die umweltbedingte Migration – ein Thema, dem in VN-Kreisen nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde – auf die Tagesordnung der OSZE gesetzt. Nach wie vor umstrittene Kernfragen sind der rechtliche Status und die Kategorisierung derjenigen, die ihre Heimat aufgrund ökologischer Faktoren verlassen mussten. Der Begriff „Umweltflüchtling“ ist bislang nicht generell anerkannt, da die Gefahr besteht, durch die Benutzung des Begriffs „Klima-“ bzw. „Umweltflüchtling“ die Anwendung des Flüchtlingsbegriffs auf diejenigen, die derzeit gemäß der völkerrechtlichen Definition in der VN-Konvention von 1951 über die Rechtsstellung von Flüchtlingen unter Schutz stehen, und damit auch seine Zweckbestimmung zu verwässern. Es wäre zudem möglich, dass Politiker und die Öffentlichkeit „Wirtschafts-“ und „Umweltflüchtlingen“ vorwerfen, illegitimerweise die Schutzmechanismen für Flüchtlinge in Anspruch zu nehmen. Dennoch fallen Umweltvertriebene nicht ganz durch die Maschen des Völkerrechts, da einige von ihnen in die Kategorie Binnenvertriebene passen.¹¹

Zusätzlich kommt dem UNHCR im Rahmen des „Cluster-Systems“ der VN die Hauptverantwortung bei der Versorgung von Opfern mit Hilfsleistungen nach Naturkatastrophen (Erdbeben, Tsunami) zu. Allerdings hat sich bis heute noch niemand damit befasst, wie mit Opfern „schleichender“ Katastrophen wie Wüstenbildung und anderer Folgen des Klimawandels umzugehen ist, insbesondere mit denjenigen, die auf der Suche nach einer nachhaltigeren Existenzgrundlage internationale Grenzen überschritten haben.

Bis heute ist die Kenntnis über die Zusammenhänge zwischen Umwelt, Wirtschaft und Migration marginal und das Thema ist wenig erforscht. Zu den Zahlen gibt es nur ungenaue Schätzungen und die Definitionen dazu, wer tatsächlich unter einen Schutzmechanismus für „Umweltbinnenvertriebene“ fallen würde, sind schwammig. Aus diesem Grund stellte der Amtierende OSZE-Vorsitzende auf dem Wirtschafts- und Umweltforum in Prag 2007 fest: „Migration aufgrund von Umweltfaktoren – ob innerhalb eines Staates

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrider Erklärung zu Umwelt und Sicherheit, MC.DOC/4/07, 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrid 2007, Zweiter Tag des Fünfzehnten Treffens des Ministerrats, MC(15).JOUR/2, 30. November 2007; der Ministerrat stellt darin fest, dass die Schädigung der Umwelt, sei es durch Naturkatastrophen oder durch vom Menschen verursachte Katastrophen, und deren mögliche Auswirkungen in Form eines erhöhten Migrationsdrucks ein zusätzliches Konfliktpotential darstellen könnten.

11 Binnenvertriebene werden definiert als „Personen, die infolge bewaffneter Konflikte, innerer Unruhen, systematischer Menschenrechtsverletzungen oder natürlicher oder von Menschen verursachter Katastrophen gezwungen waren, aus ihrem Heimatort in großer Zahl plötzlich oder unerwartet zu fliehen, und die keine international anerkannte Landesgrenze überschritten haben“. Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, VN-Dokument E/CN.4/1992/23, 14. Februar 1992 (eigene Übersetzung).

oder zwischen ausgedehnten geographischen Gebieten – ist für die Zukunft des OSZE-Gebiets ein wichtiges Thema. Unsere Aufgabe sollte es sein, uns über die Rolle der Organisation bei der Förderung bewährter Verfahren und der Koordination von Forschungsmethoden Gedanken zu machen, mit dem Ziel, das Wissen über durch Umweltbedingungen ausgelöste Migrationsströme zu verbessern; das ist eine Aufgabe, die das gesamte OSZE-Gebiet betrifft und bei der der Beitrag unserer Kooperationspartner entscheidend sein wird.¹²

Migrationstrends im OSZE-Raum

Als Ursachen internationaler Migration gelten generell ökonomische, demographische und soziale Ungleichheiten, Konflikte, Klimawandel und Umweltzerstörung sowie Umweltkatastrophen. Im Vergleich zu den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts bzw. der Zeit unmittelbar nach dem Zerfall der Sowjetunion sind Themen der unfreiwilligen Migration und Vertreibung¹³ im OSZE-Raum inzwischen in den Hintergrund getreten. Migrationsströme entstanden danach vor allem infolge regionaler wirtschaftlicher Disparitäten. Allerdings könnten einige beunruhigende ökologische Trends im OSZE-Raum, sowohl östlich als auch westlich von Wien, wie Wüstenbildung und Klimawandel insbesondere in ökonomisch instabilen Gebieten heute erneut zu „Zwangsvertreibungen“ führen.

Aus geographischer Sicht umspannen die OSZE-Länder eine Reihe von Regionen mit ganz unterschiedlichen Migrationsmerkmalen. Erstens befinden sich im OSZE-Raum mit Kanada und den Vereinigten Staaten zwei Länder, die traditionell große Mengen von Einwanderern anziehen. Zahlenmäßig leben in den Vereinigten Staaten mit 39 Millionen ausländischen Einwohnern die meisten Einwanderer.¹⁴

Zweitens umfasst die OSZE die gesamte Europäische Union (EU), für die eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik ein zunehmend wichtiges Gebiet der Zusammenarbeit darstellt. Im Wesentlichen gibt es dafür drei

12 Eröffnungsrede des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Miguel Ángel Moratinos auf dem 15. Treffen des OSZE Wirtschafts- und Umweltforums – Teil 2: „Maßgebliche Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum: Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung“, EF.DEL/49/07, Prag, 21.-23. Mai 2007, 22. Mai 2007 (eigene Übersetzung).

13 Die Zahl der Emigranten aus Armenien und Aserbaidschan verdoppelte sich während des Konflikts um Berg-Karabach (1988-1990), ein vergleichbarer Anstieg war in Georgien während der schlimmsten Jahre der bewaffneten Konflikte in Südossetien und Abchasien (1990-1993) zu verzeichnen. In Tadschikistan verdreifachte sich die Zahl der Auswanderer während des Bürgerkrieges (1992-1993). Ausführlicher dazu: OSCE, Background Paper, Second Preparatory Seminar for the 13th Economic Forum, Almaty, Kasachstan, 24.-25. Januar 2005.

14 Vgl. Parlamentarische Versammlung der OSZE, Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen, Bericht für den Allgemeinen Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt, Sechzehnte Jahrestagung in Kiew, 5.-9. Juli 2007, S. 1.

Gründe: Die Herausforderungen, die sich aus den wachsenden Migrationsströmen in die Europäische Union, einschließlich eines signifikanten Anstiegs aller Formen von irregulärer Migration und der Asylkrise in den 90er Jahren, ergaben, haben deutlich gemacht, dass unilaterale Maßnahmen einzelner Staaten nicht ausreichen. Zudem führten der Prozess der europäischen Integration und die Auswirkungen der EU-Erweiterung zur Kooperation in Bereichen, die als Teil der Migrationspolitik gelten, wie z.B. bei Grenzkontrollen und Visafragen, Asylpolitik und Familienzusammenführung. Und schließlich wächst die Einsicht unter den EU-Mitgliedsländern, dass eine geschickt gesteuerte Migration die negativen ökonomischen Folgen der Bevölkerungsalterung und des Rückgangs der Erwerbstätigen, von denen viele EU-Länder betroffen sind, ausgleichen kann.¹⁵

Die Netto-Migration in die EU hat zwischen 1998 und 2005 zugenommen. Heute geht man von 42 Millionen Einwanderern in der EU aus, von denen die meisten in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und Österreich leben. Von diesen 42 Millionen kamen 14 Millionen aus anderen EU-Ländern, die verbleibenden 28 Millionen von außerhalb der EU. Bezogen auf die verschiedenen Arten von Migrationsströmen¹⁶ tragen Arbeitsmigranten nur einen Teil zur Gesamtmenge bei. In den meisten EU-Ländern sind zwischen zehn und 35 Prozent des ständigen Einwandererflusses Arbeitsmigranten (2004), während eine erhebliche Anzahl von Einwanderern im Rahmen von Familienzusammenführungen oder als Asylbewerber einreist.¹⁷ Die dritte OSZE-Region, die mit Blick auf die Arbeitsmigration zunehmende Bedeutung erlangt, ist die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). In den letzten 15 Jahre hat sich die Art der Migrationsströme in der GUS-Region von erzwungener Migration vorrangig mit politischem Hintergrund hin zu freiwilliger, wirtschaftlich motivierter Migration verschoben.¹⁸ Zunehmende

15 In ihrer Mitteilung über eine gemeinsame Einwanderungspolitik der Union von November 2000 hält die Kommission fest, dass die Einwanderungspolitik der EU-Mitgliedsländer seit den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts den aktuellen demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen nicht mehr entspricht. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM(2000) 757, Brüssel, 22. November 2000, S. 6. In ihrer Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung von Juni 2003 wiederholte die Europäische Kommission die Notwendigkeit einer Migrationssteuerung, um den Herausforderungen für den EU-Markt gewachsen zu sein. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, KOM(2003) 336, Brüssel, 3. Juni 2003, S. 16-17.

16 Man kann grob zwischen vier Arten von Migration unterscheiden: Arbeitsmigration, einschließlich Kurz- und Langzeiteinwanderer und Saisonarbeiter, familienbedingte Migration, Asylsuchende, die bei Anerkennung ihres Asylgesuchs als Flüchtlinge klassifiziert werden, sowie irreguläre/undokumentierte bzw. illegale Einwanderer.

17 Vgl. Nuria Diez Guardia/Karl Pichelmann, Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges, Economic Papers, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, September 2006, S. 12.

18 Vgl. Irina Ivakhnyuk, Migration in the CIS Region: Common Problems and Mutual Benefits. Internationales Symposium „International Migration and Development“, Turin, 28.-30. Juni, S.1.

ökonomische Ungleichheiten zwischen den neuen souveränen Staaten haben zu großen Wellen von Arbeitsmigranten mit der Russischen Föderation als vorrangigem Zielland, gefolgt von Kasachstan und der Ukraine, geführt. Offizielle Statistiken erfassen die erhebliche Zunahme irregulärer Arbeitsmigration innerhalb und aus der Region nicht. Es gibt Schätzungen, die davon ausgehen, dass sich bis zu zehn Millionen undokumentierte Einwanderer, angetrieben von niedrigem Lebensstandard und Armut in ihren Herkunftsländern, in der Region, vor allem in der Russischen Föderation, aufhalten.¹⁹

Weit verbreiteter Menschenhandel ist häufig eine zusätzliche Herausforderung sowohl für die Herkunfts- als auch für die Zielländer in der GUS-Region.

Angesichts fehlender institutioneller Kapazitäten und Erfahrungen der GUS-Länder mit der Kontrolle grenzübergreifender Mobilität im großen Rahmen stellen die derzeitigen Migrationsströme für die Regierungen der Region zahlreiche neue Herausforderungen im Zusammenhang mit effektiver Migrationspolitik und wirksamem Grenzmanagement dar.

Wie bereits erwähnt, erschweren der Mangel an verlässlichen regionalen und globalen Daten sowie das Fehlen ausreichend entwickelter Analysemethoden die Erforschung der durch Umweltfaktoren verursachten Migration. Infolgedessen ist die Zahl der Umweltvertriebenen nur schwer zu schätzen. Zwei Beispiele aus dem OSZE-Raum zeigen allerdings die Probleme auf, mit denen die Region konfrontiert ist.

Der erste Fall von Umweltmigration erheblichen Ausmaßes betrifft das Gebiet des Aralsees. In den 60er Jahren, noch zu Sowjetzeiten, waren die beiden wichtigsten Zuflüsse des Aralsees, Amu-Darja und Syr-Darja, zur landwirtschaftlichen Bewässerung umgeleitet worden. Als Folge davon sank der Wasserspiegel innerhalb der letzten 30 Jahre um 16 Meter, das Wasservolumen nahm von 1.062 auf 278 km³ ab; in den späten 80er Jahren war der See praktisch in zwei Teile geteilt. Studien haben gezeigt, dass über 60.000 Menschen infolge der zunehmenden Wüstenbildung und fehlender Erwerbsmöglichkeiten nach dem Zusammenbruch der Fischereiindustrie die Region verlassen haben.²⁰

Das zweite Beispiel steht im Zusammenhang mit der Katastrophe in Tschernobyl. In der Ukraine wurden ca. 6,7 Millionen Hektar Land durch radioaktiven Niederschlag aus dem inzwischen stillgelegten Reaktor verseucht; mehr als drei Millionen Menschen leben auf kontaminiertem Land. Fast ein Fünftel des Territoriums und ein Sechstel der Agrarfläche von Belarus sind von der

19 Vgl. IOM, World Migration Report 2005, S. 154. Studien gehen davon aus, dass sich 2005 zwischen drei und 5,5 Millionen irreguläre Migranten in der Russischen Föderation gegenüber lediglich 333.000 Arbeitsmigranten mit den erforderlichen Papieren aufgehalten haben. Zwei Millionen der undokumentierten Arbeitskräfte kommen aus Zentralasien, darunter ca. 600.000 aus Tadschikistan und bis zu 500.000 aus Kirgisistan.

20 Vgl. Alexander Shestakov/Vladimir Streletsky, Mapping of Risk Areas of Environmentally-Induced Migration in the Commonwealth of Independent States (CIS). International Organization for Migration (IOM), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), and Refugee Policy Group (RPG), 1998.

radioaktiven Verseuchung betroffen.²¹ Menschen, die in einem Umkreis von 30 Kilometern um den Reaktor lebten, wurden evakuiert; innerhalb von zehn Tagen nach dem Unfall wurden 130.000 Menschen aus den 76 Dörfern des Gebietes evakuiert, ihnen folgten vielen weitere Migranten freiwillig und dauerhaft.

In Zukunft besteht vor allem in Zentralasien mit seinen extremen Wetterlagen, großen Trockengebieten und nur selten nachhaltigen landwirtschaftlichen Anbautechniken die Gefahr einer weiteren Verschlechterung des Ökosystems und infolgedessen auch von weiteren Vertreibungen. Ähnliche Szenarien in den neuesten IPCC-Berichten sagen für das nördliche Afrika, die Subsahara und Südeuropa Wasserknappheit und sich schnell ausbreitende Wüsten voraus.²²

Migration neu überdenken – auf globaler Ebene und in der EU

Bei genauer Betrachtung der Zusammenhänge wird deutlich, dass Migration, vor allem als Folge zunehmender ökonomischer Unterschiede, aber auch immer häufiger aufgrund von Umweltzerstörung und Klimawandel, auch in Zukunft eine Herausforderung für den gesamten OSZE-Raum darstellen wird und nach erhöhter Aufmerksamkeit und der Anwendung wirksamer Methoden des Migrationsmanagements verlangt. In den vergangenen Jahren hat sich die internationale Debatte über Migration vor allem auf die Identifizierung gemeinsamer, umfassender Ansätze und Möglichkeiten der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Regulierung eines schon *per definitionem* internationale Kooperation erfordernden Phänomens konzentriert. In der Denkweise von politischen Entscheidungsträgern, internationalen Organisationen und Wissenschaftlern ist ein Wandel festzustellen, der in der Betonung der positiven Folgen von Migration sowohl für die Ursprungs- als auch für die Zielländer zum Ausdruck kommt. So wurde dem Thema Migration und Entwicklung mit dem „Hochrangigen VN-Dialog über internationale Migration und Entwicklung“ im Jahr 2006 auf globaler Ebene erhebliche Aufmerksamkeit gewidmet. Traditionell als getrennte Politikbereiche behandelt, werden Migration und Entwicklung heute zunehmend mit Blick auf die vielen Verbindungen, die zwischen beiden Bereichen bestehen, betrachtet. In ihren Herkunftsländern helfen die Migranten den Druck auf den Arbeitsmarkt abzumildern und tragen durch Geldsendungen und den Transfer von im Ausland erworbenen Fähigkeiten und Wissen zur Entwicklung bei. Auch von der Diaspora getätigte Investitionen können die Entwicklung positiv beeinflussen. In den Zielländern tragen die Migranten durch die Behebung des Ar-

21 Vgl. ENVSEC Eastern Europe Assessment Report 2007, online verfügbar unter: http://www.envsec.org/docs/envsec_eastern_europe.pdf.

22 Vgl. IPCC, Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Working Group II, Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

beitskräftemangels, die Erhöhung der Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen und die Förderung von Innovationen und Unternehmergeist zum Wirtschaftswachstum bei.

Migrationsfragen wurden auch im Zuge des EU-Beitritts- und Integrationsprozesses zu einem Bereich gemeinsamer Politik. Nach der über Jahrzehnte vorrangigen Beschäftigung mit Asylfragen verschob sich der Fokus der EU in letzter Zeit auf die Themen Wirtschaftsmigration,²³ irreguläre Einwanderer und Integration. Während der finnischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2006 verständigte sich der Europäische Rat auf wichtige Komponenten einer umfassenden Migrationsstrategie. Zu ihnen gehören die Stärkung und Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit und des Dialogs mit Drittländern, die Einbeziehung von Migrations- und Entwicklungsfragen in Hilfsmaßnahmen und in die Programmplanung, die Einrichtung länderspezifischer Kooperationsplattformen, die Verbesserung der Instrumente zur Rückkehr und Wiederaufnahme durch Drittländer sowie die Eingliederung legaler Migrationsmöglichkeiten in die Politik der EU im Bereich der Außenbeziehungen.²⁴ Allerdings wird es angesichts der kontroversen Natur von Migrationsfragen wohl noch eine ganze Zeit dauern, bis es zu einer gemeinsamen und kohärenten EU-Einwanderungspolitik kommt. Immerhin fanden sich die Themen Migration und Entwicklung auch unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2007 weiterhin auf der politischen Tagesordnung.

Eine umfassende Strategie zum Migrationsmanagement und der Beitrag des OCEEA

Der slowenische OSZE-Vorsitz des Jahres 2005 betonte die Notwendigkeit einer umfassenden Migrationsstrategie, um die Vorteile von Migration als Entwicklungsmotor zu maximieren und ihre negativen Auswirkungen im OSZE-Raum zu minimieren. In der Tat ist es vor dem Hintergrund des freien Warenverkehrs und der Globalisierung inkonsistent, den freien Warenfluss zu fördern, nicht aber die Feizügigkeit der Menschen. Gleichzeitig ist auch offensichtlich, dass Migration ohne Beschränkungen möglicherweise die soziale Stabilität in den Zielländern gefährdet. Einwanderungsstrategien und -verfahren müssen daher auf die Interessen und Bedürfnisse der Herkunftsländer (z.B. Verstärkung der positiven Auswirkungen von Migration für die Entwicklung und Abmilderung der negativen Folgen der Abwanderung

23 Wirtschaftsmigration schließt Einwanderer auf der Suche nach einer Anstellung ebenso ein wie Migranten, die eine Tätigkeit als Selbstständiger anstreben, sowie reguläre und irreguläre Migranten auf der Suche nach wirtschaftlicher Betätigung und solche Migranten, die in Ermangelung anderer legaler Mechanismen den Weg über eine Asylbewerbung nutzen, ohne dazu berechtigt zu sein.

24 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), 14./15. Dezember 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 6-12, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf.

Hochqualifizierter), der Zielländer (z.B. Ermittlung der Nachfrage nach sowohl hoch- als auch geringqualifizierter Migrationsarbeitskraft, Entwicklung permanenter und zeitlich begrenzter Einwanderungskanäle) und der Migranten selbst (z.B. Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen, um Ausbeutung und Missbrauch zu verhindern) gleichermaßen reagieren. Selbstverständlich ist die beschriebene Zielvorgabe einer „Win-win-win“-Situation nicht einfach zu erreichen und erfordert viel Geduld und Kooperation – bilateral, regional und zwischen den Regionen.

Mehrere Empfehlungen, die in Diskussionen und Dokumenten während des slowenischen und des belgischen Vorsitzes entwickelt wurden, fanden Eingang in die Arbeit des OCEEA.

Hilfestellung bei der Steuerung der Arbeitsmigration

Ein effektives Migrationsmanagement wird vom OCEEA als wichtiges Element verantwortungsvoller Regierungsführung und als zentraler Baustein nachhaltiger Entwicklung eingeschätzt. Dem Auftrag des 13. Wirtschaftsforums 2005 folgend versucht das OCEEA bei der Intensivierung des Austauschs bewährter Verfahren sowie bei der Weitergabe innovativer Strategien und Initiativen im Bereich der effektiven Steuerung der Arbeitsmigration behilflich zu sein. Es übernahm die Federführung bei der Produktion eines Handbuchs für die Ausarbeitung einer wirksamen Arbeitsmigrationspolitik in den Herkunfts- und Zielländern, das in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in deutscher und russischer Sprache verfasst wurde. Das Handbuch befasst sich insbesondere mit dem internationalen rechtlichen Rahmen für den Schutz von Arbeitsmigranten, Strategien zur Optimierung der Vorteile geregelter Arbeitsmigration für Herkunfts- und Zielländer, Möglichkeiten der Reduzierung irregulärer Migration sowie mit der Bedeutung zwischenstaatlicher Kooperation und Partnerschaft. Der erste regionale Workshop zum Kompetenzerwerb, auf dem vor allem Beispiele bewährter Verfahren aus dem Handbuch vorgestellt wurden, fand im Dezember 2006 in Moskau statt; an ihm nahmen über 100 Vertreter aus zehn GUS-Staaten teil. Aufgrund der positiven Rückmeldungen und des angemeldeten Interesses an weiteren derartigen Veranstaltungen sind zusätzliche regionale Workshops für 2007 und 2008 in Planung.

Als Antwort auf die Empfehlungen des OSZE-Mittelmeerseminars 2006 in Scharm-el-Scheich und der jüngsten Dokumente des OSZE-Ministerrats zu Migration arbeitet das OCEEA gemeinsam mit seinen Partnern, der IOM und der ILO, an einer Mittelmeerausgabe des Handbuchs für die Ausarbeitung einer wirksamen Arbeitsmigrationspolitik. Die neue Ausgabe soll einen besseren Austausch von bewährten Verfahren und innovativen Ansätzen der Arbeitsmigrationssteuerung, insbesondere zwischen den nördlichen und südlichen Mittelmeerländern, erleichtern. Die Mittelmeerausgabe des Handbuchs

wird sowohl auf Englisch als auch auf Arabisch produziert werden. Ein Einführungsseminar dazu findet im Dezember 2007 in Marokko statt.

Migration und wirtschaftliche Entwicklung

In den vergangenen Jahren wurde verstärkt darauf hingearbeitet, das Bewusstseins und das Verständnis für den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung zu erhöhen. In diesem Kontext stellen die Geldsendungen in die Heimat²⁵ den greifbarsten Beitrag der Migranten zur Linderung der Armut dar. In vielen ärmeren OSZE-Herkunftsländern sind sie ein wesentlicher Teil des Einkommens vieler ländlicher Haushalte – oftmals das einzige verfügbare Geldeinkommen. Fünf der weltgrößten Empfänger von Geldsendungen, in denen diese einen signifikant hohen Anteil am Bruttoinlandsprodukt ausmachen, liegen im OSZE-Raum (Moldau, Bosnien und Herzegowina, Albanien, Tadschikistan und Armenien).²⁶ In Armenien beispielsweise machen Geldsendungen bis zu 80 Prozent des durchschnittlichen Haushaltseinkommens aus und gehen offenbar auch an einige der schwächsten Haushalte, während sie in Tadschikistan vielen Familien, die ums Überleben kämpfen, helfen über der Armutsgrenze zu bleiben.²⁷ Zur besseren Nutzung der Geldflüsse sind allerdings Maßnahmen nötig, um die Kanäle und/oder Dienstleistungen für den Geldtransfer für die Armen kostengünstiger und zugänglicher zu gestalten und vor allem einen Ausgleich für die sehr begrenzte Bankinfrastruktur in ländlichen Gebieten zu schaffen. Zweitens ist die Investition von Geldsendungen in Finanzinstrumente noch sehr begrenzt. Dies reflektiert möglicherweise die schlecht entwickelten Finanzmärkte und -Institutionen, den nicht ausreichenden Zugang zu finanziellen Möglichkeiten und Dienstleistungen seitens der Empfängerfamilien von Geldsendungen sowie schwache Rahmenbedingungen, begrenzte Kapazitäten und eine schlechte wirtschaftliche Steuerung.²⁸ Zur Verstärkung der positiven Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit und die ländliche Entwicklung sollten Regierungen daher in Kooperation mit Institutionen des privaten Sektors Anreize schaffen, die sowohl das Sparen als auch die Investition der transferierten Geldmittel und des von Migranten erwirtschafteten Kapitals in Aktivitäten, die Erwerbsmöglichkeiten und Arbeitsplätze schaffen, erleichtern und fördern. Hierzu

25 Für die Arbeit internationaler Organisationen werden Geldsendungen von Migranten im weiteren Sinne als Geldtransfers eines Migranten in sein Herkunftsland definiert oder, anders ausgedrückt, als Finanzflüsse im Zusammenhang mit Migration. Die meisten Geldsendungen sind private Bargeldtransfers eines Migranten an eine verwandte Person im Herkunftsland, es kann sich aber auch um Investitionen, Überweisungen auf Sparkonten oder Schenkungen des Migranten an sein Herkunftsland handeln. Allerdings sollten Geldsendungen immer als private Mittel eingeordnet werden und können daher offizielle Entwicklungshilfe nicht ersetzen. Für weitere Details zur volkswirtschaftlichen Rolle von Geldsendungen siehe: OSCE/IOM/ILO, a.a.O (Anm. 2), S. 71.

26 Vgl. World Bank, *Remittances. Development Impact and Future Prospects*, 2005.

27 Vgl. Global Forum on Migration & Development, *Session 2.2: Increasing the micro-impact of remittances on development*, Background Paper, Brussels, 9-11 July 2007, S. 4.

28 Vgl. ebenda, S. 6.

unterstützt das OCEEA die OSZE-Feldpräsenzen bei der Entwicklung spezieller Geldüberweisungs- und Entwicklungsprojekte, die auf seiner Erfahrung mit der Förderung des Unternehmertums und dem wirtschaftlichen *Empowerment* von Frauen und gefährdeten Gruppen in ländlichen Gebieten und Grenzregionen aufbauen.

Maßnahmen gegen die Hauptursachen irregulärer Migration

Es gibt eine Reihe von Gründen, irreguläre Migration zu reduzieren oder zu verhindern: um eine erfolgreiche Steuerung von Migration sicherzustellen und die Glaubwürdigkeit legaler Migration zu erhalten; um angemessene Gehälter und Arbeitsbedingungen für Arbeitsmigranten zu gewährleisten, die sich legal im Land aufhalten; um zu verhindern, dass ganze Beschäftigungssektoren und Betriebe auf irreguläre Arbeitsmigranten angewiesen sind; und schließlich, um die Ausbeutung irregulärer Einwanderer durch Arbeitgeber, Arbeitsvermittler, Schleuser und Menschenhändler zu verhindern.²⁹ Es liegt auf der Hand, dass die Beteiligung der organisierten Kriminalität an der irregulären Migration und insbesondere in dem extrem ausbeuterischen Kontext des Menschenhandels ein nationales Sicherheitsrisiko darstellen kann. Auch können die irreguläre Einreise und Anwesenheit einer großen Zahl von Ausländern in einem Land die bilateralen Beziehungen gefährden.

In den auf dem Handbuch basierenden Workshops zum Kompetenzerwerb werden Maßnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration diskutiert und an konkreten Beispielen dargestellt. Die Beispiele schließen verbesserte, zeitlich begrenzte Migrationskanäle und ein besseres Monitoring des Anwerbe- und Einstellungsprozesses ein.

Das OCEEA unterstützt darüber hinaus wirtschaftliche Aktivitäten zur Beseitigung sozioökonomischer Ursachen, die Menschen für den Menschenhandel anfällig machen. Es werden Projekte zum wirtschaftlichen *Empowerment* von gefährdeten Gruppen durch Schulungen im beruflichen und unternehmerischen Bereich, Unterstützung bei der Umsetzung von Geschäftsideen und die Einrichtung von öffentlich-privaten Partnerschaften und institutionellen Mechanismen zur Senkung der Anfälligkeit für den Menschenhandel durchgeführt.

Zur Verbesserung der Kenntnisse von Migranten und ihren Familienangehörigen über legale Migrationsmöglichkeiten, die Anforderungen der Zielländer und die Gefahren der irregulären Einwanderung wie z.B. Menschenhandel und Ausbeutung unterstützt das OCEEA die OSZE-Präsenzen in Kirgisistan und Tadschikistan bei der Einrichtung eines Netzwerkes von Informationszentren zur Migration.

29 Vgl. OSCE/IOM/ILO, a.a.O. (Anm. 2), S. 161.

Umweltmigration

Um die bestehenden Lücken in der Erforschung der Zusammenhänge zwischen Umwelt und Migration zu schließen, unterstützt das OCEEA den Ausbau von Forschungskapazitäten und stellt demnächst ein Forum für Diskussionen zu diesem Thema zur Verfügung. Das OCEEA ist eine Partnerschaft mit EACH-FOR³⁰ eingegangen, einem Forschungskonsortium im Rahmen des sechsten Rahmenprogramms der Europäischen Kommission, das aus fünf miteinander verbundenen Forschungsreihen besteht: der Voraussage der natürlichen und anthropogenen Gründe für Vertreibung; der Analyse direkter (z.B. Wüstenbildung) und indirekter (z.B. Konflikte) Umwelteinflüsse auf die Lebensbedingungen; der Vorhersage potenzieller Vertreibungsszenarien unter besonderer Berücksichtigung von Umweltflüchtlingen; einem Beitrag zur Bereitstellung statistischer Indikatoren zur Messung von Umweltflüchtlingsströmen; und schließlich der Veröffentlichung und Verbreitung der Ergebnisse.

Die OSZE unterstützt die EACH-FOR-Forschungskomponenten Nordafrika und Zentralasien. Die Ergebnisse des EACH-FOR-Projekts sollen 2008 auf einer internationalen Konferenz in Bonn vorgestellt werden.³¹ Auf rechtlicher und strategischer Ebene muss abgewartet werden, ob verstärkte Forschung und der Nachweis der Verbindungen zwischen Umwelt und Migration zu einer intensiveren politischen Diskussion unter den OSZE-Teilnehmerstaaten, den Kooperationspartnern in Asien und den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum führt. Es scheint nicht nur unausweichlich, sondern wünschenswert, dass die Teilnehmerstaaten sich mit dem rechtlichen Status einer Gruppe von Menschen – und auch den Folgen ihrer Flucht oder Vertreibung – beschäftigen, die zunehmend Bedeutung für die Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum erlangt.

Menschenrechte und Integration

Festzuhalten ist, dass das OCEEA sich angesichts seines engeren Mandats nicht direkt mit Menschenrechten und Integrationsfragen beschäftigt. Allerdings muss der Schutz der Menschenrechte von Migranten ungeachtet ökonomischer, finanzieller oder anderer Überlegungen als rechtlicher, politischer und ethischer Imperativ an sich betrachtet werden.³² Der Schutz von Migranten, Kampagnen gegen Diskriminierung, Gleichbehandlung und Ermutigung zur Integration – alles Themen, die vom BDIMR vorangetrieben werden –

30 „Environmental Change and Forced Migration Scenarios“, siehe: <http://www.each-for.eu/index.php?module=main>.

31 Die Konferenz findet unter dem Titel „Environment, Forced Migration and Social Vulnerability“ statt; weitere Informationen dazu unter: <http://www.efmsv2008.org>.

32 Obwohl es möglicherweise durch häufiges Zitieren an Kraft eingebüßt hat, erinnert uns das sarkastische Zitat des Schweizer Schriftstellers Max Frisch, „Wir riefen Arbeitskräfte, und es kamen Menschen“, an unsere Verpflichtung, die menschliche Dimension von Arbeitsmigration nicht aus den Augen zu verlieren.

sind nachweislich zentrale Maßnahmen, die nötig sind, wenn Migration tatsächlich einen positiven Einfluss auf die nachhaltige sozioökonomische Entwicklung in den Gastländern ebenso wie in den Herkunftsländern haben soll.

Schlussfolgerungen

Es gibt viele gute Gründe für das OCEEA, seine Arbeit im Bereich Migration fortzusetzen – sowohl ökonomische als auch ökologische. Angesichts ihrer geographischen Ausdehnung stellt die OSZE ein sinnvolles regionales und subregionales Forum zur Förderung des Dialoges, für den Erfahrungsaustausch und für die Diskussion über Maßnahmen zur Migrationssteuerung zur Verfügung. Ihr umfassendes Netzwerk von Feldpräsenzen mit Mitarbeitern für die Wirtschafts- und Umweltdimension kann auch bei der Durchführung konkreter ergebnisorientierter Projekte im GUS-Raum und im westlichen Balkan Hilfestellung leisten. Darüber hinaus sind die Herausgabe der Mittelmeeredition des Handbuchs und dessen Vorstellung auf dem Seminar in Rabat im Dezember 2007 gute Beispiele dafür, wie die Arbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern intensiviert werden kann – insbesondere mit Blick auf die Migration in Gebieten, die an OSZE-Staaten angrenzen.

Vor dem Hintergrund der Erfolgsbilanz der OSZE in Fragen der Umweltsicherheit – hervorzuheben sind hier die Initiierung der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (ENVSEC) sowie die schon erwähnte Erfahrung in Migrationsfragen – scheint die durch Umwelteinflüsse bedingte Migration ein Thema zu sein, das sich für die Behandlung durch OSZE-Strukturen geradezu anbietet.

Allerdings wird die langfristige Beschäftigung der OSZE und des OCEEA mit der Thematik auch von anderen Faktoren wie z.B. der Notwendigkeit eines stärkeren politischen Engagements seitens der Teilnehmerstaaten und der Kooperationspartner abhängen. Um die Kontinuität seiner Aktivitäten gewährleisten zu können, würde das OCEEA sicherlich von einer Art Institutionalisierung von Migration als einem Kernthema des Wirtschafts- und Umweltausschusses bzw. des Wirtschafts- und Umweltforums profitieren. Der ständige Wechsel der Themen des Forums in Kombination mit unzureichenden Mitteln für migrationsrelevante Projekte aus dem regulären Haushalt würde eine erfolgreiche Arbeit der Organisation in diesem Bereich behindern und die Umsetzung von der Verfügbarkeit von zusätzlichen außerbudgetären Zuwendungen abhängig machen.

Die Autoren hoffen aufrichtig, dass einem Thema, das so viele Facetten des umfassenden Sicherheitskonzeptes der OSZE in idealer Weise in sich vereint, auch von zukünftigen OSZE-Vorsitzen gebührende Bedeutung beigemessen wird. Die Zunahme von *Push*-Faktoren für wirtschafts- und umweltbedingte Migration im OSZE-Raum und die einschlägige Erfahrung des OCEEA rechtfertigen in jeder Hinsicht das fortgesetzte und intensive langfristige Engagement des OCEEA in diesem Bereich.

Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus¹

Einführung

Die Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) spielen nicht nur bei der Konfliktprävention eine wichtige Rolle. Auch zur Verhütung des Terrorismus können sie einen entscheidenden Beitrag leisten. In zahlreichen internationalen Dokumenten wurde wiederholt unterstrichen, dass die Zivilgesellschaft und NGOs in umfassende und multidimensionale Strategien gegen die terroristische Bedrohung eingebunden werden müssen. In ihrer Resolution vom 8. September 2006, mit der die weltweite Strategie der Vereinten Nationen (VN) zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet wurde, bekräftigte die Generalversammlung der VN erneut die Entschlossenheit ihrer Mitgliedstaaten, „nichtstaatliche Organisationen und die Zivilgesellschaft weiter zu ermutigen, sich gegebenenfalls damit zu befassen, wie die Anstrengungen zur Umsetzung der Strategie verstärkt werden können“.² Die weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus wurde formal am 19. September 2006 auf den Weg gebracht. Sie baut auf einer Vielzahl von Elementen auf, die der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Bericht „Vereint gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus“ vom April 2006 vorgeschlagen hatte.³ In dem Bericht wird durchgängig die Rolle hervorgehoben, die die Zivilgesellschaft bei der Förderung einer wirklich weltweiten Strategie gegen den Terrorismus übernehmen kann.

Nicht nur die VN haben in verschiedenen Dokumenten die Bedeutung von Zivilgesellschaft und NGOs bei der wirksamen Verhütung des Terrorismus unterstrichen. Auch die OSZE hat diesen Punkt in mehrere Erklärungen und Dokumente, die sich auf den Terrorismus beziehen, aufgenommen. So fordert sie etwa im Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus von 2001 das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auf, auch weiterhin Projekte zur Förderung demokratischer Institutionen, der Zivilgesellschaft und verantwortungsvoller Staatsführung aus-

-
- 1 Der vorliegende Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht notwendigerweise mit denjenigen des BDIMR übereinstimmen müssen.
 - 2 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Resolution 60/288, Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus. Verabschiedet auf der 99. Plenarsitzung am 8. September 2006, A/RES/60/288, Artikel 3 (e), unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-60/band3/ar60288.pdf>.
 - 3 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Vereint gegen den Terrorismus: Empfehlungen für eine weltweite Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus. Bericht des Generalsekretärs, A/60/825, 27. April 2006, unter: http://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a60-825.pdf.

zuarbeiten.⁴ Auch im Bischkeker Aktionsplan zur Stärkung umfassender Bemühungen bei der Terrorismusbekämpfung von 2001 wurde darauf hingewiesen, wie wichtig es im Kampf gegen den Terrorismus sei, die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft zu fördern.⁵ In ähnlicher Weise erkennt auch die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus von 2002 die Notwendigkeit an, die Zivilgesellschaft in die Suche nach gemeinsamen politischen Lösungen von Konflikten einzubinden und Menschenrechte und Toleranz als wesentliche Bestandteile der Prävention von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus zu fördern.⁶

Die OSZE und insbesondere das BDIMR haben seither immer wieder im Rahmen verschiedener Aktivitäten versucht, die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus auszuloten und zu fördern. Das BDIMR richtete beispielsweise im Juli 2005 ein Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension aus, das sich mit dem Thema „Menschenrechte und der Kampf gegen den Terrorismus“ befasste. Auf diesem Treffen konzentrierte sich eine von drei Sitzungen speziell auf die Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen den Terrorismus.⁷ Das BDIMR griff die Ergebnisse des Zusätzliches Treffens auf und führte darauf aufbauend im März 2007 in Barcelona gemeinsam mit dem dort ansässigen Forschungsinstitut *Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo* (CIDOB) ein informelles Arbeitstreffen zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Terrorismusprävention durch.⁸ Anfang Juni folgte dann auf Initiative des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE sowie der Vereinigten Staaten und

4 Vgl. Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, 4. Dezember 2001, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, hier: S. 439-448, S. 442; im Internet verfügbar unter: <http://www.core-hamburg.de/documents/jahrbuch/02/Anhang.pdf> sowie unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2001/12/4173_de.pdf.

5 Vgl. OSCE/UNODC, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, 13.-14. Dezember 2001, Aktionsprogramm, unter: http://www.osce.org/documents/cio/2001/12/677_en.pdf.

6 Vgl. OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 463-467, S. 466; im Internet verfügbar unter: <http://www.core-hamburg.de/documents/jahrbuch/03/Anhang.pdf> sowie unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2002/12/4174_de.pdf.

7 Vgl. OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, „Human Rights and the Fight against Terrorism“, Final Report, Wien, 14.-15. Juli 2005, S. 15-17, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2005/09/16203_en.pdf.

8 Vgl. OSCE ODIHR in co-operation with Fundació CIDOB, Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo, The Role of Civil Society in Preventing Terrorism, Informal Working Level Meeting, 14-16 March 2007, Barcelona, Spain, Report, ODIHR.GAL/34/07, 16. Mai 2007, unter: http://www.osce.org/documents/odihr/2007/05/24495_en.pdf.

Russlands eine politische Konferenz in Wien zum Thema öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) im Kampf gegen den Terrorismus.⁹

Im vorliegenden Beitrag sollen einige der zentralen Ergebnisse dieser Treffen und Sitzungen vorgestellt und diskutiert werden. Zunächst wird der Frage nachgegangen, ob Zivilgesellschaft und NGOs tatsächlich einen Beitrag zur Terrorismusbekämpfung leisten können und wenn ja, in welchem Umfang. Im Anschluss daran werden einige der Schwierigkeiten und Herausforderungen erörtert, denen die Zivilgesellschaft gegenübersteht, wenn sie sich mit Fragen des Terrorismus und der Terrorismusbekämpfung befasst.

Terrorismusprävention – welche Rolle kann die Zivilgesellschaft spielen?

Sowohl auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension 2005 in Wien als auch auf dem informellen Arbeitstreffen 2007 in Barcelona wurde deutlich, dass die Zivilgesellschaft und NGOs erheblich zur Verhütung des Terrorismus beitragen können. Dabei ist jedoch vorauszuschicken, dass jede Form der Mitwirkung in diesem Bereich absolut freiwillig erfolgen muss. Die Verantwortung für die Terrorismusbekämpfung sowie für den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten liegt allein bei den Staaten. Es leuchtet ebenfalls ein, dass das Ausmaß der Beteiligung von Zivilgesellschaft und NGOs an der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus immer auch von den Umständen und politischen Realitäten in den jeweiligen OSZE-Teilnehmerstaaten abhängt. Insofern sind die Chancen, dass die Zivilgesellschaft zum Partner der Regierung werden kann, dort relativ begrenzt, wo die zivilgesellschaftlichen Strukturen nur schwach oder gar nicht ausgebildet sind. Ebenfalls deutlich wurde auf den beiden Treffen, dass die Zivilgesellschaft und NGOs ein Gefühl von Eigenverantwortung in Bezug auf die Probleme und Prozesse entwickeln müssen, die mit der Verhütung von Terrorismus verbunden sind. Nur so können sie einen sinnvollen Beitrag dazu leisten. In nicht wenigen Fällen sind Partnerschaften zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Institutionen bzw. NGOs jedoch unausgewogen und einseitig. Die Zivilgesellschaft wird häufig nicht als gleichwertiger und kompetenter Partner bei der Bearbeitung gemeinsamer Sicherheitsprobleme behandelt. Die ÖPP-Konferenz der OSZE war dafür leider selbst ein Beispiel: Obwohl es eines der Ziele der Konferenz war, sich mit dem Thema Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft auseinanderzusetzen, wurden NGOs nicht als eigenständige Teilnehmergruppe eingeladen, sondern lediglich als Mitglieder nationaler Delegationen. Einige Teilnehmerstaaten äußerten daraufhin bereits im Vorfeld der Konferenz in einer interpretativen Erklärung zum Beschluss Nr.

9 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 791, Tagesordnung, Zeitplan und organisatorische Modalitäten der politischen Konferenz der OSZE über die Partnerschaft zwischen öffentlichem und privatem Sektor bei der Terrorismusbekämpfung, PC.DEC/791, 2. April 2007, unter: http://www.osce.org/documents/pc/2007/04/24195_de.pdf.

791 (2007) des Ständigen Rates¹⁰ erhebliche Bedenken gegen die Teilnahmebedingungen, was jedoch nicht dazu führte, dass die Modalitäten wesentlich verändert wurden. In der Folge blieben die meisten, wenn nicht sogar alle großen NGOs und zivilgesellschaftlichen Organisationen der Konferenz fern.¹¹

Sehr viel erfolgreicher war in diesem Punkt das vom BDIMR im März 2007 durchgeführte Arbeitstreffen in Barcelona. Hier trafen sich etwa 30 Teilnehmer aus der Zivilgesellschaft – darunter Vertreter führender NGOs – mit Vertretern des BDIMR, des Büros des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), der im OSZE-Sekretariat eingerichteten Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU) und des spanischen Außenministeriums, um mögliche Aufgaben für die Zivilgesellschaft und NGOs bei der Terrorismusprävention zu diskutieren und zu identifizieren. Die dabei ermittelten möglichen Einsatzfelder hängen eng miteinander zusammen und umfassen folgendes Aufgabenspektrum:

- Beratung und Aufklärung,
- Bürgernähe/Arbeit in den Gemeinden,
- Interessenvertretung und Forschung sowie
- Rechtsangelegenheiten.

Zivilgesellschaftliche und nichtstaatliche Organisationen können eine wichtige Rolle im Bereich Beratung und Aufklärung spielen. Zum Beispiel können sie der Politik praktische Empfehlungen geben und Expertenwissen zu bestimmten Aspekten der Terrorismusverhütung vermitteln, das innerhalb der Regierungen selbst oft nicht zur Verfügung steht. Eine ebenso wichtige Funktion könnte für Experten aus den Reihen der Zivilgesellschaft und NGOs darin bestehen, Staatsbeamten angemessene sprachliche und terminologische Alternativen für die Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit Terrorismus und Sicherheit aufzuzeigen.

Um die Zusammenarbeit mit den Regierungen zu verbessern, könnten Zivilgesellschaft und NGOs ihrerseits versuchen, positive Schritte oder Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden und der Regierung dort, wo sie unternommen wurden, anzuerkennen. Zivilgesellschaft und NGOs könnten darüber hinaus eine konstruktive beratende Rolle spielen, indem sie den Regierungen konkrete Alternativen zu bisherigen Strategien und Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung, die sie selbst für unangemessen halten, aufzeigen. Verständlicherweise müssen nichtstaatlichen Akteuren hierzu immer auch relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden, da sie sonst weder

10 Vgl. Interpretative Erklärung gemäß Abschnitt IV.1 Absatz 6 der OSZE-Geschäftsordnung, ebenda, Beilage 1.

11 Darunter zum Beispiel Amnesty International, Human Rights Watch, die Internationale, Human Rights First und Liberty.

das wahre Ausmaß der Bedrohung erkennen noch adäquate Vorschläge, wie auf diese Bedrohung zu reagieren sei, machen können.¹²

In ihrer Rolle als Aufklärer sollten zivilgesellschaftliche Akteure und NGOs stets deutlich machen, dass die Menschenrechte für die Entwicklung wirksamer Strategien der Terrorismusbekämpfung nützlich sind und keineswegs ein Hindernis darstellen. Konkret könnten hier Informationen für Schüler, Jugendarbeiter sowie für Polizeibeamte und Beamte anderer Strafverfolgungsbehörden bereitgestellt werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen und NGOs könnten Partnerschaften mit Strafverfolgungsorganen eingehen und mit ihnen gemeinsam gezielte Kooperationsprogramme entwickeln. Solche Programme könnten zum Beispiel darauf ausgerichtet sein, das Bewusstsein und das Verständnis für die Vielfalt in Gemeinden zu stärken. Ein gelungenes Beispiel für eine solche Zusammenarbeit findet sich in den Vereinigten Staaten: Hier haben das Arabisch-Amerikanische Antidiskriminierungskomitee und das Büro für Bürgerrechte und Bürgerfreiheiten beim US-Ministerium für Heimatschutz gemeinsam eine DVD für die Schulung von Beamten der Bundesstrafverfolgungsbehörden hergestellt.¹³ Die DVD wurde entwickelt, um den Bedarf der Beamten und anderer Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden an ausführlicheren Informationen über unterschiedliche Kulturen und Gemeinschaften zu decken. Die DVD informiert über die Grundlagen der Kultur, die religiösen Bräuche und die Traditionen der muslimischen Gemeinden sowie über deren historische und geographische Wurzeln.

Es erklärt sich fast von selbst, dass zivilgesellschaftliche Einrichtungen und NGOs ebenfalls wertvolle Aufgaben bei der Arbeit in den Gemeinden übernehmen können. Sie üben damit die für den Aufbau starker und lebendiger Gemeinschaften so wichtige Funktion als Katalysatoren bei der Meinungsbildung und der Entwicklung innovativer Ideen aus. Zivilgesellschaftliche Einrichtungen und NGOs schaffen Schutzräume, in denen abweichende Meinungen Platz finden, bieten Foren für den persönlichen Erfahrungsaustausch und tragen auf diese Weise dazu bei, Risse und Spannungen in einer Gemeinschaft zu überwinden. Sie könnten sich überdies stärker an die Öffentlichkeit wenden und bei der Suche nach den Ursachen von Terrorismus initiativ werden. Besonders wertvoll wären hier solche Aktivitäten, durch die Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden. Die Förderung und der Schutz dieser zwei Säulen der Demokratie tragen zur Bildung starker Gesellschaften bei, in denen die Bürger in ihrem Bedürfnis nach politischer Partizipation frei sind und ihre Rechte auch wahrnehmen können. Es ist daher ebenso notwendig, diejenigen wirksam zu unterstützen, die die Menschenrechte aktiv verteidigen.

12 Siehe hierzu auch Rachel Briggs/Catherine Fieschi/Hannah Lownbrough, *Bringing it Home – Community-based Approaches to Counter-Terrorism*, London 2006, S. 58-90.

13 Vgl. Arab-American Anti-Discrimination Committee, *DVD to reach over 200,000 federal law enforcement officials, will significantly increase awareness of Arabs and Muslims*, Press Release, 25. Januar 2007, unter: <http://www.adc.org/index.php?id=3040>.

Ein weiterer Punkt, der in Betracht gezogen werden sollte, ist die Frage, ob die Zivilgesellschaft und NGOs mit denjenigen – Individuen oder Gruppen – den Dialog suchen sollten, die in Gewalt- und „Terrorakte“ verstrickt sind oder solche selbst begangen haben. Aus verschiedenen Gründen ist es für die Zivilgesellschaft und NGOs einfacher einen solchen Dialog aufzunehmen als für Regierungen. Trotz allem bleibt ein menschenrechtsspezifischer Ansatz hier unverzichtbar. Zivilgesellschaftliche Organisationen müssen klar Position beziehen und deutlich machen, dass der Dialog in keiner Weise Gewalttaten legitimiert. Wertvolle Lehren können hier etwa aus den positiven Erfahrungen gezogen werden, die im Zuge des nordirischen Friedensprozesses gemacht wurden.

Einen wichtigen Part können die Zivilgesellschaft und NGOs bei der Vertretung bestimmter Interessengruppen sowie in der Forschung leisten. Grundsätzlich sollten zivilgesellschaftliche Akteure alle Gewaltakte gegen Zivilisten verurteilen, ungeachtet der Motive und Beweggründe, die hinter den Taten stehen mögen. Positive Maßnahmen, die im Rahmen der Interessenvertretung in Betracht gezogen werden könnten, sind zum Beispiel das Verfassen offener Briefe und Erklärungen an bewaffnete Gruppen, in denen Terrorakte verurteilt und dabei ganz deutlich das Primat der Menschenrechte und die Anwendung entsprechender Standards vertreten werden. Das heißt aber auch, dass diese Standards sowohl für die Täter als auch für die Opfer von Gewalt gelten müssen. Eine weitere Rolle für die Zivilgesellschaft und NGOs könnte darin bestehen, die emotionalen und psychischen Folgen von Terrorismus zu mildern. Zivilgesellschaftliche Akteure könnten sich konkret in solchen Aktivitäten engagieren, die sowohl den Opfern von Terrorismus als auch denjenigen eine Stimme geben, die durch rechtswidrig durchgeführte Anti-Terror-Operationen geschädigt wurden.

Um die öffentliche Debatte zum Thema Terrorismus mitgestalten zu können, müsste die Rolle zivilgesellschaftlicher Institutionen als Interessenvertreter auch den Dialog mit den Medien einschließen. Für die Zivilgesellschaft und NGOs ist es daher von besonderer Bedeutung, konstruktive Beziehungen zu den Medien und zur Unterhaltungsindustrie aufzubauen. Nur so können verlässliche Informationen weitergegeben, unausgewogene Darstellungen von Teilen der Gemeinschaft in Frage gestellt und eine öffentliche Debatte über Sicherheit und Menschenrechte in Gang gesetzt werden. Gleichzeitig erscheint es notwendig, im Medienbetrieb selbst eine Debatte über das Bild, das dort über Minderheitengruppen im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus verbreitet wird, anzuregen und Journalisten an ihre Verantwortung zu erinnern, keine Vorurteile bzw. Stereotypen zu übernehmen und keine ungenauen oder unvollständigen Informationen zu verbreiten.

Genauso wichtig ist der Beitrag der Zivilgesellschaft und von NGOs zur qualitativ anspruchsvollen Forschung in den Bereichen Terrorismus und politische Gewalt sowie über die Bedingungen, unter denen die Ausbreitung des Terrorismus begünstigt wird. Seriöse Studien sind notwendig, da sie, wenn

sie in die Arbeit zivilgesellschaftlicher Institutionen in ihrer Rolle als Interessenvertretung und in ihre Bemühungen um die Verhütung von Terrorismus einfließen, diese wirksamer und glaubhafter machen. Studien und Erhebungen zur Wirkung von Antiterrormaßnahmen oder zu der komplexen Frage nach den Gründen, aus denen Individuen sich extremistischen Ideen und Ideologien verschreiben und zur Gewalt greifen, könnten hier einen wertvollen Beitrag leisten. Verstärkte Anstrengungen, in diesem Bereich statistische Daten zu erheben und entsprechende Entwicklungen wissenschaftlich zu begleiten, könnten auch den Prozess der Annäherung zwischen Zivilgesellschaft und Regierung im Rahmen eines offenen und faktenbasierten Dialogs über die Wirksamkeit von Antiterrormaßnahmen erleichtern. Hieran müsste sich aber auch eine offene und ehrliche Debatte über die finanziellen Mittel, die in die „Terrorismusbekämpfung“ fließen, anschließen.

Schließlich spielen die Zivilgesellschaft und NGOs eine wichtige Rolle in Bezug auf die rechtliche Dimension von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung. Ihr Beitrag zu allen rechtlichen Fragen bezüglich des Terrorismus und der Terrorismusbekämpfung ist weiterhin unerlässlich, insbesondere, wenn es um die Stärkung internationaler und nationaler rechtlicher Rahmenwerke für die Bekämpfung des Terrorismus im Allgemeinen und um die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit im Besonderen geht. Speziell in Bezug auf die folgenden Punkte besteht ein Bedarf, die Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Institutionen und NGOs auszuweiten:

- Entwicklung einer einheitlichen Definition von „Terrorismus“,
- Klärung des Anwendungsbereichs nationalen Rechts, bi- und multilateraler Abkommen sowie anderer auf Terrorismus bezogener Rechtsinstrumente,
- Klärung von Fragen der Schuld und Verantwortung von Straftätern sowie der Entschädigung von Opfern von Terroranschlägen und rechtswidrig durchgeführten Anti-Terror-Operationen, sowohl in Bezug auf nationales als auch auf internationales Recht,
- Schulungen für Entscheidungsträger zu Fragen der Komplementarität und Kompatibilität unterschiedlicher Rechtsrahmen, einschließlich des humanitären Völkerrechts, des internationalen Menschenrechtsschutzes und des nationalen Straf- und Zivilrechts, sowie
- Übersetzung komplexer Rechtsinhalte, um eine breitere Öffentlichkeit zu mobilisieren.

Sowohl auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension 2005 als auch auf dem Treffen in Barcelona 2007 wurde klar, dass die Hindernisse und Herausforderungen, auf die Zivilgesellschaft und NGOs bei der Auseinandersetzung mit terrorismusrelevanten Fragen stoßen, sich auch direkt auf ihre Möglichkeiten auswirken, präventiv tätig zu werden. So ist es zum Beispiel in denjenigen OSZE-Teilnehmerstaaten besonders schwierig eine konstruktive Rolle einzunehmen, in denen nur wenig politischer Pluralismus herrscht und zivilgesellschaftliche Strukturen nur schwach ausgebildet sind oder gar nicht existieren. Mehr noch: Gerade der Mangel an politischem Pluralismus selbst schafft ein Klima, das die Anwerbung von Terroristen begünstigt. Die Tatsache, dass in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten grundlegende Veränderungen des politischen Systems unter dem Rubrum größerer Sicherheit und effektiverer Terrorismusbekämpfung vorgenommen werden, muss hier zu denken geben.

Eine weitere große Herausforderung für die Zivilgesellschaft und für NGOs ergibt sich aus der Tatsache, dass im Rahmen der Debatte über den Terrorismus Prinzipien und Standards in Frage gestellt werden, die bislang als unantastbar galten. Besonders betroffen ist hier zum Beispiel das weltweit gültige absolute Folterverbot. Die NGO-Gemeinschaft ist hier auf eine harte Probe gestellt, weil der Wert und die Bedeutung ihrer bisherigen Bemühungen im Bereich Interessenvertretung und Forschung hierdurch *de facto* in Frage gestellt werden. Außerdem wirken sich Antiterrorstrategien auf die demokratische Streitkultur aus – insbesondere, weil sie die Arbeit von NGOs und von Massenmedien beeinflussen. Dies macht es zivilgesellschaftlichen Institutionen und NGOs besonders schwer, konstruktiv mit Regierungen und lokalen Gemeinschaften zusammenzuarbeiten.

In diesem Zusammenhang ist ein weiteres Problem zu nennen, nämlich die Wahrnehmung, dass zivilgesellschaftliche Institutionen und NGOs die Regierungen bei ihrem Kampf gegen den Terrorismus behindern. Bemühungen um die Achtung der Menschenrechte und die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit werden nicht unbedingt als förderlich für eine wirksame Terrorismusbekämpfung angesehen, sondern vielmehr als ein Moment, das den Terroristen in die Hände spielt. Hierunter sind auch Vorwürfe gegenüber NGOs in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten zu zählen, sie stünden im Dienste ausländischer Interessen und nicht lokaler Gemeinden. In einigen Fällen wurden zivilgesellschaftlichen Institutionen und NGOs von den Regierungen die Mittel gekürzt, weil angenommen wurde, dass sie Verbindungen zu „Terroristen“ unterhielten. Wenn das Einwerben öffentlicher Mittel nicht mehr möglich ist, könnte sich dies negativ auf den Einzelnen in einer Gemeinschaft auswirken, da er sich möglicherweise nicht mehr als vollwertiger Bürger behandelt fühlt. Letztlich haben solche Maßnahmen eine verheerende Wirkung.

Besorgniserregend sind des Weiteren die Schikanie und Verfolgung von Menschenrechtsaktivisten im Namen der Terrorismusbekämpfung, wie wir sie in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten beobachten können. Bisweilen gehen solche Schikanierungen sogar so weit, dass Leib und Leben dieser Menschen bedroht werden. Wenn Menschenrechtsaktivisten physischen Bedrohungen ausgesetzt sind, wird es für sie schwierig, sich weiterhin zu engagieren und sich mit der internationalen Gemeinschaft über Möglichkeiten der Hilfe und Unterstützung von außen zu verständigen.

Genauso problematisch ist die Tatsache, dass Regierungen mitunter zivilgesellschaftlichen Institutionen und NGOs unterstellen, die Untersuchung und Thematisierung der Ursachen von Terrorismus dienten lediglich zu dessen „Rechtfertigung“. Eine solche Darstellung untergräbt natürlich die Chance, eine glaubhafte Debatte über Verhütung und Ursachen von Terrorismus zu führen. Zudem ist es für zivilgesellschaftliche Gruppen und NGOs schwierig, über Terrorismus zu forschen, wenn der Kontakt zu „terroristischen Vereinigungen“ unter Strafe gestellt wird. Schließlich erschwert eine weit verbreitete Geheimhaltungspolitik in Bezug auf alles, was mit Sicherheit zu tun hat, die Möglichkeit, solch eine Debatte überhaupt erst zu führen.

Ebenfalls problematisch sind erst kürzlich in mehreren OSZE-Teilnehmerstaaten in Kraft getretene Gesetze, in denen die Tatbestände „Terrorismus“ und „Extremismus“ sehr breit definiert werden. Dies hatte verheerende Auswirkungen auf die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Einrichtungen und von NGOs, gerade auch auf jene, die der Terrorismusprävention dienen. Die Tatsache, dass Antiterrorismugesetze einen sehr großen Ermessensspielraum erlauben, wirkt sich ausgesprochen nachteilig aus und macht es zivilgesellschaftlichen Akteuren und NGOs fast unmöglich, ihre Aktivitäten innerhalb des vorgegebenen Rechtsrahmens durchzuführen. Besorgniserregend sind auch die restriktiven NGO-Gesetze, die in einigen OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedet wurden. Solche Gesetze sind nicht nur nutzlos, sondern auch gefährlich. Sie schränken die Rolle der Zivilgesellschaft und von NGOs bei der Terrorismusprävention ein und kriminalisieren legitime Formen der politischen Meinungsäußerung und der Vereinigung. Dies kann möglicherweise einen Nährboden für Konflikte oder sogar für terroristische Anschläge bilden. Schließlich stehen zivilgesellschaftliche Institutionen und NGOs vor großen Herausforderungen, wenn es darum geht, sich an der öffentlichen Meinungsbildung zu beteiligen bzw. die öffentliche Meinung zu mobilisieren. Dazu gehört ein immenses Informationsdefizit im Bereich Terrorismus und Terrorismusbekämpfung: Große Teile der Gesellschaft haben entweder keinen Zugang zu relevanten Informationen oder können sie nicht verstehen. Daher ist es wichtig, dass zivilgesellschaftliche Institutionen und NGOs auf die Qualität ihrer Informationen aufmerksam machen und die Möglichkeiten der Verbreitung ihrer Studien und Arbeiten optimieren. Es scheint außerdem notwendig, eine breite gemeinsame politische Front aufzubauen und Koalitionen zu unterstützen, die für demokratische Werte und Menschenrechte einstehen.

Dies ist umso wichtiger vor dem Hintergrund, dass auch etwas gegen die Politikverdrossenheit unter Jugendlichen getan werden muss.

Schlussfolgerung

Die Zivilgesellschaft und NGOs können eine Reihe wichtiger Aufgaben bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus übernehmen, ihre Einbindung in entsprechende Bemühungen ist daher unerlässlich. Die Teilnehmerstaaten der OSZE müssen jedoch auch bereit sein, sich auf eine echte Partnerschaft mit den NGOs einzulassen, ohne dabei die Zivilgesellschaft um des politischen Nutzens willen oder zum Zwecke der geheimdienstlichen Informationsbeschaffung zu instrumentalisieren. Ob und in welchem Umfang eine solche Partnerschaft zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Institutionen zustande kommt, hängt vor allem von den jeweiligen Bedingungen und politischen Realitäten ab, die in jedem einzelnen OSZE-Teilnehmerstaat anzutreffen sind. Ein Mangel an politischem Pluralismus sowie das Fehlen von Kanälen für den Informationsaustausch und von unabhängigen Medien gehören zu den Faktoren, die es in der Diskussion und bei der Sondierung der Rolle der Zivilgesellschaft und von NGOs im Bereich der Terrorismusverhütung im OSZE-Raum zu berücksichtigen gilt. Für die Zivilgesellschaft und für NGOs ist es schlicht kaum möglich, eine konstruktive und sinnvolle Rolle bei der Terrorismusverhütung und Terrorismusbekämpfung zu spielen, wenn die Umstände es erfordern, dass die vorhandenen Ressourcen zur Verteidigung ihrer eigenen Rechte oder gar zum Schutz ihrer Existenz, einschließlich ihrer physischen Integrität, verwendet werden müssen.

Die OSZE als Ganzes und das BDIMR im Besonderen sollten sich öfter und intensiver mit der Zivilgesellschaft und mit NGOs über Fragen verständigen, die mit Terrorismus, Terrorismusbekämpfung, gewalttätigem Extremismus und Prävention zusammenhängen. Was mögliche Formen des Dialogs angeht, so könnte die OSZE ein Forum für die Zivilgesellschaft und für NGOs anbieten, in dessen Rahmen sie gemeinsam mit den OSZE-Teilnehmerstaaten Menschenrechtsprobleme und Fragen des Terrorismus bzw. der Terrorismusbekämpfung diskutieren können. Das BDIMR könnte darüber nachdenken, regelmäßige Arbeitstreffen auszurichten. Hier könnten Vertreter der Zivilgesellschaft aus dem gesamten OSZE-Raum zusammenkommen und konkrete Fragen und Herausforderungen im Zusammenhang mit Terrorismus, Terrorismusbekämpfung und Verhütung des Terrorismus diskutieren. Weitere Treffen könnten Menschenrechtsfragen rund um die Definition von „Terrorismus“ und „Extremismus“ auf nationaler und internationaler Ebene zum Gegenstand haben. Schließlich sollte sich das BDIMR auch weiterhin dafür einsetzen, dass Zivilgesellschaft und NGOs an den politischen Treffen der OSZE teilnehmen und auch andere Plattformen zum Gedankenaustausch mit den OSZE-Teilnehmerstaaten nutzen können. Wichtig ist die Schaffung einer

„Schutzzone“ für den offenen Dialog zwischen den Regierungen und der Zivilgesellschaft über Fragen, die mit Menschenrechten und Terrorismus bzw. Terrorismusbekämpfung im Zusammenhang stehen.

Das informelle Arbeitstreffen, das im März 2007 in Barcelona stattfand, war ein Schritt in die richtige Richtung. Es bleibt zu hoffen, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten, die OSZE, das BDIMR und die Zivilgesellschaft selbst die Empfehlungen, die auf diesem Treffen angenommen wurden, sorgfältig prüfen. Wie auch die weltweite Strategie der VN zur Bekämpfung des Terrorismus betont: Jede erfolgreiche Kampagne gegen den Terrorismus benötigt die Unterstützung der Zivilgesellschaft und muss auf der vollen Achtung der Grundrechte und Grundfreiheiten gründen.

Anhang

Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa¹

Inhaltsverzeichnis

I.	Teilnahme an der OSZE	389
II.	Beschlussfassungsorgane und informelle Gremien der OSZE	389
	(A) Allgemeine Bestimmungen	389
	(B) Hierarchie der Beschlussfassungsorgane der OSZE	391
	(C) Andere Organe und Institutionen	392
III.	Vorsitz und Troika	393
IV.	Geschäftsordnung für Beschlussfassungsorgane	394
	IV.1 Allgemeine Regeln	394
	(A) Verfahrenstechnische Aspekte der Beschlussfassung	394
	(B) Arbeitssprachen und offizielle Aufzeichnungen	395
	(C) Durchführung der Sitzungen	397
	(D) Sonstige Teilnehmer	398
	IV.2 Besondere Bestimmungen	399
	(A) Treffen der Staats- und Regierungschefs	399
	(B) Treffen des Ministerrats	400
	(C) Sitzungen des PC und des FSK	401
	(D) Gemeinsame Sitzungen des PC und des FSK	401
V.	Geschäftsordnung für informelle Gremien	402
	(A) Nachgeordnete informelle Gremien (ISB) der Beschlussfassungsorgane	402
	(B) Informelle Arbeitsgruppen (IWG)	403
VI.	Konferenzen, Seminare, Arbeits- und andere Tagungen	404
	(A) OSZE-Tagungen	404
	(B) Vom Amtierenden Vorsitz, dem FSK-Vorsitz oder einem Durchführungsorgan organisierte Tagungen	405
VII.	Schlussbestimmungen	406

¹ MC.DOC/1/06 vom 1. November 2006

Anhang 1: (A) Anwendung des Verfahrens der stillschweigenden Zustimmung im Ständigen Rat und im Forum für Sicherheitskooperation	407
(B) Verfahren für die Verabschiedung von Beschlüssen des Ministerrats in der Zeit zwischen Treffen des Ministerrats	407
Anhang 2: Bestimmungen zu Absatz II (A)2	409

Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

I. Teilnahme an der OSZE

1. Alle Teilnehmerstaaten nehmen an der OSZE als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit teil.
2. Jeder Teilnehmerstaat bestimmt selbst über seine Vertretung in OSZE-Gremien und -Tagungen.

II. Beschlussfassungsorgane und informelle Gremien der OSZE

(A) Allgemeine Bestimmungen

1. Die Teilnehmerstaaten der OSZE können Arbeitsorgane der OSZE einrichten und auflösen, die ermächtigt sind, Beschlüsse und Dokumente zu verabschieden, die für alle Teilnehmerstaaten politisch verbindlich sind oder die übereinstimmende Auffassung aller Teilnehmerstaaten wiedergeben – im Folgenden als *Beschlussfassungsorgane* der OSZE bezeichnet. Nur diese Gremien gelten als offizielle/formelle OSZE-Organen. Alle anderen Gremien gelten als *informelle Gremien*.
2. Die Beschlüsse der Beschlussfassungsorgane der OSZE werden durch Konsens gefasst. *Konsens* ist gegeben, wenn kein Teilnehmerstaat einen Einwand gegen die anstehende Beschlussfassung erhebt. Dieser Absatz gilt unbeschadet aller früher verabschiedeten, in Anhang 2 angeführten KSZE/OSZE-Dokumente.
3. Alle Schriftstücke, die von einem Beschlussfassungsorgan durch Konsens verabschiedet wurden, wie Beschlüsse, Erklärungen, Berichte, Schreiben oder andere Dokumente werden im Folgenden als *OSZE-Beschlüsse* oder *OSZE-Dokumente* bezeichnet. Diese Dokumente sind für alle Teilnehmerstaaten politisch verbindlich oder geben die übereinstimmende Auffassung aller Teilnehmerstaaten wieder.
4. Dokumente des Vorsitzenden der OSZE-Beschlussfassungsorgane oder von Durchführungsorganen der OSZE gelten nicht als OSZE-Dokumente und ihr Wortlaut bedarf nicht der Zustimmung aller Teilnehmerstaaten.
5. Jedes Beschlussfassungsorgan kann *nachgeordnete Beschlussfassungsorgane* einsetzen oder auflösen. Im ersten Fall legen die Teilnehmerstaaten den Aufgabenbereich beziehungsweise das Mandat dieser Gremien genau fest, die sie erforderlichenfalls jederzeit abändern können. Im zweiten Fall können

die Aufgaben eines aufgelösten Beschlussfassungsorgans anderen Beschlussfassungsorganen übertragen werden.

6. Jedes Beschlussfassungsorgan kann informelle nachgeordnete Arbeitsgremien – im Folgenden als *informelle nachgeordnete Gremien* (ISB) bezeichnet – einsetzen oder auflösen. Diese ISB haben keine Beschlussfassungsbefugnis im Sinne von Absatz II(A)1 und stehen allen Teilnehmerstaaten offen.

7. Jedes ISB ist im Einklang mit seinem Aufgabenbereich beziehungsweise Mandat tätig und einem Beschlussfassungsorgan – im Folgenden als *übergeordnetes Beschlussfassungsorgan* bezeichnet – zur Rechenschaft und Berichterstattung verpflichtet.

8. Die Beschlussfassungsorgane, deren Vorsitzende und – in enger Absprache mit ihrem jeweiligen übergeordneten Beschlussfassungsorgan – die ISB-Vorsitzenden können informelle Arbeitsgruppen – im Folgenden als *informelle Arbeitsgruppen* (IWG) bezeichnet – ad hoc, zu einem bestimmten Thema und allen offen stehend, einsetzen oder auflösen; diese haben keine Beschlussfassungsbefugnis im Sinne von Absatz II(A)1 und stehen allen Teilnehmerstaaten offen.

9. Jede IWG ist im Einklang mit ihrem Aufgabenbereich beziehungsweise Mandat tätig und einem Beschlussfassungsorgan, dem Vorsitz eines Beschlussfassungsorgans oder dem Vorsitz eines ISB – im Folgenden als *übergeordnete Instanz* dieser IWG bezeichnet – zur Rechenschaft und Berichterstattung verpflichtet.

10. Wird ein ISB oder eine IWG eingesetzt, legt die einsetzende Instanz den Aufgabenbereich dieses Gremiums genau fest und kann diesen erforderlichenfalls abändern. Bei Auflösung eines ISB oder einer IWG können die Aufgaben des aufgelösten Gremiums anderen ISB beziehungsweise IWG übertragen werden.

11. Konferenzen, Seminare, Arbeitstagungen und alle anderen Tagungen/Treffen, die auf Beschluss der Teilnehmerstaaten abgehalten werden, werden im Folgenden als OSZE-Tagung/Treffen bezeichnet. Die Teilnehmerstaaten können beschließen, regelmäßige *OSZE-Tagungen/Treffen*, *Ad-hoc-Tagungen/Treffen der OSZE* oder *gemeinsame Tagungen der OSZE* mit anderen internationalen Organisationen oder Staaten abzuhalten.

12. Die Teilnehmerstaaten werden in den Beschlussfassungsorganen, ISB, IWG und OSZE-Tagungen/Treffen von den für diesen Zweck bestellten Delegierten und Sachverständigen vertreten – im Folgenden als *Vertreter* bezeichnet.

13. Die Beschlussfassungsorgane können im Einklang mit ihrer jeweiligen hierarchischen Zuständigkeitsebene eigene Organe für die Durchführung der von den Teilnehmerstaaten gefassten Beschlüsse und zugewiesenen Aufga-

ben einsetzen oder auflösen. Zu diesen Organen zählen unter anderem das Sekretariat, die Institutionen, die Feldeinsätze, Sonderbeauftragte oder sonstige operative Instrumente der Organisation – im Folgenden als *Durchführungsorgane* bezeichnet. Bei der Einsetzung eines Durchführungsorgans legt die einsetzende Instanz dessen Mandat genau fest und kann es gegebenenfalls abändern. Das Beschlussfassungsorgan, das ein Durchführungsorgan eingesetzt hat, ist für dieses vorgesetzte Instanz.

14. Sofern die Teilnehmerstaaten nichts anderes beschließen,

- werden Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien im Folgenden als *Kooperationspartner im Mittelmeerraum* bezeichnet;
- werden Afghanistan, Japan, die Mongolei, die Republik Korea und Thailand im Folgenden als *Kooperationspartner in Asien* bezeichnet;
- können die Kooperationspartner in Asien und die Kooperationspartner im Mittelmeerraum auch als *Kooperationspartner* bezeichnet werden.
- Die Modalitäten für die Teilnahme der Kooperationspartner an der Arbeit der OSZE-Beschlussfassungsorgane und der informellen Gremien der OSZE sowie der OSZE-Tagungen/Treffen werden von den einschlägigen Kapiteln dieses Dokuments geregelt.

(B) Hierarchie der Beschlussfassungsorgane der OSZE

1. Sofern die Teilnehmerstaaten nichts anderes beschließen, behält die OSZE folgende Hierarchie der Beschlussfassungsorgane bei.

2. Das höchste Beschlussfassungsorgan der OSZE ist das Treffen der Staats- und Regierungschefs (Gipfeltreffen), das auf höchster politischer Ebene Beschlüsse fasst, Prioritäten setzt und grundsätzliche Leitlinien vorgibt.

3. Der Ministerrat, der aus den Ministern für auswärtige Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten besteht, ist in der Zeit zwischen den Gipfeltreffen das zentrale Beschlussfassungs- und Leitungsorgan der OSZE. Er ist das zentrale Forum für politische Konsultationen in der OSZE und kann Beschlüsse zu allen für die Organisation maßgeblichen Fragen erörtern und verabschieden. Der Ministerrat setzt die von den Treffen der Staats- und Regierungschefs zugewiesenen Aufgaben und verabschiedeten Beschlüsse um. Die Teilnehmerstaaten können beschließen, regelmäßige oder Ad-hoc-Treffen anderer Minister einzuberufen, die über Beschlussfassungskompetenz im Sinne der Absätze II(A)1 und II(A)5 verfügen.

4. Der Ständige Rat (PC) ist das Hauptbeschlussfassungsorgan für regelmäßige politische Konsultationen und für die Leitung der laufenden operativen Arbeit der Organisation zwischen den Treffen des Ministerrats. Er setzt im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs die von den Treffen der Staats- und Regierungschefs und des Ministerrats zugewiesenen Aufgaben und verabschiedeten Beschlüsse um.

5. Der PC kann erweiterte PC-Sitzungen auf Ebene der politischen Direktoren oder anderer leitender Beamter aus den Hauptstädten einberufen, um Fragen zu erörtern, für die eine Vertretung auf dieser Ebene erforderlich ist, und um Beschlüsse zu verabschieden.
6. Der PC kann auch PC-Sondersitzungen einberufen, um Fragen der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen zu erörtern und geeignete Maßnahmen zu beschließen. PC-Sondersitzungen können auch zu anderen Zwecken in Zeiten einberufen werden, in denen normalerweise keine regulären PC-Sitzungen stattfinden oder um eine bestimmte Frage/ein bestimmtes Thema zu erörtern. Beschlüsse, die in erweiterten oder Sondersitzungen des PC verabschiedet werden, besitzen dieselbe Gültigkeit wie andere Beschlüsse des PC.
7. Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) ist das selbstständige Beschlussfassungsorgan, dessen Mandat durch einschlägige Beschlüsse der Treffen der Staats- und Regierungschefs und des Ministerrats festgelegt wird. Es setzt im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs die von den Treffen der Staats- und Regierungschefs und des Ministerrats zugewiesenen Aufgaben und verabschiedeten Beschlüsse um.
8. Das FSK kann zur Erörterung bestimmter Fragen/Themen oder zu anderen Zwecken FSK-Sondersitzungen in Zeiten einberufen, in denen normalerweise keine regulären FSK Sitzungen stattfinden. Auf Sondersitzungen verabschiedete Beschlüsse besitzen dieselbe Gültigkeit wie andere Beschlüsse des FSK.
9. PC und FSK können gemeinsame Sitzungen einberufen, um Fragen zu erörtern, die in den Zuständigkeitsbereich beider Gremien fallen, und um PC- und/oder FSK-Beschlüsse zu verabschieden.

(C) Andere Organe und Institutionen

1. Sofern der PC oder ein höherrangiges Beschlussfassungsorgan nichts anderes beschließt, verfügt der PC über folgende ISB im Sinne von Absatz II(A)6: den Vorbereitungsausschuss (PrepComm) als höchstrangiges ISB des PC, den Beratenden Ausschuss für Verwaltung und Finanzen (ACMF), den Unterausschuss für Wirtschaft und Umwelt (EESC), die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum und die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner in Asien. (Die beiden letztgenannten Gremien können auch als Kontaktgruppen für die Kooperationspartner bezeichnet werden.)
2. Sofern das FSK oder ein höherrangiges Beschlussfassungsorgan nichts anderes beschließt, verfügt das FSK über folgende ISB im Sinne von Absatz II(A)6: Arbeitsgruppe A, Arbeitsgruppe B und die OSZE-Kommunikationsgruppe.
3. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSCE PA) setzt sich als selbstständiges OSZE-Organ aus Parlamentariern der OSZE-Teilnehmer-

staaten zusammen; sie unterhält enge Beziehungen zu anderen OSZE-Organen und beschließt ihre eigene Geschäftsordnung und ihre eigenen Arbeitsmethoden. Die Modalitäten für die Teilnahme der OSZE PA an der Arbeit der Beschlussfassungsorgane und informellen Gremien der OSZE und an OSZE-Tagungen/Treffen sind in den Kapiteln IV.1(D), IV.2, V und VI(A) dieses Dokuments festgelegt.

4. Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE wurde als eigenes Organ für die Beilegung von Streitigkeiten durch Vergleichs- und gegebenenfalls Schiedsverfahren eingerichtet; er wird im Einklang mit den Bestimmungen des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE (Stockholm 1992) mit Streitfällen befasst und beschließt seine eigene Verfahrensordnung vorbehaltlich der Genehmigung durch die Vertragsstaaten des Übereinkommens. Die in diesem Dokument festgelegte Geschäftsordnung der OSZE gilt nicht für den Vergleichs- und Schiedsgerichtshof.

III. Vorsitz und Troika

1. Der Amtierende Vorsitz der OSZE – im Folgenden als Vorsitz bezeichnet – wird für die Dauer eines Kalenderjahres von jenem Teilnehmerstaat wahrgenommen, der in der Regel zwei Jahre vor Beginn der Amtszeit des Vorsitzes durch Beschluss des Gipfels oder des Ministerrats als Vorsitz designiert wird.

2. Der Vorsitz ist im Namen des Ministerrats und des PC für die Koordination und Konsultation zu den laufenden Geschäften der OSZE verantwortlich. Die Funktionen des Vorsitzes werden vom Minister für auswärtige Angelegenheiten – im Folgenden als Amtierender Vorsitzender bezeichnet – des betreffenden Teilnehmerstaats gemeinsam mit seinem Mitarbeiterstab einschließlich des Vorsitzenden des PC ausgeübt.

3. In Wahrnehmung seiner Aufgaben wird der Vorsitz im Einklang mit den OSZE-Beschlüssen und unterstützt von dem vorhergehenden und nachfolgenden Vorsitz tätig, die gemeinsam mit ihm die Troika bilden. Der Vorsitz wird von den Durchführungsorganen der OSZE unterstützt.

4. Den FSK-Vorsitz übernehmen die Teilnehmerstaaten in der Reihenfolge des französischen Alphabets jeweils für den Zeitraum zwischen dem Ende einer Sitzungspause (Winter, Frühjahr, Sommer) bis zum Ende der nachfolgenden Sitzungspause. Der FSK-Vorsitz ist im Namen des FSK für die Koordination und Konsultation zu den laufenden FSK-Geschäften verantwortlich.

5. In Wahrnehmung seiner Aufgaben wird der FSK-Vorsitz im Einklang mit den OSZE-Beschlüssen und unterstützt von dem vorhergehenden und nach-

folgenden FSK-Vorsitz tätig, die gemeinsam mit ihm die FSK-Troika bilden. Der FSK-Vorsitz wird von den einschlägigen Durchführungsorganen der OSZE unterstützt. Verzichtet ein Teilnehmerstaat auf den ihm zustehenden FSK-Vorsitz, steht es ihm frei, in der Zeit, in der er den Vorsitz führen sollte, als zusätzliches Mitglied an der FSK-Troika teilzunehmen.

IV. Geschäftsordnung für Beschlussfassungsorgane

IV.1. Allgemeine Regeln

(A) Verfahrenstechnische Aspekte der Beschlussfassung

1. Vorschläge für Beschlusssentwürfe können je nach Fall vom Vorsitz oder dem FSK-Vorsitz oder von jedem Teilnehmerstaat oder jeder Gruppe von Teilnehmerstaaten eingebracht werden. Vorschläge von Teilnehmerstaaten oder Gruppen von Teilnehmerstaaten sind dem Vorsitzenden des jeweiligen Beschlussfassungsorgans schriftlich zu unterbreiten und so bald wie möglich allen Teilnehmerstaaten zuzuleiten.
2. Der Vorsitzende stellt sicher, dass Beschlusssentwürfe in der geeigneten IWG, dem geeigneten ISB beziehungsweise im nachgeordneten Beschlussfassungsorgan des Beschlussfassungsorgans, in dem der Beschlusssentwurf eingebracht wurde, behandelt werden oder andernfalls von allen Teilnehmerstaaten vor der Vorlage zur Verabschiedung erörtert werden.
3. Der Vorsitzende legt den Beschlusssentwurf zur Verabschiedung vor und nimmt ihn zu diesem Zweck in den Entwurf der Tagesordnung einer entsprechenden Sitzung auf, wenn er ihm von einem nachgeordneten Beschlussfassungsorgan oder ISB zugeleitet wurde. Der Vorsitzende kann auch von sich aus Beschlusssentwürfe zur Verabschiedung vorlegen, wenn die in Absatz IV.1(A)2 angeführten Voraussetzungen gegeben sind.
4. Ist ein Vertreter bei einer Sitzung eines Beschlussfassungsorgans nicht anwesend, ist dieser Umstand nicht als Einwand dieses Teilnehmerstaats zu werten und stellt auch kein Hindernis für die Verabschiedung von Beschlüssen auf dieser Sitzung dar.
5. Beschlüsse werden auf Sitzungen der Beschlussfassungsorgane oder, wenn dies durch Konsens beschlossen wird, unter Anwendung des Verfahrens der stillschweigenden Zustimmung verabschiedet. Die Modalitäten für die Anwendung des Verfahrens der stillschweigenden Zustimmung durch den Ministerrat, den PC und das FSK sind in Anlage 1 festgelegt.
6. Vertreter können darum ersuchen, dass ihre formellen Vorbehalte oder interpretativen Erklärungen zu bestimmten Beschlüssen, einschließlich von Beschlüssen, die im Verfahren der stillschweigenden Zustimmung gefasst wer-

den, vom Sekretariat gebührend registriert und an die Teilnehmerstaaten weitergeleitet werden. Diese formellen Vorbehalte und interpretativen Erklärungen sind dem Sekretariat schriftlich zu übermitteln.²

7. Jeder Beschluss tritt mit dem Tag seiner Verabschiedung in Kraft, sofern der Wortlaut des Beschlusses nichts anderes vorsieht. Wurde ein Beschluss im Verfahren der stillschweigenden Zustimmung verabschiedet, gilt der Tag des Endes der Einspruchsfrist als Tag der Verabschiedung des Beschlusses.

8. Wurde ein Beschluss verabschiedet, bedarf es keiner weiteren Bestätigung oder Genehmigung durch ein höherrangiges Beschlussfassungsorgan. Beschlussentwürfe, die der Verabschiedung durch ein höherrangiges Beschlussfassungsorgan bedürfen, werden an dieses Beschlussfassungsorgan ohne vorherige Annahme weitergeleitet.

9. Jeder Beschluss kann von dem Beschlussfassungsorgan, von dem er verabschiedet wurde, abgeändert oder außer Kraft gesetzt werden, außer das Beschlussfassungsorgan bestimmt, dass er von einem nachrangigen Beschlussfassungsorgan abgeändert oder außer Kraft gesetzt werden kann. Jeder Beschluss kann von einem höherrangigen Beschlussfassungsorgan abgeändert oder außer Kraft gesetzt werden.

10. Der Wortlaut von gemeinsam durch OSZE-Teilnehmerstaaten und andere Parteien einschließlich internationaler Organisationen zu verabschiedenden Dokumenten wird durch Beschluss eines zuständigen OSZE-Beschlussfassungsorgans verabschiedet. Derartige Beschlüsse enthalten Bestimmungen, die sicherstellen, dass ein mit anderen Parteien gemeinsam verabschiedetes Dokument für die OSZE zu dem Zeitpunkt in Kraft tritt, zu dem das Dokument für die anderen Parteien oder für die OSZE in Kraft tritt, wobei der spätere Zeitpunkt gilt.

(B) Arbeitssprachen und offizielle Aufzeichnungen

1. Die Arbeitssprachen der OSZE sind Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch, Russisch und Spanisch.

2. Die Sitzungen der Beschlussfassungsorgane werden mit Dolmetschung in alle Arbeitssprachen abgehalten. In Ausnahmefällen kann der Vorsitzende eines Beschlussfassungsorgans unter ausführlicher Angabe der Gründe vorschlagen, mit Zustimmung der Teilnehmerstaaten eine Sitzung oder einen Teil einer Sitzung in nur einer Sprache ohne Dolmetschung abzuhalten.

3. Alle Vertreter können eine Erklärung in einer anderen Sprache als einer der Arbeitssprachen abgeben. In diesem Fall haben sie selbst für die Dolmetschung in eine der Arbeitssprachen zu sorgen.

2 Dieser Absatz soll die frühere und derzeit geltende KSZE/OSZE-Praxis in Bezug auf formelle Vorbehalte und interpretative Erklärungen festschreiben.

4. Die Sitzungsprotokolle der Beschlussfassungsorgane werden als Sitzungsjournale geführt, die das einzige offizielle OSZE-Protokoll darstellen. Die Journale werden sowohl in Papierform als auch elektronisch in allen Arbeitssprachen erstellt und veröffentlicht.
5. Die Journale haben OSZE-Standardformat und enthalten folgende Informationen zu einer Sitzung: Datum/Daten, Uhrzeit des Beginns, der Unterbrechung, der Wiederaufnahme, des Schlusses, Name/Namen des/der Vorsitzenden, behandelte Themen, Liste der Erklärungen zu jedem Punkt und jedem Unterpunkt der Tagesordnung (unter Angabe der Dokumentennummer der verteilten Erklärungen), Nennung der verabschiedeten Beschlüsse sowie Datum, Uhrzeit und Ort der nächsten Sitzung.
6. Der Wortlaut der Beschlüsse, gegebenenfalls mit den beigefügten interpretativen Erklärungen und formellen Vorbehalten, wird den Teilnehmerstaaten in allen Arbeitssprachen im OSZE-Standardformat zugeleitet und dem Journal der Sitzung, in der ein Beschluss verabschiedet wurde, als Beilage beigefügt und veröffentlicht. Der Wortlaut von Beschlüssen, die im Verfahren der stillschweigenden Zustimmung von einem Beschlussfassungsorgan verabschiedet wurden, wird dem Journal der ersten Sitzung dieses Organs nach Ablauf der Einspruchsfrist als Beilage beigefügt.
7. Auf einer Sitzung abgegebene Erklärungen können dem Journal der Sitzung als Anhang beigefügt werden, wenn ein Vertreter bei der Sitzung darum ersucht und der Vorsitzende zustimmt. Diese Dokumente sind dem Sekretariat schriftlich vorzulegen. Der Vorsitzende kann gegebenenfalls andere für die betreffende Sitzung maßgebliche Dokumente einschließlich Erklärungen des Vorsitizes nach einer entsprechenden Mitteilung in der Sitzung dem Journal als Anhang beifügen lassen.
8. Die Journale werden vom Sekretariat so bald wie möglich herausgegeben, nachdem ihr Inhalt durch den Vorsitzenden der betreffenden Sitzung genehmigt wurde.
9. Ein Sprachenabgleich der Übersetzungen der durch den Ministerrat und das Treffen der Staats- und Regierungschefs verabschiedeten Dokumente wird vom jeweiligen Vorsitz im Anschluss an die Verteilung des Journals/der Journale der betreffenden Sitzung/en in allen Arbeitssprachen veranlasst. Die Urfassung, in der diese Dokumente verabschiedet wurden, beziehungsweise Dokumente, die sinngemäß nicht unter Absatz II(A)3 fallen, unterliegen nicht dem Sprachenabgleich.
10. Das abschließende Dokument jedes Treffens des Ministerrats beziehungsweise der Staats- und Regierungschefs wird in einem OSZE-Standardformat zu einem gebundenen Dokument zusammengefasst, dessen Inhalt und Aufbau vom jeweiligen Vorsitz mit Hilfe des Sekretariats festzulegen sind. Das abschließende Dokument enthält den Wortlaut aller auf dem Treffen ver-

abschiedeten Dokumente, anderer dem/den Journal/en als Anhang beigefügter Dokumente sowie ausgewählte Berichte und Schreiben, die dem Treffen vorgelegt wurden. Das abschließende Dokument wird in gedruckter und elektronischer Form in allen Arbeitssprachen veröffentlicht.

11. Alle Erklärungen, die bei Sitzungen der Beschlussfassungsorgane in einer anderen Arbeitssprache als Englisch abgegeben und in der Folge an alle Teilnehmerstaaten schriftlich verteilt werden, werden vom Sekretariat ins Englische übersetzt.

(C) Durchführung der Sitzungen

1. Jede Sitzung eines Beschlussfassungsorgans wird entsprechend einer Tagesordnung abgehalten. Beschlussfassungsorgane setzen als feste Tagesordnungspunkte ihrer Sitzungen folgende Punkte auf die Tagesordnung: „Prüfung aktueller Fragen“, „Allgemeine Erklärungen“ oder „Sicherheitsdialog“ (je nach Zuständigkeitsbereich des Beschlussfassungsorgans) sowie „Sonstiges“, wobei unter diesem Punkt der Tagesordnung jeder Teilnehmerstaat jedes beliebige Thema zur Sprache bringen kann. Die Titel der auf einer Sitzung des PC oder FSK zur Verabschiedung anstehenden Dokumente sind in den Entwurf der Tagesordnung als eigene Punkte oder Unterpunkte im Sinne von Absatz IV.1(A)3 aufzunehmen.

2. Die Tagesordnungsentwürfe für Gipfeltreffen und Ministerratstreffen werden vom Vorsitz vorbereitet und ausgegeben und dem Vorsitzenden des Gipfeltreffens beziehungsweise Ministerratstreffens durch PC-Beschluss zugeleitet. Die Tagesordnung wird zu Beginn des Treffens formell angenommen und dem Journal dieses Treffens als Beilage beigefügt.

3. Tagesordnungsentwürfe für PC-Sitzungen werden vom Vorsitz vorbereitet und im Voraus ausgegeben, wobei die von den Teilnehmerstaaten geäußerten Standpunkte berücksichtigt werden. Der Vorsitzende gibt die Tagesordnung zu Beginn der Sitzung bekannt. Legt ein Teilnehmerstaat zu einem anderen Punkt der Tagesordnung als den ständigen Punkten einen Vorbehalt ein, trifft der Vorsitzende gegebenenfalls eine Entscheidung hinsichtlich der Tagesordnung dieser Sitzung.

4. Tagesordnungsentwürfe des FSK werden vom FSK-Vorsitz vorbereitet und in der FSK-Troika erörtert. Danach werden die Tagesordnungsentwürfe ausgegeben und vom FSK zu Beginn jeder Sitzung angenommen.

5. Der Vorsitzende sorgt für den ordnungsgemäßen und die reibungslosen Ablauf der Sitzungen.

6. Während der Sitzungen führt der Vorsitzende eine Rednerliste, zu der alle Vertreter gleichberechtigt und unbehindert Zugang haben.

7. Während der Sitzungen kann der Vorsitzende mit Zustimmung der Sitzung die Rednerliste für geschlossen erklären. Lässt eine Erklärung, die nach Schließung der Rednerliste abgegeben wird, eine Entgegnung eines Vertreters wünschenswert erscheinen, räumt der Vorsitzende diesem Vertreter auf dessen Ersuchen das Recht auf Erwiderung ein.

8. Wünscht ein Vertreter, einen Antrag zur Geschäftsordnung zustellen, lässt er dies den Vorsitzenden wissen, worauf ihm dieser sofort das Wort erteilt. Ein Vertreter, der einen Antrag zur Geschäftsordnung stellt, ist nicht berechtigt, sich zum Inhalt der erörterten Frage zu äußern.

9. Der Vorsitzende kann mit Zustimmung der Sitzung die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte ändern. Er kann die Sitzung nach Gutdünken unterbrechen und wieder aufnehmen.

10. Bei den Sitzungen der Beschlussfassungsorgane steht jedem Teilnehmerstaat ein Platz am Haupttisch mit einem Namensschild zu.

11. Bei Sitzungen der Beschlussfassungsorgane sitzt die Europäische Kommission neben dem Teilnehmerstaat, der zu diesem Zeitpunkt den EU-Vorsitz innehat.

(D) Sonstige Teilnehmer

1. Vertreter der OSCE PA und von Durchführungsorganen können Sitzungen der Beschlussfassungsorgane beiwohnen. Sie können auf Einladung des Vorsitzenden einer Sitzung zu einem Punkt der Tagesordnung mündliche Beiträge leisten. Sie nehmen nicht an der Redaktion von Dokumenten teil, können jedoch auf Einladung des Vorsitzenden zu Entwürfen Stellung nehmen, die sie direkt betreffen.

2. Die Kooperationspartner und internationale Organisationen, Institutionen und Initiativen können regelmäßig oder fallweise von den Teilnehmerstaaten eingeladen werden, den Sitzungen der Beschlussfassungsorgane beizuwohnen und mündliche und/oder schriftliche Beiträge zu leisten, ohne zur Teilnahme an der Redaktion von Dokumenten berechtigt zu sein. Wenn von den Teilnehmerstaaten nichts anderes vereinbart wurde, gelten die besonderen Modalitäten für ihre Teilnahme an Sitzungen der Beschlussfassungsorgane laut diesem Kapitel und Kapitel IV.2.

3. Japan kann Sitzungen der Beschlussfassungsorgane beiwohnen und sowohl mündliche als auch schriftliche Beiträge leisten, jedoch nicht an der Redaktion von Dokumenten mitwirken.

4. Andere Kooperationspartner können Treffen der Staats- und Regierungschefs und des Ministerrats beiwohnen und sowohl mündliche als auch schriftliche Beiträge leisten, sowie auf Einladung des jeweiligen Vorsitzen-

den bestimmten Sitzungen des PC und FSK beiwohnen, jedoch nicht an der Redaktion von Dokumenten mitwirken.

5. Vertreter anderer internationaler Organisationen, Institutionen und Initiativen sowie von Nichtregierungsorganisationen (NRO), aus der Welt der Wissenschaft und der Wirtschaft können von den Teilnehmerstaaten fallweise eingeladen werden, bestimmten Sitzungen der Beschlussfassungsorgane bei-zuwohnen und mündliche und/oder schriftliche Beiträge zu leisten.

6. Die Teilnehmerstaaten können beschließen, NRO, Presse und Öffentlichkeit zu bestimmten Tagungen/Treffen/Sitzungen oder Sitzungsteilen von Beschlussfassungsorganen zuzulassen.

IV.2 Besondere Bestimmungen

(A) Treffen der Staats- und Regierungschefs

1. Zeit und Ort der Treffen der Staats- und Regierungschefs werden vom Ministerrat oder vom PC festgelegt. Ein Treffen der Staats- und Regierungschefs oder der Ministerrat kann entscheiden, wie oft Gipfeltreffen stattfinden.

2. Der Beschluss über Zeitplan und organisatorische Modalitäten für jedes Treffen der Staats- und Regierungschefs wird vom PC spätestens zwei Monate vor dem Treffen verabschiedet.

3. Die Treffen der Staats- und Regierungschefs werden in der Regel höchstens zwei Tage dauern und aus mehreren Plenarsitzungen, einschließlich Eröffnungs- und Schlussplenum, bestehen.

4. Den Vorsitz in der Eröffnungs- und der Schlussitzung führt das Gastland. In den anderen Plenarsitzungen führen die Troika-Länder oder vom PC bestimmte Teilnehmerstaaten den Vorsitz.

5. Zu den Treffen der Staats- und Regierungschefs sind Presse und Öffentlichkeit zugelassen und die Beratungen werden in allen Arbeitssprachen über die interne TV-Anlage direkt in das Medienzentrum und das NRO-Zentrum übertragen, sofern die Teilnehmerstaaten nichts anderes beschließen.

6. Der PC legt für jedes Treffen der Staats- und Regierungschefs die Liste der internationalen Organisationen, Institutionen und Initiativen fest, die eingeladen werden, dem Treffen bei-zuwohnen und mündliche und/oder schriftliche Beiträge zu leisten.

7. Die Reihenfolge der Erklärungen der Teilnehmerstaaten wird durch das Los bestimmt. Die Europäische Kommission kann unmittelbar nach dem Teilnehmerstaat, der den EU-Vorsitz innehat, das Wort ergreifen.

8. Der Präsident der OSCE PA wird eingeladen, in der Eröffnungssitzung des Treffens der Staats- und Regierungschefs zu sprechen.

9. Die Kooperationspartner werden eingeladen, nach den Erklärungen der Teilnehmerstaaten in der durch das Los bestimmten Reihenfolge das Wort an das Treffen der Staats- und Regierungschefs zu richten.

10. Andere Teilnehmer, die gemäß Absatz 6 eingeladen wurden, auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs zu sprechen, tun dies in der vom PC festgelegten Reihenfolge.

11. Erklärungen auf den Treffen sollten höchstens fünf Minuten dauern.

(B) Treffen des Ministerrats

1. Zeit und Ort der Treffen des Ministerrats werden vom Ministerrat oder vom PC festgelegt. Der Ministerrat tritt in der Regel einmal jährlich im Vorsitz führenden Land zusammen, sofern die Teilnehmerstaaten nichts anderes beschließen.

2. Der Beschluss über Zeitplan und organisatorische Modalitäten jedes Treffens des Ministerrats wird vom PC spätestens einen Monat vor dem Treffen verabschiedet.

3. Die Treffen dauern höchstens zwei Tage und bestehen aus mehreren Plenarsitzungen, einschließlich Eröffnungs- und Schlussplenium.

4. Der Amtierende Vorsitzende führt den Vorsitz in den Treffen. Der Vorsitz in den Plenarsitzungen mit Ausnahme des Eröffnungs- und des Schlusspleniums sowie in Plenarsitzungen, die sich mit Tagesordnungspunkten befassen, die der Erörterung und möglichen Beschlussfassung bedürfen, kann an den vorhergehenden und/oder designierten Amtierenden Vorsitzenden delegiert werden.

5. Der PC legt für jedes Treffen eine Liste der internationalen Organisationen, Institutionen und Initiativen vor, die eingeladen werden, dem Treffen beizuwohnen und mündliche und/oder schriftliche Beiträge zu leisten.

6. Presse und Öffentlichkeit sind nur zur Eröffnungs- und zur Schlussitzung zugelassen, sofern das Treffen nicht beschließt, auch andere Sitzungen öffentlich abzuhalten. Wird nichts anderes beschlossen, werden alle Sitzungen mit Ausnahme derjenigen, die sich mit Tagesordnungspunkten befassen, die der Erörterung und möglichen Beschlussfassung bedürfen, in allen Arbeitssprachen über die interne TV-Anlage direkt in das Medienzentrum und das NRO-Zentrum übertragen.

7. Die Reihenfolge der Erklärungen der Teilnehmerstaaten wird durch das Los bestimmt. Die Europäische Kommission kann unmittelbar nach dem Teilnehmerstaat, der den EU-Vorsitz innehat, das Wort ergreifen.

8. Der Präsident der OSCE PA wird eingeladen, in der Eröffnungssitzung des Treffens zu sprechen.

9. Die Kooperationspartner werden eingeladen, nach den Erklärungen der Teilnehmerstaaten in der durch das Los bestimmten Reihenfolge das Wort an das Treffen zu richten.

10. Andere Teilnehmer, die gemäß Absatz 5 eingeladen wurden, auf dem Treffen zu sprechen, tun dies in der vom PC festgelegten Reihenfolge.

11. Erklärungen auf den Treffen sollten höchstens fünf Minuten dauern.

(C) Sitzungen des PC und des FSK

1. Die Sitzungen dieser Organe finden in der Regel einmal wöchentlich in Wien statt. Sie können auch am Tagungsort der Treffen des Ministerrats und der Staats- und Regierungschefs oder an anderen Orten abgehalten werden, wenn die Teilnehmerstaaten dies beschließen. Die Sitzungen des PC und des FSK werden vom jeweiligen Vorsitzenden bzw. von dessen Vertreter einberufen und geleitet.

2. Der Vorsitz bestimmt die genauen Daten der Winter-, Frühjahrs- und Sommerpausen, in denen üblicherweise keine Sitzungen stattfinden.

3. Der Vorsitzende kann die in Absatz IV.1(D)4 genannten Staaten zu bestimmten Sitzungen einladen.

4. Der Vorsitz kann hochrangige offizielle Vertreter der Teilnehmerstaaten und anderer internationalen Organisationen, Institutionen und Initiativen als Gastredner zu einer Sitzung einladen.

5. Sofern die Teilnehmerstaaten nichts anderes beschließen, sind Presse und Öffentlichkeit nicht zu den Sitzungen zugelassen. Der Vorsitzende kann die Anwesenheit der Presse bei Vorträgen von Gastrednern gestatten. Auf Ersuchen eines Teilnehmerstaats oder des Sekretariats kann er die Anwesenheit einer begrenzten Anzahl von Besuchern gestatten.

6. Der Vorsitz erteilt den Rednern zu den einzelnen Tagesordnungspunkten oder Unterpunkten das Wort in der Reihenfolge der Wortmeldungen aus dem Saal. Eine Wortmeldung kann dem Vorsitz im Voraus angekündigt werden.

7. Die Erklärungen auf den Sitzungen sind in der Regel zeitlich nicht begrenzt. Der Vorsitzende kann Redner ersuchen, die Dauer ihrer Wortmeldung zu begrenzen, wenn die für die Sitzung vorgesehene Zeit knapp wird.

(D) Gemeinsame Sitzungen des PC und des FSK

1. Gemeinsame FSK/PC-Sitzungen können bei Bedarf von den Vorsitzen beider Gremien einberufen werden und werden von beiden gemeinsam oder von ihren Vertretern geleitet.

2. Die in den Absätzen IV.2(C)3 bis IV.2(C)7 enthaltenen Vorschriften gelten sinngemäß für gemeinsame FSK/PC-Sitzungen.
3. Auf den gemeinsamen FSK/PC-Sitzungen können PC- und/oder FSK-Beschlüsse verabschiedet werden. Die Journale der Sitzungen werden gemäß Kapitel IV.1(B) herausgegeben.

V. Geschäftsordnung für informelle Gremien

(A) Nachgeordnete informelle Gremien (ISB) der Beschlussfassungsorgane

1. Die Arbeit eines ISB wird von seinem Vorsitzenden koordiniert, der gemäß Absatz II(A)7 dem übergeordneten Beschlussfassungsorgan zur Rechenschaft und Berichterstattung verpflichtet ist.
2. Sofern das Mandat eines ISB nichts anderes bestimmt, werden die Aufgaben des Vorsitzenden eines ISB von einem Vertreter des Amtierenden Vorsitzes oder gegebenenfalls des FSK-Vorsitzes wahrgenommen. Führt ein Vertreter eines anderen Teilnehmerstaats oder des Sekretariats den Vorsitz in einem ISB, liegt die Gesamtverantwortung für die Arbeit dieses ISB dennoch beim Amtierenden Vorsitz oder gegebenenfalls beim FSK-Vorsitz. Sofern die Teilnehmerstaaten nichts anderes beschließen, gilt die letztgenannte Bestimmung für folgende ISB:
 - (a) Während eines Kalenderjahrs führt im ACMF vom 1. Januar bis 30. September ein Vertreter des Amtierenden Vorsitzes und vom 1. Oktober bis 31. Dezember ein Vertreter des designierten Amtierenden Vorsitzes den Vorsitz.
 - (b) Den Vorsitz in der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum führt ein Vertreter des designierten Amtierenden Vorsitzes.
 - (c) Den Vorsitz in der Kontaktgruppe für die asiatischen Kooperationspartner führt ein Vertreter des vorhergehenden Amtierenden Vorsitzes.
 - (d) Den Vorsitz in der OSZE-Kommunikationsgruppe führt im Namen des Amtierenden Vorsitzes ein Vertreter des OSZE-Generalsekretärs.
3. Die Tagesordnung für die Sitzungen eines ISB wird von dessen Vorsitzendem erstellt und im Voraus verteilt; sie enthält einen entsprechenden Punkt wie etwa „Sonstiges“, unter dem die Vertreter jede beliebige Frage zur Sprache bringen können. Der Vorsitz kann weitere Punkte in die Tagesordnung aufnehmen, wenn ein Vertreter vor oder zu Beginn der Sitzung darum ersucht.
4. Für die ISB-Sitzungen wird kein offizielles Protokoll geführt. Der Vorsitzende eines ISB kann informelle Zusammenfassungen oder Berichte über die Sitzungen herausgeben, sofern das Mandat des ISB nichts anderes vorsieht.

5. In der Regel wird bei den Sitzungen von ISB keine Dolmetschung zwischen den Arbeitssprachen zur Verfügung gestellt. Vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Ressourcen und gemäß den einschlägigen Bestimmungen von Kapitel V Absatz (43) der Beschlüsse von Helsinki 1992 kann der Vorsitz des jeweiligen übergeordneten Beschlussfassungsorgans für bestimmte ISB-Sitzungen eine anders lautende Entscheidung treffen.

6. Sofern das jeweilige übergeordnete Beschlussfassungsorgan für bestimmte ISB nichts anderes beschließt, können Vertreter der OSZE PA und von Durchführungsorganen den Sitzungen folgender ISB beiwohnen und diese beobachten: PrepComm, ACMF, EESC, beide Kontaktgruppen sowie Arbeitsgruppen A und B. Sie sind nicht zur Mitwirkung an der Redaktion von Dokumenten berechtigt, können aber auf Einladung des Vorsitzenden zu Entwürfen oder zu anderen Angelegenheiten, die sie direkt betreffen und mit Tagesordnungspunkten zusammenhängen, Stellung nehmen.

7. Sofern das jeweilige übergeordnete Beschlussfassungsgremium für bestimmte ISB nichts anderes beschließt, können die Kooperationspartner an den Sitzungen der folgenden ISB teilnehmen, jedoch nicht an der Redaktion von Dokumenten mitwirken:

- (a) Japan – PrepComm, EESC, Arbeitsgruppe A und B, Kontaktgruppe für die asiatischen Kooperationspartner
- (b) andere Kooperationspartner – an ihren entsprechenden Kontaktgruppen

8. Das jeweils übergeordnete Beschlussfassungsorgan kann beschließen, die OSZE PA und die Kooperationspartner zu Sitzungen anderer als den in den Absätzen 6 und 7 aufgeführten ISB einzuladen. Der Vorsitzende eines ISB kann von Fall zu Fall Vertreter der OSZE PA und von Kooperationspartnern zu bestimmten Sitzungen des betreffenden ISB einladen, wenn diese Teilnahme nicht schon in den Absätzen 6 und 7 vorgesehen ist.

9. Presse und Öffentlichkeit sind zu den Sitzungen von ISB nicht zugelassen. Der Vorsitz eines ISB kann von Fall zu Fall Vertreter einschlägiger internationaler Organisationen und Gastredner zu bestimmten Sitzungen dieses ISB einladen, wobei diese jedoch nicht berechtigt sind, an der Redaktion von Dokumenten mitzuarbeiten.

(B) Informelle Arbeitsgruppen (IWG)

1. Die Arbeit einer IWG wird von ihrem Vorsitzenden koordiniert, der gemäß Absatz II(A)9 von seiner übergeordneten Instanz ernannt wird und dieser gegenüber zur Rechenschaft und Berichterstattung verpflichtet ist.

2. Über die Sitzungen von IWG wird kein offizielles Protokoll geführt. Der Vorsitzende einer IWG kann informelle Zusammenfassungen oder Berichte

über die Sitzungen herausgeben, sofern im Mandat der IWG nichts anderes bestimmt ist.

3. In den Sitzungen von IWG wird in der Regel nicht zwischen den Arbeitssprachen gedolmetscht.

4. Vertreter der OSCE PA und von Durchführungsorganen können den Sitzungen von IWG beiwohnen und diese beobachten. Sie wirken nicht an der Redaktion von Dokumenten mit, können aber auf Einladung des Vorsitzenden zu Entwürfen oder zu anderen Fragen, die sie direkt betreffen und die im Zusammenhang mit den Tagesordnungspunkten stehen, Stellung nehmen.

5. Der Vorsitz einer IWG kann von Fall zu Fall Kooperationspartner, Vertreter einschlägiger internationaler Organisationen und Gastredner zu bestimmten Sitzungen dieser IWG einladen. Presse und Öffentlichkeit sind zu den Sitzungen von IWG nicht zugelassen.

VI. Konferenzen, Seminare, Arbeits- und andere Tagungen

(A) OSZE-Tagungen

1. OSZE-Tagungen haben keine Beschlussfassungsbefugnis im Sinne von Absatz II(A)1 und stehen allen Teilnehmerstaaten offen. Auf solchen Tagungen erarbeitete Dokumente gelten nicht als OSZE-Dokumente im Sinne von Absatz II(A)3.

2. Die Teilnehmerstaaten verabschieden Beschlüsse über Zeit, Ort, Thema/Themen, Tagesordnung, Zeitplan und organisatorische Modalitäten für jede OSZE-Tagung oder für eine OSZE-Tagungsreihe. Sofern in diesen Beschlüssen nichts anderes festgelegt ist, gilt für OSZE-Tagungen folgende allgemeine Geschäftsordnung:

- (a) Alle Plenarsitzungen werden mit Dolmetschung zwischen den Arbeitssprachen abgehalten. In Ausnahmefällen kann der Vorsitzende unter ausführlicher Angabe der Gründe vorschlagen, mit Zustimmung der Teilnehmerstaaten einen Teil einer Tagung, die außerhalb des vereinbarten Zeitplans stattfindet, in nur einer Sprache ohne Dolmetschung durchzuführen.
- (b) Der Vorsitzende oder Moderator sorgt für den ordnungsgemäßen und reibungslosen Ablauf der Tagungen.
- (c) Alle Teilnehmer haben gleichberechtigt Zugang zur Rednerliste. Der Vorsitzende oder Moderator erteilt den Rednern das Wort in der Reihenfolge der Wortmeldungen aus dem Saal. Eine Wortmeldung kann dem Vorsitz im Voraus angekündigt werden, sofern die Rednerliste nicht erst zu einem bestimmten Zeitpunkt eröffnet wird. Der Vorsit-

zende oder Moderator kann bei Bedarf die Reihenfolge der Erklärungen ändern.

- (d) Während einer Sitzung kann der Vorsitzende oder Moderator die Rednerliste für geschlossen erklären. Lässt eine Erklärung, die nach Schließung der Rednerliste abgegeben wird, eine Entgegnung eines Vertreters wünschenswert erscheinen, räumt der Vorsitzende oder Moderator diesem Vertreter auf dessen Ersuchen das Recht auf Erwiderung ein.
- (e) Wünscht ein Vertreter, einen Antrag zur Geschäftsordnung zu stellen, lässt er dies den Vorsitzenden oder Moderator wissen, worauf ihm dieser sofort das Wort erteilt. Ein Vertreter, der einen Antrag zur Geschäftsordnung stellt, ist nicht berechtigt, sich zum Inhalt der betreffenden Frage zu äußern.
- (f) Erklärungen dürfen eine bestimmte Zeitdauer nicht überschreiten. Der Vorsitzende oder Moderator kann eine Höchstdauer für Erklärungen festlegen und diese ändern.
- (g) Die OSZE PA und die Kooperationspartner werden zu OSZE-Tagungen eingeladen und können sowohl mündliche als auch schriftliche Beiträge dazu leisten.
- (h) Offizielle Protokolle (Standard-OSZE-Journale gemäß Kapitel IV.1(B)) werden für folgende regelmäßige OSZE-Tagungen geführt und herausgegeben: Überprüfungskonferenzen, Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenzen (ASRC), Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD), Wirtschafts- und Umweltforen (EEF) und Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension (HDIM).
- (i) Der Amtierende Vorsitz, der FSK-Vorsitz oder ein einschlägiges Durchführungsorgan kann einen Bericht oder eine Zusammenfassung einer OSZE-Tagung herausgeben.

(B) Vom Amtierenden Vorsitz, dem FSK-Vorsitz oder einem Durchführungsorgan organisierte Tagungen

1. Eine Konferenz, ein Seminar, ein Arbeitstagung oder eine andere öffentliche Tagung mit OSZE-Bezug, die/das vom Amtierenden Vorsitz, dem FSK-Vorsitz oder einem Durchführungsorgan ohne konkreten Beschluss der Teilnehmerstaaten abgehalten wird, ist keine OSZE-Tagung. Die Organisatoren solcher Tagungen sind nicht verpflichtet, die in Absatz VI(A)2 Unterabsätze (a) bis (i) festgelegte Geschäftsordnung anzuwenden.

2. Solche Tagungen haben laut Absatz II(A)1 keine Beschlussfassungsbefugnis und stehen allen Teilnehmerstaaten offen. Die von solchen Tagungen erarbeiteten Dokumente gelten nicht als OSZE-Dokumente im Sinne von Absatz II(A)3.

3. Der/die Gastgeber oder Organisator/en dieser Tagungen teilt/teilen den Teilnehmerstaaten in geeigneter Form Zeit, Ort, Thema/Themen, Tagesord-

nung, Zeitplan und organisatorische Modalitäten der betreffenden Tagung mit und übermittelt/übermitteln den Teilnehmerstaaten den Bericht oder die Zusammenfassung darüber.

VII. Schlussbestimmungen

1. Die vorliegende Geschäftsordnung ergänzt die Bestimmungen früherer OSZE-Dokumente. Im Fall widersprüchlicher Bestimmungen gegenüber bisherigen OSZE-Dokumenten gilt die im vorliegenden Dokument enthaltene Geschäftsordnung.

2. PC und FSK können gemäß Absatz IV.1(A)9 im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit bei Bedarf beschließen, dem Ministerrat Änderungen zu dieser Geschäftsordnung zu empfehlen. Der Ministerrat entscheidet, ob die empfohlenen Änderungen angenommen werden, nötigenfalls durch Anwendung des in Anhang 1(B) festgelegten Verfahrens, und gibt eine entsprechend überarbeitete Geschäftsordnung heraus.

Anhang 1

(A) Anwendung des Verfahrens der Stillschweigenden Zustimmung im Ständigen Rat und im Forum für Sicherheitskooperation

1. Der Vorsitzende kann vorschlagen, einen Beschluss mittels eines Verfahrens der stillschweigenden Zustimmung zu verabschieden. Der Vorschlag dazu erfolgt auf einer Sitzung unter Angabe des genauen Zeitpunkts, zu dem die Einspruchsfrist abläuft. Wird auf dieser Sitzung von keinem Vertreter dagegen ein Einwand erhoben, gilt für den Beschluss das Verfahren der stillschweigenden Zustimmung.
2. Unmittelbar nach dieser Sitzung gibt das Sekretariat den vorläufigen Wortlaut des Beschlusses ohne Dokumentennummer und mit einem vorläufigen Titel heraus, dem zu entnehmen ist, dass für den Beschluss das Verfahren der stillschweigenden Zustimmung gilt. Der vorläufige Wortlaut wird dem Journal dieser Sitzung als Beilage beigelegt.
3. Übermittelt ein Teilnehmerstaat dem Vorsitzenden schriftlich vor Ablauf der Einspruchsfrist einen Einspruch oder einen Änderungsvorschlag, gilt der Einspruch als erhoben. In diesem Fall teilt der Vorsitzende den Teilnehmerstaaten unverzüglich schriftlich mit, dass der betreffende Beschluss nicht verabschiedet wurde.
4. Wurde kein Einspruch erhoben, teilt der Vorsitzende den Teilnehmerstaaten unmittelbar nach Ende der Einspruchsfrist schriftlich mit, dass der betreffende Beschluss verabschiedet wurde. Der Wortlaut des Beschlusses wird erst auf der nächsten Sitzung herausgegeben. Sind aufgrund dieses Beschlusses dringende administrative Maßnahmen angezeigt, kann der Vorsitz den Wortlaut des Beschlusses einem einschlägigen Durchführungsorgan zum ausschließlich internen Gebrauch zuleiten.
5. Auf der ersten Sitzung nach Verabschiedung des Beschlusses gibt der Vorsitzende die Verabschiedung des Beschlusses bekannt.
6. Unmittelbar nach dieser Sitzung gibt das Sekretariat den Beschluss gegebenenfalls unter Beifügung interpretativer Erklärungen und formeller Vorbehalte in einem OSZE-Standardformat als Anhang zum Journal dieser Sitzung heraus. Der Tag, an dem die Einspruchsfrist endete, gilt als Tag der Verabschiedung des Beschlusses.

(B) Verfahren für die Verabschiedung von Beschlüssen des Ministerrats in der Zeit zwischen Treffen des Ministerrats

1. Der Vorsitz übermittelt den Teilnehmerstaaten den Wortlaut eines Entwurfs für einen Beschluss des Ministerrats. Nachdem zu dem Entwurf eines Beschlusses des Ministerrats Konsens erreicht wurde oder in Aussicht ist,

gibt der Vorsitz einen PC-Beschlussentwurf – im Folgenden als PC-Empfehlung bezeichnet – über die Weiterleitung des betreffenden Beschlusses an den Ministerrat und über die Empfehlung seiner Verabschiedung durch stillschweigende Zustimmung heraus. Dieser PC-Beschlussentwurf kann auch eine Empfehlung hinsichtlich des genauen Zeitpunkts enthalten, an dem die Einspruchsfrist endet.

2. Der PC verabschiedet seine Empfehlung in der Regel ohne Einspruchsfrist. Wird für die PC-Empfehlung jedoch das Verfahren der stillschweigenden Zustimmung angewendet, wird der nächste Schritt (siehe Absatz 3) bis zum Ablauf der vom PC verfügbaren Einspruchsfrist verschoben, das als Datum des Inkrafttretens der PC-Empfehlung gilt.

3. Unmittelbar nach Inkrafttreten der PC-Empfehlung übermittelt der Amtierende Vorsitzende den anderen Mitgliedern des Ministerrats ein Schreiben, in dem er diese über das Verfahren der stillschweigenden Zustimmung für den Entwurf des Ministerratsbeschlusses informiert und das über die OSZE-Delegationen in Wien unter Beifügung des Entwurfs des Ministerratsbeschlusses als Dokument zur beschränkten Verteilung übermittelt wird. In diesem Schreiben wird der genaue Zeitpunkt des Ablaufs der Einspruchsfrist bekannt gegeben, die mindestens fünf Tage ab dem Tag der Übermittlung des Schreibens beträgt.

4. Übermittelt ein Teilnehmerstaat dem Vorsitz schriftlich vor Ablauf der Einspruchsfrist einen Einspruch oder einen Änderungsvorschlag, gilt der Einspruch als erhoben. In diesem Fall teilt der Vorsitz den Teilnehmerstaaten unverzüglich schriftlich mit, dass der betreffende Beschluss nicht verabschiedet wurde

5. Wurde kein Einspruch erhoben, teilt der Amtierende Vorsitzende den Teilnehmerstaaten unmittelbar nach Ablauf der Einspruchsfrist in einem Schreiben mit, dass der betreffende Beschluss des Ministerrats verabschiedet wurde. Der Wortlaut des Beschlusses wird erst auf der nächsten PC-Sitzung herausgegeben.

6. Auf der ersten PC-Sitzung nach Verabschiedung des Beschlusses des Ministerrats gibt der Vorsitzende des PC die Verabschiedung des Beschlusses des Ministerrats bekannt.

7. Unmittelbar nach dieser PC-Sitzung gibt das Sekretariat den Beschluss des Ministerrats gegebenenfalls unter Beifügung interpretativer Erklärungen und formeller Vorbehalte in einem OSZE-Standardformat als Anhang zum Journal dieser PC-Sitzung heraus. Der Tag, an dem die Einspruchsfrist endet, gilt als Tag der Verabschiedung des Beschlusses des Ministerrats. Der Wortlaut des in Absatz 5 genannten Schreibens des Amtierenden Vorsitzenden wird für die Zwecke des Protokolls dem Journal dieser PC-Sitzung als Anhang beifügt.

8. Auf dem ersten Treffen des Ministerrats nach Verabschiedung des Beschlusses des Ministerrats gibt der Amtierende Vorsitzende bekannt, dass der Beschluss im Zuge des Verfahrens der stillschweigenden Zustimmung verabschiedet wurde, und der Beschluss wird gegebenenfalls unter Beifügung interpretativer Erklärungen und formeller Vorbehalte dem Journal dieses Ministerratstreffens als Anhang beigefügt.

* * * * *

9. Der Ministerrat kann auf seinen Treffen Beschlussentwürfe dem Verfahren der stillschweigenden Zustimmung unterwerfen. In diesem Fall gilt das Folgev erfahren gemäß den Absätzen (A)1-2 und (B)4-8 von Anhang 1.

Anhang 2

Bestimmungen zu Absatz II(A)2

Absatz II(A)2 gilt unbeschadet der folgenden Bestimmungen früherer KSZE/OSZE-Dokumente:

- Kapitel IV Absatz 16 des Prager Dokuments über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -strukturen (1992)
- Absatz 4(d) der Beschlüsse des Dritten Treffens des Rates (Stockholm, 1992)
- Beschluss über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten (Stockholm, 1992)

Beilage 1

Interpretative Erklärung gemäss Absatz IV.1(A)6 der OSZE-Geschäftsordnung

Die Delegation der Ukraine:

„Im Zusammenhang mit der Verabschiedung der OSZE-Geschäftsordnung möchten wir folgende interpretative Erklärung gemäß Absatz IV.1(A)6 der OSZE-Geschäftsordnung abgeben.

Die Ukraine hat sich dem Konsens zur Geschäftsordnung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa angeschlossen und begrüßt die Verabschiedung dieses Dokuments.

Wir gehen davon aus, dass Absatz IV.1(A)6 und die beiden Abschnitte von Anhang 1 der OSZE-Geschäftsordnung die bislang und derzeit geübte KSZE/OSZE-Praxis in Bezug auf formelle Vorbehalte und interpretative Erklärungen wiedergeben.

Wir legen diese Praxis und die verabschiedeten Vorschriften so aus, dass mögliche formelle Vorbehalte oder interpretative Erklärungen zu bestimmten Beschlüssen mündlich auf derjenigen Sitzung abgegeben werden, auf der der betreffende Beschluss verabschiedet wurde oder, im Falle der Anwendung des Verfahrens der stillschweigenden Zustimmung im Einklang mit Anhang 1, Abschnitt (A) oder Abschnitt (B), auf der ersten Sitzung nach Ablauf der nicht in Anspruch genommenen Einspruchsfrist unmittelbar nach Bekanntgabe der Verabschiedung des betreffenden Beschlusses durch den Vorsitz.

Wir gehen ferner davon aus, dass keine interpretative Erklärung bzw. kein formeller Vorbehalt durch einen Teilnehmerstaat eingelegt und vom Sekretariat verteilt bzw. registriert werden kann, nachdem der Wortlaut der Beschlüsse, gegebenenfalls unter Beifügung interpretativer Erklärungen und formeller Vorbehalte, an die Teilnehmerstaaten gemäß Absatz IV.1(B)6, Anhang 1(A)6 und Anhang 1(B)7 weitergeleitet wurde.

Herr Vorsitzender, wir bitten um ordnungsgemäße Registrierung dieser interpretativen Erklärung durch das Sekretariat.“

Beilage 2

Interpretative Erklärung Gemäss Absatz IV.1(A)6 Der OSZE-Geschäftsordnung

Die Delegation der Russischen Föderation:

„Nachdem wir uns dem Konsens zu dem Beschluss des Ministerrats über die OSZE-Geschäftsordnung angeschlossen haben, erachten wir die Verabschie-

dung dieses Dokuments einen nützlichen, wenn auch bescheidenen Schritt zur Reform der OSZE und zur Schaffung einer soliden normativen Basis für ihre Arbeit in Form einer einzigen Sammlung klarer und gemeinsam verabschiedeter Regeln, wie es einer vollwertigen internationalen Organisation geziemt.

Wir meinen, dass es in Zukunft nötig sein wird, die Arbeit an der Kodifizierung der bestehenden Verfahrenspraktiken der OSZE fortzusetzen und dazu die verabschiedete Geschäftsordnung durch Bestimmungen unter anderem über die Verfahren zur Regelung der Tätigkeit der OSZE-Institutionen und -Feldeinsätze zu ergänzen.

Wir ersuchen, diese Erklärung dem verabschiedeten Beschluss und dem Journal des Tages als Anhang beizufügen.“

Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

Gruppe der Acht (G-8)
Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Europarat (EuR)

Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO)
Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR)
EAPR-Beobachter
Partnerschaft für den Frieden (PfP)
NATO-Russland-Rat
NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission

Europäische Union (EU)
EU-Beitrittsverhandlungen
EU-Bewerberländer
EU-Assoziierungsabkommen
Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP)
Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)

Westeuropäische Union (WEU)
Assoziierte WEU-Mitglieder¹
Assoziierte WEU-Partner
WEU-Beobachter²
Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Baltischer Rat
Euro-arktischer Barentsrat
Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter
Nordischer Rat
Rat der Ostseestaaten (CBSS)

Stabilitätspakt für Südosteuropa
Stabilitätspakt-für-Südosteuropa-Beobachter
Mittleuropäisches Freihandelsabkommen (CEFTA)
Zentraleuropäische Initiative (ZEI)

1 In der Praxis der WEU wird kein Unterschied zwischen Assoziierten und Vollmitgliedern gemacht.
2 Der Beobachterstatus beschränkt sich auf Informationsaustausch und Präsenzen in Sitzungen im Einzelfall und auf Einladung.

Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI)
Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP)
SEECP-Beobachter
Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC)

Nordamerikanisches Freihandelsabkommen (NAFTA)

Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS)

Schanghai-Kooperationsorganisation (SCO)

Quellen:

OECD: www.oecd.org
Europarat: www.coe.int
NATO: www.nato.int
EU: europa.eu.int
WEU: www.weu.int
Baltischer Rat: www.baltasam.org
Euro-arktischer Barentsrat: www.beac.st
Nordischer Rat: www.norden.org
CBSS: www.cbss.st
Stabilitätspakt für Südosteuropa: www.stabilitypact.org
CEFTA: www.cefta.org
ZEI: www.ceinet.org
SECI: www.secicenter.org
BSEC: www.bsec-organization.org
NAFTA: www.nafta-sec-alena.org
CSTO: www.dkb.gov.ru
SCO: www.sectso.org

Die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen¹

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (OSZE-Rang: 40)²

Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)³

Bevölkerung: 3.619.778 (OSZE-Rang: 40)⁴

*BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP*⁵: 5.500 (OSZE-Rang: 49)⁶

BIP-Wachstum: 5 Prozent (OSZE-Rang: 30)⁷

Streitkräfte (aktive): 11.020 (OSZE-Rang: 38)⁸

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), SAP, SAA (2006), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 468 km² (51)

Bevölkerung: 72.413 (52)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.800 (8)⁹

BIP-Wachstum: 3,5 Prozent (38)¹⁰

Streitkräfte (aktive): keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1994).

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 29.800 km² (44)

Bevölkerung: 2.968.586 (42)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 5.700 (48)

BIP-Wachstum: 13,7 Prozent (2)

1 Bearbeitet von Jochen Rasch und Graeme Currie.

2 Von 55 Ländern.

3 Von 56 Ländern.

4 Von 56 Ländern.

5 Internationaler Dollar ist der Wertausdruck der PPP. Als PPP (Purchasing Power Parity/ Kaufkraftparität) wird die Anzahl der Einheiten einer Landeswährung bezeichnet, die benötigt wird, um eine identische Menge an Waren und Dienstleistungen auf dem einheimischen Markt zu kaufen, für die in den Vereinigten Staaten ein US-Dollar aufzuwenden wäre. Vgl. The World Bank, World Development Report 2002, Washington, D.C., 2002.

6 Von 55 Ländern.

7 Von 55 Ländern.

8 Von 54 Ländern.

9 2005.

10 2005 geschätzt.

Streitkräfte (aktive): 43.641 (21)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC, OVKS.

4. Aserbaidshon

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 86.600 km² (27)
Bevölkerung: 8.177.717 (25)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.000 (43)
BIP-Wachstum: 31 Prozent (1)
Streitkräfte (aktive): 66.740 (14)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2001), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), BSEC.

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,31 Prozent (30)
Fläche: 207.600 km² (19)
Bevölkerung: 9.685.768 (22)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.200 (40)
BIP-Wachstum: 6,9 Prozent (15)
Streitkräfte (aktive): 72.940 (12)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1995), GUS (1991), ZEI (1995), OVKS.

6. Belgien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,34 Prozent (11)
Fläche: 30.528 km² (43)
Bevölkerung: 10.403.951 (18)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.500 (13)
BIP-Wachstum: 2,7 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 36.690 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1993), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

7. Bosnien und Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 51.129 km² (36)
Bevölkerung: 4.590.310 (36)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.600 (47)

BIP-Wachstum: 5,5 Prozent (26)
Streitkräfte (aktive): 11.865 (36)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2002), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI, SEECP.

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent (26)
Fläche: 110.910 km² (23)
Bevölkerung: 7.262.675 (27)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.800 (37)
BIP-Wachstum: 6,1 Prozent (19)
Streitkräfte (aktive): 51.000 (19)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1992), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2007), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

9. Dänemark

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,02 Prozent (15)
Fläche: 43.094 km² (39)
Bevölkerung: 5.484.723 (29)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 37.400 (11)
BIP-Wachstum: 1,7 Prozent (54)
Streitkräfte (aktive): 21.620 (31)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

10. Deutschland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 357.021 km² (12)
Bevölkerung: 82.369.548 (3)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.400 (16)
BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (46)
Streitkräfte (aktive): 245.702 (4)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1955), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 45.226 km² (38)

Bevölkerung: 1.307.605 (46)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.800 (28)

BIP-Wachstum: 7,3 Prozent (12)

Streitkräfte (aktive): 4.100 (47)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

12. Finnland

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,92 Prozent (16)

Fläche: 338.145 km² (13)

Bevölkerung: 5.244.749 (32)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.500 (14)

BIP-Wachstum: 4,4 Prozent (34)

Streitkräfte (aktive): 29.300 (26)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1969), Europarat (1989), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1956), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

13. Frankreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)

Fläche: 643.427 km² (6)

Bevölkerung: 64.057.790 (5)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 33.800 (18)

BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (52)

Streitkräfte (aktive): 254.895 (4)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1992), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 69.700 km² (32)

Bevölkerung: 4.630.841 (35)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 4.200 (50)

BIP-Wachstum: 12.0 Prozent (3)
Streitkräfte (aktive): 11.320 (37)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1999), EAPR, Pfp (1994), GUS (1993), BSEC.

15. Griechenland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)
Fläche: 131.940 km² (22)
Bevölkerung: 10.722.30500 (16)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.500 (21)
BIP-Wachstum: 3,7 Prozent (37)
Streitkräfte (aktive): 147.100 (10)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU (1981), WEU (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 244.820 km² (17)
Bevölkerung: 60.943.912 (6)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 35.300 (15)
BIP-Wachstum: 2,9 Prozent (43)
Streitkräfte (aktive): 191.030 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1973), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

17. Heiliger Stuhl

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 0,44 km² (56)
Bevölkerung: 824 (56)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: k.A.
BIP-Wachstum: k.A.
Streitkräfte (aktive): 0¹¹
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: keine.

18. Irland

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,75 Prozent (21)

11 Sollstärke 100-110 Schweizer Gardisten, unter: http://www.vatican.va/roman_curia/swiss_guard/500_swiss/documents/rc_gsp_20060121_informazioni_it.html.

Fläche: 70.280 km² (31)
Bevölkerung: 4.156.119 (39)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 45.600 (4)
BIP-Wachstum: 5,3 Prozent (27)
Streitkräfte (aktive): 10.470 (40)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1999), EU (1973), WEU-Beobachter (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

19. Island

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 103.000 km² (24)
Bevölkerung: 304.367 (51)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.400 (6)
BIP-Wachstum: 1,8 Prozent (52)
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1950), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1995).

20. Italien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,35 Prozent (2)
Fläche: 301.230 km² (16)
Bevölkerung: 58.145.321 (7)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 31.000 (20)
BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (50)
Streitkräfte (aktive): 191.152 (6)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

21. Kanada

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,53 Prozent (7)
Fläche: 9.984.670 km² (2)
Bevölkerung: 33.212.696 (11)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.200 (10)
BIP-Wachstum: 2,7 Prozent (44)
Streitkräfte (aktive): 62.500 (16)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1976), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

22. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,36 Prozent (28)

Fläche: 2.717.300 km² (4)

Bevölkerung: 15.340.533 (15)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 10.400 (39)

BIP-Wachstum: 8,7 Prozent (7)

Streitkräfte (aktive): 65.800 (15)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SCO.

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 198.500 km² (20)

Bevölkerung: 5.356.869 (31)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.000 (54)

BIP-Wachstum: 6,5 Prozent (17)

Streitkräfte (aktive): 12.500 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SCO.

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 56.542 km² (35)

Bevölkerung: 4.491.543 (37)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 15.500 (35)

BIP-Wachstum: 5,6 Prozent (25)

Streitkräfte (aktive): 20.800 (32)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1996), EAPR, PfP (2000), EU-Beitrittsverhandlungen (2004), SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1992), SECI, SEECP.

25. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 64.589 km² (34)

Bevölkerung: 2.245.423 (43)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 17.700 (32)

BIP-Wachstum: 10,3 Prozent (5)
Streitkräfte (aktive): 5.339 (45)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 160 km² (53)
Bevölkerung: 34.498 (53)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 25.000 (25)¹²
BIP-Wachstum: 11 Prozent (4)¹³
Streitkräfte (aktive): keine¹⁴
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1978), EU-Assoziierungsabkommen (1995), seit 1923 Rechts-, Wirtschafts-, und Währungs-gemeinschaft mit der Schweiz.

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)
Fläche: 65.200 km² (33)
Bevölkerung: 3.565.205 (41)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16,700 (33)
BIP-Wachstum: 8 Prozent (10)
Streitkräfte (aktive): 12.010 (35)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Baltischer Rat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

28. Luxemburg

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,47 Prozent (27)
Fläche: 2.586 km² (50)
Bevölkerung: 486.006 (49)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 80.800 (1)
BIP-Wachstum: 5 Prozent (30)
Streitkräfte (aktive): 900 (49)

12 1999 geschätzt.

13 1999 geschätzt.

14 1868 wurde das Militär aufgelöst, unter: <http://www.liechtenstein.li/pdf-fl-multimedia-information-liechtenstein-bildschirm.pdf>.

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Eurokorps (1996), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

29. Malta

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 316 km² (52)

Bevölkerung: 403.532 (50)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 23.200 (27)

BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (40)

Streitkräfte (aktive): 1.609 (48)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1965), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

30. Mazedonien, Ehemalige Jugoslawische Republik

Beitrittsdatum: Oktober 1995

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 25.333 km² (46)

Bevölkerung: 2.061.315 (44)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 8.400 (44)

BIP-Wachstum: 5,1 Prozent (28)

Streitkräfte (aktive): 10.890 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1995), EU-Beitrittsverhandlungen (2005), SAP, SAA (2001), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1993), SECI, SEECIP.

31. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 33.843 km² (42)

Bevölkerung: 4.324.450 (38)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.200 (52)

BIP-Wachstum: 6 Prozent (20)

Streitkräfte (aktive): 6.750 (43)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), GUS (1991), Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (1996), SECI, SEECIP, BSEC.

32. Monaco

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)

Fläche: 2,00 km² (55)

Bevölkerung: 32.796 (54)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 30.000 (22)¹⁵
BIP-Wachstum: 0,9 Prozent (55)¹⁶
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2004), gehört über Sonderabkommen mit Frankreich dem Europäischen Wirtschafts- und Währungsraum an.

33. Montenegro

Beitrittsdatum: Juni 2006
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 (33)¹⁷
Fläche: 14.026 km² (48)
Bevölkerung: 678.177 (48)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 3.800 (51)¹⁸
BIP-Wachstum: 6 Prozent (20)
Streitkräfte (aktive): 7,300 (42)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2007), EAPR, PfP (2006), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, CEFTA, ZEI (2006).

34. Niederlande

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,16 Prozent (9)
Fläche: 41.526 km² (40)
Bevölkerung: 16.645.313 (14)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 38.600 (9)
BIP-Wachstum: 3,5 Prozent (38)
Streitkräfte (aktive): 53.130 (18)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU (1958), WEU (1954), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa.

35. Norwegen

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,15 Prozent (14)
Fläche: 323.802 km² (14)
Bevölkerung: 4.644.457 (34)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 55.600 (2)
BIP-Wachstum: 4,9 Prozent (32)
Streitkräfte (aktive): 23.400 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1949), EAPR, EU-Assoziierungsabkommen (1996), Assoziiertes

15 2006 geschätzt.

16 2000 geschätzt.

17 Die Zahl wurde vor der Trennung von Serbien und Montenegro berechnet und bezieht sich auf die ehemalige Staatenunion.

18 2005 geschätzt.

WEU-Mitglied (1992), Euro-arktischer Barentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

36. Österreich

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,33 Prozent (13)

Fläche: 83.870 km² (28)

Bevölkerung: 8.205.533 (24)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.000 (7)

BIP-Wachstum: 3,3 Prozent (42)

Streitkräfte (aktive): 39.600 (24)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1956), EAPR, PfP (1995), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989).

37. Polen

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,34 Prozent (17)

Fläche: 312.685 km² (15)

Bevölkerung: 38.500.696 (10)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 16.200 (34)

BIP-Wachstum: 6,5 Prozent (17)

Streitkräfte (aktive): 141.500 (11)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1991), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1991).

38. Portugal

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,98 Prozent (19)

Fläche: 92.391 km² (26)

Bevölkerung: 10.676.910 (17)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 21.800 (28)

BIP-Wachstum: 1,9 Prozent (50)

Streitkräfte (aktive): 43.960 (20)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1976), NATO (1949), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

39. Rumänien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)

Fläche: 237.500 km² (18)

Bevölkerung: 22.246.862 (13)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 11.100 (38)
BIP-Wachstum: 5,9 Prozent (22)
Streitkräfte (aktive): 69.600 (13)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2007), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1995), SECI, SEECP, BSEC.

40. Russische Föderation

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 6,5 Prozent (6)
Fläche: 17.075.200 km² (1)
Bevölkerung: 140.702.094 (2)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 14.600 (36)
BIP-Wachstum: 8,1 Prozent (8)
Streitkräfte (aktive): 1.027.000 (2)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1998), Europarat (1996), EAPR, PfP (1994), NATO-Russland-Rat (2002), GUS (1991), Euro-arktischer Barentsrat, CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, BSEC, OVKS, SCO.

41. San Marino

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,125 Prozent (40)
Fläche: 61 km² (54)
Bevölkerung: 29.973 (55)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 34.100 (17)¹⁹
BIP-Wachstum: 4,6 Prozent (33)²⁰
Streitkräfte (aktive): keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1988).

42. Schweden

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,37 Prozent (10)
Fläche: 449.964 km² (10)
Bevölkerung: 9.045.389 (23)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 36.900 (12)
BIP-Wachstum: 3,4 Prozent (40)
Streitkräfte (aktive): 27.600 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), EAPR, PfP (1994), EU (1995), WEU-Beobachter (1995), Euro-arktischer Ba

19 2004 geschätzt.

20 2004 geschätzt.

rentsrat, Nordischer Rat (1952), CBSS (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

43. Schweiz

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,81 Prozent (12)

Fläche: 41.290 km² (41)

Bevölkerung: 7.581.520 (26)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 39.800 (5)

BIP-Wachstum: 2,6 Prozent (46)

Streitkräfte (aktive): 4.200 (46)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1963), EAPR, PfP (1996), EU-Assoziierungsabkommen (per Referendum abgelehnt), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

44. Serbien

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)²¹

Fläche: 77.474 km² (30)

Bevölkerung: 10.159.046 (20)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 7.700 (45)

BIP-Wachstum: 7,0 Prozent (13)

Streitkräfte (aktive): 39.686(23)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (2003), SAP, Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989/2000), SECI, SEECP.

45. Slowakische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,28 Prozent (31)

Fläche: 48.845 km² (37)

Bevölkerung: 5.455.407 (30)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.800 (30)

BIP-Wachstum: 8,8 Prozent (6)

Streitkräfte (aktive): 15.223 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (2000), Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

46. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,2 Prozent (32)

Fläche: 20.273 km² (47)

21 Die Zahl wurde vor der Trennung von Serbien und Montenegro berechnet und bezieht sich auf die ehemalige Staatenunion.

Bevölkerung: 2.007.711 (45)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.300 (24)
BIP-Wachstum: 5,8 Prozent (23)
Streitkräfte (aktive): 6.550 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1993), NATO (2004), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziierter WEU-Partner (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1992), SECI.

47. Spanien

Beitrittsdatum: Juni 1973
Kostenbeteiligung an der OSZE: 4,58 Prozent (8)
Fläche: 504.782 km² (8)
Bevölkerung: 40.491.051 (9)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 33.700 (19)
BIP-Wachstum: 3,8 Prozent (36)
Streitkräfte (aktive): 147.255 (9)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1977), NATO (1982), EAPR, EU (1986), WEU (1990), Eurokorps (1994), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

48. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)
Fläche: 143.100 km² (21)
Bevölkerung: 7.211.884 (28)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 1.600 (55)
BIP-Wachstum: 7,8 Prozent (11)
Streitkräfte (aktive): 7.600 (41)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (2002), GUS (1991), OVKS, SCO.

49. Tschechische Republik

Beitrittsdatum: Januar 1993
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)
Fläche: 78.866 km² (29)
Bevölkerung: 10.220.911 (19)
BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 24.400 (26)
BIP-Wachstum: 5,7 Prozent (24)
Streitkräfte (aktive): 24.752 (29)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1995), Europarat (1993), NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1990/1993).

50. Türkei

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,01 Prozent (18)

Fläche: 780.580 km² (5)

Bevölkerung: 71.892,807 (4)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.400 (41)

BIP-Wachstum: 5,1 Prozent (28)

Streitkräfte (aktive): 514.850 (3)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1961), Europarat (1949), NATO (1952), EAPR, EU-Beitrittsverhandlungen (2005), EU-Bewerber (1987), EU-Assoziierungsabkommen (1964), Assoziiertes WEU-Mitglied (1992), Stabilitätspakt für Südosteuropa, SECI, SEECP, BSEC.

51. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,05 Prozent (49)

Fläche: 488.100 km² (9)

Bevölkerung: 5.179.571 (33)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 9.200 (42)

BIP-Wachstum: 7 Prozent (13)

Streitkräfte (aktive): 26.000 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991).

52. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,71 Prozent (22)

Fläche: 603.700 km² (7)

Bevölkerung: 45.994.287 (8)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 6.900 (46)

BIP-Wachstum: 6,9 Prozent (15)

Streitkräfte (aktive): 187.600 (8)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1995), EAPR, PfP (1994), NATO-Ukraine-Charta/NATO-Ukraine-Kommission (1997), GUS (1991), ZEI (1995), BSEC.

53. Ungarn

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,6 Prozent (23)

Fläche: 93.030 km² (25)

Bevölkerung: 9.930.915 (21)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 19.500 (31)

BIP-Wachstum: 2,1 Prozent (49)

Streitkräfte (aktive): 32.300 (25)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD (1996), Europarat (1990),

NATO (1999), EAPR, PfP (1994), EU (2004), Assoziiertes WEU-Mitglied (1999), Stabilitätspakt für Südosteuropa, ZEI (1989), SECI.

54. USA

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 11 Prozent (1)

Fläche: 9.826.630 km² (3)

Bevölkerung: 303.824.646 (1)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 46.000 (3)

BIP-Wachstum: 2,2 Prozent (48)

Streitkräfte (aktive): 1.506.757 (1)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: G-8 (1975), OECD (1961), NATO (1949), EAPR, Euro-arktischer-Barentsrat-Beobachter, Stabilitätspakt für Südosteuropa, NAFTA.

55. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,35 Prozent (29)

Fläche: 447.400 km² (11)

Bevölkerung: 28.268.440 (12)

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 2.200 (52)

BIP-Wachstum: 8,1 Prozent (8)

Streitkräfte (aktive): 55.000 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EAPR, PfP (1994), GUS (1991), OVKS, SCO.

56. Zypern

Beitrittsdatum: Juni 1973

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent (33)

Fläche: 9.250 km² (49)²²

Bevölkerung: 792.604 (47)²³

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP: 27.100 (24)

BIP-Wachstum: 4,4 Prozent (34)

Streitkräfte (aktive): griechischer Teil: 10.000, türkischer Teil: 5.000

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat (1961), EU (2004), Stabilitätspakt für Südosteuropa.

22 Griechischer Teil: 5.895 km², türkischer Teil: 3.355 km².

23 Griechischer und türkischer Teil Zyperns zusammen.

Quellen:

Beitrittsdatum:

<http://www.osce.org/about/13131.html>

Kostenbeteiligung an der OSZE:

<http://www.osce.org/item/17501.html>

Fläche:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html>

Bevölkerung (Schätzungen für Juli 2008):

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html>

BIP pro Kopf in international Dollar nach PPP (soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2007): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>

BIP-Wachstum (soweit nicht anders angegeben Schätzungen für 2007): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2003rank.html>

Streitkräfte (aktive):

International Institute for Strategic Studies (Hrsg.), The Military Balance 2007, London 2007

OSZE – Tagungen, Treffen, Termine 2006/2007

2006

- 8.-13. August OSZE-Mission im Kosovo: Dokufest 2006: Dokumentar- und Kurzfilmfest
- 14.-24. August OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje: Sommerlager: „*Let's practise democracy and economy*“
- 26.-26. August OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje: Runder Tisch zu den Themen Bildung und Dezentralisierung
- 14.-15. September Gemeinsamer UNODC-OSZE-Workshop: *Automated Donor Assistance Mechanism (ADAM) and Policing OnLine Information System (POLIS)*
18. September Der OSZE-Vorsitz veranstaltet ein Konzert mit dem kaukasischen Kammerorchester, Wien
27. September Konferenz zum Thema „Technologie für Demokratie“, veranstaltet vom belgischen Vorsitz, Brüssel
- 2.-13. Oktober Jährliches BDIMR-Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, Warschau
2. Oktober OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit, Side-Event beim BDIMR-Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension: „*Towards media self-regulation in the OSCE area*“
- 4.-6. Oktober Gemeinsamer ILO-OSZE-Workshop zur Hafensicherheit, Antwerpen
- 17.-18. Oktober Gemeinsames OSZE/UNECE/EAWG-Seminar zum Internationalen Übereinkommen zur Harmonisierung der Warenkontrollen an den Grenzen, veranstaltet von der OSZE, der UNECE, der EAWG und der UNESCAP, Moskau
- 19.-20. Oktober Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit organisiert die Zentralasiatische Medienkonferenz und Schulungsveranstaltung in Bischkek
- 23.-25. Oktober Der HKNM besucht die Ukraine
- 23.-24. Oktober Zweites OSZE Toleranz-Implementierungstreffen zum Thema „Erziehung zu gegenseitiger Achtung und Verständnis füreinander und Belehrung über den Holocaust“, veranstaltet vom belgischen Vorsitz der OSZE und dem kroatischen Außenministerium, Dubrovnik
25. Oktober 2006 Konferenz zur Energiesicherheit, veranstaltet vom Energiecharta-Sekretariat, der Internationalen Energie-Agentur und der OSZE, Brüssel

31. Okt.-3. Nov. Der HKNM besucht Georgien
 2.-3. November Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit organisiert die dritte Südkaukasus-Medienkonferenz und Schulungsveranstaltung, Tiflis
- 2.-3. November Drittes Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension 2006: „Demokratisierung: Stärkung der Demokratie durch effektive Vertretung“, Wien
- 6.-7. November OSZE-Mittelmeerseminar 2006, Scharm El-Scheich
 8. November Der OSZE-Forum für Sicherheitskooperation veranstaltet einen Workshop zur Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1540, Wien
- 9.-10. November Das BDIMR und der OSZE-Vorsitz veranstalten ein Toleranz-Implementierungstreffen zum Thema „Auseinandersetzung mit dem Datenmangel in Bezug auf Hassdelikte“, Wien
- 13.-15. November Zweiter subregionaler OSZE-UNODC Expertenworkshop: „Internationale Kooperation bei der Bekämpfung von Terrorismus, Korruption und transnationaler organisierter Kriminalität“, Bukarest
- 16.-17. November Erste Vorbereitungskonferenz für das 15. Wirtschafts- und Umweltforum über „Bodendegradation und Bodenkontamination“, Bischkek
- 17.-18. November OSZE-Sonderbeauftragte zur Bekämpfung des Menschenhandels, Allianz gegen Menschenhandel, 5. Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel zum Thema „Menschenhandel für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften/Zwangsarbeit und Zwangsdienstbarkeit: Strafrechtliche Verfolgung der Täter und Gerechtigkeit für die Opfer“, Wien
24. November Die Gruppe strategische Polizeianglegenheiten (SPMU), die belgische Bundespolizei und der OSZE-Vorsitz veranstalten die erste OSZE-Konferenz der Polizeichefs, Brüssel
24. November Vorstellung des OSZE-Online-Polizeiinformationssystems POLIS, Brüssel
28. November Konferenz zum Thema „Die Bildungsreform in einem multiethnischen Zentralasien als Herausforderung“, veranstaltet vom HKNM in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für öffentliche Bildung der Republik Usbekistan, Taschkent
- 4.-5. Dezember 14. Treffen des OSZE-Ministerrats, Brüssel
 11.-15. Dezember Gemeinsamer IAO-OSZE nationaler dreiseitiger Workshop zur Hafen- und Lieferkettensicherheit in der Türkei, Istanbul

2007

1. Januar Spanien übernimmt den OSZE-Vorsitz von Belgien. Amtierender Vorsitzender wird der spanische Außenminister Miguel Ángel Moratinos
- 22.-23. Januar 15. OSZE-Wirtschafts- und Umweltforum, Teil 1: „Maßgebliche Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum: Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung“, Wien
22. Januar Treffen der OSZE-Ministertrioika, Wien
- 13.-15. Februar Regionaler Expertenworkshop für Zentralasien und den Kaukasus über die internationale Zusammenarbeit gegen Terrorismus und transnationale organisierte Kriminalität, mitveranstaltet von der OSZE-Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) und dem UNODC, Antalya
- 13.-14. Februar Die OSZE ist Gastgeber des jährlichen Treffens auf hoher Ebene zwischen dem Europarat, der OSZE, den VN und Partnerorganisationen im Format „Dreiertreffen-Plus“ zur Umsetzung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, Wien
- 22.-23. Februar Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Wien
- 12.-13. März Zweite Vorbereitungskonferenz für das 15. Wirtschafts- und Umweltforum über Wasserbewirtschaftung, Saragossa
16. März Treffen von Experten der Zivilgesellschaft zum Entwurf des „*Hate Crime Prevention and Response Resource Guide an Training*“ des BDIMR, London
21. März Außerordentliches Treffen des Forums für Sicherheitskooperation zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, Wien
- 22.-23. März Dritter OSZE-weiter Workshop zur Kooperation in strafrechtlichen Aspekten des Terrorismus, veranstaltet von der OSZE-Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) in Zusammenarbeit mit dem UNODC, Wien
- 27.-28. März Jährliches Treffen der Kontaktstellen für Genderfragen, veranstaltet von der Abteilung Genderfragen des OSZE-Sekretariats, Wien
- 29.-30. März Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension über Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung, Wien

19.-20. April	Die Gruppe strategische Polizeianglegenheiten (SPMU) veranstaltet ein Treffen über „ <i>Lessons learned</i> “ bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Wien
8.-9. Mai	Die Gruppe strategische Polizeianglegenheiten (SPMU) veranstaltet ein Expertentreffen zur Stärkung der Rolle der Polizei und zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, Madrid
8.-10. Mai	Der HKNM besucht die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien
14.-15. Mai	Die OSZE und die Eurasia Foundation veranstalten ein Treffen zur „Förderung von <i>Good Governance</i> im Zollbereich: Lehren aus dem Kaukasus“, Tiflis
16.-18. Mai	Das BDIMR veranstaltet ein Seminar zur menschlichen Dimension über „Wirksame Teilhabe und Vertretung in demokratischen Gesellschaften“, Warschau
20.-22. Mai	Der HKNM besucht Russland
21.-23. Mai	15. OSZE-Wirtschaftsforum, Teil 2: „Maßgebliche Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum: Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung, Prag
21. Mai	Das Büro des Sonderbeauftragte und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels veranstaltet eine Konferenz über „Nationale Überwachungs- und Berichtsmechanismen im Kampf gegen den Menschenhandel: Die Rolle der nationalen Berichterstatter“, Wien
31. Mai-1. Juni	OSZE- <i>Public-Private-Partnership</i> -Konferenz „Partnerschaft zwischen staatlichen Behörden, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft bei der Terrorismusbekämpfung“, Wien
5.-6. Juni	Die Gruppe strategische Polizeianglegenheiten (SPMU) veranstaltet ein Treffen über die Ausgewogenheit der Geschlechter in leitenden Positionen bei der Polizei, Madrid
7.-8. Juni	Der OSZE-Vorsitz und das rumänische Außenministerium veranstalten eine hochrangig besetzte Konferenz über die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, Bukarest
11.-12. Juni	Die Gruppe strategische Polizeianglegenheiten (SPMU) veranstaltet ein westeuropäisches OSZE -Regionaltreffen von Polizeiexperten über bürgernahe Polizeiarbeit, Wien
12.-15. Juni	Außerordentliche Konferenz der KSE-Vertragsstaaten, Wien

- 12.-13. Juni OSZE/Mongolei-Konferenz 2007 zum Thema „Stärkung der kooperativen Sicherheit zwischen der OSZE und den asiatischen Kooperationspartnern“, Ulan Bator
- 19.-20. Juni Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, Wien
- 28.-29. Juni Die Gruppe strategische Polizeianglegenheiten (SPMU) veranstaltet eine Konferenz für Drogenexperten, Wien
- 5.-9. Juli 16. Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung, Kiew
- 12.-13. Juli Zweites Zusätzliches Treffen zur menschlichen Dimension 2007: „Förderung und Schutz der Menschenrechte“, Wien
12. Juli Der Generalsekretär veröffentlicht seinen Bericht über die Gleichstellung von Männern und Frauen in der OSZE, Wien

Literaturauswahl zur OSZE 2006/2007

Dokumente

- Council of Europe/OSCE*, National Minority Standards. A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts, Straßburg 2007.
- ODIHR*, Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents in the OSCE Region, for the Period January-June 2006, Issued at the Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, 12 October 2006, Warschau 2006, HDIM.ODIHR/465/06.
- ODIHR*, The Death Penalty in the OSCE Area, Background Paper 2006, Human Dimension Meeting, October 2006, Warschau 2006.
- ODIHR*, Human Dimension Implementation Meeting 2006. Dokumentation, CD-ROM, [Warschau 2006].
- ODIHR*, OSCE Human Dimension Seminar on Democratic Institutions and Democratic Governance. Consolidated Summary, Warsaw, 12-14 May 2004, Warschau 2007, HDS.ODIHR/01/07.
- ODIHR*, Civil Society Preparatory Meeting, OSCE HIGH Level Conference on Combating Discrimination and Promoting Mutual Respect and Understanding, Bucharest 6 June 2007, Consolidated Summary of Recommendations, Warschau 2007, ODIHR.GAL/42/07.
- OSCE*, The Secretary General's Annual Evaluation Report on the Implementation of the 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality, Wien 2006, SEC.GAL/96/06/Rev.1.
- OSCE, Economic and Environmental Forum*, Fifteenth Meeting of the Economic and Environmental Forum: Part I, Vienna, 22 and 23 January 2007, Summary, Wien 2007, EF.GAL/7/07.
- OSCE, Economic and Environmental Forum*, Fifteenth Meeting of the Economic and Environmental Forum: Part II, Prague, 21 - 23 May 2007, Consolidated Summary, Wien 2007, EF.GAL/13/07.
- OSCE, Forum for Security Co-operation*, Special FSC Meeting on the Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Vienna, 27 September 2006, Summary, Wien 2006, FSC.GAL/98/06.
- OSCE, Forum for Security Co-operation*, 2007 Annual Implementation Assessment Meeting, Vienna, 6 and 7 March 2007, Consolidated Summary, Chairperson's Report, Reports of the Working Session Rapporteurs, Wien 2007. FSC.AIAM/31/07/Corr.1.

- OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 27th Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2007, FSC.PC.JOUR/14.*
- OSCE, Forum for Security Co-operation/OSCE, Permanent Council, 28th (Special) Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 2007, FSC.PC.JOUR/15.*
- OSCE, Ministerial Council, Fourteenth Meeting of the Ministerial Council, 4 and 5 December 2006, Brussels 2006, Statements and Declarations by the Ministerial Council, Decisions of the Ministerial Council, Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe, Statements by the Chairman-in-Office and Delegations, Reports to the Ministerial Council, Brüssel 2006.*
- OSCE, Ministerial Council, Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe, [Wien] 2006, MC.DOC/1/06.*
- OSCE, Mission in Kosovo/UNMIK, Implementation of Kosovo Assembly Laws. Report III, Review Period: Laws promulgated in 2005, [Pristina 2007].*
- OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Consolidated Summary. First Preparatory Conference to the Fifteenth OSCE Economic and Environmental Forum: Land Degradation and Soil Contamination, Bishkek, Kyrgyzstan, 16-17 November 2006, Wien 2006, SEC.GAL/221/06.*
- OSCE, Office of the Special Representative Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Labour Exploitation in the OSCE Region. Background Paper for the Alliance Against Trafficking in Persons High Level Conference „Human Trafficking for Labour Exploitation/Forced and Bonded Labour Prosecution of Offenders, Justice for Victims“, Vienna, Hofburg, Neuer Saal, 16-17 November 2006, Wien 2006, SEC.GAL/199/06.*
- OSCE, Permanent Council, Supplementary Human Dimension Meeting „Freedom of Assembly, Association and Expression: Fostering Full and Equal Participation in Pluralist Societies“. Final Report, Vienna, 29-30 March 2007, Wien 2007, PC.SHDM.GAL/5/07.*
- OSCE, Secretariat, OSCE Decisions 2006. Reference Manual, Prag 2007, SEC.DOC/1/07.*
- OSCE, Secretariat, Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, Wien 2006, SEC.INF/48/06/Corr.1.*
- OSCE, Secretary General, Annual Report on OSCE Activities 2006, Wien 2007.*
- OSCE, Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Guidebook on Democratic Policing, Wien 2006.*

- OSCE, Strategic Police Matters Unit*, Report on the Co-operation Between the OSCE and UNODC to Facilitate the Work of the Conference of the Parties to the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, Wien 2006, SEC.GAL/222/06.
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Hearing: Russia in Transition or Intransigent? 24 May 2007, [Washington] 2007, (Un-official Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Hearing: Guantanamo: Implications for U.S. Human Rights Leadership, 21 June 2007, [Washington] 2007, (Unofficial Transcript).
- United States, Congress, Commission on Security and Cooperation*, United States Commission on Security and Cooperation (Helsinki Commission) holds Hearing: Human Rights Defenders in Russia, 27 September 2007, [Washington] 2007, (Unofficial Transcript).

Monographien und Sammelbände

- Bloed, Arie/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.)*, European Yearbook of Minority Issues. Band 4, 2004/5, Leiden 2006.
- Bloed, Arie/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.)*, European Yearbook of Minority Issues. Band 5, 2005/6, Leiden 2007.
- Dave, Bhavna*, The EU and Kazakhstan. Balancing Economic Cooperation and Aiding Democratic Reforms in the Central Asian Region, Brüssel 2007.
- Erler, Gernot*, Germanija i reforma OBSE, Rabočij doklad No. 15 Centra po issledovaniju OBSE, Hamburg 2006.
- European Centre for Minority Issues/Swedish International Development Co-operation Agency (Hrsg.)*, Roms on Integration II: Analyses and Recommendations. Romani Expert Groups for Romani Integration, Education, Civil Rights, Health, Employment, ECMI Monograph 4, Flensburg 2006.
- European Centre for Minority Issues/Swedish International Development Co-operation Agency (Hrsg.)*, Supporting Local Romani Coordinators. A Practical Guide to Integrating Roms in Municipal Government, ECMI Monographs 5, Flensburg 2007.
- Galbreath, David, J.*, The Organization for Security and Co-operation in Europe, Routledge Global Institutions, London 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Georgia's Armenian and Azeri Minorities, Europe Report 178, Tiflis 2006.

- International Crisis Group (Hrsg.)*, Abkhazia: Ways Forward, Europe Report 179, Tiflis 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Central Asia's Energy Risks, Asia Report 133, Brüssel 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Ensuring Bosnia's Future: A New International Engagement Strategy, Europe Report 180, Sarajevo 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Georgia's South Ossetia Conflict: Make Haste Slowly, Europe Report 183, Tiflis 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan, Europe Report 182, Priština 2007.
- International Crisis Group (Hrsg.)*, Turkmenistan after Niyazov, Asia Briefing 60, Bischkek 2007.
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, 2 to 13 October 2006, Interventions and Recommendations by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF), Wien 2006.
- International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.)*, Human Rights in the OSCE Region: Europe, Central Asia and North America. Report 2007 (Events of 2006), Wien 2007.
- Kaim, Markus/Andrea Schmidt*, Die Frage des kasachischen Vorsitzes und die Zukunft der OSZE. Der OSZE-Ministerrat in Brüssel, SWP-aktuell 57/2006, Berlin 2006.
- Kautzman Bjørø, Stephanie*, Integration as a Conflict Regulation Mechanism: An Analysis of the OSCE's Integration Program in Samtskhe-Javakheti, Georgia, Oslo 2007.
- Lambert, Alexandre*, Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons Learned from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, DCAF Occasional Paper 11, Genf 2006.
- León, Bernardino (Hrsg.)*, Seminario 2007: Presidencia española de la OSCE, Madrid 2007.
- Möller, Christian/Arnaud Amouroux (Hrsg.)*, Governing the Internet, Freedom and Regulation in the OSCE Region, Wien 2007.
- Narten, Jens*, Options for a General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument, CORE Policy Paper, Hamburg 2006.
- Narten, Jens*, Post-conflict Peacebuilding & Local Ownership: A Case Study on External-local Dynamics in Kosovo under UN Interim Administration, ISA Conference Paper SA-17, Chicago 2007.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Mission to Serbia (Hrsg.)*, Facing the Future. On Guilt, Truth and Reconciliation. Inter-Religious Dialogue as a Mean for Reconciliation, Belgrad 2006.
- Parzymies, Stanislaw (Hrsg.)*, OSCE and Minorities. Assessment and Prospects, Warschau 2007.

- Rau, Johannes*, Der Berg-Karabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan. Ein kurzer Blick in die Geschichte, Berlin 2007.
- Sandole, Dennis J. D.*, Peace and Security in the Postmodern World. The OSCE and Conflict Resolution, London 2007.
- Schneider, Patricia/Tim J. Aristide Müller-Wolf*, Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof innerhalb der OSZE: Entstehung, Stand, Perspektiven, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 145, Hamburg 2007.
- Stöckel, Frens*, Strategien und Einflüsse von EU, NATO und OSZE auf osteuropäische Transformationsstaaten. Zur Entwicklung paneuropäischer Sicherheitskooperation und Demokratieförderung zwischen 1989 und 2005, (Diss., Universität Hamburg), Berlin 2007.
- Tudyka, Kurt S.*, Die OSZE – Besorgt um Europas Sicherheit. Kooperation statt Konfrontation, Hamburg 2007.
- Vetterlein, Merle*, Bildungspolitik als Schlüssel zur Konfliktlösung in Makedonien, Frieden und Sicherheit 2/2007, Bonn, 2007.
- Warner, Daniel (Hrsg.)*, Consolidating the OSCE, PSIO Occasional Paper 4/2006, Genf 2006.
- Yamamoto, Marianna Merrick*, OSCE Principles in Practice: Testing Their Effect on Security Through the Work of the High Commissioner on National Minorities, 1993-2001, (PhD. Diss., University of Maryland), College Park, MD, 2007.
- Zagorski, Andrej*, Chel'sinkskij process (Peregovory v ramkach Soveščanija po besopasnosti i sotrudničestvu v Evrope 1972-1991), Moskau 2005.

Zeitschriftenaufsätze und Bucheinträge

- Abadjian, Vahram*, Towards a New Strategic Goal: The OSCE and the Dialogue of Civilization, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 302-306.
- Agaev, Ednan*, Problems of Minorities in the Post Soviet Union. Legal and Geopolitical Dimensions, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 129-139.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 6/2006, S. 751-753.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 1/2007, S. 76.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 3/2007, S. 334-336.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 4/2007, S. 468-469.
- Aichinger, Wilfried*, OSZE, in: ÖMZ 5/2007, S. 597-599.
- Andreescu, Gabriel*, A Functional Approach. Collective or Individual Rights, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 164-172.
- Arnaud, Lionel*, European Union, Political Opportunity and the Emergence of „New“ Minorities, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 71-78.

- Aurescu, Bogdan*, The 2006 Venice Commission Report on Non-citizens and Minority Rights – Presentation and Assessment, in: Helsinki Monitor 2/2007, S. 150-163.
- Baltes, Marc*, The Economic and Environmental Dimension: Lessons Learned and Possible New Orientations, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, Genf 2006, S. 57-82.
- Binder, Christina*, International Election Observation by the OSCE and the Human Right to Political Participation, in: European Public Law 1/2007, S. 133-158.
- Bloed, Arie*, Dispute Concerning Nagorno-Karabakh Continues, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 344-346.
- Bloed, Arie*, Spain Takes over the OSCE Chairmanship in 2007, in: Helsinki Monitor 1/2007, S. 87-93.
- Bloed, Arie*, Legal Status of the OSCE in the Making, in: Helsinki Monitor 2/2007, S. 164-167.
- Bota, Liviu Aurelian*, Some Considerations Regarding the Role of the OSCE in Regulating Minority Issues, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 215-222.
- Bowring, Bill*, Ombudsman Institutions and Ethnic Conflict in Russia and Ukraine: A Failure of Local Institution-building? in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Band 4, 2004/5, Leiden 2006, S. 269-294.
- Brander, Sonya/Maria Martín Estébanez*, The OSCE Matures: Time for Legal Status, in: Helsinki Monitor 1/2007, S. 2-5.
- Brenninkmeijer, Olivier*, Negotiations and Engagements for Conflict Prevention: State Sovereignty and the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 327-336.
- Brichambaut, Marc Perrin de*, Mid-Life Crisis? The OSCE is not a relic of the Cold War. Instead, it may be the only body that can tackle problems across Eurasia, in: The National Interest 88/2007, S. 37-41.
- Buro, Andreas*, Die Durchsetzung der NATO-Politik gegenüber den UN und der OSZE auf dem Balkan in den 90er Jahren, Jahrbuch Komitee für Grundrechte und Demokratie 2007, S. 54-68.
- Butts, Cassandra*, The United States and the Relevancy of OSCE Minority Norms, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 94-95.
- Ceska, Christophe*, Vom KSZE-Prozess zur OSZE. Aktuelle Schwerpunkte sowie Österreich und die OSZE, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 4/2006, S. 27-36.
- Cieslik, Thomas*, Von den Sechs-Parteien-Verhandlungen zu einer ostasiatischen „OSZE“? in: Die Friedenswarte 3-4/2006, S. 81-99.

- Cutler, Robert M.*, The EU's Eastern Neighbourhood – The OSCE's Parliamentary Diplomacy in Central Asia and the South Caucasus in Comparative Perspective, in: *Studia Diplomatica* 2/2006, S. 79-96.
- De Fonblanque, John*, Integrating Minorities and Migrants, in: *Helsinki Monitor* 4/2006, S. 337-343.
- De Gucht, Karel*, Speech at the OSCE-Council, Vienna, September, 28, 2006, in: *Wiener Blätter zur Friedensforschung* 4/2006, S. 1-6.
- De Vrieze, Franklin*, OSCE Coordinates Parliamentary Support Programmes in Kosovo, in: *Helsinki Monitor* 1/2007, S. 57-63.
- Domnitz, Christian*, Der Traum von Helsinki. Bürgerrechtler entwickeln Ideen einer neuen europäischen Ordnung, in: *Deutschland Archiv* 1/2007, S. 76-86.
- Drzewicki, Krzysztof*, The OSCE High Commissioner on National Minorities – Confronting Traditional and Emerging Challenges, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), *OSCE and Minorities*, Warschau 2007, S. 14-17.
- Drzewicki, Krzysztof/Vincent de Graaf*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities: July 2004-June 2005, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*. Band 4, 2004/5, Leiden 2006, S. 595-613.
- Drzewicki, Krzysztof/Vincent de Graaf*, The Activities of the OSCE High Commissioner on National Minorities (July 2005-June 2006), in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues*. Band 5, 2005/6, Leiden 2007, S. 315-337.
- Gargiulo, Pietro*, The Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), in: Giuseppe Nesi (Hrsg.), *International Cooperation in Counter-Terrorism*, Aldershot 2006, S. 195-206.
- George, Bruce/Anthony McGee*, The OSCE's Approach to Conflict Prevention and Post-Conflict Rehabilitation, in: T. David Mason/James D. Meernik (Hrsg.), *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies*, London 2006, S.81-104.
- Ghebali, Victor-Yves*, The 14th Session of the OSCE Ministerial Council: Still Addressing the Visible Tips of Political Icebergs, in: *Helsinki Monitor* 1/2007, S. 16-45.
- Ghebali, Victor-Yves*, Le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales: Les raisons majeures d'un succès initial, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), *OSCE and Minorities*, Warschau 2007, S. 174-194.
- Grenich, Patrycja/Karina Jędrzejowska*, Discussion Report, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), *OSCE and Minorities*, Warschau 2007, S. 232-241.
- Ham, Peter van*, EU, NATO, OSCE: Interaction, Cooperation, and Confrontation, in: Gunther Hauser/Franz Kernic (Hrsg.), *European Security in Transition*, Aldershot 2006, S. 23-37.

- Hammick, Denise/Vladimir Kozin*, OSCE Appoints Envoy in Georgia Missile Strike Inquiry, in: Jane's Defence Weekly 35/2007, S. 10.
- Haraszti, Miklós*, The „Cartoon“ Controversy: The Need for Respect within Freedom, in: Helsinki Monitor 2/2007, S. 121-124.
- Hazewinkel, Harm*, The OSCE Representatives on Tolerance and Non-Discrimination. Past, Present and Future, in: Helsinki Monitor 1/2007, S. 77-86.
- Henrard, Kristin*, The Latest Recommendations Endorsed by the HCNM on Ethnic Policing: A New Development in Relation to Minority Protection? in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Band 5, 2005/6, Leiden 2007, S. 67-98.
- Holt, Sally/John Packer*, The Use of Minority Languages in the Broadcast Media, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), European Yearbook of Minority Issues. Band 5, 2005/6, Leiden 2007, S. 339-357.
- Jonge, Wilco de*, Supporting Civil Society and NGOs in Eastern Europe: Some Lessons Learned, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 307-312.
- Kaczorowski, Nicolas*, Election Monitoring: Lessons Learned and Possible New Orientations, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, Genf 2006, S. 107-124.
- Kemp, Walter*, The Vision Thing: Stimulating the OSCE, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, Genf 2006, S. 45-56.
- Kemp, Walter*, Gaps, Overlaps and Opportunities: The Institutional Response to National Minority Issues in Europe, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 207-214.
- Kemp, Walter*, Talking to a Sphinx: An Interview with Max van der Stoep, in: Helsinki Monitor 1/2007, S. 6-15.
- Kemp, Walter*, Keep the Chairmanship in Perspective, in: Helsinki Monitor 2/2007, S. 119-120.
- Kernic, Franz*, European Security in Transition: The European Security Architecture Since the End of the Second World War – An Overview, in: Gunther Hauser/Franz Kernic (Hrsg.), European Security in Transition, Aldershot 2006, S. 5-21.
- Knoll, Bernhard*, Legitimacy Through Defiance: The UN and Local Institutions in Kosovo, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 313-326.
- Kymlicka, Will*, Minorities in North America: Do OSCE Minority Norms Apply? in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 80-93.
- Law, David M.*, Rethinking the Code of Conduct in the Light of Security Sector Reform, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, Genf 2006, S. 83-105.
- Lenzi, Guido*, Trent'anni dopo: L'OSCE perché? in: Revista di studi politici internazionali 3/2006, S. 351-359.

- Letschert, Rianne*, Towards Increased Cooperation between National Ombudsman Institutions and International Minority Rights Mechanisms, in: Arie Bloed/Rainer Hofmann/Joseph Marko/James Mayall/John Packer/Marc Weller (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues. Band 4, 2004/5*, Leiden 2006, S. 247-267.
- Letschert, Rianne*, Successful Integration while Respecting Diversity; „Old“ Minorities Versus „New“ Minorities, in: *Helsinki Monitor 1/2007*, S. 46-56.
- Liebich, André*, „East is East and West is West ...“, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), *OSCE and Minorities*, Warschau 2007, S. 67-70.
- Linotte, Daniel*, Economic Aspects of Terrorism (With a Reference to the OSCE), in: *Central Asia & the Caucasus 3/2007*, S. 116-129.
- Lizin, Anne-Marie*, „Guantanamo: What Safeguards for the Fight Against Terrorism?“, in: *Helsinki Monitor 2/2007*, S. 101-105.
- Luif, Paul/Mariyana Radeva*, EU Co-ordination in International Organizations: The Case of the United Nations General Assembly and the Organization for Security and Co-operation in Europe, in: Nicola Casarini/Costanza Musu (Hrsg.), *European Foreign Policy in an Evolving International System*, New York 2007, S. 27-40.
- Lynch, Dov*, The Basic Challenges Facing the OSCE, in: Daniel Warner (Hrsg.), *Consolidating the OSCE*, Genf 2006, S. 7-21.
- Mader, Georg*, OSCE in Bid to Save CFE Regime, in: *Jane's Defence Weekly 35/2007*, S. 14.
- Massarrat, Mohssen*, KSZMNO jetzt. Plädoyer für eine KSZE-Prozess im Mittleren und Nahen Osten, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2007*, S. 212-220.
- Milanov, Milan*, La question minoritaire dans la zone OSCE, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), *OSCE and Minorities*, Warschau 2007, S. 46-48.
- Munro, Colin*, OSCE: Crisis, what Crisis? Internationales Symposium: Überlegungen zu den Friedens- und Sicherheitssystemen in der Welt von Heute: Politik, Wirtschaft, Recht, in: *Wiener Blätter zur Friedensforschung 3/2006*, S. 51-60.
- Narten, Jens*, In Need of Self-Reflection: Peacebuilding in Post-War Kosovo from a Systems-Analytical Perspective, in: *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations 1/2007*, S. 121-132.
- Nemcova, Alice*, Knowledge and Document Management: Virtual Memory versus Factual History, in: Daniel Warner (Hrsg.), *Consolidating the OSCE*, Genf 2006, S. 125-140.
- Nikitin, Alexander I.*, Post-Soviet Military-Political Integration: The Collective Security Treaty Organization and Its Relations with the EU and NATO, in: *China and Eurasia Forum Quarterly 1/2007*, S. 35-44.
- Nilsson, Claes*, OSCE Activities on SALW and Conventional Ammunition Projects, in: Peter Hazdra (Hrsg.), *Small Arms – Big Problem*, Wien 2007, S. 47-54.

- Parmentier, Guillaume*, Minorities in the United States, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 96-101.
- Pawlak, Stanisław*, The Protection of National Minorities in Eastern Europe, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 21-33.
- Pérez Calvo, Alberto*, Federalism and the Minority Issue in Western Europe, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 50-66.
- Petrov, Vladimir*, Russian-US Talks on Arms Control Issues See Progress in Critical Areas, in: Jane's Defence Weekly 43/2007, S. 10.
- Protsyk, Oleh*, Minority Accommodation in the Former Soviet Union, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 140-144.
- Reimann, Heinrich B.*, Le règlement pacifique des différends à l'OSCE, in: Marcelo G. Kohen (Hrsg.), Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law: Liber Amicorum Lucius Caflisch, Leiden 2007, S. 891-895.
- Reuchlin, Philip*, Environmental Security: Ways Ahead for the OSCE, in: Helsinki Monitor 1/2007, S. 64-76.
- Rhodes, Aaron*, Protecting Human Rights Defenders: A Priority for the OSCE Participating States, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 295-301.
- Russia, US Clash at OSCE Foreign Ministers' Meeting*, Lavrov Implies Russia Might Quit Organization, in: Current Digest of the Post Soviet Press, 49/2007, S. 14-15.
- Salat, Levente*, Merits and Shortcomings of the European Minority Regime, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 34-45.
- Schlotter, Peter*, Das Ende der Systemkonfrontation 1989/1990: Der Beitrag des KSZE-Prozesses, in: Corinna Hauswedell (Hrsg.), Deeskalation von Gewaltkonflikten seit 1945, Essen 2006, S. 115-128.
- Schröder, Hans-Henning*, Kein politisches Testament, aber ein paar Wahlgeschenke. Putins achte Botschaft an die Nation, in: Russland-Analysen 133/2007, S.2-4.
- Schumacher, Hanns*, Von Dayton nach Europa? in: Agilolf Kesselring (Hrsg.), Wegweiser zur Geschichte Bosnien, Paderborn 2007, S. 157-162.
- Snoy, Bernard*, Energy Security: An OSCE Perspective, in: Helsinki Monitor 4/2006, S. 291-294.
- Steinmeier, Frank-Walter*, Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien am 18. Jänner 2007, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 1/2007, S. 11-16.
- Strohal, Christoph*, Address by Ambassador, Director of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 11-14.

- Sur, Serge*, L'OSCE et les minorités – bilan et perspectives, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 224-231.
- Symonides, Janusz*, The OSCE Normative Regulations of the Minority Protection, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 147-163.
- Thames, H. Knox*, The OSCE Chairman-in-Office and the Republic of Kazakhstan, in: Helsinki Monitor 2/2007, S. 106-118.
- Verkhovsky, Alexander*, The Rise of Nationalism in Putin's Russia, in: Helsinki Monitor 2/2007, S. 125-137.
- Warkotsch, Alexander*, International Socialization in Difficult Environments: The Organisation for Security and Cooperation in Europe in Central Asia, in: Democratization 3/2007, S. 491-508.
- Warkotsch, Alexander*, The OSCE as an Agent of Socialisation? International Norm Dynamics and Political Change in Central Asia, in: Europe Asia Studies 5/2007, S. 829-846.
- Wheatley, Jonathan*, „Civic“ and „Ethnic“ Nationalism Revisited: The Conceptualisation of State, Nation and Citizen in the Former Soviet Union, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 103-128.
- Wilkinson, Steven I.*, Conditionality, Consociationalism, and the European Union, in: Sid Noel (Hrsg.), From Power Sharing to Democracy, Montreal 2005, S. 239-262.
- Zellner, Wolfgang*, The Role of the OSCE in the Conflict-Management Cycle: Possible New Orientations, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, Genf 2006, S. 23-44.
- Zellner, Wolfgang*, Adapting OSCE Field Operations and the High Commissioner on National Minorities to New Challenges and Tasks, in: Stanisław Parzymies (Hrsg.), OSCE and Minorities, Warschau 2007, S. 195-203.
- Zweeden, Cees van*, The State of the Media in Kosovo, in: Helsinki Monitor 2/2007, S. 138-149.

Diplomarbeiten/Magisterarbeiten

- Ozawa, Ai*, Cooperation Between OSCE and UNHCR. Case Study on Tajikistan and Kosovo, (MA Thesis), Genf 2006.
- Vrancean, Teodora Aurora*, Die Europäische Union, das Nordatlantische Bündnis und die OSZE in der Krise. Probleme, Ursachen und Lösungspotenziale, (MA Thesis), Hamburg 2006.

Abkürzungsverzeichnis

ACFC	Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities/Beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten
ADAM	Automated Donor Assistance Mechanism
AEPC	Association of European Police Colleges
AHB	Ausschuss Hoher Beamter
AIAM	Annual Implementation Assessment Meeting
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations/Verband südostasiatischer Staaten
ASRC	Annual Security Review Conference/Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz
ATAU	Anti-Trafficking Assistance Unit/Sondergruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels
ATU	Action against Terrorism Unit/Gruppe Terrorismusbekämpfung
BDIMR/ ODIHR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte/ Office for Democratic Institutions and Human Rights
BMF	Beratungsausschuss für Management und Finanzen
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
BSEC	Black Sea Economic Co-operation/Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen
CBSS	Council of the Baltic Sea States/Rat der Ostseestaaten
CBT	Community Based Tourism
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CEEA	Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE
CEFTA	Central European Free Trade Agreement/Mitteuropäisches Freihandelsabkommen
CEPOL	Collège Européen de la Police/Europäische Polizeiakademie
CIDOB	Centro de Investigaciones de Relaciones Internacionales y Desarrollo

COMECON/ RGW	Council for Mutual Economic Assistance/Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
CORE	Centre for OSCE Research/Zentrum für OSZE-Forschung
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CSTO/OVKS	Collective Security Treaty Organization/Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit
CWÜ	Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen
EACH-FOR	Environmental Change and Forced Migration Scenarios
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EAWG	Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft
EBRD/EBWE	European Bank for Reconstruction and Development/Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECO	Economic Cooperation Organization/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance/ Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz
EEA/EUA	European Environmental Agency/Europäische Umweltagentur
EG	Europäische Gemeinschaft
EMS	Evangelisches Missionswerk in Südwestdeutschland
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik (EU)
ENVSEC	Environment and Security Initiative/Umwelt- und Sicherheitsinitiative
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUA/EEA	Europäischen Umweltagentur/European Environmental Agency
EU BAM Mol- dau/Ukraine	EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine/EU-Grenzmission Moldau/Ukraine
EUFOR	
RD Congo	European Union Force République Démocratique du Congo/Einsatzkräfte der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo
EUJUST THEMIS	EU Rule of Law Mission to Georgia/Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien

EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia/ Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (seit dem 1. März 2007 European Union Agency for Fundamental Rights/Europäische Agentur für Grundrechte, FRA)
FAO	Forest and Agriculture Organization of the United Nations/ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade/Rechts- durchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor
FOM	Representative on Freedom of the Media/Beauftragter für Medienfreiheit
FRA	The European Union Agency for Fundamental Rights/Euro- päische Agentur für Grundrechte (vormals European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia/Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeind- lichkeit, EUMC)
FSB	Federalnaja Sluschba Besopasnosti Rossijskoj Federazii/ Föderaler Sicherheitsdienst (Inlandsgeheimdienst der Russi- schen Föderation)
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G-8	Gruppe der Acht (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDZ	Hrvatska Demokratska Zajednica/Kroatische Demokratische Union
HKNM	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination/Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung
ICG	International Crisis Group
ICTY/IStGJ	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia/ Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugosla- wien
IFOR	Implementation Force
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILEA	International Law Enforcement Academy
ILO	International Labour Organisation/Internationale Arbeits- organisation
IMF/IWF	International Monetary Fund/Internationaler Währungsfonds
INF	Intermediate Range Nuclear Forces/nukleare Mittelstrecken- systeme

IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRMA	Integrated Resource Management/Integriertes Ressourcenmanagement
ISAF	International Security Assistance Force
ITC	International Training Center
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
JCG	Joint Consultative Group/Gemeinsame Beratungsgruppe
KPS	Kosovo Police Service
KSE	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit dem 1. Januar 1995 OSZE)
KVZ	Konfliktverhütungszentrum
MANPADS	Man-portable air defence systems/tragbare Luftabwehrsysteme
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions/Konferenz über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen in Mitteleuropa
MIEP	Magyar Igazság és Elet Pártja/Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei
MONUC	Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo/Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo
NAFTA	North American Free Trade Area/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NAMSA	NATO Maintenance and Supply Agency
NATO	North Atlantic Treaty Organisation/Nordatlantikvertragsorganisation
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NPT/NVV	Nuclear Non-Proliferation Treaty/Nuklearer Nichtweiterverbreitungsvertrag
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
OAU/AU	Organization of African Unity/African Union/Organisation für afrikanische Einheit/Afrikanische Union
OCEEA	Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities/Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE
ODIHR/ BDIMR	Office for Democratic Institutions and Human Rights/Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte

ODPR	Office for Displaced Persons and Refugees/Büro für Vertriebene und Flüchtlinge, Dezernat des kroatischen Ministeriums für öffentliche Arbeiten, Wiederaufbau und Bauwesen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖPP/PPP	Öffentlich-Private Partnerschaft/Public Private Partnership
OHCHR	Office of the (UN) High Commissioner for Human Rights
OHR	Office of the High Representative/Büro des Hohen Repräsentanten
OIC/OIK	Organization of the Islamic Conference/Organisation der Islamischen Konferenz
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe
PC	Permanent Council
PCC	Project Co-ordination Cell/Gruppe Projektkoordination
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PISGs	Provisional Institutions of Self-Government/Vorläufige Selbstverwaltungsinstitutionen (Kosovo)
PMK	Politisch motivierte Kriminalität
PolG	Polizeigesetze der Länder
POLIS	Policing OnLine Information System/Online-Polizeiinformationssystem
PPP/ÖPP	Public Private Partnership/Öffentlich-Private Partnerschaft
PSI	Proliferation Security Initiative
PV	Parlamentarische Versammlung
REACT	Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation
REC	Regional Environment Centre/Regionales Umweltzentrum
RGW/	
COMECON	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe/Council for Mutual Economic Assistance
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
SALW	Small Arms and Light Weapons/Kleinwaffen und leichte Waffen
SAP	Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess
SCO	Shanghai Co-operation Organization/Schanghai-Kooperationsorganisation
SECI	Southeast European Co-operative Initiative/Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEECF	South Eastern European Co-operation Process/Kooperationsprozess in Südosteuropa
SFOR	Stabilisation Force

SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPMU	Strategic Police Matters Unit/Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Reduzierung strategischer Nuklearwaffen
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TACIS	Technical Assistance for the CIS
TANDIS	Tolerance and Non-Discrimination Information System
TLE	Treaty Limited Equipment/vertraglich begrenzte konventionelle Waffen und Ausrüstungen
TND	Tolerance and Non-Discrimination Programme/Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNCCD	United Nations Conventions to Combat Desertification
UNCERD	United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCAP	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCHR/ UNOHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights/UN Office of the High Commissioner for Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (vormals UNODCCP)
UNODCCP	United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention (seit 1. Oktober 2002 UNODC)
UNSC	United Nations Security Council
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development/ Weltwirtschaftsrats für Nachhaltige Entwicklung
WCO/WZO	World Customs Organization/Weltzollorganisation
WD	Wiener Dokument
WEU	Westeuropäische Union

WTO/WHO World Trade Organization/Welthandelsorganisation
WZO/WCO Weltzollorganisation/World Customs Organization
ZEI Zentraleuropäische Initiative

Autorenverzeichnis

- Dr. Alice Ackermann*, Senior Operational Adviser, OSZE-Konfliktverhütungszentrum (KVZ); Wien
- Prof. Alyson J.K. Bailes*, Universität Island; 2002-2007 Direktorin des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); Reykjavik/Stockholm
- Marc Baltes*, Senior Adviser des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; Wien
- Professor Dr. Wolfgang Benz*, Leiter des Zentrums für Antisemitismusforschung an der Technischen Universität Berlin; Berlin
- Jo-Anne Bishop*, Leiterin des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR/ODIHR); Warschau
- Dr. Dieter Boden*, Botschafter a.D., von 2002 bis 2005 Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE; Potsdam
- Liviu Aurelian Bota*, Generalbevollmächtigter Botschafter, Leiter der Ständigen Vertretung Rumäniens bei der OSZE; Wien
- Kevin Carty*, Assistant Commissioner in der Nationalpolizei der Republik Irland (*An Garda Síochána*), Leitender Polizeiberater des Generalsekretärs der OSZE; Wien
- Danijela Cenan, M.A.*, Soziologin, arbeitet freiberuflich im Bereich Gender und zivile Konfliktbearbeitung; Berlin
- Dr. Traian Chebeleu*, Botschafter, 1999-2001 Stellvertretender Leiter der Ständigen Vertretung Rumäniens bei der OSZE; Wien
- Dr. Andrew Cottey*, Senior Lecturer und Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Integration am Institut für Staatswissenschaft des University College Cork; Mitglied des Governing Council des British American Security Information Council (BASIC); Cork
- Ibrahim Djikić*, Botschafter, seit dem 27. Januar 2005 Leiter des OSZE-Zentrums in Aschgabad; Aschgabad
- Dr. Pál Dunay*, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik; Genf
- Vesko Garčević*, Botschafter, seit 21. Juni 2006 Leiter der Ständigen Vertretung Montenegros bei den Vereinten Nationen, der OSZE und anderen internationalen Organisationen; seit 10. April 2007 Botschafter Montenegros in Österreich; von Februar 2004 bis Juni 2006 Leiter der Ständigen Vertretung Serbiens und Montenegros bei den Vereinten Nationen, der OSZE und anderen internationalen Organisationen; Wien
- Dr. Jean-Yves Haine*, Researcher, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); Stockholm

Miroslav Jenča, Botschafter, OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan; Taschkent

Ina Jurasin, M.A., Projektmitarbeiterin im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; Wien

Ulrich Kinitz, Kriminaloberrat, seit 1. April 2007 Leiter der Direktion Kriminalität beim Landrat Coesfeld; bis 31. März 2007 Leiter des Polizeilichen Staatsschutzes beim Polizeipräsidium Münster; Coesfeld/Münster

Marietta S. König, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg

Dr. Zdzisław Lachowski, Senior Researcher, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), zuletzt Leiter des SIPRI-Projekts „Sicherheitsbildende Maßnahmen auf der koreanischen Halbinsel“; Stockholm

Nina Lindroos-Kopolo, MBA, Wirtschaftsberaterin im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; Wien

Christopher Michaelsen, LL.M., Menschenrechtsberater (Antiterrorismus) im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); Warschau

Miguel Ángel Moratinos, Minister für Auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit Spaniens, Amtierender Vorsitzender der OSZE im Jahr 2007; Madrid

Manja Nickel, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Sozialwissenschaftlichen und der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien; Wien

Ömür Orhun, Botschafter, Mitglied des außenpolitischen Beirats des türkischen Außenministeriums, seit 2004 Persönlicher Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen; Ankara

Marc Perrin de Brichambaut, Botschafter, Generalsekretär der OSZE; Wien

Philip Reuchlin, M.Sc., von den Niederlanden abgeordneter Wirtschafts- und Umweltberater im Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; Wien

Herbert Salber, Botschafter, Direktor des OSZE-Konfliktverhütungszentrums (KVZ); Wien

Prof. Dr. Marat A. Sarsembajew, Mitglied der kasachischen Zentralen Wahlkommission; Astana

Ursel Schlichting, M.A., wissenschaftliche Referentin am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, Chefredakteurin des OSZE-Jahrbuchs; Hamburg

Dr. Arne C. Seifert, Botschafter a.D., Zentralasienberater am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE)/Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH); Hamburg/Berlin

Bernard Snoy, Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; Wien

- Prof. emer. Dr. Kurt P. Tudyka*, langjähriger Chefredakteur des OSZE-Jahrbuchs; Bonn
- Dr. Markus A. Weingardt*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft FEST (Heidelberg) und der Stiftung Weltethos (Tübingen); Tübingen
- Dr. Wolfgang Zellner*, Stellvertretender Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (CORE) am IFSH; Hamburg

