

Ausgabe Nr. 4/2010



Botschaft des Präsidenten Kasachstans, Nursultan Nasarbajew

Grenzüberschreitende Bedrohungen

Wiener Dokument 1999

Interview mit dem designierten Amtierenden Vorsitzenden Audronius Ažubalis



## OSZE-Gipfel im Wandel der Zeiten

Das OSZE-Magazin, das auch online verfügbar ist, wird von der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Englisch und Russisch herausgegeben. Die in den Artikeln vertretenen Ansichten geben die Meinung der Verfasser und nicht notwendigerweise den offiziellen Standpunkt der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten wieder.

**Redaktion: Ursula Froese**

**Gestaltung: Nona Reuter**

**Druck: Ueberreuter Print GmbH**

Kommentare und Beiträge richten Sie bitte an:

oscemagazine@osce.org

Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

OSZE-Sekretariat

Wallnerstraße 6

A-1010 Wien (Österreich)

Tel.: (+43-1) 514 36-6267

Fax: (+43-1) 514 36-6105

### **OSZE-Vorsitz 2010: Kasachstan**

#### **OSZE-Organen und -Institutionen**

Ständiger Rat (Wien)

Forum für Sicherheitskooperation (Wien)

Sekretariat (Wien)

OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit (Wien)

OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Warschau)

Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (Den Haag)

Parlamentarische Versammlung der OSZE (Kopenhagen)

#### **Feldoperationen**

##### **Südkaucasus**

OSZE-Büro in Baku

OSZE-Büro in Eriwan

Persönlicher Beauftragter des Amtierenden

Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsk-Konferenz der OSZE befasst

##### **Zentralasien**

OSZE-Zentrum in Aschgabat

OSZE-Zentrum in Astana

OSZE-Zentrum in Bischkek

OSZE-Büro in Tadschikistan

OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan

##### **Osteuropa**

OSZE-Büro in Minsk

OSZE-Mission in Moldau

OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine

##### **Südosteuropa**

OSZE-Präsenz in Albanien

OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina

OSZE-Mission im Kosovo

OSZE-Mission in Montenegro

OSZE-Mission in Serbien

OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje

OSZE-Büro in Zagreb

 **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa**

Titelbild: Der Unabhängigkeitspalast in Astana, der Hauptstadt Kasachstans, Schauplatz des OSZE-Gipfeltreffens am 1. und 2. Dezember 2010. (Bekzat Kalkabay)

# Aus dem Inhalt

- 3 Botschaft des Präsidenten Kasachstans,  
Nursultan Nasarbajew

### **OSZE-GIPFEL IM WANDEL DER ZEITEN**

- 4 Helsinki 1975: die Schlussakte von Helsinki  
und die Sowjetunion  
**Andrei Zagorski**
- 6 Paris 1990: an der Schwelle zu einer neuen Zeit  
**Marc Perrin de Brichambaut**
- 8 Helsinki 1992: Herausforderungen des Wandels  
**Alice Němcová**
- 10 Budapest 1994: die KSZE ernst nehmen  
**Colin Munro**
- 12 Lissabon 1996: Kurs auf eine ausgewogene  
Sicherheitsordnung für Europa  
**Raimund Kunz**
- 14 Istanbul 1999: Brückenschlag ins  
einundzwanzigste Jahrhundert  
**Paul Fritch**

### **WIENER DOKUMENT 1999**

- 16 Ein Neubeginn für das *Wiener Dokument*  
**Oberst Wolfgang Richter**
- 19 Ein Tag im Leben: eines Inspektors zum *Wiener Dokument*  
1999 aus dem Vereinigten Königreich auf Mission in  
Kasachstan  
**Oberstleutnant Steve Richardson**
- 21 Interview mit dem designierten Amtierenden Vorsitzenden  
Audronius Ažubalis: Litauen, ein aktives Mitglied der  
europäischen und der globalen Gemeinschaft  
**Virginie Coulloudon**
- 25 Das wirtschaftliche Potenzial weiblicher Arbeitsmigration  
**Amaia Sotes Linares-Rivas**

### **GRENZÜBERSCHREITENDE BEDROHUNGEN**

- 27 Grenzüberschreitende Bedrohungen und die OSZE
- 29 Interview mit Maria Grazia Giammarinaro: Menschenhandel –  
noch immer ein Verbrechen mit geringem Risiko  
**Frane Maroevic**
- 31 Ein multilateraler Lösungsansatz gegen den Zustrom  
illegaler Drogen  
**Sandeep Chawla**

### **OSZE-ENGAGEMENT FÜR AFGHANISTAN**

- 33 Nachhaltigkeit ist unser Motto: Ausbildung kirgisischer und  
afghanischer Zollbeamter in Bischkek  
**Edwige Presle-Weiss**
- 34 Ein afghanischer Zollausbilder in Bischkek  
**Mohammad Farhad Ahmadzai**
- 34 Projekte und Aktivitäten zu Afghanistan

### **JAHRESTAGE**

- 38 Fünfzehn Jahre OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina:  
Auf dem Weg zu einer vorbildlichen multiethnischen  
Gesellschaft  
**Valerie Hopkins**
- 40 Das erste Jahrzehnt des OSZE-Büros in Baku: Wachsenden  
Erwartungen gerecht werden  
**Rashad Huseynov**
- 42 Das OSZE-Büro in Eriwan: Zehn Jahre auf dem Weg  
der Demokratie  
**Gohar Avagyan**

*Hinweis: Alle Funktionsbezeichnungen in diesem Dokument gelten in gleicher Weise für männliche wie weibliche Amtsträger.*



## Botschaft des kasachischen Präsidenten Nursultan Nasarbajew an die Teilnehmer des OSZE-Gipfels in Astana am 1. und 2. Dezember 2010

Kasachstan ist sehr stolz darauf, die Staats- und Regierungschefs der OSZE und ihre Delegationen am 1. und 2. Dezember zum OSZE-Gipfel 2010 in seiner Hauptstadt Astana begrüßen zu dürfen. Nach einem langen Aufstieg sind wir nun endlich auf dem Gipfel angekommen.

Kasachstan war seit Übernahme des OSZE-Vorsitzes im Januar immer der festen Überzeugung, dass in diesem Jahr, in dem wir den 35. Jahrestag der *Schlussakte von Helsinki* und den 20. Jahrestag der *Charta von Paris für ein Neues Europa* begehen, ein Gipfel stattfinden sollte. Wir waren davon überzeugt, dass es nach einer Unterbrechung von elf Jahren hoch an der Zeit sei, dass die Regierenden der OSZE zu einer Lagebeurteilung im OSZE-Raum zusammenkommen, um einen Fahrplan für die künftige Arbeit der Organisation zu erstellen.

Seit dem letzten Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE in Istanbul 1999 kam es weltweit zu Umwälzungen tektonischen Ausmaßes. Der internationale Terrorismus und bewaffnete Konflikte, Klimawandel, Finanzkrise und andere transnationale Bedrohungen – all das sind Herausforderungen, die dringend eine angemessene Reaktion seitens der OSZE-Führung verlangen. Das Gipfeltreffen von Astana bietet uns eine einmalige Gelegenheit dazu.

Der Schwerpunkt, den bisher gewohntermaßen die euroatlantische Sicherheit bildete, hat sich nach Osten verschoben und wurde um eine eurasische Perspektive erweitert. Deshalb ist es durchaus angebracht, dass auf unsere Initiative dieser OSZE-Gipfel in einer

Hauptstadt Zentralasiens abgehalten wird.

Wir setzen große Erwartungen in diesen Gipfel. Wir hoffen, dass sich die OSZE-Führung in Astana geschlossen zu ihren Verpflichtungen in allen Dimensionen und zur Einsicht in die Notwendigkeit bekennt, die Organisation zu stärken und das Vertrauen zwischen allen ihren Teilnehmerstaaten zu verbessern, und vereint nach angemessenen politischen Antworten auf die Herausforderungen und Bedrohungen sucht, mit denen wir alle konfrontiert sind. In diesem Zusammenhang werden nun schon seit einigen Jahren Erörterungen in der OSZE geführt, unter anderem im Zuge des Korfu-Prozesses und der Überprüfungskonferenzen.

Es ist an der Zeit, die Kraft der Worte in die Kraft konkreter Taten umzusetzen. Eine solche Tat könnte ein Beschluss des Gipfeltreffens von Astana sein, die Schaffung einer geeinten und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft im Raum von Vancouver bis Wladiwostok in Angriff zu nehmen.

Das würde der erfolgreichen Arbeit unserer gemeinsamen Organisation neuen Auftrieb für die Zukunft geben, um die Stärkung von Sicherheit und Zusammenarbeit fortzusetzen. Der Gipfel von Astana würde damit ganz natürlich und logisch die Kontinuität und Weiterentwicklung in Geist und Buchstaben der *Schlussakte von Helsinki* angesichts der neuen geopolitischen Gegebenheiten sicherstellen und die OSZE im einundzwanzigsten Jahrhundert zu neuen Höhen führen.

# Helsinki 1975: die Schlussakte von Helsinki und die Sowjetunion

Von Andrei Zagorski

Die *Schlussakte von Helsinki* 1975 der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) wurde von Moskau als Höhepunkt der sowjetischen Entspannungspolitik und Meisterstück multilateraler Diplomatie empfunden.

Auf multilateraler Ebene sollte dieses Dokument das ratifizieren, was Moskau auch auf bilateralem Weg, insbesondere mit den Vereinigten Staaten, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland zu konkretisieren bestrebt war – den *Status quo* in Europa. Nicht nur den territorialen *Status quo*, wie er im Grundsatz der Unverletzlichkeit der Grenzen zum Ausdruck kommt – dem wichtigsten Einzelziel, das die sowjetische Diplomatie damals verfolgte –, sondern auch den politischen und gesellschaftlichen *Status quo*, das heißt die Erhaltung und Koexistenz der beiden Blöcke in Ost und West, die für unterschiedliche Grundsätze der gesellschaftlichen und politischen Ordnung standen.

In Bezug darauf erwartete man sich in der Sowjetunion von der KSZE und vom Helsinki-Prozess nicht, dass sie über die Ordnung von Jalta hinausführen würden, die in der Zweiteilung Europas und Deutschlands zum Ausdruck kam. Man ging ganz im Gegenteil davon aus, dass diese Ordnung dadurch legitimiert und konkretisiert würde. Hochrangige sowjetische Diplomaten verglichen die KSZE 1975 mit dem Wiener Kongress von 1815 und betrachteten sie weitgehend als Ersatz für den seit dem Ende des 2. Weltkriegs ausstehenden Friedensvertrag mit Deutschland. Als das Politbüro des Zentralkomitees der kommunistischen Partei der Sowjetunion – das zentrale politische Entscheidungsgremium des Landes – den Ergebnissen der Konferenz am 7. August 1975 seinen Segen gab, tat es das mit den Worten, die KSZE habe gemeinsam den Schlussstrich unter die Ergebnisse des 2. Weltkriegs gezogen.

Nichtsdestoweniger stand die sowjetische Führungsriege während des gesamten Verhandlungsmarathons von 1972, dem Beginn der multilateralen Beratungen über Tagesordnung und Modalitäten der Konferenz, bis 1975, der Unterzeichnung der *Schlussakte von Helsinki*, vor der



Journalistengedränge um ein Foto bei der Eröffnung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 3. Juli 1973 in Helsinki (CTK)

Entscheidung, ob sie bereit sei, für den Erfolg dieses Unternehmens einen Preis zu bezahlen oder nicht. Schließlich entschied sie sich dafür und akzeptierte die Idee, die KSZE-Agenda um das Kapitel zur menschlichen Dimension, durch das menschliche Kontakte und der Informationsfluss zwischen Ost und West erleichtert werden sollten, sowie einen Satz vertrauensbildender Maßnahmen zu erweitern. Und sie stimmte der Aufnahme der Achtung der Menschenrechte und der individuellen Rechte in den Dekalog der Prinzipien der *Schlussakte* zu, die die Beziehungen zwischen Staaten in leiten.

In seiner Rede in Helsinki am 31. Juli 1975 räumte der sowjetische Präsident Leonid Breschnew ein, dass die *Schlussakte* auf einem – aus seiner Sicht vernünftigen – Kompromiss beruhte. Er verschwieg dabei auch nicht, dass es innerhalb der sowjetischen Führungsriege unterschiedliche und sogar divergierende Bewertungen der *Schlussakte* und insbesondere ihrer Bestimmungen zur menschlichen Dimension gab. Unmissverständlich formulierte er, wo die rote Linie des Kompromisses lag, den die Sowjetunion eingegangen war: „Niemand darf auf der Grundlage irgendwelcher außenpolitischer Überlegungen versuchen, anderen Menschen vorzuschreiben, wie sie ihre innenpolitischen Angelegenheiten zu regeln haben. Nur das Volk eines jeden Staates besitzt das souveräne Recht, über seine eigenen innenpolitischen Angelegenheiten zu befinden und seine nationalen Gesetze zu erlassen“.

Folgerichtig bezog sich die Sowjetunion regelmäßig nur auf gewisse Prinzipien der *Schlussakte*: die Unverletzlichkeit der Grenzen, die souveräne Gleichheit der Staaten – die auch zur Achtung des Rechts eines jeden Teilnehmerstaats aufforderte, „seine Gesetze und Verordnungen zu bestimmen“ – und die Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten. Gleichzeitig trachtete sie danach, sich hinter vielen in den Text der *Schlussakte* eingebauten Vorbehalten zu verschanzen, um damit eine eher symbolische Implementierung der Bestimmungen über die Achtung der Menschenrechte und die Erleichterung menschlicher Kontakte und einen freieren Informationsfluss über staatliche Grenzen hinweg zu rechtfertigen. Jeder Schritt in Richtung dieser Ziele wurde von Moskau üblicherweise eher als Geste des guten Willens dargestellt als eine überfällige Umsetzung seiner diesbezüglichen KSZE-Verpflichtungen.

Dabei führte die Sowjetunion zwei Argumente ins Treffen, auf die sich ihre Auslegung der Bestimmungen zur menschlichen Dimension der *Schlussakte* stützte. Erstens, dass die *Schlussakte* selbst keine mittelbar oder unmittelbar anwendbare Normen in Bezug auf menschliche Kontakte oder Informationsaustausch enthielt. Letztere sollten künftigen multilateralen oder bilateralen Übereinkommen zwischen den Teilnehmerstaaten auf „gegenseitig annehmbarer“ Basis vorbehalten bleiben. Zweitens, dass in der Präambel zum Unterkapitel „menschliche Kontakte“ jeder Fortschritt in diesem Bereich mit künftigen Fortschritten in Bezug auf die Entspannung verknüpft wurde.

Die Sowjetunion, oder vielmehr ihr militärisches Establishment, war auch kein Befürworter der in der Schlussakte vereinbarten Vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBMs). Sie wurde nicht müde, deren Freiwilligkeit – bis zur Verabschiedung eines Pakets verpflichtender VSBMs durch die Stockholmer Konferenz 1986 – zu betonen.

Fast fünfzehn Jahre lang nach Unterzeichnung der *Schlussakte von Helsinki* verfolgte die Sowjetunion eine eher restriktive Umsetzungspolitik in Bezug auf diese KSZE-Verpflichtungen, die man als zu liberal für kommunistische Gesellschaften befand. Und fast fünfzehn Jahre hindurch standen die Debatten der KSZE-Folge-treffen im Zeichen der ständigen Kontroversen über die Umsetzung dieser Prinzipien und anderer Verpflichtungen der *Schlussakte*. Schritt für Schritt loteten diese Diskussionen die Grenzen des Kompromisses von 1957 aus und erweiterten sie. Immer wieder drohte diese Debatte den Helsinki-Prozess zu unterbrechen, der noch nicht wirklich als Institution etabliert war.

Erst 1990 machte der Zusammenbruch des Kommunismus in Europa, auf den der Zerfall der Sowjetunion selbst folgte, dieser Diskussion vorübergehend ein Ende und ebnete den Weg zu einer auf dem expliziten Bekenntnis der Teilnehmerstaaten zu einer pluralistischen Gesellschaft, zu Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte beruhenden Wertegemeinschaft.

Bis heute jedoch steht die vollständige Umsetzung aller Verpflichtungen und Bestimmungen der *Schlussakte von Helsinki* und der nachfolgenden KSZE/OSZE-Verpflichtungen nach wie vor aus. Der auf einen Vorschlag des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew von 2008 zurückgehende europäische Sicherheitsdialog zeigt, dass die Diskussion darüber, wie der endgültige *Status quo* in Europa aussehen könnte und sollte, noch nicht abgeschlossen ist. Am fundamentalen Charakter und grundsätzlichen Wert der *Schlussakte von Helsinki* hat sich jedoch auch in den letzten, zeitweise turbulenten zwanzig Jahren nichts geändert. Und das trotz der Tatsache, dass ihre Nützlichkeit häufig angezweifelt wurde, und sie sich entgegen den Erwartungen der sowjetischen Regierenden vor 35 Jahren als Instrument herausstellte, mit dem eher ein *Modus Vivendi* verwaltet, als ein *Status quo* in Europa sanktioniert wurde.

Andrei Zagorski ist Professor am Moskauer Staatlichen Institut für internationale Beziehungen (MGIMO-Universität). Er war zwischen 1987 und 1991 Berater vieler sowjetischer KSZE-Delegationen und Verfasser einer großen Monographie zur Geschichte der KSZE auf Russisch, *Der Helsinki-Prozess*, die 2005 in Moskau bei Human Rights Publishers erschien.

# Paris 1990: An der Schwelle zu einer neuen Zeit

Von Marc Perrin  
de Brichambaut

Europa im Jahr 1990. Der Wind der Veränderung ist über den Kontinent mit einer Wucht hinweggefegt, die niemand vorhersehen konnte. Innerhalb weniger turbulenter Monate fällt die Berliner Mauer, der Eiserne Vorhang zerreißt, ein kommunistisches Regime nach dem anderen stürzt. Sowjetrepubliken fordern ihre Unabhängigkeit, die Wiedervereinigung Deutschlands steht unmittelbar bevor.

Inmitten dieser dramatischen und historischen Umwälzungen erging an die KSZE die Einladung des französischen Präsidenten François Mitterrand nach Paris. Die Tagesordnung ergab sich fast von selbst: Die Staats- und Regierungschefs wollten innehalten, um die Bedeutung der Ereignisse zu ermessen und ihre Beziehungen in einem Umfeld, das sich fast über Nacht verändert hatte und nach wie vor in Bewegung war, festzulegen.

Die Geschwindigkeit, mit der die Veränderungen vor sich gingen, machte eine Vorbereitung auf den Gipfel schwierig. Doch schon der Ruf nach einem Gipfeltreffen trug dazu bei, dass sich in den Hauptstädten die Aufmerksamkeit auf Fragen wie die Regelung der deutschen Frage und den Abschluss des *Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa* konzentrierte.

Sieht man sich heute die Gipfelreden und die epochemachende *Charta von Paris für ein neues Europa* an, wird deutlich, dass man damals sehr wohl begriffen hatte, dass eine von Konfrontation und Teilung geprägte Epoche in der Geschichte Europas zu Ende ging und einer neuen Ära der Hoffnung und Einigung Platz machte. Es war wie eine Friedenskonferenz zur Beendigung des Kalten Krieges.

Alle Großen dieser Zeit begaben sich von 19. bis 21. November zum Gipfel nach Paris: George H.W. Bush, Michail Gorbatschow, Helmut Kohl, Margaret Thatcher und Vaclav Havel, um nur einige zu nennen. Gastgeber Mitterrand nannte den Pariser Gipfel in wohlgesetzten Worten eine



Der französische Präsident François Mitterrand (Mitte links) und der niederländische Außenminister Hans van den Broek (Mitte rechts) mit der *Charta von Paris für ein neues Europa* auf dem OSZE-Gipfeltreffen 1990 in Paris. (OSZE-Archiv)

völlig neuartige Friedenskonferenz, bei der es weder Sieger noch Besiegte gebe. Er wies auch darauf hin, dass im Gegensatz zu den Friedenskonferenzen früherer Zeiten, bei denen es auch um eine Neuverteilung des Kräftegleichgewichts ging, die KSZE künftig auf einer solidarischen Wertegemeinschaft beruhen werde. Tatsächlich ist die *Charta von Paris* ein tragendes Element für die Festlegung der OSZE als Wertegemeinschaft genauso wie als Sicherheitsgemeinschaft.

Die wiederholten Hinweise auf Menschenrechte, Demokratie und wirtschaftliche Freiheit machen deutlich, wie sehr eine gemeinsame Weltsicht zunehmend das Bild beherrschte. In der Rückschau jedoch am bemerkenswertesten erscheint die Tatsache, dass einer der stärksten Befürworter dieser neuen Weltordnung Michael Gorbatschow hieß. Er unterstrich in seiner Rede die Entwicklung der Sowjetunion vom Totalitarismus zur Freiheit, zum Pluralismus und zur Demokratie, vom staatlich dominierten Wirtschaftsmonopol zu einer Marktwirtschaft, vom Einheitsstaat zu einem echten föderalen System. Die dramatischen Veränderungen, die er in der UdSSR bewirkte und in Osteuropa ermöglichte, bereiteten den Boden für die radikal neue Sichtweise, mit der die KSZE-Staaten einander nun wahrnahmen und miteinander umgingen.

Eine weitere bemerkenswerte Qualität der *Charta von Paris* und des damaligen Zeitgeistes war das Ausmaß, in dem die KSZE und ihre Prinzipien das öffentliche Interesse auf sich zogen. Die *Schlussakte von Helsinki* hatte Gruppen wie der Charta 77 in der Tschechoslowakei und KOR in Polen, aber auch Dissidenten in der Sowjetunion beflügelt. Daher ist es nur rechtens, dass die *Charta von Paris* dem „Mut von Männern und Frauen, der Willensstärke der Völker und der Kraft der Ideen der *Schlussakte von Helsinki*“ Anerkennung zollte.

Die *Charta von Paris* sollte der Entwurf für ein neues Europa sein. Sie aktualisiert die drei Körbe der *Schlussakte von Helsinki* und trägt zugleich den neuen Möglichkeiten dieses einzigartigen historischen Moments Rechnung, rasche Fortschritte in den Bereichen Rüstungskontrolle, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten zu machen. Und sie entwirft die Vision eines ungeteilten euroatlantischen und eurasischen Raumes, der damals 34 Länder umfasste, ohne Trennlinien, in dem hinfort die Beziehungen von Achtung und Zusammenarbeit geprägt sein sollten.

Die Ereignisse von 1989/90 bestätigen die KSZE und stellen ihre wichtige und einzigartige Rolle für die Förderung von Sicherheit durch Zusammenarbeit unter Beweis. Wie Präsident

Mitterrand sagte, „war die KSZE während des gesamten Kalten Krieges der einzige Ort, an dem ein Dialog zwischen allen aufgenommen und geführt werden konnte“.

Gleichzeitig war man sich damals mit einer gewissen nüchternen Sachlichkeit bewusst, dass – trotz der enormen Umwälzungen – noch viele Herausforderungen warteten. Deshalb beschloss man in Paris, statt die KSZE aufzulösen, den KSZE-Prozess zu institutionalisieren. Regelmäßige Beratungsgremien wie der Ausschuss hoher Beamter (Vorläufer des heutigen Ständigen Rates) wurden geschaffen. Man kam überein, in Prag ein Sekretariat und in Wien ein Konfliktverhütungszentrum einzurichten. In Warschau wurde ein Büro für freie Wahlen (das spätere BDIMR) gegründet und man beschloss, eine parlamentarische Versammlung zu schaffen. Ferner wurde vereinbart, Expertentreffen zu den Themen demokratische Institutionen und nationale Minderheiten abzuhalten. Damit wurde die KSZE besser gerüstet, den Staaten beim demokratischen Übergangsprozess, etwa durch die Wahlbeobachtung und Konfliktverhütung, Hilfestellung zu geben.

Der 20. Jahrestag des Gipfeltreffens von Paris ist nicht nur als Wendepunkt der europäischen Sicherheit, sondern auch als Inspiration für das Gipfeltreffen von Astana von Bedeutung. Wir sollten danach trachten, an die Hoffnungen dieser spannenden Zeiten anzuknüpfen und die Vision einer OSZE-Gemeinschaft zu verwirklichen, die mit sich selbst im Frieden ist und hoffnungsvoll und entschlossen in die Zukunft blickt. Beflügelt von unseren Vorgängern sollte ein OSZE-Gipfel für uns eine Chance sein, einen strategischen Kurs für die euroatlantische und eurasische Region vorzugeben und nicht die interne Funktionsweise der Organisation zu verbessern.

So wie der Gipfel von Paris als Friedenskonferenz nach dem Kalten Krieg beurteilt wird, wäre es wunderbar, wenn Historiker eines Tages vom Gipfel in Astana als dem Ende der Ära nach dem Kalten Krieg und dem Anbruch eines neuen Zeitalters der echten Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok sprechen würden. Jetzt ist die Gelegenheit, ein echtes Gemeinschaftsgefühl in Europa aufzubauen, um gemeinsamen Bedrohungen die Stirn zu bieten, gemeinsame Möglichkeiten zu eröffnen und gemeinsame Werte zu stärken. Hoffen wir, damit ein neues Kapitel der europäischen Geschichte aufzuschlagen.

Marc Perrin de Brichambaut ist Generalsekretär der OSZE. Es nahm am Gipfeltreffen von Paris als Mitglied der französischen Delegation teil, der er als Berater des französischen Verteidigungsministers angehörte.

# Helsinki 1992: Herausforderungen des Wandels

Von Alice Némcová

Das vom Gipfeltreffen der OSZE 1992 verabschiedete Schlussdokument, auch Helsinki II genannt, erhielt einen sehr treffenden Titel, *Die Herausforderungen des Wandels*. Ein ernüchternder Slogan, der den gesellschaftspolitischen Kontext der damaligen Zeit auf den Punkt bringt. Die Euphorie, die Europa am Beginn der Neunzigerjahre erfasst hatte, war in politischen Kreisen rasch abgeflaut. Nun galt es, neue Verfassungen auszuarbeiten und neue Regierungen zu bilden. Viele der neuen unabhängigen Staaten bewarben sich um die Mitgliedschaft bei der KSZE, die eine rasche, nicht-restriktive und kooperative Anerkennung bedeutete. Die KSZE war inzwischen ihrerseits damit beschäftigt, ihre neuen institutionellen Schuhe „einzulaufen“ und mit den potenziellen Konflikten zurande zu kommen, die im Gefolge der Umwälzungen, die über den Kontinent hinweg gegangen waren, auftauchten.

Die Gipfelerklärung unter dem Titel „Verheißungen und Probleme des Wandels“ fängt die Begeisterung, aber auch die besorgte Frage jener Jahre ein, was die Zukunft bringen würde: „Wir haben das Ende des kalten Krieges miterlebt, den Zusammenbruch totalitärer Regime und den Untergang der Ideologie, auf der sie beruhten. Alle unsere Länder stützen sich jetzt auf Demokratie als Grundlage ihres politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens. [...] Dennoch wiegt die Hinterlassenschaft der Vergangenheit schwer. Wir stehen vor Herausforderungen und Chancen, aber auch vor ernststen Schwierigkeiten und Enttäuschungen.“

Ein weiterer Absatz lautet: „Das Streben der Völker, ihren inneren und äußeren politischen Status frei zu bestimmen, hat zur Ausbreitung der Demokratie geführt und jüngst seinen Ausdruck in der Entstehung einer Reihe souveräner Staaten gefunden. Ihre volle Teilnahme verleiht der KSZE eine neue Dimension.“ Diese geopolitische Dimension wurde augenfällig, als man im Frühjahr 1992 die Sitzordnung am Verhandlungstisch um 28 (vierzehn mal zwei) Sitze erweitern musste. Der erste Staat, der zu den ursprünglich 35 KSZE-Staaten hinzukam, war Albanien. Dies geschah auf dem Ministerratstreffen in Berlin im Juni 1991. Der Beitritt Lettlands, Estlands und Litauens erfolgte auf dem ersten zusätzlichen Treffen des Ministerrats unmittelbar vor der dritten Konferenz über die menschliche Dimension in Moskau im September 1991. Auf dem zweiten Ministerratstreffen



Der ukrainische Präsident Leonid Krawtschuk blättert im Schlussdokument des OSZE-Gipfeltreffens 1992 in Helsinki (*Herausforderungen des Wandels*). (Lehtikuva)

Ende Januar 1992 in Prag kamen zehn weitere Länder als vollwertige Teilnehmerstaaten hinzu: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan.

Als das vierte Folgetreffen beginnen sollte, genauer gesagt, am 24. März 1992, wurde erneut ein zusätzliches Treffen des Ministerrats angesetzt, das die Beitrittsersuchen Kroatiens, Sloweniens und Georgiens entgegennehmen sollte. Am 30. April 1992 wurde Bosnien und Herzegowina durch Beschluss des Ausschusses hoher Beamter, der parallel zum Folgetreffen tagte, in die KSZE aufgenommen. Eine Woche nach dieser Neuaufnahme wurde der Dringlichkeitsmechanismus ausgelöst und am Rande der geplanten Sitzungen eine eigene Sitzung einberufen, um den Eintritt der jugoslawischen Volksarmee (JNA) in die Kämpfe in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien zu erörtern. Und schließlich setzten die Teilnehmerstaaten einen Tag vor dem Gipfeltreffen am 8. Juli 1992 durch einen Beschluss mittels „Konsens minus eins“ die Teilnahme Jugoslawiens (Serbien und Montenegro) am Verhandlungsprozess der KSZE bis auf Weiteres aus.

Vor dieser Kulisse fand 1992 das Folgetreffen von Helsinki statt. Es waren äußerst turbulente und hektische Zeiten für Europa und für alle nationalen Delegationen, die zur Vorbereitung des Gipfels nach Helsinki reisten. Die Erwartungen lagen hoch, die Agenda war anspruchsvoll. Rund um die Uhr fanden Sitzungen statt, die wenig Zeit ließen, um über die Lage in Gesamtjugoslawien nachzudenken oder die letzten Berichte der ersten „OSZE-Berichterstattungsmissionen“ zu studieren, die in Abstimmung mit den Teilnehmerstaaten auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien im Einsatz waren. Anders als bei den drei vorhergehenden Folgetreffen, die sich jeweils über mehrere Jahre erstreckten, arbeiteten die Teilnehmer in Helsinki auf Hochdruck gegen die Zeit an einem Dokument, das am 9. Juli 1992 vom Gipfeltreffen verabschiedet werden sollte.

Diese Überprüfung sollte zwar auch die institutionellen Grundlagen der OSZE, die in Paris 1990 entworfen und angelegt worden waren, enger schnüren, doch wurde daneben mit aller Sorgfalt an einer völlig neuen Institution gezimmert, die auf die tieferen Ursachen bestehender und potenzieller ethnischer Konflikte eingehen sollte: das Büro des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten. Darüber hinaus wurden neue und konkretere Verpflichtungen für alle drei Dimensionen ausgearbeitet. In der politisch-militärischen Dimension wurde die Funktion des Forums für Sicherheitskooperation gefestigt und das Konfliktverhütungszentrum mit neuen Frühwarnaufgaben und der Entsendung von Feldoperationen betraut. In der Wirtschafts- und Umweltdimension wurden der Aufgabenbereich und das Mandat für ein Wirtschaftsforum abgesteckt. In der menschlichen Dimension wurde das Büro für freie Wahlen in Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte umbenannt – ein Namenswechsel, der auch einen wesentlich größeren Aufgabenbereich mit

sich brachte: Seit 1992 hat das Büro den Auftrag, jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau und regelmäßige Seminare abzuhalten.

Das Folgetreffen von Helsinki ging ohne Zusammenfassung oder Bericht zu Ende, doch flossen die Ergebnisse der Bemühungen in *Die Herausforderungen des Wandels* ein. Zusätzlich zu den politischen Erklärungen des Gipfeltreffens von Helsinki und allen vorstehend angeführten geplanten Verbesserungen billigten die Staats- und Regierungschefs die Neuausrichtung der Beziehungen der KSZE zu anderen internationalen Organisationen und nicht teilnehmenden Staaten und zollte der Rolle der NGOs Tribut, und – nicht zu vergessen die Annahme eines Richtlinienpakets für die koordinierte Unterstützung zur Integration neu aufgenommener Teilnehmerstaaten in den KSZE-Prozess.

Der Gipfel von 1992 steht oft im Schatten der glanzvollen Gipfel von Paris und Budapest, doch sollte man sich seiner als hilfreichen Beitrag zu vorher und nachher stattfindenden Ereignissen erinnern, deren politischer Erfolg ohne ihn nicht möglich gewesen wäre. In *Die Herausforderungen des Wandels* wurden viele wichtige Beschlüsse von Paris verankert oder der Auswirkungen präzisiert, und aus einigen der auf dem Folgetreffen 1992 aufgeworfenen Fragen entwickelten sich wichtige Beschlüsse, die bei späteren Ministerratstreffen verabschiedet wurden, wie Stockholm 1992 (Schaffung der Funktion eines Generalsekretärs) und Rom 1993 (Entwicklung des Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungspotenzials der KSZE, sowie spätere Nachbesserungen der KSZE-Einrichtungen und -Operationen).

Die Staats- und Regierungschefs der KSZE kehrten an die Wiege des Helsinki-Prozesses zurück, um ein Dokument zu verabschieden, das ihre entsandten Experten unter ungeheurem zeitlichen und politischen Druck ausgearbeitet hatten. Den Beschluss über die Aussetzung der Teilnahme Jugoslawiens auf Grundlage des Prinzips „Konsens minus eins“ kann man als gereiften Umgang mit einer nicht zu bewältigenden Herausforderung bewerten, während andererseits deutlich zu erkennen ist, wie *Die Herausforderungen des Wandels* die Konferenz darauf vorbereitete, in kommenden Stürmen und Umwälzungen Kurs zu halten, ehe sie zwei Jahre später in Budapest ihre entscheidende Umwandlung in eine Organisation erfuhr.

Alice Němcová ist Leitende Assistentin für Dokumentation und Information im Prager Büro des OSZE-Sekretariats.

# Budapest 1994: Die KSZE ernst nehmen

Von Colin Munro

Wenn die Staats- und Regierungschefs zum ersten OSZE-Gipfel nach elf Jahren zusammen kommen, wird die Erinnerung an Budapest sicher nicht alles überlagern. Wer wird sich an die Erklärung von 1994 erinnern, dass die KSZE „bei der Bewältigung der Herausforderungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts eine maßgebliche Rolle spielen“ sollte? Eigentlich klangen Aussagen, die KSZE sei von größter, fundamentaler Bedeutung für die europäische Sicherheitsarchitektur und ein „Hauptinstrument der Konfliktverhütung“ damals etwas hohl. Kurz vor dem Gipfel hatten die Serben eine Offensive gegen das von den Vereinten Nationen zur „sicheren Zone“ erklärte Bihac, eine muslimische Enklave im nordwestlichen Bosnien, begonnen. Ein verbitterter Präsident Alija Izetbegović verweigerte den Konsens zu jedem Text, in dem die Serben nicht ausdrücklich als Aggressoren verurteilt wurden. Die vom deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl und dem ungarischen Präsidenten Árpád Göncz verfasste Erklärung zu dem Konflikt fand keinen Eingang in das offizielle Protokoll.

Bill Clinton (Vereinigte Staaten), Kohl, John Major (Vereinigtes Königreich) und François Mitterrand (Frankreich) waren in der Frage, wie der Konflikt in Bosnien und Herzegowina zu beenden sei, ganz von den Beziehungen mit Russland und den Meinungsverschiedenheiten in der NATO beherrscht. Der NATO-Gipfel vom Januar 1994 hatte die Öffnung des Bündnisses für neue Mitglieder bestätigt. Eine Erweiterung würde „die demokratischen Staaten am Ostrand der NATO erfassen“, allerdings ohne Russland. Die Russen mussten erkennen, dass ihre Vision einer Umwandlung der KSZE in eine richtige internationale Organisation an der Spitze hierarchischer regionaler Sicherheitsorganisationen, mit einer Rechtspersönlichkeit und einem eigenen Sicherheitsrat bestehend aus den Vereinigten Staaten, Russland und der Europäischen Union (EU), nicht verwirklicht werden würde. In Budapest sprach Boris Jelzin von einem „Kalten Frieden“. So schwach die russische Wirtschaft war, so stark war Jelzins Eintreten für eine Zusammenarbeit mit den westlichen Partnern. 1994 wurden die letzten russischen Truppen aus Deutschland und dem Baltikum abgezogen. Jelzin stimmte dem Abzug der 14. Armee aus Moldau zu. Die Außenminister Großbritanniens und Russlands verfassten gemeinsam einen Artikel zur europäischen Sicherheit, der in der *Financial Times* und *Iswestija* veröffentlicht wurde.



Der Präsident der Russischen Föderation, Boris Jelzin, (links) und der Präsident der Vereinigten Staaten, Bill Clinton, (rechts) auf dem OSZE-Gipfeltreffen 1994 in Budapest. (OSZE-Archiv)

Vor diesem alles andere als vielversprechenden Hintergrund waren die Errungenschaften des Budapester Gipfels eigentlich beachtlich und hätten größere Bekanntheit verdient. Vor allem fünf Ergebnisse sind erwähnenswert:

- die Verabschiedung des *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, der locus classicus* für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, ohne die es keine liberale Demokratie und keine Rechtsstaatlichkeit geben kann;
- das Einvernehmen über eine Stärkung der Rolle des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) für die Wahlbeobachtung. Die BDIMR-Methodik ist heute der Goldstandard für dieses in demokratischen Prozessen entscheidende Element;
- die Zustimmung zur Unterstützung der von Frankreich ausgehenden EU-Initiative für einen Europäischen Stabilitätspakt auf Grundlage der OSZE-Prinzipien gutnachbarschaftlicher Beziehungen (und des *Rahmenübereinkommens des Europarats für den Schutz nationaler Minderheiten*)
- der Beschluss über die Gründung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa mit Wirkung vom 1. Januar 1995. Dieser Beschluss enthielt eine Bestimmung, der zufolge wichtige Treffen nicht am Anfang, sondern am Ende eines Vorsitzjahres stattfinden sollten. Infolgedessen richtete Ungarn im Dezember 1995, vor Beginn seines Vorsitzjahres nicht nur ein Gipfeltreffen, sondern auch ein Außenministertreffen aus. Zu diesem Zeitpunkt hatte die OSZE eine Präsenz in Tschetschenien eingerichtet, wo seit 10. Dezember reguläre russische Truppen im Einsatz waren, und sie hatte auch eine wesentlich größere Rolle bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Bosnien und Herzegowina und in der ganzen Balkanregion zugewiesen bekommen. Vielleicht war sie doch ein „Hauptinstrument“ für Konfliktlösung;
- die Vereinbarung, in der OSZE Erörterungen über ein europäisches Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert aufzunehmen. Diese sollten nach fünf Jahre dauernden Diskussionen und einem Gipfeltreffen in Lissabon 1996 zur Unterzeichnung der *Europäischen Sicherheitscharta* und zu einem Übereinkommen über die Anpassung des *Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE)* auf dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 führen. Die Tradition von Budapest lebt in den Diskussionen des Korfu-Prozesses über die Zukunft der europäischen Sicherheit fort, die unter dem griechischen Vorsitz 2009 aufgenommen wurden.

Budapest hatte etwas Theatralisches an sich. Jelzin und Clinton reisten in Begleitung eines riesigen Trosses und einschüchternder Bodyguards an. Mitterrand, einem Sphinx ähnlich, hielt trotz seiner Krankheit eine geschliffene Rede, in der er sowohl für die auf einen NATO-Beitritt hoffenden Länder, als auch für Russland, das die in Aussicht gestellte Erweiterung als Bedrohung empfand, wohlwollendes Verständnis zeigte. Kohl verlieh verärgert seiner Bestürzung darüber Ausdruck, dass die KSZE, die so viel für die Beendigung des Kalten Krieges und die Einigung Europas, insbesondere Deutschlands, getan

hatte, nun nicht in der Lage war, den Massakern in Bosnien Einhalt zu gebieten. Und auch die atomare Abrüstung sollten wir nicht vergessen. Am 5. Dezember 1994 trat die Ukraine dem Atomwaffensperrvertrag bei. Budapest war der Schauplatz, wo Clinton, Major und Jelzin der Ukraine die für ihre territoriale Integrität wichtigen Sicherheitsgarantien gaben. Wird dieses Thema für die kommenden Zeiten wieder aktuell werden? Der Berg-Karabach-Konflikt ist es leider nach wie vor. Der Budapester Beschluss über die Intensivierung der KSZE-Bemühungen bezüglich des Konflikts in Berg-Karabach sah die Entsendung einer Friedenstruppe unter OSZE-Schirmherrschaft vor. Die Planung für eine friedenserhaltende Truppe steht auch heute noch auf der Tagesordnung der OSZE, ebenso wie dieser Langzeitkonflikt.

Vor der Unterzeichnung der *Schlussakte von Helsinki* 1975 wird von Henry Kissinger ein Ausspruch seinen Mitarbeitern gegenüber kolportiert: „Wenn mich auch nur ein Einziger der hier Anwesenden davon überzeugen kann, dass man sich zwei Wochen nach der Unterzeichnung dieses Dokuments auch nur an ein Wort darin erinnert, bin ich gewillt, es ernst zu nehmen“. In Budapest nahmen die Staats- und Regierungschefs die KSZE noch ernst. Aber es war schon damals abzusehen, dass die zunehmende Dynamik der Erweiterungsprozesse von EU und NATO ihre künftige Stellung im europäischen Sicherheitsgefüge unsicher werden lassen würde. Die Ausdehnung der Balkanmissionen im Gefolge von Dayton gaben ihr eine neue Chance und eine neue *Raison d'être*. Später waren die Vereinigten Staaten federführend bei Bemühungen, aus ihr eine führende Organisation zur Bekämpfung von Antisemitismus zu machen – ebenfalls ein Thema, das schon in Budapest auf der Tagesordnung stand.

Der Beschluss von Budapest, die KSZE zur OSZE zu machen, war ein Kompromiss zwischen den Vereinigten Staaten, die zum damaligen Zeitpunkt keinen Vertrag im Senat zur Ratifizierung zu bringen können glaubten, und Russland, das eine OSZE auf Grundlage eines Vertrags wollte, die sowohl NATO als auch Warschauer Pakt ersetzen sollte. Dieser Beschluss hat die Zeiten erstaunlich gut überdauert.

Ich bezweifle, dass auch nur einer der in Budapest anwesenden Staats- und Regierungschefs einen Vorschlag ernst genommen hätte, ihr Kollege, der Präsident von Kasachstan, sollte 2010 zum 20. Jahrestag der Pariser Charta Gastgeber eines Gipfeltreffens in Astana sein. Es ist eigentlich ein ermutigendes Signal, dass es einem Staat, der vor zwanzig Jahren noch nicht einmal existierte, gelungen ist, die Tradition von OSZE-Gipfeltreffen wiederzubeleben.

Colin Munro ist freiberuflicher Berater für internationale Beziehungen und ehemaliger Vertreter des Vereinigten Königreichs bei der OSZE. Er nahm als Leiter des OSZE-Referats im Auswärtigen Amt des Vereinigten Königreichs am Gipfeltreffen von Budapest teil.

# Lissabon 1996: Kurs auf eine ausgewogene Sicherheitsordnung für Europa

Von Raimund Kunz

**A**uf den ersten Blick war Lissabon als Gipfel tatsächlich ein Leichtgewicht. Die wichtigsten Teilnehmer fehlten, die Abwesenheit des Präsidenten Boris Jelzin aus Krankheitsgründen bedeutete, dass auch der Präsident der Vereinigten Staaten, Bill Clinton, fernblieb. Die kurze Zeitspanne, die für die Vorbereitungen zur Verfügung stand, und der Beschluss, die Schlussfolgerungen der Überprüfungskonferenz nicht einzubeziehen, ergaben ein kürzeres und weniger gehaltvolles Gipfeldokument, das vergleichsweise wenig Substanz aufzuweisen hatte.

Nichtsdestoweniger fand sich die OSZE durch ihre Erfolge gestärkt: in Bosnien und Herzegowina – wo sie ihre bislang größte Mission zum Einsatz gebracht hatte – und in Tschetschenien – wo auf Vermittlung des Missionsleiters, Tim Guldemann, ein Treffen zwischen Jelzin und dem kommissarischen Präsidenten von Tschetschenien, Selimchan Jandarbijew, zustande kam. Die Teilnehmer, die im warmen und sonnigen Lissabon zum Gipfeltreffen zusammenkamen, stellten mit ihrer Leistung die Fähigkeit der Organisation unter Beweis, selbst unter ungünstigen Verhältnissen einen Gipfel mit bescheidenen, jedoch brauchbaren Ergebnissen über die Bühne zu bringen. Brauchbar vor allem im Hinblick auf die Überwindung der divergenten Auffassungen über die künftige Sicherheitsordnung in Europa.

Rufen wir uns den damaligen politischen Hintergrund in Erinnerung. Nur wenige Tage nach Lissabon sollte der NATO-Rat seine endgültige Entscheidung über die Abhaltung eines Gipfels im Juli 1997 in Madrid treffen, um die erste NATO-Erweiterungsrunde für die Länder Mittel- und Osteuropas abzusegnen. 1996 wurde das ganze Jahr an einer Vereinbarung zwischen der Russischen Föderation und der NATO gearbeitet. Bis Lissabon hielt Russland an der Bedingung fest, dass vor dem Beschluss der NATO-Erweiterung eine Vereinbarung stehen müsse. Auf der anderen Seite wollte die NATO die Sicherheitspartnerschaft parallel zur Öffnung des Bündnisses entwickeln. Diese Auseinandersetzung war zweifellos die wichtigste Einzelfrage im Vorfeld des Lissabonner Gipfels.



OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon, 2. Dezember 1996: Der britische Premierminister John Major reicht dem deutschen Kanzler Helmut Kohl hinter dem portugiesischen Premierminister Antonio Guterres die Hand zum Gruß; mit dabei der finnische Präsident Martti Ahtisaari (Mitte), der estnische Präsident Lennart Meri (zweiter von links) und der Schweizer Außenminister Flavio Cotti (links). (Reuters)

Zwei weitere Probleme führten in Lissabon zu einer Konfrontation zwischen Russland und dem Westen. Das eine war die Lage in Belarus, wo Präsident Aljaksandr Lukaschenko die demokratische Gewaltenteilung *de facto* außer Kraft gesetzt hatte. Das zweite war die Demonstrationswelle gegen Präsident Slobodan Milošević in Belgrad nach seiner Manipulation der Kommunalwahlen in Serbien. Die westlichen Länder, in deren Interesse ein gutes Klima in Lissabon im Hinblick auf die in der NATO anstehenden Entscheidungen lag, akzeptierten die ziemlich verwässerten Kompromisse in diesen Fragen.

### **DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE: STARTSCHUSS FÜR EINE SICHERHEITSCARTA UND DIE KSE-ANPASSUNG**

Auf dem Gipfel von Budapest hatte Russland auf den NATO-Erweiterungsbeschluss von 1994 mit einem eigenen Vorschlag für die Ausarbeitung eines Sicherheitsmodells für das einundzwanzigste Jahrhundert geantwortet. Die Diskussionen erreichten eine konkrete und zugleich kontroverse Phase, als Russland mit seinem Memorandum vom März 1996 einige weit reichende Vorschläge für die Sicherstellung einer starken Rolle für die OSZE einbrachte. Ein Vorschlag, der auf der Tagesordnung blieb, war die Verabschiedung einer Europäischen Sicherheitscharta als ein der *Schlussakte von Helsinki* vergleichbares Grundlagendokument.

Die baltischen und skandinavischen Staaten sowie einige Länder Mittel- und Osteuropas befürchteten, die Charta könnte dazu gedacht sein, Russland eine Stimme in europäischen Angelegenheiten zu geben. Die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich gingen nie von ihrer Ablehnung ab. Auf der anderen Seite trat der französische Präsident Jacques Chirac bei einem Treffen mit Jelzin im April 1996 als Befürworter einer gesamteuropäischen Friedensordnung auf Grundlage eines Vertrags auf, der in der OSZE verankert sein sollte. Deutschland sprach sich ebenfalls für die Charta aus. Als Ergebnis der scharfsinnigen Verhandlungen wurde folgende Aussage in die Erklärung von Lissabon aufgenommen: „Auf der Grundlage dieser Arbeit, im ungebrochenen Bekenntnis zur *Schlussakte von Helsinki* und unter Hinweis auf die *Charta von Paris* werden wir die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung ziehen, die den Bedürfnissen unserer Völker im neuen Jahrhundert gerecht wird“.

Die zweite wichtige Frage bei diesem Gipfel war, ob die Vertragsstaaten des *Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE)* in der Lage sein würden, sich auf ein Verhandlungsmandat für die Anpassung des *KSE-Vertrags* zu einigen. Dabei ging es Russland hauptsächlich darum, eine Verlegung von Truppen des Bündnisses auf das Hoheitsgebiet der künftigen NATO-Mitglieder von vornherein auszuschließen, während die westlichen Länder den neuen Mitgliedern nicht die volle Teilnahme an den Garantien des Bündnisses vorzuenthalten wollten. Die Vereinbarung über das Ausmaß und die Modalitäten der Anpassungsverhandlungen kam schließlich zustande, als sich die Vertragsstaaten

verpflichteten, nach der NATO-Erweiterung während der Zeit der in diesem Dokument vorgesehenen Verhandlungen hinsichtlich der Größe und Dispositive ihrer Streitkräfte Zurückhaltung zu üben.

Als der Ministerpräsident der Russischen Föderation Jewgeni Primakow einige Tage nach Lissabon auf dem NATO-Kooperationsrat die Entscheidung seines Landes erläuterte, Verhandlungen über eine Formalisierung seiner Beziehungen zur NATO aufzunehmen, verwies er auf den erfolgreichen Verlauf des Gipfels von Lissabon und insbesondere auf die Vereinbarung über die Aufnahme von Verhandlungen über eine KSE-Anpassung und die in Lissabon erfolgte Zuweisung einer „Schlüsselrolle“ an die OSZE.

So wirkte Lissabon als Katalysator für die Sicherheitsentscheidungen der kommenden Jahre, die die Grundlage für eine inklusive Sicherheitsordnung in der OSZE-Region schaffen sollten.

### **SONSTIGE BESCHLÜSSE**

Neben anderen Beschlüssen gab das Gipfeltreffen den Anstoß zur Bestellung eines OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, alle notwendigen Ressourcen finanzieller und personeller Art zur Verfügung zu stellen, damit die Mission ihr Mandat erfüllen könnte, dessen Verlängerung bereits vom Ständigen Rat beschlossen worden war. Als die Verabschiedung der Gipfelerklärung durch einen Streit zwischen Armenien und Aserbaidschan über die Aufnahme einer Textstelle zum Berg-Karabach-Konflikt gefährdet schien, fand der Schweizer Amtierende Vorsitzende Flavio Cotti einen mutigen und völlig neuen Ausweg, indem er seine Erklärung mit dem umstrittenen Wortlaut als Anhang beifügte.

Nach dem Zusammenbruch des sowjetischen und des jugoslawischen Systems erfüllte die OSZE im Wesentlichen zwei Funktionen: Als das umfassendste Forum leistete sie Hilfestellung bei der Absicherung des Übergangs von Konfrontation zu Kooperation in Europa; mit ihrem umfassenden Satz flexibler Instrumente zur Konfliktbewältigung stand sie für schnelles und angemessenes Handeln in Konflikten zur Verfügung. Die allererste Bestellung eines Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden in der Person von Felipe Gonzalez, der weniger als drei Wochen nach Lissabon eine erfolgreiche Mission in Belgrad absolvierte, war ein weiteres Beispiel dafür.

Wie der Gipfel von Lissabon zeigt, kann das Potenzial, über das die OSZE und ihre Gipfeltreffen verfügen, genauso wichtig für ihre Sicherheitsaufgabe sein, wie tatsächliche Aktionen. Man tut vielleicht gut daran, diese Besonderheit der Organisation auch in Zukunft nicht zu vergessen.

Raimund Kunz leitete die Koordinierungsabteilung im Büro des Schweizer Amtierenden Vorsitzes 1996. Er ist heute Botschafter der Schweiz in der Türkei.

# Istanbul 1999: Brückenschlag ins einundzwanzigste Jahrhundert

Von Paul Fritch

**B**lickt man auf den letzten OSZE-Gipfel vor elf Jahren in Istanbul zurück, ist die Versuchung groß, in diesem Ereignis den Nachhall vergangener Zeiten zu sehen, als das Gefühl, ein gemeinsames Ziel zu haben, unter den OSZE-Teilnehmerstaaten noch stärker, ihre Kompro-missbereitschaft in wichtigen Fragen noch größer war. Schließlich einigten sich die Staats- und Regierungschefs in Istanbul nicht nur auf eine umfassende Gipfelerklärung zu buchstäblich allen Fragen der OSZE-Agenda, sondern sie verabschiedeten auch eine ganze Reihe bahnbrechender Übereinkommen. Dazu gehörte unter anderem die *Europäische Sicherheitscharta*, die die gemein-samen Herausforderungen im OSZE-Raum und ein ehrgeiziges Paket gemeinsamer Konzepte und Instrumente zu Bewältigung dieser Herausforderungen schnürte; die *Plattform für koopera-tive Sicherheit*, die die OSZE zum Mittelpunkt eines europäischen Netzes ineinander greifender Sicherheitsinstitutionen machen wollte; der angepasste *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE)*, dessen Ziel die Sicherstellung einer verlässlichen, rechtsverbindlichen Grundlage für militärische Transparenz und Vorhersehbarkeit vom Atlantik bis zum Ural war; und das *Wiener Dokument 1999*, das das umfassendste Vertrauens- und sicherheitsbildende Regime (VSBM) des Kontinents modernisierte und verstärkte.

Mehr noch, die Auswirkungen von Istanbul gingen weit über die öffentlichkeitswirksamen Verträge hinaus. Das Anpassungsübereinkommen zum KSE-Vertrag wurde erst durch schwierige Kompromisse zwischen den NATO-Bündnispartnern, Russland, Georgien und Moldau möglich, die einschneidende Veränderungen der Verhältnisse vor Ort erforderten. Über die offizielle Agen-da hinaus bot das Gipfeltreffen von Istanbul auch ein allen offenstehendes Forum, in dem Vereinbarungen zwischen ausgewählten Gruppen von OSZE-Teilnehmerstaaten – besonders erwähnens-wert die Einigung über die *Baku-Ceyhan Pipeline* – getroffen werden konnten. Der Konferenzort gab der NGO-Gemeinschaft die Möglichkeit, das Gastland offen auf bestimmte Menschenrechts-anliegen anzusprechen. Dass entscheidende Teilnehmerstaaten sich ganz bewusst mit diesen Fra-gen im Rahmen eines OSZE-Gipfeltreffens befassten, sollte die Rolle der Organisation im Zentrum der europäischen Sicherheitsarchitektur und ihr umfassendes, mehrdimensionales Sicherheitskon-zept verstärken. Es wäre mit Sicherheit schwierig, in der Welt des Jahres 2010 dasselbe Ausmaß an politischem Willen und gemeinsamen Zielvorstellungen zum Leben zu erwecken.



Die am 18. November 1999 zur Eröffnungssitzung des OSZE-Gipfeltreffens im Ciragan-Palast in Istanbul versammelten Staatschefs und offiziellen Vertreter. (AFP/Joyce Naltchayan)

Aus der Sicht des Jahres 1999 präsentierte sich die euro-atlantische und eurasische Sicherheitslandschaft jedoch keineswegs so harmonisch. Man rufe sich nur die Ereignisse in Erinnerung, die in den Monaten vor dem Gipfel die Schlagzeilen beherrschten:

- Im März führte die NATO als Reaktion auf die großangelegten ethnischen Säuberungen im Kosovo Luftangriffe gegen Jugoslawien – ohne ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Der russische Außenminister Primakow erhielt bekanntlich auf dem Weg nach Washington die Anweisung, noch auf dem Flug umzukehren und den geplanten Arbeitsbesuch in Washington abzusagen. Präsident Jelzin kündigte an, die Beziehungen zwischen der NATO und Russland bis auf Weiteres „einzufrieren“. Der Vorsitzende der russischen Staatsduma gab bekannt, Moskau würde von nun an sein Atomwaffenarsenal wieder auf die NATO-Hauptstädte richten (was später vom Kreml abgestritten wurde, doch Anlass zu großer Besorgnis und Verwirrung war).
- Im April besiegelte das Gipfeltreffen zum 50. Jahrestag der NATO-Gründung in Washington die erste Erweiterungsrunde nach dem Kalten Krieg, erstmals nahmen die Tschechische Republik, Ungarn und Polen als vollwertige Mitglieder des Bündnisses teil. Die Alliierten nahmen auch das Beitrittsprogramm des Membership Action Plan auf und signalisierten damit unmissverständlich ihre Absicht, die Osterweiterung der Allianz fortzusetzen. Für viele NATO-Staaten und -Anwärter löste dieser Prozess endgültig das Versprechen der *Charta von Paris* eines „neuen Zeitalters des Friedens, der Demokratie und der Einheit“ ein. Für viele in Russland aber vertiefte es die größer werdende Kluft zwischen Ost und West.
- Im Juni setzten sich rund 200 russische Soldaten von den Stabilisierungstreitkräften unter NATO-Führung (SFOR) in Bosnien und Herzegowina ab, um den Flughafen von Priština im Kosovo zu besetzen. Nach allen Auseinandersetzungen der vorhergehenden zwei Jahre über den Krieg in Georgien und die großen russischen Militärmanöver an der Grenze zu den Baltenstaaten waren die Truppen der NATO und Russlands damals an einer direkten militärischen Konfrontation näher als je zuvor.
- Im Juli und August schlugen die russischen Streitkräfte einen Angriff tschetschenischer Truppen in Dagestan zurück, verfolgten die Separatisten bis nach Tschetschenien und entfachten damit erneut einen brutalen bewaffneten Konflikt im Nordkaukasus.
- Im September machte Moskau tschetschenische Rebellen für eine Serie von Bombenanschlägen auf Wohnblöcke in Moskau und Dagestan verantwortlich.
- Im Oktober verstärkte Moskau seine Offensive gegen die tschetschenischen Rebellen und überquerte den Fluss Terek, wodurch nach Schätzungen rund 200 000 Zivilisten vertrieben wurden.

Man muss sich diese komplizierte Geschichte in Erinnerung rufen, nicht weil es direkte Parallelen zwischen 1999 und 2010 gäbe, sondern weil wir nicht der Versuchung erliegen sollten, die Herausforderungen der Vergangenheit herunterzuspielen und diejenigen unserer Zeit aufzubauschen. Wie ist es der Führungsriege der OSZE gelungen, in einem derartig

vergifteten Klima so bedeutsame Übereinkünfte zustande zu bringen? Warum waren sie mehr als ein Jahrzehnt lang nicht dazu in der Lage, an diese Errungenschaften anzuknüpfen? Und welche Lehren können wir im Hinblick auf Astana aus dieser Erfahrung ziehen? Der Schlüssel dazu liegt nicht so sehr im Verständnis für die Ereignisse von Istanbul, sondern zu verstehen, was vorher und nachher geschah.

Was Istanbul vorausging, waren sorgfältige Vorbereitungen. Die Gipfelagenda war die Krönung mehrerer Jahre zielgerichteter strukturierter Verhandlungen, die mehrgleisig geführt wurden. Die *Europäische Sicherheitscharta* war das Endergebnis des vor dem Gipfel von Lissabon 1996 begonnenen Prozesses für ein „Sicherheitsmodell“. Die Ursprünge des KSE-Anpassungsübereinkommens lassen sich ebenfalls auf das Jahr 1996 und die damalige Überprüfungskonferenz zum KSE-Vertrag zurückverfolgen. Wie Rom wurde auch Istanbul nicht in einem Tag erbaut. In den Jahren bis zum Gipfeltreffen 1999 standen die OSZE-Teilnehmerstaaten selbst in den schwierigsten Zeiten unverbrüchlich zu den verschiedenen Prozessen zur Beilegung von Streitigkeiten, zur Suche nach schwierigen Kompromissen und zur Stärkung der Sicherheit aller. Selbst im besten Fall wird der Gipfel von Astana derartige Prozesse nicht zu einem vergleichbaren Höhepunkt führen, doch kann er sie in Gang setzen und der politischen Führung der OSZE Gelegenheit geben, ihre Entschlossenheit zu bekräftigen, sie auch zu Ende zu führen.

Auch aus den Ereignissen nach Istanbul können wir einiges lernen. Kaum zwei Monate nach dem Gipfel überraschte Präsident Jelzin die Welt durch seinen Rücktritt. Eine ähnliche Wachablöse sollte bald darauf auch in den Hauptstädten Europas und Nordamerikas stattfinden. Der terroristische Anschlag von 9/11, der Krieg in Afghanistan und die internationale Irak-Krise erweiterten zwar unseren geografischen Blickwinkel, ließen jedoch wenig Energie für die konsequente Umsetzung der Agenda von Istanbul übrig. Allein die Reichweite und Komplexität der am Bosphorus erzielten Übereinkünfte machte unterschiedliche Auslegungen unvermeidlich, und da sie auf kein anhaltendes politisches Engagement rechnen konnten, vertieften sich diese Auffassungsunterschiede und wurden größer. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts gerieten die Ministerratstreffen der OSZE mehr und mehr zu Kontroversen, bei denen strittige Einzelfragen den Sieg über den stillschweigenden Konsens der OSZE-Sicherheitsgemeinschaft davon trugen. Gipfeltreffen wurden zu einer Erinnerung an ferne Zeiten.

Astana bietet uns die Gelegenheit, diese Entwicklung rückgängig zu machen, aus den Erfahrungen der Vergangenheit zu lernen und unsere Organisation auf festen Zukunftskurs zu steuern. Diese Chance dürfen wir uns nicht entgehen lassen.

Paul Fritch ist Direktor des Büros des OSZE Generalsekretärs. 1999 war er als Mitglied der Delegation der Vereinigten Staaten beim OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul, wo er im Wesentlichen mit Fragen im Zusammenhang mit der Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte (KSE) befasst war.

# Ein Neubeginn für das Wiener Dokument

Von Oberst Wolfgang Richter

Vergangenen Dezember forderten die Außenminister auf dem OSZE-Ministerrat von Athen das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) auf, Mittel und Wege zur Stärkung der aktuellen Rüstungskontrollübereinkommen und Vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM), einschließlich des *Wiener Dokuments 1999*, zu erkunden. Mit demselben Beschluss ersuchten sie das FSK, zur Verbesserung der OSZE-Verfahren und -Mechanismen im Bereich des Krisenmanagements beizutragen.

Das FSK machte sich in intensiven und ernsthaften Diskussionen an die Arbeit. Am 19. Mai 2010 verabschiedete es einen Beschluss, einen schrittweisen Prozess regelmäßiger Überprüfungen des *Wiener Dokuments 1999* in Gang zu setzen und dabei zugleich die Funktion des bestehenden Dokuments bis zu seiner Ablöse durch eine vereinbarte abgeänderte Fassung beizubehalten. Am 29. September beschloss das FSK, sich vorrangig auf Kapitel V „Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten“ und auf Kapitel IX „Einhaltung und Verifikation“ zu konzentrieren.

Mit diesen Entwicklungen kommen die OSZE-Teilnehmerstaaten endlich ihrer in der bereits auf dem Gipfel von Istanbul 1999 verabschiedeten *Europäischen Sicherheitscharta* festgeschriebenen Verpflichtung nach, für eine rechtzeitige Anpassung des *Wiener Dokuments 1999* und anderer FSK-Dokumente zu sorgen (Absatz 30). In den elf Jahren, die seither vergangen sind, fehlte es der OSZE am politischen Willen, diese Verpflichtung zu erfüllen. Nun, da die Stärkung des *Wiener Dokuments* einen neuen Impuls erhielt, scheint es an der Zeit, die grundlegenden Funktionen und die ungebrochene Relevanz des wichtigsten Dokuments für Vertrauens- und Sicherheitsbildung innerhalb der politisch-militärischen Dimension der OSZE in Erinnerung zu rufen.

## DIE BEDEUTUNG DES WIENER DOKUMENTS

Seit die Entspannungspolitik das Eis des Kalten Krieges in Europa aufzutauen begann, spielten Übereinkommen zur Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung eine entscheidende Rolle, um Argwohn und Misstrauen zwischen den Staaten zu überwinden. Sie bildeten einen Rahmen für politisch-militärische Stabilität und strategische Zusicherungen, der – im Verein mit politischen Übereinkünften – einen historischen Paradigmenwechsel von einer Konfrontation auf allen Ebenen zu einer umfassenden politischen und Sicherheitskooperation durch friedliche Koexistenz ermöglichte.

In den späten 1980er Jahren handelten die Staaten der NATO und des Warschauer Paktes den *KSE-Vertrag* aus, der auf eine

zahlenmäßige Gleichstellung der konventionellen Landstreitkräfte in Europa auf niedrigerem Niveau abzielte. Die Zielsetzung war die Abschaffung militärischer Fähigkeiten zur Durchführung von Überraschungsangriffen oder offensiver Großoperationen. Dazu waren nicht nur asymmetrische Reduzierungen, sondern auch die Schaffung eines „dynamischen Kräftegleichgewichts“ im Hinblick auf regionale und subregionale Begrenzungen erforderlich, um die Konzentration gegnerischer Streitkräfte entlang früherer Fronten abzubauen, geografischen Abstand zwischen sie zu legen und ihre rasche Rückverlegung zu verhindern.

Im Zusammenhang damit hatten alle KSZE-Staaten das dringende Bedürfnis zu verhindern, dass periodische weiträumige Dislozierungen von Streitkräften im Zuge von militärischen Übungen beider Bündnisse für Überraschungsangriffe oder kurzfristige großangelegte militärische Offensiveinsätze genutzt werden. Das Ziel waren Frühwarnung, Transparenz und Beschränkung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten und nicht so sehr eine geografische Begrenzung militärischer Bestände. Das sind die Ursprünge des *Wiener Dokuments*.

1990 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten das erste *Wiener Dokument*. Es baute auf die zuvor in Helsinki 1975 und in Stockholm 1986 vereinbarten VSBMs auf. Schon die *Schlussakte von Helsinki* enthielt eine Bestimmung, die eine vorherige Ankündigung militärischer Manöver in einer Gesamtstärke von mehr als 25.000 forderte, samt einer Bestimmung, die die Möglichkeit einer Beobachtung dieser Aktivitäten vorsah. Auf der VSBM-Konferenz in Stockholm 1986 wurden weitere Maßnahmen vereinbart, die nach wie vor das Kernstück der Frühwarnfunktion des *Wiener Dokuments* darstellen: vorherige Ankündigung und Beobachtung von militärischen Übungen und ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten, Beobachtung von militärischen Übungen und ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten, Jahresübersichten und beschränkende Bestimmungen, die durch Verifikationsmaßnahmen gestärkt wurden.

Das *Wiener Dokument 1990* fügte dem wichtige neue Bestimmungen hinzu: einen jährlichen Informationsaustausch über die Struktur der Streitkräfte, Hauptwaffensysteme und Großgerät einschließlich deren Verifikation; ein Paket militärischer Kontakte; ein Kommunikationssystem; ein jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung und einen Mechanismus zur Verminderung der Risiken und zur Deeskalation im Falle ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten und von Zwischenfällen.

Die durch dieses Dokument geschaffene Kultur der Offenheit, des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit erfüllte sowohl kurz- als auch langfristige Zwecke. Die dadurch bewirkte

Transparenz in Bezug auf Streitkräftestruktur, Hauptwaffensysteme und Großgerät, die Einführung neuer Ausrüstung und die Verteidigungsplanung ermöglichten eine Berechenbarkeit der langfristigen Entwicklung militärischer Fähigkeiten. Die Erfordernisse in Bezug auf die vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten und die Beschränkungen großangelegter militärischer Übungen waren potenziell geeignet, den kurzfristigen Aufwuchs militärischer Offensivoptionen transparent zu machen.

Während des prekären Übergangs in Osteuropa Anfang der 1990er Jahre waren der *KSE-Vertrag* und das *Wiener Dokument* Stabilitätsanker. Nach dem Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion wurden die KSE-Regeln für die Aufteilung des militärischen Erbes unter den Nachfolgestaaten herangezogen, von denen acht, deren Territorium im Anwendungsgebiet lag, 1992 dem KSE-Vertrag beitraten. Während des Krieges im ehemaligen Jugoslawien verzichteten die Mächte in Europa darauf, die Krise für einen geostrategischen Wettbewerb zu benutzen; stattdessen fanden sich Frankreich, Deutschland, Italien, die Russische Föderation, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten zur „Kontaktgruppe“ zusammen, um eine friedlichen Regelung zu finden. Der *KSE-Vertrag* und das *Wiener Dokument* waren das Vorbild für die stabilisierenden Übereinkommen zu Artikel II und IV des *Friedensübereinkommens von Dayton*. Alle Nachfolgestaaten traten der KSZE (OSZE) bei und hielten sich an die vereinbarten VSBMs.

Es ist zweifelhaft, ob dieses gemeinsame Vorgehen ohne die Zurückhaltung in Bezug auf militärische Optionen und politische Ambitionen, abgesichert durch die Bestimmungen dieser Rüstungskontroll- und vertrauensbildenden Übereinkommen, möglich gewesen wäre. Dem *Wiener Dokument* kam als einem allen OSZE-Teilnehmerstaaten gehörendes Instrument für Transparenz und Frühwarnung besondere Bedeutung zu, es wurde umgesetzt und abgeändert, trotz der nach wie vor bestehenden ungelösten territorialen Streitigkeiten, die das Haupthindernis für weitere Fortschritte in Bezug auf einen angepassten KSE-Vertrag sind.

#### **BISHERIGE ÄNDERUNGEN DES WIENER DOKUMENTS**

Die Umwälzungen der politisch-militärischen Landschaft der OSZE stellten allerdings eine Herausforderung an die konzeptionellen Grundlagen dieser Schlüsselübereinkünfte im Bereich der Vertrauensbildung dar. Insbesondere der KSE-Vertrag mit seiner bipolaren Struktur und dem Konzept des numerischen Gleichgewichts war zur Stabilisierung im Rahmen der Konfrontation zweier Blöcke gedacht gewesen und damit veraltet. Das *Wiener Dokument* mit seiner multipolaren Struktur und umfassenden OSZE-Mitgliedschaft, dem Fehlen von Begrenzungen militärischer Bestände und seiner nicht rechtsverbindlichen Natur schien besser geeignet für eine Anpassung an die geänderten Verhältnisse, umso mehr, als es keines langwierigen Ratifikationsprozesses bedurfte. Und so erfuhr das *Wiener Dokument* zwischen 1990 und 1999 drei Änderungen.

1992 wurde es aktualisiert, um den fünfzehn neuen Teilnehmerstaaten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion Rechnung zu tragen. Es wurden niedrigere Schwellen für die Beobachtung militärischer Übungen festgelegt, die bis zu einem gewissen Grad der geringeren Größe der geteilten und

umstrukturierten Streitkräfte entsprachen. Ferner wurden genauere Verifikationsbestimmungen aufgenommen.

Nach dem Zusammenbruch des ehemaligen Jugoslawien änderten die Teilnehmerstaaten das Dokument 1994 erneut und fügten zusätzliche Parameter für die vorherige Ankündigung und die Beobachtung hinzu.

Auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul kam es, ausgelöst durch die politischen Vorbereitungen für die NATO-Erweiterung, die von neuerlichen Krisen im Kosovo und im Nordkaukasus überschattet wurde, zur Anpassung der drei großen Dokumente zur europäischen Sicherheit. Alle drei wurden in das Schlusssdokument des Gipfels aufgenommen: die *Europäische Sicherheitscharta* (ein Folgedokument zur *Charta von Paris für ein neues Europa* 1990), das *Übereinkommen über die Anpassung des KSE-Vertrags* und das *Wiener Dokument 1999*.

Das *Wiener Dokument 1999* enthielt ein Kapitel „Regionale Maßnahmen“, das subregionalen Konflikten Rechnung tragen sollte, sowie ein neues Kapitel „Verteidigungsplanung“, das die Berechenbarkeit militärischer Entwicklungen auf längere Sicht verbessern sollte.

#### **DIE NOTWENDIGKEIT EINER AKTUALISIERUNG DES WIENER DOKUMENTS 1999**

Im Gegensatz zu den häufigen Änderungen im Laufe der 1990er Jahre und trotz der Zusagen von Istanbul wurde das *Wiener Dokument* seit 1999 nicht mehr aktualisiert. Neue Bedrohungen und Herausforderungen tauchten seither auf; ungelöste Territorialkonflikte, wiederholte Gewalt und militärische Aktionen ließen neues Misstrauen entstehen; die neuerlichen Erweiterungen von NATO und EU gaben der politischen Landschaft in Europa ein neues Gesicht. Während ganz generell die Reduzierungstendenz in Europa anhielt, kam es zu einer starken Zunahme der Bestände an Hauptwaffensystemen im Kaukasusraum. Mit Streitkräfteniveaus, die man zu Zeiten des Kalten Krieges als „geringfügig“ eingestuft hätte, wurde ein Krieg geführt. Man könnte zu Recht die Frage stellen, weshalb das *Wiener Dokument 1999* und andere VSBMs während der jüngsten Konflikte nicht die von ihnen erwartete Rolle für Frühwarnung und Konfliktverhütung spielten.

Alle diese Umwälzungen zeigen, dass für das *Wiener Dokument* – wenn es nicht seine Bedeutung für die Erhaltung der Kultur von Transparenz und Berechenbarkeit sowie für Frühwarnung und Krisenverhütung einbüßen soll – weitere Änderungen überfällig sind. Im Folgenden sollen einige Überlegungen dazu skizziert werden.

In Kapitel V „Vorherige Ankündigung und Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten“ entsprechen die Schwellenwerte für die vorherige Ankündigung und Beobachtung militärischer Übungen und die ungewöhnliche Dislozierung von Streitkräften nach wie vor der Konfrontation zweier Blöcke aus früherer Zeit. In Zeiten des Kalten Krieges wurde die Dislozierung von Streitkräften in einer Größenordnung, die über einem Armeekorps oder zumindest einer Division lag, als „bedeutend“ eingestuft. Heutzutage sind die nationalen militärischen Bestände geringer und liegen häufig unter diesen Schwellen. Im Zusammenhang mit territorialen Streitigkeiten jedoch sind sie ganz offensichtlich noch immer zu hoch, um für Stabilität zu sorgen. Für die gefährlichen Streitkräftedislozierungen im

Vorfeld des Krieges im August 2008 war nach dem *Wiener Dokument* nicht einmal die Einladung von Beobachtern erforderlich.

Das an modernen Übungen beteiligte Personal und Gerät liegt normalerweise nicht über den nach dem *Wiener Dokument 1999* ankündigungspflichtigen Schwellen. Infolgedessen herrscht in Bezug auf militärische Routineaktivitäten geringere Transparenz. Angesichts der erhöhten Effizienz der Streitkräfte durch vernetzte und multinationale Operationen, die auf den Territorien mehrerer Teilnehmerstaaten zugleich geführt werden können, sind sie jedoch militärisch keineswegs unbedeutend.

Eine Anpassung der Bestimmungen von Kapitel V des *Wiener Dokuments* scheint daher geboten. Man könnte zum Beispiel für Truppenstärke und Ausrüstung die Zahlen heranziehen, die dem für vorherige Ankündigung und Beobachtung vorgesehenen Niveau der verstärkten Brigade entsprechen.

Was Kapitel IX „Einhaltung und Verifikation“ betrifft, so ist die Zahl der Überprüfungsbesuche bei Teilnehmerstaaten eklatant zurückgegangen. Dies ist vor allem der Tatsache zuzuschreiben, dass sich kleine Staaten gebildet haben und die Streitkräfte abgebaut wurden, während die Quoten für Besuche nach dem *Wiener Dokument 1999* – mindestens ein Besuch jährlich pro 60 Truppenteile – nach wie vor dieselben sind. Dieser Umstand alleine stellt bereits einen Verlust an Transparenzkultur dar.

Die Anzahl der Inspektionen hat ein ähnlich niedriges Niveau erreicht. Ein Teilnehmerstaat ist verpflichtet, drei Inspektionen pro Kalenderjahr zuzulassen. Das bedeutet aber, dass es nach dem üblichen Ansturm auf Inspektionen zu Jahresbeginn das ganze restliche Jahr hindurch keine Möglichkeit zur Beobachtung militärischer Aktivitäten mehr gibt, da diese selten über den derzeit hohen Schwellenwerten für eine nach Kapitel V erforderliche Beobachtung militärischer Aktivitäten liegen.

Die niedrigeren Streitkräfteniveaus haben auch zu einer breiteren geografischen Verteilung von Truppenteilen geführt, die daher nicht so leicht von einer kleinen Zahl von Inspektoren innerhalb der zeitlichen Vorgaben besucht werden können.

Eine Erhöhung der Anzahl von Überprüfungsbesuchen und der Inspektionsquoten, ihre sinnvolle Staffelung über das ganze Kalenderjahr, die Verlängerung der für Überprüfung und Inspektion zur Verfügung stehenden Zeit und die Bereitstellung

einer größeren Zahl von Inspektoren, die ein paralleles Arbeiten von Untergruppen erlaubt, könnten zu einer Verbesserung der Situation beitragen.

#### FAZIT

Im FSK wurden von den Teilnehmerstaaten mehrere wertvolle Abänderungsvorschläge zum *Wiener Dokument 1999*, in der Hauptsache zu den Kapiteln V und IV, eingebracht, die derzeit geprüft werden. Wenn Konsens zu einzelnen „Paketen“ von Bestimmungen besteht, können diese die entsprechenden Abschnitte der aktuellen Fassung des Dokuments ersetzen. In Zukunft könnte man auch mehr änderungsbedürftige Bereiche nach Maßgabe der bahnbrechenden FSK-Beschlüsse des Jahres 2010 anpacken. Besondere Aufmerksamkeit könnte man der Krisenverhütung und -bewältigung widmen.

Die neue Entschlossenheit der Teilnehmerstaaten, das Schlüsseldokument für Sicherheit und Vertrauensbildung im gesamten OSZE-Raum zu verbessern, lässt einen spürbaren Wandel des Klimas und generell den politischen Willen erkennen, sich konstruktiv für die Förderung der politisch-militärischen Sicherheitsdimension der OSZE einzusetzen. Es ist anzunehmen, dass das *Wiener Dokument 1999* auf dem OSZE-Gipfel in Astana ein wichtiges Thema darstellen wird. Die Gipfelerklärung könnte diese positive Entwicklung festhalten und weitere Beratungen und eine Konsensbildung nahelegen, mit dem möglichen Ergebnis, dass das aktuelle *Wiener Dokument 1999* durch eine aktualisierte Fassung ersetzt wird – die vielleicht den Namen „Wiener Dokument 2011“ trägt.

Oberst a. D. Wolfgang Richter ist Mitarbeiter des Forschungsbereichs des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit in Berlin. Von 2005 bis 2009 war er Leiter des militärischen Anteils und leitender militärischer Berater der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der OSZE.

## OSZE-Beschlüsse zum Wiener Dokument 1999 in jüngster Zeit

2. Dezember 2009: Ministerratsbeschluss Nr. 16/09, *Für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen* – fordert das FSK auf, Mittel und Wege zur Stärkung des *Wiener Dokuments 1999* zu erkunden

19. Mai 2010: FSK-Beschluss Nr. 1/10, *Schaffung eines Verfahrens zur Übernahme maßgeblicher OSZE-Beschlüsse in das Wiener Dokument*

29. September 2010: FSK-Beschluss Nr. 7/10, *Verhandlungen zum Wiener Dokument 1999* – Beschluss einer Aktualisierung der Kapitel V und IX

27. Oktober 2010: FSK-Beschluss Nr. 10/10, *Wiener Dokument Plus* – inhaltliche Ergänzungen zu Kapitel IX über die Berücksichtigung nationaler Feiertage bei der Planung von Verifikationsaktivitäten.



## Eines Inspektors zum *Wiener Dokument 1999* aus dem Vereinigten Königreich auf Mission in Kasachstan

Von Oberstleutnant Steve Richardson

**B**eim Militär mussten wir uns alle daran gewöhnen, zeitig aufzustehen. Ein Aufbruch von Henlow, dem Hauptquartier der Joint Arms Control Implementation Group (JACIG) des Vereinigten Königreichs, an einem Montagmorgen um 0330 gehört schon zur Routine. Es war daher eine angenehme Überraschung, als wir erfuhren, dass unsere Entsendung nach Kasachstan im Mai zur Durchführung einer Inspektion nach dem *Wiener Dokument 1999* an einem Sonntag zu Mittag losgehen sollte. Die Kehrseite der Medaille war allerdings die Ankunftszeit in Astana, der Hauptstadt Kasachstans, erst tags darauf um 0530.

Aber was für eine Hauptstadt, was für ein Land! Unsere zuvorkommenden Gastgeber kamen bereitwillig der Bitte unseres Teams nach, sich vor der Abwicklung der Verfahren am Einreisepunkt ein paar Stunden Ruhe im Hotel gönnen zu dürfen. Nachdem wir ein Gebiet an der Ostküste des Kaspischen Meeres für die Inspektion bezeichnet hatten, traf unser Leiter der Begleitoffizier die Vorkehrungen für unsere Weiterreise und zeigte uns die Stadt, da wir ja

nicht in Astana bleiben würden. Diese Unternehmungen sind zwar nur ein Nebenprodukt unserer Rüstungskontrolltätigkeit, doch ist es immer wieder faszinierend, andere Kulturen und deren Lebensart kennenzulernen. Das erinnert uns genau genommen daran, dass es einiger Anstrengung bedarf, um zu einer gemeinsamen Sicht der Dinge zu gelangen – bringen wir doch alle ganz unterschiedliche Blickwinkel und Erfahrungen mit. Doch überall, wo ich als Mitglied eines Inspektionsteams im Einsatz war, haben sich unsere Begleiter nach Kräften bemüht, uns das Gefühl zu geben, willkommen zu sein, und Kasachstan bildete da keine Ausnahme.

Wir waren nach Kasachstan gekommen, um eine Inspektion eines bezeichneten Gebietes nach dem *Wiener Dokument 1999* durchzuführen, die in erster Linie der Überprüfung einer militärischen Aktivität dienen soll, die nach dem Dokument der Ankündigung unterliegt. In den letzten Jahren sind ankündigungspflichtige Aktivitäten selten geworden und so wurde es inzwischen üblicher, ein Gebiet zu identifizieren, wo man Aktivitäten geringeren Ausmaßes vermutet (wie Übungen im Rahmen eines Bataillons, Regiments oder einer Brigade). Darüber hinaus sind

Flug über das bezeichnete Gebiet: Fort Schewtschenko an der Küste des Kaspischen Meeres. (JACIG)



Inspektionsteams berechtigt, von den im bezeichneten Gebiet stationierten Truppenteilen und -formationen eine Einweisung zu erhalten. Das normale Inspektionsprogramm dauert zwei Tage und umfasst einen Flug über das Gebiet zur Überprüfung von Aktivitäten und eine gewisse Zeit am Boden, in der auch Einweisungen durch die Kommandeure erfolgen.

Mit einem Militärflug an Bord einer AN-26 wurden wir zum bezeichneten Gebiet geflogen. Wir saßen zu siebt im Frachtraum – die fünf Mitglieder unseres Inspektionsteams samt einer Hilfskraft und dem zweiköpfigen Begleitteam. Das kasachische Militär wollte den Flug gleich für die Ausbildung einer neuen Besatzung zu nutzen, sodass das Cockpit mit der Besatzung und deren mitfliegenden Ausbildern im Vergleich zum geräumigen Frachtraum voll war. Wir flogen in zwei Etappen, von Astana zu einem Militärflughafen in Aktobe, wo wir auftankten, und weiter nach Aktau am Kaspischen Meer.

Nach Erreichen des bezeichneten Gebietes flog uns die Besatzung in einer Höhe von 1000 Meter auf dem Kurs, den wir unseren Gastgebern am Vortag bekanntgegeben hatten. Der Überflug verlief wie am Schnürchen. Die Sicht war gut und es gab ausreichend Blickfelder aus dem Frachtraum des Luftfahrzeugs. Wir hatten jede Menge an Google-Bildmaterial mitgebracht und konnten daher problemlos den Überblick behalten, wo wir uns gerade befanden.

Schließlich landeten wir auf dem Flughafen von Aktau, wo wir vom Kommandanten der Sonderbrigade 390 für Küstenverteidigung und einigen seiner Offiziere empfangen wurden. Das Inspektionsteam und die nationalen und örtlichen Begleiter wurden in drei Autos verladen und schon ging es los in die Stadt zum Hotel, wo wir untergebracht waren. Ich hatte ein interessantes Gespräch mit dem jungen Nachwuchsoffizier, der mir als Fahrer zugeteilt worden war und genügend Englisch sprach, um mir sehr bildhaft seine bisherige Karriere und sein Leben zu schildern. Wir beschlossen den ersten Tag unserer Arbeit mit einer Fahrt zur Brigade 390, wo wir eine Einweisung durch den Kommandeur erhielten, zu der auch Generalmajor Tasbulatow, Chef des Stabes des Regionalkommandos West und – wie sich herausstellte – ehemaliger Brigadekommandeur einiges beitrug.

Am nächsten Tag erkundeten wir das bezeichnete Gebiet zu Lande. Da es in diesem Gebiet nur eine nach dem *Wiener Dokument 1999* anzukündigende Einheit gibt, blieb uns noch Zeit, zur

Brigade 390 zurückzukehren und sie genauer in Augenschein zu nehmen. Vergleicht man die Größe eines bezeichneten Gebiets mit der Größe Kasachstans, wird offensichtlich, weshalb man auf einer Inspektionsreise kaum je mehr als ein oder zwei Truppenteile zu sehen bekommt. Wir fanden die Brigade in ausgezeichnetem Zustand: mehr Soldaten, als ich in irgendeiner anderen Einheit eines Landes der ehemaligen Sowjetunion je gesehen hatte; mehr Ausrüstung; mehr Ausbildungseinrichtungen und eine wesentlich bessere Infrastruktur. Kein Zweifel, die Brigade war in sehr guter Verfassung.

Wir verbrachten die Nacht in Aktau und flogen am nächsten Morgen wieder frühmorgens mit einer AN-26 über Aktobe nach Astana. Kaum waren wir am internationalen Flughafen gelandet, stiegen wir um in unseren Linienflug zurück ins Vereinigte Königreich – der uns direkt zurück über das Kaspische Meer führte! Das war schon mehr als verwirrend für uns Briten, doch ganz zu schweigen für unsere Gastinspektoren aus der Türkei und aus Kanada, die für ihren Geschmack in wenigen Tagen einige Zeitonen zu viel durchqueren mussten. Aber das gehört nun mal zum Leben eines Inspektors für Rüstungskontrolle – und ist obendrein ein höchst interessanter Teil davon! Zwar ist die Fluktuation bei JACIG, der Agentur des Vereinigten Königreichs, im Allgemeinen wesentlich größer als in den meisten anderen Ländern, doch bekommen wir meiner Ansicht nach noch immer reichlich Gelegenheit, als Inspektoren oder Angehörige von Begleitteams unsere Kollegen aus fast allen Staaten Europas und Zentralasiens besser kennen und verstehen zu lernen. Der Aufwand scheint mir gut investiert, wenn man bedenkt, dass er zum Aufbau von Vertrauen und zum Abbau potenzieller Schwierigkeiten und Missverständnisse beiträgt.

*Oberstleutnant Steve Richardson ist Kommandant des Ground Team der Joint Arms Control Implementation Group (JACIG) des Vereinigten Königreichs.*

# Litauen, ein aktives Mitglied der europäischen und der globalen Gemeinschaft



MINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN LITAUENS

Audronius Ažubalis, Außenminister der Republik Litauen und designierter Amtierender Vorsitzender der OSZE, im Gespräch mit Virginie Coulloudon, OSZE-Sprecherin und Leiterin der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, über seine Vorstellungen über den OSZE-Vorsitz Litauens im Jahr 2011.

**Virginie Coulloudon:** Litauen wird 2011 – unmittelbar nach dem ersten OSZE-Gipfeltreffen seit 1999 – den Vorsitz der OSZE übernehmen. Worin sehen Sie die größten Chancen und Herausforderungen für den Vorsitz der Organisation nach dem Gipfel?

**Audronius Ažubalis:** Das OSZE-Gipfeltreffen, das nach einer Pause von elf Jahren in Astana stattfindet, wird ein sehr wichtiges Ereignis im Leben der OSZE sein. Die Verpflichtungen der Organisation werden bekräftigt, ihre strategischen Ziele für die Zukunft festgelegt. Ich glaube, der Gipfel wird der Organisation einen starken Erneuerungsimpuls und einen neuerlichen Anstoß für mehr Durchschlagskraft geben. Seine Ergebnisse werden die Agenda für den litauischen Vorsitz vorgeben. Wir empfinden es als Auszeichnung, die Organisation in

dieser Zeit zu führen, und freuen uns auf die Herausforderungen, die dieses Jahr bringen wird. Wir werden auch für die Bestellung eines neuen Generalsekretärs und eines Direktors des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) zuständig sein – zwei wichtige Aufgaben. Es wird eine ausgezeichnete Gelegenheit sein, um einzuschätzen, wie weit die europäische Sicherheit gediehen ist und wie viel noch zu tun bleibt, um die Unteilbarkeit der Sicherheit im gesamten OSZE-Raum weiterzuentwickeln.

**Wie wird es aus Ihrer Sicht mit dem Dialog über die Sicherheit in Europa weitergehen?**

Der Gipfel von Astana ist eine ausgezeichnete Gelegenheit, um eine neue Vision der euroatlantischen und eurasischen Sicherheit und Zusammenarbeit zu entwerfen. Es sind auch einige andere interessante Debatten im Gange, darunter mit der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) und als Ergebnis der von einigen Ländern ergriffenen Initiativen.

Ich hoffe, dass wir uns in Astana auf einen gemeinsamen Fahrplan für die Zukunft einigen können. Der Aktionsplan sollte allen drei OSZE-Dimensionen in ausgewogener Weise gerecht werden und unser allumfassendes Ziel hochhalten, das Vertrauen in die Stärkung der Sicherheit in Europa wieder herzustellen. Wir sollten danach trachten, diese Initiativen 2011 und darüber hinaus in die Praxis umzusetzen. Das wird eine der größten Herausforderungen für unseren Vorsitz sein.

Langzeitkonflikte und Konfliktlösung waren schon für mehrere Vorsitze eine Priorität. Wie wird Litauen an das Thema Konfliktlösung herangehen? Sollte der Vorsitz Ihrer Meinung nach mit größerer Flexibilität auf mögliche Konflikte reagieren?

Der Georgienkonflikt 2008 und die diesjährige Krise in Kirgisistan haben die OSZE ins internationale Scheinwerferlicht gerückt und die Sichtweise des finnischen, griechischen und kasachischen Vorsitzes geprägt. Ich glaube, jeder Vorsitz möchte die Langzeitkonflikte einer Lösung näherbringen. Im Zuge der Diskussionen im Korfu-Prozess haben sich viele Staaten mit guten Argumenten dafür stark gemacht, dem Vorsitz und dem Konfliktverhütungszentrum größere Flexibilität und ein Frühwarnungs-Instrumentarium an die Hand zu geben, um eine Krise oder einen Konflikt bereits in den Anfängen abwenden zu können. Man erwartet auch, dass der Amtierende Vorsitzende rasch auf Konflikte reagiert, die Hauptbetroffenen konsultiert und das vorhandene politische, finanzielle und sonstige Instrumentarium mobilisiert.

Es ist die Aufgabe des Amtierenden Vorsitzenden, Worten Taten folgen zu lassen. Eine geschliffene Rhetorik alleine reicht nicht aus. Der Langzeitkonflikt in Transnistrien wird nicht morgen verschwunden sein, und ich werde mich mit Partnern für eine Wiederaufnahme formeller 5+2-Gespräche einsetzen. Der Vorschlag von Kanzlerin Merkel und Präsident Medwedew bildet eine vernünftige Ausgangsbasis für Fortschritte. Der Vertrauensbildungsprozess und die tatsächliche wirtschaftliche Reintegration des Landes sollten weitergehen. Im Falle des Berg-Karabach-Konflikts stehen viele Signale auf Rot und die Situation ist aus mehreren Gründen beunruhigend. Die Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe sollten die Verhandlungen beschleunigen, die der Motor für die politische Verhandlungslösung sind. Der OSZE kommt dabei eine wichtige politische Rolle zu, indem sie insbesondere Verständnis und Toleranz zwischen den Gesellschaften fördert, die Parteien in dem Konflikt sind. Ich würde mir eine aktivere Rolle der OSZE im Südkaukasus und insbesondere in Georgien wünschen.

Litauen beging im vergangenen Jahr den 20. Jahrestag seiner Unabhängigkeit. Im Jahr 2011 feiern viele Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) den 20. Jahrestag ihrer Unabhängigkeit. Welche Bedeutung hat die Entwicklung dieser Länder Ihrer Ansicht nach für die OSZE?

Als Litauen den 20. Jahrestag seiner 1990

wiedererlangten Unabhängigkeit beging, lautete unser nationaler Leitspruch „Wir glauben an die Freiheit“. Dieser einfache Satz enthält eine tiefe Wahrheit, nicht nur für Litauen, sondern auch für andere Staaten Ost- und Mitteleuropas. Ich glaube, dass unser aller größte Leistung die Freiheit ist. Die Freiheit, etwas zu schaffen, zu denken, sich zu bewegen, unsere Meinung zu sagen, über unser eigenes Leben und unsere eigene Sicherheit zu befinden. Litauen ging aus diesem Prozess wieder als aktives Mitglied der europäischen und der internationalen Staatengemeinschaft hervor. Als die Staats- und Regierungschefs der KSZE 1990 in Paris zusammenkamen, konnten keine Vertreter Litauens dabei sein. Vor genau 20 Jahren rief das litauische Parlament die internationale Staatengemeinschaft zur Anerkennung der Unabhängigkeit unseres Landes auf und heute stehen wir vor der Übernahme des Vorsitzes in der weltweit größten regionalen Sicherheitsorganisation. Ist das nicht eine bemerkenswerte Wendung? Auch der kasachische Vorsitz ist ein wichtiges Beispiel der Anerkennung von OSZE-Staaten, denen die Geschichte lange Zeit hindurch Souveränität und Unabhängigkeit vorenthielt. Je schneller alle GUS-Staaten auf dem Weg zu Demokratie, wirtschaftlichem Wohlstand, regionaler Sicherheit, Achtung und Unterstützung für Fragen der menschlichen Dimension vorankommen, desto stärker wird die OSZE, wird jeder einzelne Teilnehmerstaat sein.

Mir ist klar, dass die GUS-Länder der OSZE große Bedeutung beimessen. Der europäische Sicherheitsdialog, eine sichere Energieversorgung, wirtschaftliche und ökologische Herausforderungen und die Freizügigkeit sind konkrete Fragen, in denen wir gemeinsam mit den GUS-Ländern bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen etwas beitragen können. Ich werde bestrebt sein, sie auch in anderen Fragen stärker einzubinden.

Wird Litauen als Vorsitzland eine besondere Ostsee-Perspektive einbringen?

Die OSZE ist ein Forum von 56 Teilnehmerstaaten, und ich bin der Auffassung, dass Litauen als Vorsitzender der OSZE keine besonderen Präferenzen zeigen sollte. Andererseits bringen alle OSZE-Vorsitzländer in einem bestimmten Ausmaß eigene Erfahrung, eigenes Gedankengut und eigene Gepflogenheiten in das Amt ein. Litauen gehört zur Ostseeregion und teilt die Werte seiner baltischen Nachbarn, es verfolgt ähnliche Entwicklungsvorhaben wie sie und ist sich darüber im Klaren, dass nur gemeinsame regionale Aktivitäten uns dabei helfen können, gemeinsame Grundsätze wie etwa im Energiebereich zu entwickeln. Ein stärkeres Engagement für die subregionale Zusammenarbeit stellt für uns eine vorrangige Zielrichtung des litauischen Vorsitzes dar.

Welche Rolle spielen für Sie als Mitglied sowohl der Europäischen Union (EU) als auch der NATO subregionale Organisationen für die Sicherheit in der OSZE-Region?

Seit 1999 wird das Potenzial der Plattform für kooperative Sicherheit, die damals auf dem Gipfeltreffen von Istanbul verabschiedet wurde, eigentlich nicht voll

ausgeschöpft. Das kann zum Teil auf die grundlegenden institutionellen und regionalen Entwicklungen zurückzuführen sein, die im letzten Jahrzehnt in Europa stattgefunden haben. Doch für die Förderung umfassender Sicherheit im OSZE-Raum sind alle Akteure, ob groß oder klein, wichtig. Mein Glaube an das Potenzial subregionaler Organisationen rührt von den Erfahrungen im nördlichen Ostseeraum her. Auf der Basis kooperativer Konzepte brachte der Ostseerat Menschen und Ideen, EU-Staaten und Nicht-EU-Mitglieder zusammen und ging über politische Absichtserklärungen hinaus. Er war ungeheuer erfolgreich und trug zu einander verstärkendem Vertrauen und Offenheit bei. Europaweit gesehen bin ich der Meinung, dass ein Netz subregionaler Organisationen, deren Aktivitäten sich untereinander und in der OSZE ergänzen, mehr als die Summe der einzelnen Teile ist und wirkungsvoller zum Aufbau einer starken Sicherheitsgemeinschaft beiträgt.

Wir können zu weiteren bilateralen oder regionalen Initiativen ermutigen, die das Ziel verfolgen, gutnachbarliche Beziehungen und eine Zusammenarbeit zwischen Regionen zu entwickeln. Eine weitergehende regionale Zusammenarbeit im Südkaukasus ist für den Aufbau langfristiger Stabilität in dieser labilen Region unerlässlich. Auch Zentralasien könnte stärkere gemeinsame Bemühungen unternehmen, um den gemeinsamen Herausforderungen auf regionaler Ebene entgegenzutreten.

Wir überlegen, im nächsten Jahr unter der Ägide der OSZE mehrere regionale und subregionale Organisationen an einen Tisch zu bringen, um gemeinsam den Mehrwert zu diskutieren, den sie für die europäische Sicherheit bedeuten können.

**Welche Rolle sehen Sie für die OSZE im Rahmen der internationalen Afghanistan-Bemühungen?**

Instabile Verhältnisse in Afghanistan betreffen uns alle. Von Afghanistan ausgehende Bedrohungen – Drogen, eine extremistische Ideologie, Terrorismus – unterminieren sowohl die Sicherheit der angrenzenden Staaten als auch der OSZE-Region. In der Tat erfüllt mich der zersetzende Einfluss, den der Drogenhandel auf die gesellschaftliche Entwicklung in Zentralasien und darüber hinaus ausübt, mit großer Sorge.

Der kasachische Vorsitz ging hier noch einen Schritt weiter, um das OSZE-Engagement für Afghanistan zu stärken. Die Bemühungen werden allerdings zu kurz greifen, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten nicht die erforderliche Aktualisierung des Ministerratsbeschlusses von Madrid 2007 vornehmen. Dafür bietet sich der Gipfel in Astana als ideale Gelegenheit an.

Meiner Meinung nach gibt es Bereiche, in denen die OSZE die Funktion eines Wegbereiters hat und die dringend benötigte Expertise und Ideen einbringen kann: das sind die Bereiche Grenzmanagement, Zollausbildung, Verbesserung der Wahlverfahren mit BDIMR-Hilfe, Hilfestellung für Menschenrechtsaktivisten, legislative Verbesserungen, Beratung bei Vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBMs) sowie Bildung und Genderfragen. Das OSZE-Sekretariat und die

Feldoperationen in Zentralasien haben hervorragende Projekte ausgearbeitet, einige weitere sind in Planung.

Es gibt vieles, was wir tun könnten. So könnte man sich etwa überlegen, alle OSZE-Aktivitäten mit Afghanistanbezug in einer Stelle im OSZE-Sekretariat zu bündeln. Wir brauchen stärkere Verpflichtungen in Bezug auf die regionale Zusammenarbeit zwischen den zentralasiatischen Ländern und Afghanistan. Die OSZE kann diesen Prozess dadurch fördern, dass sie Brücken baut – Visaregime erleichtert, gemeinsame Aus- und Fortbildungskurse abhält und andere Maßnahmen ergreift. Wir könnten beschließen, schlagkräftigere OSZE-geführte Projekte gegen den grenzüberschreitenden Drogenschmuggel oder wirtschaftliche Kleinprojekte für Grenzgemeinden zu entwickeln. Letztlich hängt aber alles davon ab, ob die Teilnehmerstaaten bereit sind, das OSZE-Engagement für Afghanistan zu verstärken.

**Wie kann die Arbeit der OSZE Ihrer Ansicht nach die Beziehungen zwischen ethnischen Minderheiten verbessern? Was halten Sie von den Bozener-Empfehlungen des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) zu nationalen Minderheiten und zwischenstaatlichen Beziehungen?**

Hier könnte ich über verschiedene Probleme nationaler Minderheiten sprechen, da diese sowohl die nationale als auch die internationale Sicherheit betreffen. Ich könnte auch über die Realität der heutigen Zeit sprechen – das Entstehen neuer Minderheiten im Gefolge von Migrationsprozessen. Die stille Diplomatie und Ausdauer des HKNM, Botschafter Knut Vollebaek, bewirken hier viel. Hassverbrechen, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Intoleranz und Diskriminierung sind wichtige Themen, die auch weiterhin unsere Aufmerksamkeit erfordern. Das BDIMR leistet hier mit seinen zahlreichen Veranstaltungen und Diskussionsrunden zu diesen Themen konstruktive Arbeit, indem es die Teilnehmerstaaten dazu drängt, ihre Bemühungen zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und zur Verhütung von Hassverbrechen zu verstärken.

Während unseres Vorsitzes werden die Themen Toleranz und Erziehung neben anderen im Vordergrund stehen. Litauen hat viel Erfahrung mit der Holocaust-Forschung und -Erziehung. Es müssen Lehrpläne für die Erziehung zur Toleranz weiterentwickelt werden, das schulische Umfeld muss verbessert und die Rolle der Zivilgesellschaft für die Erziehung zur Toleranz verstärkt werden. Wir sehen die Notwendigkeit einer Diskussion über bewährte Methoden im Bereich der Toleranz-erziehung, eines Erfahrungsaustauschs über die Förderung gegenseitiger Achtung und des Verständnisses füreinander und über die Bekämpfung von Rassismus und anderer Formen der Intoleranz. Damit könnten wir Vielfalt zum festen Bestandteil multikultureller Gesellschaften sowohl östlich als auch westlich von Wien machen.

**Medienfreiheit wird eine Ihrer Prioritäten im nächsten Jahr sein. Ihnen als ehemaligem Journalisten muss doch diese Priorität besonders am Herzen liegen. Weshalb halten Sie die**

Medienfreiheit für wichtig im Hinblick auf Sicherheit und auf welche besonderen Aspekte der Medienfreiheit werden Sie sich konzentrieren?

Es ist für Bürger in einer demokratischen Gesellschaft ganz wichtig, sich informieren, sich äußern und frei entscheiden zu können. Ihrer Verantwortung bewusste Medienschaffende setzen hohe pluralistische Maßstäbe und spielen eine äußerst wichtige Rolle dadurch, dass sie Regierenden und Politikern kritische Fragen stellen. Sie berichten über Korruption, Menschenrechtsverletzungen, Minderheitenanliegen und Anzeichen von Intoleranz. Insbesondere in Wahlzeiten sind pluralistische Medien unverzichtbar. Leider sehen wir zahlreiche Beispiele dafür, dass Journalisten bei der Ausübung ihrer Wächterrolle sich nicht sicher fühlen können, Bedrohungen ausgesetzt sind, Gefahr laufen, eingesperrt oder sogar umgebracht zu werden.

In der OSZE sind wir uns alle darin einig, dass Menschenrechte und Grundfreiheiten im Zentrum der Sicherheit stehen, und wenn die Meinungsfreiheit unterminiert oder bedroht ist, sehe ich darin eine ernstzunehmende Sicherheitsbedrohung. Ich meine, dass die Regierungen mehr für den Schutz ihrer Journalisten tun müssen. Damit habe ich aber nur einen der Gründe genannt, weswegen mir als Politiker und ehemaligem Journalisten die Medienfreiheit so wichtig ist. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die rasante technologische Veränderung der Medienlandschaft. Wir müssen dafür sorgen, dass auch in den neuen Medien die Meinungsfreiheit und anderen Grundfreiheiten des Menschen ordnungsgemäß sichergestellt werden, insbesondere für all jene, die die Stimme und das Gewissen unserer Gesellschaft sind. Und die Freiheit bringt auch Verantwortung mit sich.

Litauen spielt eine aktive Rolle im OSZE-Dialog über die Sicherheit der Energieversorgung und war Gastgeber der Energiesicherheits-Konferenz, die im September in Wilna stattfand. Was kann die OSZE zur Sicherheit der Energieversorgung beitragen?

Sichere Energieversorgung ist ein komplexes Thema, das direkt mit dem Klimawandel, der sicheren Umwelt und einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung zu tun hat. Um mit diesen Herausforderungen fertig zu werden, bedarf es konsolidierter Bemühungen und Lösungen sowie einer Einbindung aller Akteure auf breiter Basis, einschließlich der Industrie und der Zivilgesellschaft. Die OSZE kann den Dialog im Sinne eines besseren Verständnisses und durch verschiedene Formen der Zusammenarbeit – regional und dimensionenübergreifend – fördern. Daher liegt für uns die Notwendigkeit auf der Hand, im Energiebereich miteinander gemeinsame Prinzipien zu entwickeln. Die Energieressourcen müssen so verwendet werden, dass sie wirtschaftlichen Wohlstand bringen, während Transparenz und Nichtdiskriminierung fester Bestandteil eines jeden Geschäfts sein müssen. Zum einen müssen Infrastrukturentwicklungsvorhaben strengen Umweltauflagen genügen, zum anderen ist die Förderung kohlenstoffarmer Technologien der Schlüssel

zur Abfederung der Auswirkungen des Klimawandels. Der Bericht des Generalsekretärs über die Ergebnisse Energiesicherheits-Konferenz von Wilna ist ein wichtiger Meilenstein.

Was erwarten Sie sich persönlich vom Vorsitzjahr?

Zuallererst ist es das Jahr, in dem die Europäische Basketballmeisterschaft in Litauen stattfinden wird! Ich hoffe, dass das Glück der litauischen Basketballmannschaft hold sein wird. Aber im Ernst: Ich erwarte, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten die Ergebnisse des Gipfeltreffens von Astana weiterführen werden. Es wird ein schwieriges, hektisches und inspirierendes Jahr für mein Land und ein kleines Vorsitz-Team werden. Genauso wie unsere Basketballmannschaft bei der letzten Weltmeisterschaft in der Türkei gezeigt hat, dass ein Land auf der Weltbühne über sich selbst hinauswachsen kann, hegt unser Vorsitz große Hoffnungen, der litauischen Diplomatie den Ruf einzutragen, transparent, durchschlagskräftig und fair zu sein.

# Das wirtschaftliche Potenzial weiblicher Arbeitsmigration

Von Amaia Sotes Linares-Rivas

Die internationale Migration nimmt stetig zu. Derzeit gibt es weltweit 214 Millionen Migranten, mehr als die Hälfte davon in der OSZE-Region. In den reicheren Ländern ist Migration ein Thema, das in der Öffentlichkeit Kontroversen auslöst, wobei Emotionen und vorgefasste Meinungen häufig schwerer wiegen als Fakten und Zahlen. Die öffentliche Meinung wirft Migranten gerne vor, anderen den Arbeitsplatz wegzunehmen, sofern sie Arbeit haben, oder – sind sie arbeitslos – auf Kosten der Steuerzahler zu leben.

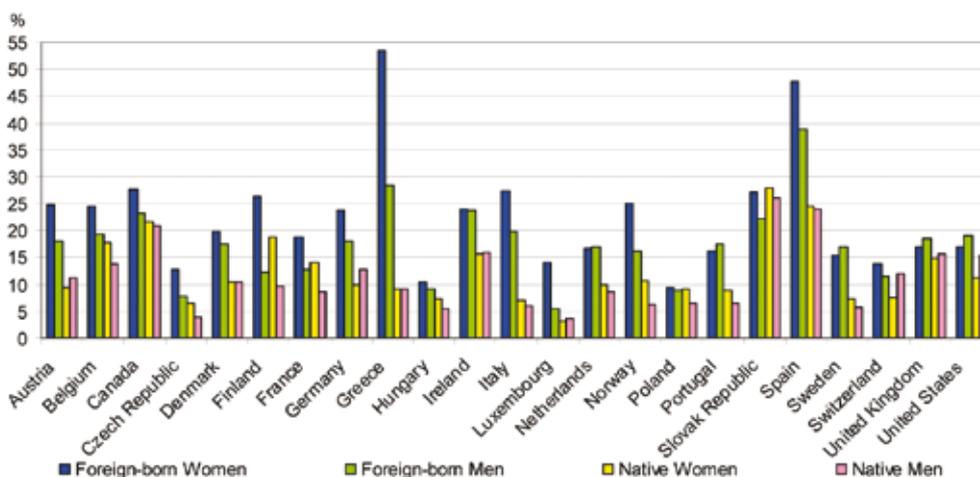
In Wahrheit jedoch weisen empirische Befunde in eine andere Richtung. Eine im April 2009 von der Weltbank veröffentlichte Studie ergab, dass sich die Behauptung nicht mit Daten belegen lässt, Wanderarbeitnehmer trügen in den Ländern der Europäischen Union weniger als die einheimische Bevölkerung zum Steueraufkommen bei oder bezögen signifikant höhere Sozialleistungen. Die Ergebnisse von Erhebungen, die sowohl länderübergreifend als auch in einzelnen Ländern durchgeführt wurden, zeigen, dass sich die Migration in Europa kaum oder gar nicht auf die Durchschnittslöhne der einheimischen Bevölkerung auswirkt. Die Statistiken belegen vielmehr, dass Migration lokale Beschäftigung und Unternehmen fördern kann.

Regierungen, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft sollten ihr Augenmerk eigentlich stärker auf die potenziellen positiven wirtschaftlichen Auswirkungen der internationalen Arbeitsmigration richten.

## MEHR FRAUEN ALS ERSTZUWANDERER

Ein potenzieller Nutzen könnte aus der Nische der weiblichen Arbeitsmigration kommen, die rund die Hälfte aller Migranten stellt, jedoch seit Jahren übersehen wird. Die neuere Literatur stellt die althergebrachten Ansichten in Frage, denen zufolge Frauen bei der Migrationsentscheidung eine untergeordnete Rolle zukommt. Historisch gesehen waren zwar meistens Männer die Erstzuwanderer, doch heute sind es oft die Frauen, die sich dafür entscheiden, ihre Familie zu unterstützen indem sie Arbeit in einem anderen Land suchen. Der Übergang zu einer postindustriellen Wirtschaft und bessere Schulabschlüsse der Frauen in den Herkunftsländern sind zwei Faktoren, die zu diesem Umschwung beigetragen haben dürften. Die sogenannte „Feminisierung“ der Migration hat wirtschaftliche Folgen und bringt potenzielle Vorteile, die bisher noch nicht registriert wurden.

## Überqualifizierungsrate der einheimischen und zugewanderten Bevölkerung nach Geschlecht und Land



Quelle: Europäische Länder: Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat-Daten); 2005 für die Niederlande; Vereinigte Staaten: Current Population Survey March Supplement 2002; Kanada, Polen und die Slowakische Republik: Volkszählungen, um 2001. Quotenangaben in Prozent.

Obwohl viele Migrantinnen in ihrem Beruf hoch qualifiziert sind, kommen die meisten von ihnen nur in Niedriglohn-Jobs unter, typischerweise Pflegetätigkeiten, als Haushaltshilfen und im informellen Sektor. Eine Studie über die Einstellung von internationalem Personal im Gesundheitssystem im Vereinigten Königreich ergab, dass sowohl Ärzte als auch Krankenschwestern bei ihrem Einstieg in den britischen Arbeitsmarkt deutlich unter dem Niveau anfangen, das sie vor ihrer Migration erreicht hatten. Wie ein OECD-Bericht von 2007 zeigt, sind weibliche Migranten meist überqualifizierter als ihre männlichen Schicksalsgenossen. Überdies bleibt diese Überqualifizierung über die Jahre erhalten. Der jüngsten Eurostat-Analyse zufolge sind die meisten Migrantinnen auch zehn Jahre nach ihrer Ankunft im Zielland noch immer in Beschäftigungen tätig, die weit unter ihrer Qualifikation liegen.

Damit stellen Migrantinnen nach wie vor ein ungenutztes Wirtschaftspotenzial für die Volkswirtschaft in ihrem Gastland dar. Die Frage erhält angesichts der steigenden Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften in Westeuropa mit seiner immer älter werdenden Bevölkerung zunehmende Aktualität. Viele dieser Migranten sind im informellen Sektor tätig, wodurch der nationalen Wirtschaft Steuereinnahmen und dem Sozialsystem Beitragszahlungen entgehen, was der Volkswirtschaft finanzielle Mindereinnahmen beschert.

Daraus kann geschlossen werden, dass die Zielländer davon profitieren könnten, würden sie Migrantinnen leichteren Zugang zum formellen Arbeitsmarkt gewähren und die Anerkennung von Qualifikationen erleichtern. Sie könnten zu diesem Zweck unter anderem die Legalisierung des bestehenden Arbeitsmarkts und die leichtere Anerkennung von Studienabschlüssen und Qualifikationen fördern und Arbeitgeber besser über im Ausland erworbene Bildung informieren. Wenn man die Frauen durch mehr Betreuungsangebote für Kinder und einen leichteren Zugang zu Sprachunterricht dabei unterstützt, sich sprachlich zu qualifizieren, könnte ihnen das wiederum dabei helfen, effektiver zur Wirtschaft beizutragen.

#### AUSWIRKUNG AUF DIE HERKUNFTSLÄNDER

Für die Herkunftsländer sind die Vorteile dieses immer größer werdenden Frauenanteils an der Migration ambivalenter. Traditionellerweise bringen Migrantinnen wegen ihrer Geldüberweisungen nach Hause den Herkunftsländern finanzielle Gewinne. Empirische Daten zeigen, dass Frauen nicht nur einen größeren Teil ihres Einkommens, sondern diesen auch regelmäßiger nach Hause schicken, als Männer.

Die Tatsache, dass sich immer mehr gut ausgebildete Frauen zur Migration entschließen, bedeutet jedoch eine beträchtliche Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus den Herkunftsländern. Es liegt in deren Interesse, Frauen zur Verwirklichung ihres ökonomischen Potenzials zu ermutigen und ihnen bei der Entscheidung, Arbeit im Ausland zu suchen, eine erfolgreiche Migration zu ermöglichen und ihnen nach ihrer Rückkehr attraktive Wiedereingliederungsprogramme anzubieten. Der im vergangenen Jahr veröffentlichte OSZE-Leitfaden *Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies* ist eine sachdienliche Informationsquelle für die Planung derartiger Dienste, wie etwa die Vereinfachung der Übertragung von Rentenrechten und anderer im Ausland erworbener Sozialleistungen, die Gewährung von Unternehmensgründungskrediten oder Fortbildungsangebote für Migrantinnen nach ihrer Rückkehr.

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN UND BLICK IN DIE ZUKUNFT

Der *Beschluss über Migrationssteuerung* des Ministerrats von Athen 2009 legt den OSZE-Teilnehmerstaaten nahe, „in ihre Migrationspolitik Genderaspekte einfließen zu lassen“ und verweist auf die Empfehlungen des von der OSZE verfassten Leitfadens *Guide on Gender Sensitive Labour Migration Policies*. Sowohl der Leitfaden als auch das von OSZE, IOM und IAO gemeinsam herausgegebene Handbuch von 2006 *OSCE-IOM-ILO Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination* haben sich als wertvolle Hilfe bei der Entwicklung und Umsetzung einer wirksameren genderbewussten Arbeitsmigrationspolitik bewährt. Von der OSZE stammen auch zwei Handbücher für Ausbilder zu genderspezifischen Migrationsaspekten.

Die Statistiken belegen, dass Migranten als Nettozahler zur Wirtschaft beitragen und eine wesentliche Rolle als Unterstützer der sozialen Absicherung nachfolgender Generationen spielen. Um größeren wirtschaftlichen Nutzen daraus zu ziehen, sollten die Zielländer nach Möglichkeiten suchen, die personellen Ressourcen an qualifizierten Migrantinnen stärker auszuschöpfen. Die Herkunftsländer sollten Frauen bessere Möglichkeiten geben, ihre Kompetenzen einzusetzen. Eine genderbewusste Arbeitsmigrationspolitik kann den Staaten dabei helfen, ein großes, bisher vernachlässigtes wirtschaftliches Potenzial zu nutzen, das in den heutigen Krisenzeiten besonders benötigt wird.

Amalia Sotes Linares-Rivas ist Referentin für Wirtschaftsfragen im Büro des Koordinators der OSZE für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten, das zum Sekretariat gehört.

#### Literatur

*Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*. OSZE, Wien, 2009.

*Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. OSZE, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Internationale Organisation für Migration (IOM), Wien, Genf, 2009.

J.C. Dumont, J.P. Martin, und G. Spielvogel, *Women on the move: The Neglected Gender Dimension of the Brain Drain*. Institute for the Study of Labour, Bonn, 2007.

J.C. Dumont und O. Monso, „Matching Educational Background and Employment: A Challenge for Immigrants in Host Countries“ in *International Migration Outlook*. OECD, Paris, 2007.

# Grenzüberschreitende Bedrohungen und die OSZE

Mit der immer größeren weltweiten Mobilität und den Fortschritten der elektronischen Kommunikation haben sich die Bedrohungen verlagert; sie gehen heute weniger von Spannungen zwischen Staaten oder repressiven innerstaatlichen Verhältnissen aus. Die neuartigen Bedrohungen machen nicht vor geografischen Grenzen halt und richten sich gegen alle Teilnehmerstaaten gleichermaßen; von wo sie ausgehen, lässt sich oft nur schwer feststellen, häufig jedoch von außerhalb der OSZE-Region; die Drahtzieher sind schwer zu identifizieren, doch handelt es sich in der Mehrzahl um nichtstaatliche Akteure. Zu diesen grenzüberschreitenden Bedrohungen zählen Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Internetkriminalität und der illegale Handel mit Drogen, Waffen und Menschen.

Seit dem Ende der 1990er Jahre sind sich die Teilnehmerstaaten der wachsenden Gefahr bewusst, die von diesen Bedrohungen ausgeht, doch erst seit 9/11 stehen sie zunehmend an vorderer Stelle der OSZE-Agenda. Das letzte Dokument zum Thema grenzüberschreitende Bedrohungen ist Ministerratsbeschluss Nr. 02/09 über *Weitere Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität*, der im Dezember 2009 in Athen verabschiedet wurde.

Bereits Anfang der 1990er Jahre wurde die OSZE erstmals gegen grenzüberschreitende Bedrohungen tätig, die man damals allerdings noch nicht so nannte. Hinter der Einrichtung der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje im Jahr 1992 stand schon damals das Bestreben, ein unkontrolliertes Übergreifen der Gewalt aus dem Kosovo zu verhindern, und 1999 nahm die Mission in Georgien ihren großangelegten Einsatz zur Beobachtung der Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation auf. Im Dezember 2001 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten den *Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus* und richteten vier Monate später die Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) im Sekretariat ein. Seit Jahrzehnten fördert die OSZE Good Governance, starke demokratische Institutionen, rechenschaftspflichtige Strafverfolgungsbehörden und eine gesunde Volkswirtschaft in ihren Teilnehmerstaaten

– lauter Merkmale, die zur Verhinderung von Korruption und anderen Begleiterscheinungen des organisierten Verbrechens notwendig sind.

Eigentlich entwickelt die OSZE, seit sich die Teilnehmerstaaten mit der Unterzeichnung der *Schlussakte von Helsinki* vor 35 Jahren einen neuen umfassenden Sicherheitsansatz zu eigen gemacht haben, das für die wirksame Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen erforderlichen Instrumentarium. Zum Sekretariat gehören Gruppen, die sich mit Terrorismusbekämpfung, Grenzmanagement, Polizeiunterstützung, Bekämpfung des Menschenhandels und wirtschaftlicher Good Governance befassen. Es verfügt über ein versiertes und erfahrenes Konfliktverhütungszentrum. Das umfassende Netz von Feldoperationen der OSZE kann instabile Verhältnisse vor Ort beobachten und an Ort und Stelle tätig werden.

Grenzüberschreitende Bedrohungen sind zu einem hochkomplexen Netz verwoben. Terrorismus wird aus organisierter Kriminalität finanziert. Drogen-, Waffen- und Menschenhandel bedient sich oft derselben Routen und speist dieselben kriminellen Netze. Ein wirksames Vorgehen gegen diese Bedrohungen bedarf der bestmöglichen Koordinierung aller Instrumente, die der OSZE zur Verfügung stehen.

Das Dokument, von dem die OSZE ihr Mandat zum umfassenden Vorgehen gegen die grenzüberschreitenden Bedrohungen ableitet, ist die *Maastrichter Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert*, die von den Teilnehmerstaaten 2003 verabschiedet wurde. Sie steckt den begrifflichen und politischen Rahmen für ein dimensionenübergreifendes, langfristig angelegtes Vorgehen ab. Seit ihrer Verabschiedung entwickelte die OSZE ihre Agenda in mehrere Richtungen weiter.

Die ATU fördert seit Anbeginn die Ratifizierung und Implementierung universeller Übereinkommen zur Terrorismusbekämpfung und setzt sich für die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten ein. 2003 erweiterte sie ihren Arbeitsbereich und befasst sich seither auch mit dem Missbrauch des Internets für terroristische Zwecke und der Erhöhung der Containersicherheit. Seit 2005 beschäftigt sie sich auch mit der Verbesserung der

internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit und unterstützt die IAEO in Bezug auf die Sicherung radioaktiver Strahlungsquellen. Seit 2007 fördert sie öffentlich-private Partnerschaften bei der Terrorismusbekämpfung zum Schutz kritischer Energieinfrastruktur vor Terroranschlägen und zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus, der zu Terrorismus führt.

Im Kampf gegen grenzüberschreitende Bedrohungen erhalten Grenzen eine neue Bedeutung. Sie werden zu Instrumenten, die zwei Staaten gemeinsam nützen können, um die illegale Verbringung von Waffen oder den illegalen Grenzübertritt von Personen zu verhindern. Im Rahmen des *Grenzüberschreitenden Kooperationsprogramms in Südosteuropa* unterstützte die OSZE von 2003 bis 2008 den *Grenzprozess von Ohrid*. Im Konfliktverhütungszentrum wurde ein starkes Grenzteam zusammengestellt, das den Generalsekretär mit Rat und die Feldoperationen mit dem Aufbau von Kapazitäten und Schulungsangeboten zur Verbesserung von Grenzmanagement und Grenzsicherheit unterstützt, wie es im *Konzept für Grenzsicherung und Grenzmanagement* vorgesehen ist, das auf dem Ministerratstreffen in Laibach 2005 beschlossen wurde.

Infolge eines Ministerratsbeschlusses von 2006 über eine verstärkte Koordinierung von Aktivitäten gegen die organisierte Kriminalität richtete der Generalsekretär einen Sonderarbeitsstab im Sekretariat mit der Gruppe strategische Polizeianglegenheiten (SPMU) als zentraler Anlaufstelle ein. Die SPMU richtete das Policing OnLine Information System (POLIS) ein, über das Berichte, Rechtsvorschriften und Kurse organisierte Kriminalität betreffend abgerufen werden können. Das Büro der Sonderbeauftragten für Menschenhandel fördert die multilaterale Zusammenarbeit und nationale Koordinierungsmechanismen und hat eine Analyse der wirtschaftlichen Muster des Menschenhandels erstellt. Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten befasst sich mit Programmen gegen Korruption und Geldwäsche.

Grenzüberschreitende Bedrohungen entstehen sehr schnell. Über das Internet verübte Verbrechen sind eine zunehmende und potenziell zerstörerische Gefahr für die Teilnehmerstaaten. Ein OSZE-Workshop erarbeitete im März 2009 Empfehlungen für eine umfassende Reaktion der OSZE auf die Bedrohung durch Internetkriminalität.

Ein weiteres neues Betätigungsfeld für die OSZE ist die Bekämpfung des Nuklearterrorismus auf der Grundlage von Resolution 1540 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über die Nichtverbreitung von

Massenvernichtungswaffen. Viele Teilnehmerstaaten haben betont, dass die diesbezüglichen OSZE-Aktivitäten verstärkt werden müssten.

Grenzüberschreitende Bedrohungen zu bekämpfen heißt auch, über die Grenzen des OSZE-Raumes hinauszuschauen. Der bewaffnete Aufstand und die wirtschaftliche Notlage in Afghanistan, seit 2003 Kooperationspartner der OSZE, ließen dieses Land zu einer Quelle von Instabilität für die gesamte OSZE-Region werden. Seit 2007 verstärkt die OSZE ihr Engagement für Afghanistan, unter anderem durch die Ausbildung von Zoll- und Grenzbeamten.

Grenzüberschreitende Bedrohungen sind ein gewaltiger Feind der OSZE. Ihre Drahtzieher sind schwer zu fassen, technologisch ausgefuchst, gut organisiert und wirtschaftlich potent. Ein Faktum sollte uns Mut machen. Da grenzüberschreitende Bedrohungen alle Teilnehmerstaaten in gleicher Weise betreffen, ist ein Konsens über Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung wahrscheinlich in Reichweite. Die Abwehrkräfte der OSZE durch Zusammenarbeit zu maximieren wird damit sehr schnell nicht nur zu einer Frage des politischen Willens, sondern zu einer Notwendigkeit.



INTERVIEW MIT MARIA GRAZIA GIAMMARINARO, OSZE-SONDERBEAUFTRAGTE UND -KOORDINATORIN FÜR DIE BEKÄMPFUNG DES MENSCHENHANDELS

## Menschenhandel – noch immer ein Verbrechen mit geringem Risiko

Im März 2010 übernahm Maria Grazia Giammarinaro die Funktion der OSZE-Sonderbeauftragten und -Kordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels. In diesem Interview gibt sie dem stellvertretenden OSZE-Sprecher Frane Maroevic Auskunft über ihre Tätigkeit.

**Frane Maroevic: Wie kamen Sie zur Bekämpfung des Menschenhandels?**

**Maria Grazia Giammarinaro:** Ich kam damit zum ersten Mal 1997 in Berührung, als ich juristische Beraterin der Ministerin für Chancengleichheit in Italien und Leiterin der Rechtsabteilung war. Damals begann der Menschenhandel, insbesondere auf dem Gebiet der sexuellen Ausbeutung, zu einem Anliegen der Regierung zu werden, und so erarbeiteten wir ein neues Gesetz gegen Menschenhandel, dessen Schwerpunkt die Menschenrechte sind, und das noch heute in Kraft ist.

**Die meisten Menschen assoziieren Menschenhandel mit sexueller Ausbeutung. Welche anderen Formen der Ausbeutung gibt es dabei noch?**

Es ist eine meiner Prioritäten, die Öffentlichkeit dafür zu sensibilisieren, dass Menschenhandel heute nicht nur zur sexuellen Ausbeutung erfolgt, sondern sehr oft auch zur Ausbeutung der Arbeitskraft. Leider ist das ein Aspekt des Menschenhandels, der immer mehr um sich greift. Es gibt noch viele andere Formen von Ausbeutung, aus denen ich nur die schlimmste herausgreifen möchte, nämlich die Zwangsbettelei, für die in großem Umfang Kinder eingesetzt werden.

**Nun ist die Ausbeutung von Menschen ja kein neues Phänomen. Häufig wird Menschenhandel als „moderne Sklaverei“ bezeichnet. Was ist neu an diesem Problem?**

Wir bezeichnen es als moderne Sklaverei, weil Menschen faktisch in einem Netz mehrfacher Abhängigkeiten gefangen sind, was eine neue Erscheinung ist. Beim Begriff Sklaverei denken wir an die historische Sklaverei, an eingesperrte, angekettete Menschen, die ihrer Bewegungsfreiheit völlig beraubt waren. Das ist kein unbedingtes

Merkmal der Sklaverei in unserer Zeit; Opfer des Menschenhandels sind nicht immer in einer Wohnung, an einem Arbeitsplatz oder in einem Bordell eingesperrt. Die Menschenhändler machen sich deren soziales Unvermögen zunutze. Die Betroffenen sind sozial völlig isoliert und sprechen häufig nicht einmal die Sprache des Landes, in dem sie sich aufhalten. Sie können niemanden um Hilfe bitten, kennen ihre Rechte nicht und wissen nicht, wem sie vertrauen und wo sie Missbrauch zur Anzeige bringen können. Diese Abhängigkeit führt zu einer Situation, in der die Betroffenen keine andere Möglichkeit sehen, als sich mit der Ausbeutung abzufinden. Hier handelt es sich um neue, raffiniertere Methoden, Menschen zu knechten und auszubeuten.

**Sie sagen, es handelt sich dabei um ein massives Problem. Wie hoch wird die Zahl der Betroffenen geschätzt?**

Weltweit wurden mindestens 2,5 Millionen Menschen Opfer des Menschenhandels. Diese Zahl stammt von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und ist die verlässlichste, zugleich aber auch eine vorsichtige Schätzung. Da sich die wichtigsten Zielländer in der OSZE-Region befinden, wird eine große Zahl von ihnen innerhalb der OSZE-Region zu Opfern des Menschenhandels.

**Wie kann man dieses Phänomen am wirksamsten bekämpfen? Durch Prävention, strengere Grenzkontrollen oder härtere Polizeibefugnisse?**

Ein derart komplexes Phänomen erfordert eine komplexe Reaktion. Diesbezüglich möchte ich zwei wichtige Bereiche besonders erwähnen. Der eine ist der Opferschutz, zu dem auch die Verhütung von Menschenhandel und der Schutz potenzieller Opfer gehört, aber auch die Hilfe und Unterstützung für Opfer. Das ist nicht nur eine Menschenrechtsfrage, sondern hat sich auch als hilfreich im Hinblick auf den zweiten Bereich, die Strafverfolgung, erwiesen.

Wenn Opfer sich keine Sorgen über ihre Situation und ihren Aufenthaltsstatus machen müssen, und wissen, dass es Alternativen für ein Leben danach gibt, arbeiten sie üblicherweise sehr bereitwillig mit den Strafverfolgungs- und Justizbehörden zusammen.

**Die OSZE versteht den Menschenhandel als grenzüberschreitende Bedrohung. Haben denn die kriminellen Elemente, die im Menschenhandel aktiv sind, darüber hinaus auch bei anderen Verbrechen ihre Hand im Spiel?**

Absolut, Menschenhandel liegt meistens in den Händen von Gruppen des organisierten Verbrechen. Natürlich nicht immer, da es auch andere Formen des Menschenhandels, etwa Zwangsdienstbarkeit gibt, für die Privatpersonen verantwortlich sind. Meistens sind jedoch bei dem in großem Maßstab betriebenen Menschenhandel kriminelle Gruppen am Werk, die Menschen anwerben und ausbeuten. Nicht immer ist es ein und dieselbe Organisation, die die gesamte Kette des Menschenhandels beherrscht, häufiger hat man es mit mehreren, unter einander in Verbindung stehenden kriminellen Gruppen zu tun, die jeweils für eine Etappe verantwortlich sind.

Man muss sich darüber im Klaren sein, dass die kriminellen Gruppen durch dieses lukrative Geschäft immer stärker und mächtiger werden und sich sogar politischen Einfluss verschaffen. Es gibt Hinweise dafür, dass der Menschenhandel zu einer unerschöpflichen Quelle für Einnahmen wird, die er in andere kriminelle Aktivitäten wie Waffen- und Drogenhandel investiert. Wir müssen den Menschenhandel also als eine Aktivität sehen, die die Wirtschaft und die demokratische Institutionen beeinträchtigt. Das ist neu und nicht zu unterschätzen.

**Wird Menschenhandel genauso ernst genommen wie die anderen Verbrechen, die Sie angesprochen habe, wie illegaler Drogenhandel und Waffenschmuggel?**

Leider tritt man dem Menschenhandel nicht mit demselben Bewusstsein und Nachdruck entgegen, wie anderen Formen organisierter Kriminalität, zum Beispiel dem Drogenhandel. Bedauerlicherweise ist der Menschenhandel nach wie vor ein Verbrechen, das mit einem sehr geringen Risiko verbunden ist. Dieses Geschäft erzielt hohe Profite und floriert daher. Das ist die traurige Realität, mit der wir Tag für Tag konfrontiert sind. Wir müssen gegen dieses Verbrechen durchschlagskräftiger vorgehen.

Heute anerkennen die OSZE-Teilnehmerstaaten mehrheitlich die Tatsache, dass Menschenhandel ein wichtiges Thema ist, und viele haben neue Gesetze, Aktionspläne und nationale Koordinationsmechanismen beschlossen. Wir sind mit der Herausforderung konfrontiert, die in den letzten Jahren geschaffenen Gesetze und Mechanismen gegen den Menschenhandel in wesentlich größerem Umfang wirksamer einzusetzen.

**Welche Rolle können die internationalen Organisationen im Kampf gegen den Menschenhandel übernehmen und worin besteht der Beitrag der OSZE auf diesem Gebiet?**

Internationalen Organisationen kommt bei der verstärkten Bekämpfung des Menschenhandels eine wichtige Rolle zu. Die Verbesserung dieser Zusammenarbeit erachte ich als ein Ergebnis meiner Arbeit in den ersten sechs Monaten. Wir arbeiten eng mit den Vereinten Nationen (VN) zusammen, wo ich erst kürzlich vor der Generalversammlung auftrat. Wir unterhalten enge Beziehungen mit dem Büro der VN für Drogen- und Verbrechenbekämpfung und anderen Einrichtungen der VN, wie dem Kinderhilfswerk UNICEF. Die OSZE ist auch Mitglied des Lenkungsausschusses der Globalen Initiative der VN zur Bekämpfung des Menschenhandels (UN.GIFT). Und wir unterhalten auch eine ganz enge Zusammenarbeit mit dem Europarat, mit dessen Expertengruppe für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) wir laufend Gedanken

und Informationen austauschen.

Organisationsintern arbeiten wir auch eng mit allen OSZE-Einrichtungen, vor allem der Gruppe Strategische Polizeianglegenheiten (SPMU) zusammen, für die wir regelmäßig Ausbildungskurse für Strafverfolgungsbeamte abhalten, deren jüngster in Duschambe stattfand. Gemeinsam mit dem Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA) bereiten wir ein Seminar über Menschenhandel und Geldwäsche vor, ein wichtiger Bereich, mit dem wir uns in Zukunft verstärkt befassen möchten. Mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) verbindet uns das gemeinsame Bemühen um Hilfestellung für zurückgekehrte Opfer des Menschenhandels und deren Zugang zu Rechtsschutz einschließlich einer Wiedergutmachung; Ende Oktober haben wir eine wichtige Regionaltagung der nationalen Koordinatoren aus Südosteuropa und dem Südkaukasus veranstaltet, um die Zusammenarbeit mit den Feldoperationen zu verstärken.

**Wenn Sie über Aktionspläne und Koordination sprechen, ist oft schwer vorstellbar, wie diese Aktivitäten das Leben der Menschen verbessern sollen, die potenzielle Opfer des Menschenhandels sind.**

Aktionspläne spielen eine wichtige Rolle, um dafür zu sorgen, dass alle zuständigen Stellen, Ministerien und sozialen Akteure in die Bekämpfung des Menschenhandels eingebunden werden. Für ein erfolgreiches Vorgehen gegen den Menschenhandel braucht es einen interdisziplinären und agenturübergreifenden Ansatz. Wir dürfen nicht vergessen, dass es sich hier um eine Frage handelt, die auf Regierungsebene nicht nur das Innenministerium, sondern auch die Ministerien für Gesundheit, Justiz und Arbeit betrifft; und es ist auch ein Genderthema – alle einschlägigen Organisationen sind also in die Zusammenarbeit und Koordinierung einzubeziehen. Ein Aktionsplan sorgt dafür, dass sich diese Akteure bei ihrer Arbeit, die normalerweise nicht koordiniert würde, an einer gemeinsamen Zielsetzung und Rationalität orientieren. Ein Aktionsplan legt fest, wer in welchem Rahmen was tut, was auch impliziert, dass die Aktivitäten messbar werden. Ein Aktionsplan ermöglicht die strategische Einbindung von volksnahen NGOs und sozialen Akteuren, denen bei der Bekämpfung des Menschenhandels eine entscheidende Vorreiterrolle zukommt, und hat damit direkte und positive Auswirkungen auf das reale Leben der Opfer.

**Wie sehen Ihre Pläne für das OSZE-Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels aus?**

Wir wollen uns stärker auf die Verhütung von Menschenhandel konzentrieren. So ist es wichtig, Schutzsysteme für Kinder zu schaffen, die wirklich alle gefährdeten Kinder erreichen, wie etwa unbegleitete und von ihren Sorgeberechtigten getrennte Kinder oder Asylbewerber. Wir möchten auch die soziale Verantwortung der Unternehmen fördern, die jedem Unternehmen die Verantwortung für alle Aktivitäten in ihrer Wertschöpfungskette auferlegt, da die Ausbeutung ja häufig auf Ebene der Subunternehmen erfolgt.

Unsere zweite Priorität ist eine verbesserte Reaktion der Strafverfolgung, die raffiniertere Ermittlungstechniken wie Steuerfahndung einsetzen sollte, die üblicherweise bei Menschenhandelsfällen nicht verwendet werden, jedoch unerlässlich sind, um die Zusammenhänge zwischen kriminellen Gruppen und nachfolgender Geldwäsche feststellen zu können.

Und drittens planen wir – da Menschenhandel eine moderne Form der Sklaverei und eine der schrecklichsten Menschenrechtsverletzungen ist –, den Schutz der Rechte der Opfer weiter zu verstärken, indem wir für eine geeignete Identifizierung und angemessene Hilfestellung für alle mutmaßlichen Opfer eintreten und den Zugang zum Recht und insbesondere zu Wiedergutmachung und als Endergebnis des Rehabilitationsprozesses die soziale Integration der Opfer unterstützen.

# Ein multilateraler Lösungsansatz gegen den Zustrom illegaler Drogen

Von Sandeep Chawla



Der Kampf gegen illegale Drogen steht im Zentrum der Arbeit meiner Organisation, des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC). Ich möchte einige Bereiche herausgreifen, die uns besonders wichtig sind, und auf wesentliche Gebiete der Zusammenarbeit zwischen der UNODC und der OSZE eingehen.

Die Opiumproduktion in Afghanistan ist in den letzten Jahren zurückgegangen, und da der Opiumanbau von einer Fäule betroffen war, gab es heuer einen weiteren Rückgang. 2009 betrug die gesamte Produktion 6.900 Tonnen. Diese Menge liegt weit über der weltweiten Nachfrage, die rund 5.000 Tonnen beträgt. Das bedeutet, dass es nicht erfasste Überschüsse gibt, die sich wahrscheinlich in Lagern ansammeln.

2008 haben die afghanischen Bauern damit knapp unter 438 Millionen Euro verdient – etwas weniger als eine halbe Milliarde. An den Grenzen erhöht sich der Preis um das Fünf- oder Sechsfache auf zweieinhalb Milliarden. Opiate aus Afghanistan machen insgesamt einen Wert von 55 Milliarden aus. Sehen Sie sich bitte diese drei Zahlen genauer an. Der Endpreis für Opium liegt beim Hundertfachen dessen, was der afghanische Bauer dafür bekommt. Wohin geht all das Geld? – Nicht an die Bauern, es bleibt nicht in Afghanistan. Das ganze Geld wird von kriminellen Gruppen und Drogenhändlern angehäuft, die die Drogen von der Grenze zu den Hauptmärkten bringen, wo immer diese sein mögen, in Russland oder Westeuropa. Das ist eine grenzüberschreitende Bedrohung, die eine multilaterale Lösung erfordert. In Gegenden, wo die Grenzkontrollen lax sind und der Rechtsstaat nur bedingt durchgesetzt wird, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass diese zu sicheren Zufluchtsorten für den Drogenhandel werden.

Die beiden Haupttrouten für den Handel mit Drogen aus Afghanistan sind die Balkan-Route – aus Afghanistan Richtung Westen – und die Nordroute durch Zentralasien. Das sind die Schwachstellen, an den multilaterale Lösungen ansetzen können.

Leider werden nur geringe Mengen Opiate oder Heroin in unmittelbarer Nachbarschaft zum Produktionsgebiet beschlagnahmt: 2008 waren es 66 Tonnen (ein Prozent der Gesamtmenge) in Afghanistan, fünf Prozent in allen zentralasiatischen Nachbarländern. Das heißt für uns, dass wir mehr tun müssen, um die Strafverfolgung in diesen Gebieten zu verbessern. Es bedeutet auch noch etwas anderes, das ich unterstreichen möchte. Wir neigen dazu zu vergessen, dass die Strafverfolgung allein nicht die Lösung darstellt. Drogen gefährden die Gesundheit der Personen, die sie konsumieren. Wir müssen genug tun, um zu verhindern, dass

die Drogen mit ihrer schädlichen Auswirkung nicht die ganze Gesellschaft erfassen: Therapien anbieten, die Strafverfolgung mit Strategien zur Drosselung der Drogennachfrage in einem ausgewogenen Verhältnis kombinieren.

Dazu kommt das Problem der Vorläufersubstanzen. Das erinnert mich manchmal an die berühmte Nadel im Heuhaufen. Viele Chemikalien werden für den industriellen Einsatz hergestellt. Ein kleiner Teil davon wird zur Erzeugung oder Gewinnung illegaler Drogen verwendet. Diese Stoffe nennt man Vorläufersubstanzen. Aber man kann nicht die gesamte chemische Industrie kontrollieren, wenn man nur einen kleinen Teil davon treffen will. Wir müssen bestimmte Substanzen ins Visier nehmen und den gesamten Markt im Auge behalten. Essigsäureanhydrid ist die wichtigste Vorläufersubstanz für die Herstellung von Heroin. Es wird in Afghanistan nicht produziert, doch wird es in großen Mengen eingeführt. Da ist es nicht schwer, das Problem zu benennen, und wir müssen mehr tun, um hier mit der Bekämpfung anzusetzen. Da haben wir einen Punkt, an dem wir die illegale Drogenindustrie in den Griff bekommen können.

Weitere Probleme sind natürlich politische Instabilität, Bürgerkrieg, Terrorismus und die Finanzierung von terroristischen politischen Bewegungen. Die Erkenntnis ist nicht neu, dass Drogenhandel und politische Instabilität zusammengehören, wie der Fisch und das Wasser. Hat man das eine, kommt das andere wie von selbst. Das ist eine symbiotische Beziehung. Afghanistans eigene innenpolitischen Probleme, die Tatsache, dass es jahrelang unter einem Bürgerkrieg gelitten hat – das alles hat direkt damit zu tun, dass es der größte Opiumproduzent der Welt ist. Diese Instabilität hat aber die Tendenz, sich in konzentrischen Kreisen auszubreiten. Ob wir fähig sind, dem Einhalt zu gebieten, hängt davon ab, inwieweit wir den Rechtsstaat in den Nachbargebieten durchsetzen können. Das ist ein Bereich, in dem OSZE und UNODC zusammenarbeiten können und es auch tun.

Ein Gebiet, auf dem UNODC und OSZE ebenfalls in enger Abstimmung mit den fünf zentralasiatischen Regierungen zusammenarbeiten, ist die Förderung der Zusammenarbeit bei der Nachfragereduzierung von Drogen und bei der Strafverfolgung. Die beiden Organisationen haben im letzten Juli in Astana gemeinsam einen regionalen Workshop über internationale Zusammenarbeit in Strafrechtsfragen finanziert, um den Aufbau von Kompetenzen in der nationalen Strafrechtspflege zu fördern.

Wir arbeiten mit der OSZE auch bei der Grenzkontrolle zusammen. Da in Afghanistan der Rechtsstaat nur bedingt verwirklicht wird, greift die Instabilität immer mehr um sich. Etwa ein Viertel der afghanischen Opiumproduktion, 100 Tonnen, wird jedes Jahr durch Zentralasien zu den Märkten Russland und Westeuropa transportiert. Afghanistan grenzt im Norden an drei Staaten, an Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan. Es gibt starke ethnische und kulturelle Verbindungen über diese Grenzen hinweg. Wenn ethnische, nationale oder Stammesbeziehungen über nationale Grenzen hinweg bestehen, kommt es unter anderem möglicherweise zur Ausbreitung krimineller Netze. Die Menschen sind lange Zeit hindurch regelmäßig grenzüberschreitend von Afghanistan in einige der zentralasiatischen Staaten, insbesondere nach Tadschikistan gereist. Viele Leute aus Tadschikistan sind nach Norden in westrussische Städte ausgewandert. Über diese Diaspora kann der Drogenhandel viel leichter funktionieren. Das ist nicht weiter

überraschend, in der neueren Geschichte passiert das immer wieder, aber wir müssen uns damit auseinandersetzen, nicht nur was den Drogenhandel und andere Formen des illegalen Handels anbelangt, sondern auch die verschiedenen Formen des politischen Extremismus.

Das Regionale Zentralasiatische Informations- und Koordinationszentrum (CARRICC) ist ein Vorzeigeprojekt. Ich danke Kasachstan dafür, dass es das Zentrum in Almaty beherbergt. Ich danke den Ländern, die es unterstützen – lege jedem OSZE-Teilnehmerstaat nahe, Verbindungspersonen zu entsenden und dem Zentrum dabei zu helfen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und strategische Ermittlungen aufzunehmen, für die es eingerichtet wurde.

Gemeinsam mit der OSZE sind wir auf dem Gebiet des organisierten Verbrechens tätig. Wir haben zusammen an der Entwicklung eines Instrumentariums zur Evaluierung der Strafgerichtsbarkeit gearbeitet. Vor kurzem haben wir die erste Analyse der Bedrohung durch die internationale organisierte Kriminalität veröffentlicht: *The Globalization of Crime: a Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Ich empfehle diese Publikation allen, die sich einen Überblick über dieses Thema verschaffen wollen.

Auf dem Gebiet der Terrorismusverhütung arbeiten wir mit der OSZE an der UNODC-Initiative für Containersicherheit an den Küsten des Schwarzen und des Kaspischen Meeres zusammen. Wir müssen mehr gegen die Internetkriminalität tun, die sich zu einer neuen Bedrohung entwickelt. Wir begrüßen das Engagement der OSZE für die Paris Pact Initiative zur Bekämpfung des Drogenproblems.

Abschließend möchte ich auf etwas ganz Offensichtliches zurückkommen, das aber immer wieder gesagt werden muss: Wir alle machen uns manchmal Gedanken, ob die Weitergabe von Informationen und die Koordination unserer Bemühungen nicht die Souveränität unserer Länder beeinträchtigen könnte. Dabei vergessen wir aber, dass wir unsere Souveränität bereits dadurch gefährdet haben, dass wir tolerieren, dass Kriminelle ungehindert die Grenzen passieren können. Wir müssen die Notwendigkeit durchsetzen, multilaterale Systeme zu schaffen, um gegen internationale Problemen wie den illegalen Handel, die illegale Produktion und den illegalen Konsum von Drogen vorzugehen. Souveränität wird durch den grenzüberschreitenden Austausch von Informationen gestärkt und nicht geschwächt. Geben wir unser Bestes, um dafür zu sorgen, dass es weiterhin kooperative Vereinbarungen gibt und dass das multilaterale System gestärkt wird.

Sandeep Chawla ist Direktor der Abteilung für Politik und öffentliche Angelegenheiten im Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung in Wien. Dieser Artikel wurde auf Grundlage eines Vortrags verfasst, den er auf der OSZE-Konferenz über die Bekämpfung der von illegalen Drogen ausgehenden Bedrohungen und eine verstärkte Kontrolle chemischer Vorläufersubstanzen am 8. und 9. Juli 2010 in Wien hielt.



## OSZE-Engagement für Afghanistan

Afghanistan ist seit 2003 ein Kooperationspartner der OSZE. Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) entsendet regelmäßig Wahlhilfeteams, die seit 2004 bei der Abwicklung von Wahlen Hilfestellung leisten.

Auf dem OSZE-Ministerrat in Madrid 2007 haben die Außenminister einen Beschluss über ein Engagement der OSZE für Afghanistan verabschiedet, mit dem der Generalsekretär beauftragte wurde, ein Hilfsprogramm der OSZE für Afghanistan zu entwickeln. Die Projekte, die dann 2008 vom Sekretariat ausgearbeitet und mit außerbudgetären Mitteln ausgestattet wurden, konzentrierten sich vor allem auf eine Verstärkung der afghanischen Grenzen zu den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten, auf die Ausbildung afghanischer Beamter für Grenzache, Drogenbekämpfung und Zoll sowie die Erleichterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Vernetzung.

Ebenfalls 2007 hat der Ständige Rat einen Partnerschaftsfonds eingerichtet, aus dem die Teilnahme von Kooperationspartnern wie Afghanistan an OSZE-Aktivitäten finanziert werden soll.

Dieser direkt am Grenzübergang Chorog (Tadschikistan) gelegene grenzüberschreitende Handelsmarkt ermöglicht es Unternehmern aus Afghanistan, einmal in der Woche den Fluss zu überqueren und ihre Produkte an ihre tadschikischen Nachbarn zu verkaufen. Im Rahmen von OSZE-Projekten wurden 2010 in Chorog Zollbeamte sowohl der tadschikischen als auch der afghanischen Seite ausgebildet. Seit 2007 wird zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels auch ein kleines Büro auf dem Markt unterhalten. Es erteilt Afghanen Auskünfte über Zollangelegenheiten und Märkte und bietet Verkäufern beiderseits der Grenze kaufmännische Schulungen an. (OSZE/Jon Trumble)

# Nachhaltigkeit ist unser Motto: Ausbildung kirgisischer und afghanischer Zollbeamter in Bischkek

Von Edwige Presle-Weiss

Seit wenig mehr als einem Jahr arbeitet unser siebenköpfiges Team vom OSZE-Zentrum in Bischkek täglich im Gebäude des Staatlichen Zolldienstes von Kirgisistan. In Zusammenarbeit mit der Leitung des Zollobildungszentrums und acht im Februar eingestellten ständigen Ausbildern führen wir das OSZE-Projekt zum Aufbau der Zollobildung durch, dessen Ziel die Entwicklung von Ausbildungskompetenz im Zolldienst selbst ist.

Im vergangenen Herbst haben wir unsere Arbeit mit der Durchführung einer landesweiten Erhebung der dringendsten Bedürfnisse der kirgisischen Zollverwaltung begonnen. Ausgehend davon entwickelten wir in diesem Jahr den Lehrplan für die Grundausbildung. Siebzig Prozent des Lehrplans befassen sich mit der Zollgebühreneinhebung und den Zollabfertigungsverfahren, 30 Prozent mit der Schmuggelbekämpfung. Die neu eingeschulten Ausbilder erarbeiteten unter genauer Überwachung durch OSZE-Ausbildungsberater und im Einklang mit internationalen Standards und bewährten Verfahren 68 Präsentationen – 200 Unterrichtsstunden. Ich glaube, dass diese Methode zur Erstellung des Lehrplans, dessen Aufbau sich an Unterrichtsplänen orientiert und der ein breit gefächertes didaktisches Material, darunter auch Power Point Präsentationen und praktische Übungen verwendet, eine ausgezeichnete Lernerfahrung ermöglicht.

Der Hinweis ist auch wichtig, dass wir, die Mitglieder des OSZE-Teams, die Ausbilder beraten, begleiten und heranbilden, aber die Lehrgänge nicht für sie schreiben oder entwickeln. „Nachhaltigkeit der Ausbildung“ lautet die Devise, die wir uns täglich bei unserer Arbeit mit dem Zolldienst in Erinnerung rufen.

Die eigentliche Ausbildung begann im Juni. Die Ausbilder führten in Bischkek und in den Regionen Kurse für Fortgeschrittene und Fachausbildung durch und gingen dabei auf Verfahren, wie die unterschiedlichen Zollsysteme, das Zolltransitdokument „Carnet TIR“ und automatisierte Systeme zur Zollregistrierung sowie Know-how für das Vorgehen gegen Schmuggel ein: Bearbeitung der Dokumente bei Verstößen gegen die Zollvorschriften und richtige Verwendung der Ausrüstung zur Suche nach Schmuggelgut im Team (CT-30).

Sie führten auch vierwöchige Grundkurse durch. Im September wurde dieser Kurs erstmals ausschließlich vom Ausbildungsteam durchgeführt, das wir OSZE-Berater herangebildet hatten. Er wurde in Bischkek für alle angehenden Zollbeamten im Land – insgesamt 42 – abgehalten und hinterließ einen äußerst positiven Eindruck in Bezug auf einheitliche, standardisierte und gleiche Ausbildung. Er stellte auch eine große Herausforderung dar. Am Ende des Kurses mussten

Zollbeamte aus Afghanistan und kirgisische Zollobildner zeigen in einer praktischen Übung zur Fahrzeugdurchsuchung „falsche Drogen“. (OSZE)



alle Teilnehmer eine schriftliche Prüfung ablegen und die Fragen einer Kommission unter der Leitung des Vorsitzenden des Staatlichen Zolldienstes beantworten. Für die Ausbilder war es eine gute Gelegenheit zur Ermittlung der Schwierigkeiten und der notwendigen Verbesserungen.

Ein weiteres wichtiges Ziel des Projekts ist die Bereitstellung von Ausbildung für afghanische Zollbeamte. Das ist eine der Aktivitäten, mit denen die OSZE dem Beschluss des Ministerrats von Madrid 2007 über die Verstärkung des Engagements für Afghanistan Folge leistet. Der erste derartige Kurs, der von afghanischen Beamten für ihre Landsleute gehalten wurde, fand vom 12. Juli bis 13. August 2010 statt. Für den zweiten Kurs vom 13. Oktober bis 12. November wurde die Teilnehmerzahl von 10 auf 14 hinaufgesetzt. Der nächste Kurs für 20 Zollbeamte ist für Januar geplant. Dieses Projekt bietet regelmäßige Fortbildungsmöglichkeiten für Zollbeamte, die nicht an dem Kurs der an Nationalen Afghanischen Zollakademie mit einem ähnlichen Lehrplan teilgenommen haben.

*Edwige Presle-Weiss ist als Projektleiterin des OSZE-Zentrums zuständig für den Aufbau der Zollobildung in Bischkek.*



Besprechung über Fortbildungsaktivitäten für Zollbeamte. Von links nach rechts: Mohammad Farhad Ahmadzai, afghanischer Zollobildner, Meerim Abdukadyrova, Leiterin des Zollobildungszentrums des staatlichen Zolldienstes Kirgisistans, Edwige Presle-Weiss, Leiterin für Zollprojekte der OSZE, Aimal Omari, afghanischer Zollobildner. (OSZE)



## Ein afghanischer Zollausbilder in Bischkek

Von Mohammad Farhad Ahmadzai

**2010 kamen** mein Kollege Aimal Omari und ich zweimal nach Bischkek, um dort im Rahmen des vom OSZE-Zentrum in Bischkek und vom staatlichen Zolldienst Kirgisistans organisierten gemeinsamen Ausbildungsprogramms für kirgisische und afghanische Zollbeamte einen Grundkurs zu halten. Aimal und ich sind Ausbilder an der Nationalen

Afghanischen Zollakademie in Kabul.

In Bischkek haben wir einen fünfwöchigen Kurs für Grundausbildung entwickelt und gelehrt, der für Zollbeamte aus Afghanistan gedacht war, die verschiedene Aufgaben an unseren Grenzübergängen zu Pakistan, Usbekistan, Tadschikistan und zum Iran, auf Flughäfen und in unseren Zentralen erfüllen. Der Kurs wird auch im kommenden Jahr regelmäßig stattfinden.

Unser Kurs vermittelt das Know-how, das zur Bekämpfung des illegalen Waren-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs bei gleichzeitiger Erleichterung des legalen Grenzverkehrs und Handels, erforderlich ist. Der Lehrplan wurde gemeinsam mit der Nationalen Afghanischen Zollakademie entwickelt. Wir haben ihn nach internationalen Standards maßgeschneidert und dabei bewährte Methoden berücksichtigt und Unterrichtseinheiten für Ethik und Good Governance entwickelt.

Sowohl mein Kollege als auch ich unterrichten in diesen Kursen, doch möchte ich betonen, dass der Lehrplan zu 40 Prozent von kirgisischen Ausbildern gestaltet wird. Sie bringen eine Sichtweise ein, die uns zusätzliches Wissen über zentralasiatische Fragen vermittelt. Als Beispiel möchte ich die Vorträge über Grenzmanagement oder multilaterale Fragen anführen.

Dieser Kurs ist eine wertvolle Gelegenheit für den Erfahrungsaustausch zwischen kirgisischen und afghanischen Zollbeamten. Natürlich stellt die Sprache ein Hindernis dar, aber bei den gemeinsamen Kursen arbeiten wir mit einem Dolmetscher. Und wir alle sprechen dieselbe „Zoll-Sprache“.

Es sei betont, dass die Ausbildungsbedingungen in Bischkek sehr gut sind. Der Staatliche Zolldienst Kirgisistans stellt einen Hörsaal in der Zentrale der Zollverwaltung zur Verfügung. Die Lehrgangsteilnehmer haben auch unkomplizierten Zugang zu Zollkontrollposten, wie zum Beispiel am Flughafen, am Grenzübergang zu Kasachstan und an der Zollstelle der Bahn, wo praktische Inspektionsübungen stattfinden. Darüber hinaus bietet die Unterbringung in komfortablen Appartements in der grünen Stadt Bischkek nicht nur für uns Ausbilder gute Voraussetzungen für die Vorbereitung des Unterrichts, sondern auch für die Teilnehmer, die sich so auf ihre Kurse konzentrieren können.

Ich betrachte diese Tätigkeit als wichtiges Instrument für den Aufbau von Kapazitäten und für die Entwicklung in Afghanistan. Das OSZE-Projekt ermöglicht es uns, Unterrichtserfahrung zu erwerben und Ausbilder für Ausbilder zu werden. Die Auszubildenden sind sich darin einig, dass dieser Grundkurs eine ausgezeichnete Möglichkeit darstellt, ihre Fachkenntnisse und Fähigkeiten auszubauen, die ganze Breite der Tätigkeiten eines Zollbeamten kennenzulernen und damit ihre Karriere aufzubauen.

*Mohammad Farhad Ahmadzai ist Ausbilder an der Nationalen Zollakademie Afghanistans in Kabul.*

## Gemeinsame Zollausbildung in Turkmenistan

**2009 ermöglichte** das OSZE-Zentrum in Aschgabat zwei außerbudgetäre gemeinsame Zollausbildungsprojekte. Turkmenische Zollbeamte, die einen zweimonatigen Schulungskurs als Ausbilder gemacht hatten, um ihr Wissen anschließend an ihre Landsleute weiterzugeben, reisten zum Abschluss des Projekts nach Atamyrat im Südosten von Turkmenistan, um dort einen einwöchigen Schulungskurs für eine Gruppe acht afghanischer Zollbeamter zu halten. Im Mittelpunkt der Ausbildung standen Risikomanagement, aktuelle Entwicklungen, die Abwicklung der Grenzabfertigung und die künftigen Entwicklungen in Bezug auf die Erleichterung des Zollhandels.

Ebenfalls noch 2009 erhielten zwei Gruppen turkmenischer Grenzbeamter und eine Gruppe afghanischer Grenzpolizisten eine Weiterbildung

für Feldaktivitäten, die sie besser in die Lage versetzen sollte, die grünen Grenzen zwischen den Grenzübergängen zu überwachen. Während ihres gemeinsamen Aufenthalts in der Wüste lernten die Beamten, kleine Geländefahrzeuge zu lenken, spezielle Überwachungsgeräte zu bedienen, Erste Hilfe zu leisten, Landkarten für die Patrouillenplanung zu verwenden und die Kommunikation bei Grenzpatrouillen technisch zu verbessern.

Dies waren die ersten Grenzprojekte der OSZE, die in Unterstützung des Ministerratsbeschlusses von 2007 über das Engagement für Afghanistan durchgeführt wurden. Sie erwiesen sich für alle Akteure als sinnvoll, da die dadurch entstandene Zusammenarbeit und Koordinierung in allen anderen Aktivitäten des Engagements fortgesetzt wurde.



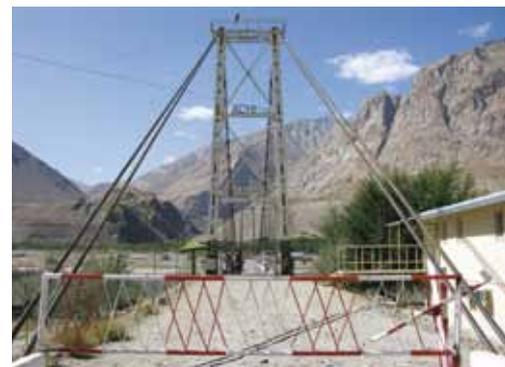
Zwei afghanische Zollbeamte (in Uniform) im Gespräch mit turkmenischen Kollegen in Atamyrat (Turkmenistan). (OSZE/Jon Trumble)

## Engagement für Afghanistan in Tadschikistan

Das OSZE-Büro in Tadschikistan begann Ende 2008 mit der Umsetzung einer Reihe von afghanistanbezogenen Projekten. Es ergänzte sein Projekt für eine Zollunterstützung und den Bau eines modernen Zollterminals am Rande der Kleinstadt Murgab im tadschikischen Distrikt Gorno-Badachschan auf dem Pamir-Plateau um ein Vorhaben betreffend die Ausbildung afghanischer Zollbeamter. Finanziert wird das außerbudgetäre Projekt, dessen Kosten auf rund eine Million Euro geschätzt werden, von Japan, wobei noch Beiträge aus Belgien und Deutschland hinzukommen. Afghanische Zollbeamte erhielten im Frühjahr 2010 in Duschanbe eine Fortbildung in Risikobewertung und für das Aufspüren illegaler Gütertransporte einschließlich Vorläufersubstanzen.

Einige Monate zuvor, im Oktober 2009, kam ein erstes Kontingent bestehend aus einem Dutzend Kommandanten der afghanischen Grenzpolizei nach Tadschikistan, um an einem Workshop teilzunehmen, der die alte Institution der Grenzbeauftragten wiederbeleben sollte. Dabei handelt es sich um Mechanismen, die 1958 zwischen der Sowjetunion und Afghanistan eingeführt und 1991 ausgesetzt wurden. Der Workshop für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, der aus dem Gesamthaushalt des Büros in Tadschikistan finanziert wird, wurde 2010 wiederholt und ist auch für 2011 vorgesehen, wobei man Schritt für Schritt die Kooperationsmechanismen jedes Mal ein Stück weiter entwickeln will.

Der Blick nach Afghanistan von Chorog (Tadschikistan). Das Foto wurde in der Beurteilungsphase des Zollhilfsprojekts des Büros in Tadschikistan aufgenommen. (OSZE/Jon Trumble)



Das Büro in Tadschikistan hat auch mit der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU) des Sekretariats die Ausbildung afghanischer Grenzbeamter für Drogenbekämpfung organisiert und mit der Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) des Sekretariats zusammengearbeitet, um an der Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe Afghanen für das Erkennen gefälschter Dokumente zu schulen.

Derzeit nimmt es zwei außerbudgetäre Projekte in Angriff: die Vorbereitung der Ausbildung afghanischer Verbindungsoffiziere der Grenzpolizei in Tadschikistan sowie die Ausbildung afghanischer Grenzpolizisten gemeinsam mit ihren tadschikischen Kollegen zu Spezialisten für die grüne Grenze, die in ihrem frisch renovierten Ausbildungszentrum in Gissar erfolgt.

## Die Stabsakademie für Grenzmanagement

Die Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe war von vornherein als eine Institution konzipiert, die auch afghanischen Grenzbeamten zugutekommen sollte.

Seit ihrer Eröffnung im Mai 2009 hat die Stabsakademie elf Schulungskurse für 241 Teilnehmer aus 19 OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern, darunter auch aus Afghanistan durchgeführt. Bisher haben 60 afghanische Beamte der Grenzpolizei und des Zolldienstes an Seminaren über Grenzkontrolle, die Erkennung von gefälschten Reisedokumenten, Profilerstellung für Reisende, internationale Zusammenarbeit, Risikoanalyse und über Vorläufersubstanzen für illegale Drogen teilgenommen. Die afghanischen Kollegen sind mit diesen Seminaren sehr zufrieden und fühlen sich in Duschanbe fast zuhause, da sie mit ihren tadschikischen Nachbarn sprachlich und kulturell eng verwandt sind.



Seminar über Grenzkontrolle, Entdeckung gefälschter Reisedokumente und Erstellung von Profilen von besonders zu kontrollierenden Reisenden – der erste Kurs der BMSC nur für afghanische Teilnehmer – vom 5. bis 9. Juli 2010. (OSZE/Asror Bobojonov)

## Zusammenarbeit mit Afghanistan im Kampf gegen Terrorismus

Der Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) ist die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit länderübergreifenden Sicherheitsanliegen sehr wichtig. 2010 hat sie Afghanistan die Teilnahme am *Workshop über weltweit gültige Rechtsinstrumente zur Terrorismusbekämpfung 2005 und die Einhaltung der darin vorgesehenen Bestimmungen in den nationalen Gesetzgebungen*, der am 29. und 30. April in Wien stattfand, am *OSZE-Workshop über die Förderung des „Public Key Directory“ der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO* am 27. und 28. Mai in Wien und an der *Expertenkonferenz über erfolgreiche Strategien, eine durchgreifende Politik und bewährte Verfahren im Kampf gegen den Terrorismus* am 14. und 15. Oktober in Astana ermöglicht.

Vom 27. September bis 8. Oktober 2010 hat sie in Koordination mit den Grenzteams des Konfliktverhütungszentrums einen Fortbildungskurs für 20 afghanische Grenzbeamte an der Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe (Tadschikistan) organisiert. Der Kurs wurde von einschlägigen Experten des österreichischen Bundesministeriums für Inneres geleitet und sollte den Teilnehmern die zur Erkennung gefälschter Dokumente erforderlichen Kenntnisse vermitteln und sie zur Weitergabe ihres Wissens befähigen. Vor dem Lehrgang in Duschanbe absolvierten die Teilnehmer einen Vorbereitungskurs in Kabul, der von der Polizeimission der Europäischen Union in Afghanistan (EUPOL) und einem Team des deutschen Polizeiprojekts (GPPT) geleitet wurde. Es handelte sich dabei um den 15. derartigen Lehrgang, der in der OSZE-Region seit September 2007 im Rahmen des ATU-Programms für die Sicherheit von Reisedokumenten stattfand.

## Aus- und Fortbildung in Drogenbekämpfung für afghanische Polizeikräfte

Die Gruppe Strategische Polizeianglegenheiten (SPMU) führt seit November 2007 in enger Zusammenarbeit mit dem Internationalen Zentrum für Drogenbekämpfung der gesamtrossischen Höheren Polizeiakademie in Domodedowo (Russische Föderation) Fortbildungskurse für die Bekämpfung des Drogenhandels für die afghanische Polizei durch. Bisher haben dreiunddreißig afghanische Polizeibeamte die Kurse absolviert, deren letzter im März 2010 stattfand.

Im Februar und März 2010 führte die SPMU in Duschanbe (Tadschikistan) an der Polizeiakademie und der Agentur für Drogenbekämpfung in enger Zusammenarbeit mit dem OSZE-Büro in Tadschikistan, dem tadschikischen Innenministerium und der tadschikischen Agentur für Drogenbekämpfung für 35 afghanische Polizeibeamte zwei

parallele Kurse für Drogenbekämpfung durch. Die Kurse wurden zur Gänze von der japanischen Regierung finanziert.

In einem zweiwöchigen Kurs, der am 1. November in Almaty begann, erhalten afghanische Polizisten von der SPMU eine Ausbildung, die sie zum Unterricht an der Polizeiakademie von Kasachstan befähigt. Der Kurs im Wert von 75.000 Euro wird zur Gänze von Kasachstan finanziert.

Weitere 15 afghanische Polizeiausbilder erhalten in Rahmen eines außerbudgetären Projekts, das Belgien und die Türkei gemeinsam finanzieren, eine zweiwöchige Fortbildung an der Türkischen Internationalen Akademie gegen Drogen und Organisiertes Verbrechen (TADOC) in Ankara.

## Wahlunterstützung in Afghanistan

Das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) hat im Auftrag des Ständigen Rates und auf Einladung des afghanischen Außenministers Zalmay Rassoul ein Wahlunterstützungsteam zu den Parlamentswahlen in Afghanistan am 18. September 2010 entsandt. Es wurde aus außerbudgetären Beiträgen von fünfzehn Teilnehmerstaaten und einem Kooperationspartner finanziert.

Die acht Experten aus sechs OSZE-Teilnehmerstaaten unter der Leitung von Hannah Roberts aus dem Vereinigten Königreich hielten sich fünf Wochen, vom 9. September bis 15. Oktober, in Afghanistan auf.

Die OSZE unterstützt seit 2004 Wahlen in Afghanistan und hat 2004, 2005 und 2009 Berichte mit Empfehlungen für künftige Verbesserungen des Prozesses veröffentlicht. Das Team für 2010 überprüfte dieses umfassende Paket von Empfehlungen und ermittelte Bereiche, die bei einer künftigen Wahlreform Vorrang haben sollten. Das BDIMR wird demnächst einen Bericht zu den Themen gesetzliche

Mitglieder des Wahlunterstützungsteams des BDIMR der OSZE im Gespräch mit Wahlfunktionären in Kabul. (OSZE/BDIMR)



Rahmenbedingungen, Schutz der Wählerrechte, Wahlverwaltung, Wählereintragung, Festlegung von Wahlbezirken, politische Parteien und einheimische Wahlbeobachtung herausgeben, der einen Anstoß zu einer weiteren Reform der Wahlen in Afghanistan geben soll.

## Engagement für Afghanistan im Rahmen des OSZE-Partnerschaftsfonds



Ein Experte aus Thailand erklärt Beamten aus Afghanistan und OSZE-Botschaftern die Aktivitäten eines Projekts. (Mae Fah Luang Foundation)

**2010 nahmen** zehn afghanische Beamte, darunter der für Drogenbekämpfung zuständige stellvertretende Innenminister, am *Workshop zur Bekämpfung des Anbaus unerlaubter Kulturen und zur Verbesserung von Grenzsicherheit und Grenzmanagement: Thailand als Fallstudie* teil, der vom 24. bis 28. Januar 2010 in den thailändischen Provinzen Chiang Mai und Chiang Rai abgehalten wurde. Ihre Teilnahme wurde durch finnische Beiträge zum 2007 geschaffenen Partnerschaftsfonds finanziert, der Kooperationspartnern die Teilnahme an OSZE-Aktivitäten ermöglichen soll.

Dazu kamen Beiträge aus den Vereinigten Staaten zum Partnerschaftsfonds, die weiteren vierzehn Vertretern aus Afghanistan die Teilnahme an mehreren Veranstaltungen ermöglichten, unter anderem an der *OSZE/Korea-Konferenz 2010* im Mai in Seoul, am *Wirtschafts- und Umweltforum* im Mai in Prag, an einem regionalen Seminar über Zoll- und Grenzdienst im Juli in Almaty sowie an drei Veranstaltungen zur Terrorismusbekämpfung [siehe Seite 36].

Aus dem Partnerschaftsfonds werden auch Aktivitäten finanziert, die Kooperationspartner dazu ermutigen sollen, die OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen zu übernehmen. Derzeit werden Dokumente zu den OSZE-Verpflichtungen, die Wahlbeobachtungsmethoden des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die vom BDIMR-Wahlunterstützungsteam nach seinem Einsatz in Afghanistan abgegebenen Empfehlungen in die Sprachen Dari und Paschtu übersetzt. Zugleich wird ein Experte für das weitere Engagement der OSZE für Afghanistan eingestellt, der dafür unter anderem zielgerichtete außerbudgetäre Projekte entwickeln soll.

# 15 Jahre OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina: Auf dem Weg zu einer vorbildlichen multiethnischen Gesellschaft

Von Valerie Hopkins



Die Mission der OSZE in Bosnien und Herzegowina ist die zweitgrößte Feldoperation der Organisation. Sie wurde nach dem *Allgemeinen Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina* (GFAP) eingerichtet, das im November 1995 in Dayton vereinbart und im Dezember 1995 in Paris unterzeichnet wurde, und den vierjährigen Krieg beenden sollte.

Die OSZE-Mission ist eine der wichtigsten Einrichtungen, die Bosnien und Herzegowina bei der entmutigenden Aufgabe helfen, sich selbst zu einer multiethnischen demokratischen Gesellschaft zu entwickeln. Sie nahm ihre Tätigkeit im Dezember 1995 mit dem konkreten Auftrag auf, freie und faire Wahlen zu organisieren, die Stabilisierung der Region zu fördern und die Menschenrechte zu gewährleisten. Derzeit verfügt sie über vierzehn Außenstellen und arbeitet mit zwölf Schwerpunktprogrammen.

Es folgen drei persönliche Berichte von langjährigen Mitarbeitern der Mission.

Die Mission hatte den Auftrag, Wahlen in Bosnien und Herzegowina in der Nachkriegszeit zu organisieren: eine schwierige Aufgabe, die die dringend nötigen Veränderungen herbeiführen und die Weichen für die Zukunft Bosniens stellen sollte. (OSZE)

## EIN GEMEINSAMES ZIEL FÜR UNSERE ARBEIT

„Ich war 18, als ich erstmals in das alte Hauptquartier im Zentrum von Sarajewo kam. Der Krieg war gerade zu Ende und ich hatte eine Stelle als Assistent und Dolmetscherin im Unterausschuss für Wahlanfechtung (EASC) bekommen, dem von der Provisorischen Wahlkommission der OSZE eingerichteten Justizorgan für Wahlbeschwerden.

Ich reiste viel mit einem der internationalen Ermittler der EASC durch das ganze Land, um Wahlbeschwerden von politischen Parteien, unabhängigen Kandidaten und gewöhnlichen Bürgern nachzugehen. Die Sicherheit war noch nicht verlässlich, die Grenzlinie zwischen den Teilgebieten sowohl real als auch psychologisch sehr spürbar. Ich erinnere mich lebhaft an den Adrenalinstoß, den ich jedes Mal verspürte, wenn wir an einem heiklen Fall arbeiteten.

Besonders viel Arbeit gab es vor und unmittelbar nach den Wahlen. Meine Kollegen und ich, wir arbeiteten bis spät am Abend, oft rund um die Uhr, an Wochenenden und Feiertagen, völlig selbstverständlich. Wir alle – und ich meine damit nicht nur die mit Wahlen befassten Kollegen, sondern die ganze Mission – waren uns dessen bewusst, dass wir wertvolle Arbeit leisteten, etwas, das den dringend erforderlichen Wandel in Gang bringen und bedeutsame Auswirkungen auf unser künftiges Leben haben würde. Und wir hatten Recht.

Heute, fast 15 Jahre später, arbeite ich immer noch für die OSZE. Die Verhältnisse haben sich verändert, Menschen kamen und gingen und es gibt neue Ziele. Doch ich möchte glauben, dass die Zielgerichtetheit und der Geist der frühen Jahre noch immer präsent sind und uns zu neuen Leistungen anspornen. Wir sind es uns selbst schuldig, uns kein geringeres Ziel zu setzen.“

— Maja Soldo arbeitet derzeit in der Verwaltung des Teilhaushalts der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.

## VERTRAUENSBLDENE MASSNAHMEN

„Zu Kriegsbeginn studierte ich in Sarajewo und während des Krieges war ich bei der Polizei. Anfang 1996 bekam ich einen Posten als Fahrer für die OSZE. Das war eine großartige Chance, nach so vielen Jahren schwieriger Lebensverhältnisse Arbeit zu haben und etwas zu verdienen. Nach einigen Monaten hatte ich die Chance, für den damaligen stellvertretenden Leiter der Mission für regionale Stabilisierung, Brigadegeneral Per Skov-Christensen zu arbeiten.

Unsere Abteilung war mit der äußerst anspruchsvollen Aufgabe der Vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen nach Anhang 1B Artikel II des Friedensübereinkommens von Dayton betraut, sollte aber auch bei der Umsetzung von Anhang 1B Artikel IV über Rüstungskontrolle mitarbeiten. Man konnte kaum glauben, wieder ganz normal und ohne Angst haben zu müssen nach Serbien, Montenegro und Kroatien fahren zu können, um gemeinsam Frieden und Vertrauen aufzubauen. Die OSZE-Missionen in der ganzen Region hielten immer an ihrer Neutralität fest.

Ich bin dankbar für diese Gelegenheit, all jenen, die für das Team der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina gearbeitet haben, für all ihre Bemühungen danken zu können, das Land meiner Kinder auf den Weg zum Wohlstand zu bringen.

— **Semin Numić, derzeit Assistent für Logistik in der Unterabteilung Rüstungskontrolle der Missionsabteilung für Sicherheitskooperation.**

## FÜR EINE VORBILDICHE MULTIETHNISCHE UND MULTIKULTURELLE GESELLSCHAFT IN BOSNIEN UND HERZEGOWINA

„Als ich von 1997 bis 2000 für die OSZE-Mission als Experte für Eigentumsrechte tätig war, erlebte ich mit, wie Menschen in der Hoffnung, ihr Heim wiederzubekommen, die OSZE als ihre letzte Zuflucht betrachteten. Es war ein zäher Prozess. Sobald wir unsere Hilfestellung bei der Abwicklung des Wiederinbesitznahmeverfahrens einer Familie beendet hatten, begann schon ein weiteres Verfahren für die Familie, die nun ihre vorübergehende Wohnstätte zu verlieren drohte. Trotzdem wahrte die OSZE ihre Integrität und ihr Image als neutraler Berater und mutiger Wächter über die Rechtsstaatlichkeit.

Dann kamen behutsamere, aber ebenso mühsame Reformen des Bildungswesens und der öffentlichen Verwaltung. Bei der Förderung dieser Prozesse hoffen wir, über die kurzfristigen Kompromisse, die nur dem Konflikt von 1995 ein Ende machen sollten, hinauszukommen und neue Strategien aufzunehmen, die es Bosnien und Herzegowina ermöglichen, eine vorbildliche multiethnische und multikulturelle Gesellschaft zu werden.

Vor kurzem hatte ich das Vergnügen, eine Initiative zu unterstützen, in deren Rahmen Amtsträger aus Teočak, einer der am wenigsten entwickelten Gemeinden in meinem Gebiet, 10 Stunden im Lastwagen unterwegs waren, um aus den Erfahrungen einer anderen Gemeinde, Posušje [vgl. den Bericht im OSZE Magazin 3 2010] zu lernen. Weder ethnische noch politische Zugehörigkeiten waren für die Wahl des Zielortes ausschlaggebend – das einzige Kriterium, das zählte, war die Suche nach einem guten Modell für die Planung der weiteren Entwicklung in Teočak“.

— **Faketa Pipal, Nationale Programmbeauftragte für Gemeindeentwicklung in der Außenstelle der Mission in Tuzla.**



Das erste Hauptquartier der Mission in Bosnien und Herzegowina im Zentrum von Sarajewo. (OSZE)

## ZEIGEN, DASS MULTIETHNISCHE ERZIEHUNG MÖGLICH IST

„Der Bezirk Brčko ist eine neutrale, selbstverwaltete administrative Einheit, die formal zu beiden Entitäten, der Republika Srpska und der Föderation Bosnien-Herzegowina gehört. Seit 1996 baut die OSZE Mission Brücken zwischen Menschen aus den getrennten Teilen des Bezirks Brčko. Sie hat bei der Durchführung der ersten demokratischen Wahlen, der Schaffung der ersten multiethnischen Versammlung und rechenschaftspflichtiger, transparenter demokratischer Institutionen geholfen. Der Bezirk Brčko ist nun als hoch entwickelte kommunale Selbstverwaltungseinheit und Vorbild für den Rest des Landes in Bezug auf ethnische Vielfalt, Good Governance und insbesondere Bildung anerkannt.

Die Mission förderte das multiethnische Bildungssystem von Brčko und ermöglichte die ersten Studienbesuche von Lehrern, Eltern und Schülern aus verschiedenen Teilen von Bosnien und Herzegowina im Bezirk Brčko. Während viele Leute im Land nicht glauben, dass ein einheitliches, multiethnisches Bildungssystem in der Praxis funktionieren kann, prägen sich die fröhlichen Gesichter der Lehrer aus Brčko und ihrer Schüler, die verschiedenen Volksgruppen angehören, gemeinsam in einer Klasse sitzen und nach demselben Lehrplan unterrichtet werden, unvergesslich ein und zeigen allem im Land, dass so etwas möglich ist.“

— **Karmelita Simić, Nationale Referentin für Bildungswesen, und Vanja Rikanović, Assistentin für Volksgruppenentwicklung in der Außenstelle in Brčko.**

Valerie Hopkins ist Redakteurin im Büro für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.

# Das erste Jahrzehnt des OSZE-Büros in Baku: Wachsenden Erwartungen gerecht werden

Von Rashad Huseynov

In den zehn Jahren, die seit Juli 2000 vergangen sind, als das OSZE-Büro in Baku seine Pforten öffnete, hat Aserbaidschan eine bemerkenswerte gesellschaftliche und politische Stabilität erlangt. Hohe Einnahmen aus Erdöl- und Erdgasexporten haben zu einem rasanten Wirtschaftswachstum geführt, die Armutsquote ist von 49 Prozent im Jahr 2001 auf 11 Prozent im vergangenen Jahr gesunken. Aserbaidschan ist neue internationale Verpflichtungen gegenüber dem Europarat und der Europäischen Union eingegangen.

All diese Entwicklungen haben sich natürlich auf die Arbeit des OSZE Büros ausgewirkt. Der erste Leiter des Büros, Alexander Cornelissen aus den Niederlanden, war bei einem Besuch in Aserbaidschan erst kürzlich beeindruckt von der Arbeit des Büros und den Veränderungen, die er in dem Land wahrnahm. „Die ungeheure Dynamik des Tätigkeitsprogramms der letzten zehn Jahre belegt die enge Verbindung, die zwischen Aserbaidschan und dem Büro in Baku besteht, seit es die Herausforderungen einer OSZE-Präsenz vor Ort angenommen hat“, kommentierte er.

In der politisch-militärischen Sicherheitsdimension lag der Schwerpunkt der Arbeit des Büros auf der Rechtsstaatlichkeit in all ihren Aspekten – bürgernahe Polizeiarbeit,

Grenzkontrolle, Umgang mit öffentlichen Versammlungen, Gleichstellung der Geschlechter und Polizeiausbildung – und auf der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen – wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, Korruption und Menschenhandel. Das Projekt für bürgernahe Polizeiarbeit begann 2005 als Pilotprojekt für eine einzelne Stadt und wurde seither auf elf Orte im ganzen Land, einschließlich in der Autonomen Republik Nachitschewan, ausgedehnt.

Der Kanadier John Macgregor ist Leiter des politisch-militärischen Referats des Büros. Er nahm seine Arbeit im Büro in Baku im September 2007 auf. „Ein paar Tage nach meiner Ankunft in Baku befand ich mich im Auto irgendwo in Aserbaidschan, um den einzigen Polizeixperten der Mission zu besuchen, der in Mingatschewir tätig war, wo er sich für die Einführung bürgernahe Polizeiarbeit an diesem Standort einsetzte“, erinnert sich Macgregor. „Seither haben sich unsere Bemühungen bezahlt gemacht, die Kriminalitätsraten zurückgehen lassen und dazu geführt, dass die Polizei in dieser Stadt heute wesentlich beliebter ist. Angesichts des Erfolgs dieses Pilotprogramms gab der Präsident von Aserbaidschan im Mai 2009 die Anweisung, landesweit Elemente bürgernahe Polizeiarbeit einzuführen. Meine Mitarbeiter und ich sind heute ständig in ganz Aserbaidschan unterwegs und drei Personen aus unserem Büro sind außerhalb von Baku im Einsatz, wo sie die lokalen Behörden bei der Durchführung des Programms für bürgernahe Polizeiarbeit unterstützen“, berichtet er.

Das politisch-militärische Referat hat auch ein Fünfjahresprojekt zur Modernisierung der Polizeiausbildung durchgeführt, in dessen Folge die Grundausbildung für Polizeirekruten von drei auf sechs Monaten verlängert wurde.

Angesichts des schnellen Wachstums der Wirtschaft Aserbaidschans hat sich die Tätigkeit des Büros in der wirtschaftlichen Dimension auf die Förderung von verantwortungsvoller Unternehmensführung und Transparenz sowie die Unterstützung kleiner und mittlerer Betriebe verlagert.

Der Leiter des Referats für Wirtschafts- und

Baku, 16 November 2009: Bilge Cankorel (rechts), der Leiter des OSZE-Büros in Baku, mit Vagif Sadigov, dem Stellvertretenden Außenminister von Aserbaidschan, bei einem Empfang anlässlich des 10-jährigen Bestehens des OSZE-Büros in Baku. (OSZE)





Umweltaktivitäten, Jan Olsson aus Schweden, glaubt, dass Aserbaidschan ein beträchtliches Wirtschaftspotenzial besitzt. „Ich war dabei, als unser Büro sich in regionalen Zentren wie Guba und Sheki mit Unternehmern traf“, erzählt er. „Sie wollen etwas über die Erfahrungen anderer Länder hören, weshalb es eine so rege Teilnahme örtlicher Unternehmer an unseren Fortbildungskursen gibt. Mit dieser Arbeit hilft unser Büro den kleinen und mittleren Unternehmen, ihre Geschäftspraktiken zu verbessern. Wir treten auch für eine transparentere und umweltfreundlicher Gesellschaft ein“, sagt Olsson.

Dem Büro ist es auch gelungen, größere Umweltsorgen zu thematisieren: Wasserbewirtschaftung, Zugang zu Informationen im Umweltbereich, Erziehung zum Umweltschutz und Dialog über die Energiepolitik – einschließlich erneuerbarer Energie. Es unterstützt Aserbaidschans Beteiligung an der Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC.

In der menschlichen Dimension fördert das Büro seit Anbeginn die Rechtsstaatlichkeit und unterstützt dazu im ganzen Land Rechts- und Gerichtsreformen. Es beobachtet Prozesse und Haftverfahren, bietet Aus- und Fortbildung an und sensibilisiert die Öffentlichkeit für Mechanismen, die dafür sorgen, dass die Menschenrechte vollständig ausgeübt werden können.

„Ich freue mich darüber, dass wir sowohl mit den Behörden als auch mit der Zivilgesellschaft in enger Zusammenarbeit die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte in Aserbaidschan betreiben. Ich hoffe, dass sich das mit unserem Beitrag in den nächsten Jahren allmählich bessern wird“, sagt Monica Martínez aus Spanien, Leiterin des Referats für Rechtsstaatlichkeit. „Ich bin besonders stolz darauf, dass wir mit unseren Aktivitäten für Aus- und Fortbildung und den Aufbau von Kapazitäten in den letzten Jahren alle Gruppen von Rechtsberufen, darunter auch Strafverteidiger, erreicht haben, was hoffentlich einen verstärkten Menschenrechtsschutz in Aserbaidschan bewirken wird“, merkt sie an.

Im Rahmen des 2006 aufgenommenen Demokratisierungsprogramms hat das Büro geholfen, die Durchführung von Wahlen, demokratische Regierungsführung und die

Medienfreiheit durch Lobbying und Qualifizierungsaktivitäten sowie gemeinsame Projekte zu unterstützen, die gemeinsam mit der Regierung, der Zivilgesellschaft und den Medien, vor allem dem öffentlichen Rundfunk ITV durchgeführt wurden. Es hat auch eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung und Befürwortung entscheidender Gesetze gespielt, darunter das *Gesetz gegen häusliche Gewalt*, das *Gesetz über den Zugang zur Information* und laufende Bemühungen, Diffamierung zu entkriminalisieren.

„Es gibt ermutigende Zeichen dafür, dass die Zeit für eine Entkriminalisierung endlich reif ist“, sagt die Leiterin des Demokratisierungsprogramms, Jacqueline Carpenter aus den USA. „Wir glauben, dass das ein großer Schritt in Richtung Pressefreiheit in Aserbaidschan sein wird. Durch unser Eintreten für eine Selbstregulierung der Medien und die Ausarbeitung von Gesetzen mit den Behörden und der Zivilgesellschaft hoffen wir, eine Dynamik zu unterstützen und diesen Prozess voranzubringen“, erläutert sie.

All das war nur dank einer beträchtlichen Ausweitung des Büros möglich. Die Zahl der internationalen Mitarbeiter erhöhte sich von fünf auf zwölf, die augenblicklich aus neun verschiedenen Staaten kommen, denen derzeit 26 nationale Mitarbeiter gegenüber ursprünglich fünf zur Seite stehen.

Botschafter Bilge Cankorel aus der Türkei ist derzeit der fünfte Leiter des Büros, nach Botschafter Cornelissen, dem Briten Peter Burkhard, Maurizio Pavesi aus Italien und José-Luis Herrero aus Spanien.

Er unterstreicht, dass „das OSZE-Büro in Baku vor dem Hintergrund zunehmender Herausforderungen und wachsender Erwartungen in Erfüllung seiner mandatsgemäßen Aufgaben eine ausgezeichnete Zusammenarbeit und einen ausgezeichneten Dialog mit der Regierung, der Zivilgesellschaft, oppositionellen Kreisen und den Massenmedien unterhält“.

„Das Büro wird auch weiterhin die Regierung und die Zivilgesellschaft in ihren Bemühungen um Fortschritt in allen drei Dimensionen der OSZE unterstützen und dabei die besonderen Bedürfnisse Aserbaidschans im jeweiligen Bereich berücksichtigen“, schließt Cankorel.

Rashad Huseynov ist Nationaler Referent für Presse und Öffentlichkeitsarbeit im OSZE Büro in Baku.

# Das OSZE-Büro in Eriwan: Zehn Jahre auf dem Weg der Demokratie

Von Gohar Avagyan

Im Dezember 1999 wurde mir eine Stelle im OSZE-Büro in Eriwan angeboten, das in Kürze eingerichtet werden sollte; der Name sagte damals einem Durchschnittsarmenier nicht viel. Eine kleine Gruppe von Ausländern aus verschiedenen Ländern nahm mich sehr herzlich in ihrer Mitte auf. Ich konnte mir damals nicht vorstellen, dass ich ein Drittel meines Lebens in dieser Organisation verbringen würde. Die erste Frage, die mir durch den Kopf ging, war: Wie werden diese Leute, alle

„Was mir immer in Erinnerung bleiben wird, ist der Moment, als ich nach mehr als 20 Jahren zum ersten Mal wieder nach Eriwan kam; es war Ende November am frühen Morgen, als ich aus dem Flugzeug von Wien kommend stieg.

Mit nichts als dem Auftrag, das Büro aufzubauen und auf Basis eines äußerst breiten Mandats die Arbeit aufzunehmen. Das internationale Team war schon zusammengestellt, sollte aber nicht vor Januar eintreffen. Wir hatten ein Budget, aber bis der Verwaltungsreferent einige

Wochen nach mir ankam, hatten wir nirgends Platz für ein Büro, keine Ausstattung, keine Fahrzeuge, kein Bankkonto, und – was noch wichtiger war – keine einheimischen Mitarbeiter. Dass wir es schafften, noch vor Ende Februar einsatzbereit zu sein, verdanken wir sowohl unserem Glück als auch der großzügigen Hilfe und herzlichen Aufnahme durch die Institutionen und Menschen, mit denen wir in Zukunft arbeiten sollten. Armenien war der Ort, wo man einen kleinen Samen säen und

zuschauen konnte, wie daraus rasch eine blühende Pflanze heranwuchs.“

— Botschafter Roy Reeve, erster Leiter des Büros, 2000-2003

Büro hat mitgeholfen, in Armenien eine auf Bürgernähe abgestellte Polizeiarbeit einzuführen. Es hat an der Reform der Polizeiausbildung und an einer effizienten demokratischen Kontrolle der Streitkräfte mitgewirkt.

Das Projekt, 872 Tonnen des hochgiftigen Raketentreibstoffs *Mélange* – ein Erbe der Sowjetzeit – zu recyceln und daraus einen sicheren mineralischen Dünger für landwirtschaftliche Zwecke herzustellen, fand Anerkennung als eine der hervorragendsten Leistungen des

Fachleute auf ihrem Gebiet, aber von ganz unterschiedlicher Herkunft, irgendetwas gemeinsam zustande bringen können? Wie meine nächsten zehn Jahre in diesem Büro zeigen würden, konnten sie eine ganze Menge bewirken.

Das OSZE-Büro in Eriwan begann als kleiner Feldeinsatz mit einem Stab von zehn Personen; heute sind es 56 Personen, sieben davon internationale Mitarbeiter. Sie haben mit großem Einsatz in Armenien zuverlässige rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen, die Wahlen, Medien und die Bekämpfung des illegalen Handels im Einklang mit internationalen Standards und den OSZE-Verpflichtungen regeln. Eine weitere wichtige Zielrichtung der Arbeit unseres Büros war die Stärkung der fachlichen Kapazitäten der zentralen Institutionen.

In der politisch-militärischen Dimension sind die langfristigen Aktivitäten zum Aufbau einer Polizei besonders erwähnenswert. Das

Büros in Eriwan und der OSZE im allgemeinen. Es war ein Pionierprojekt für ähnliche Projekte in der gesamten OSZE.

Das Büro hat durch wirtschaftliche Maßnahmen zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen und zur Korruptionsbekämpfung zur sozialen Stabilität in Armenien beigetragen. Seine Außenstelle in der entlegenen Region Syunik befasst sich mit den ökonomischen und ökologischen Herausforderungen in dieser sensiblen Region.

„Die erfolgreichste Aktion während meiner Zeit als erster Wirtschafts- und Umweltberater des Büros war die Gründung des ersten armenischen Aarhus-Zentrums“, erinnert sich Frank Evers, der von 2000 bis 2003 in Eriwan war. „Den Anstoß gaben junge armenische Umweltschützer, die uns baten, mit ihnen gemeinsam eine Kampagne für die Ratifizierung der UNECE *Aarhus-Konvention* aufzuziehen – und daraus entwickelte sich ein gemeinsames Unterfangen, für das sich viele Freunde und Kollegen innerhalb und außerhalb der Regierung einsetzten.“ Die 15 Aarhus-Zentren, die in Armenien aktiv sind, spielen heute eine wichtige Rolle für die Einbindung insbesondere der ländlichen Bevölkerung in nachhaltige Lösungen von Umweltproblemen, und sind Austragungsort heftiger Umweltdiskussionen.

In der menschlichen Dimension hat sich das Büro in Eriwan für die Ombudsmann-Einrichtung stark gemacht, die Gleichstellung der Geschlechter gefördert, die Jugend zur Teilnahme an demokratischen Prozessen ermutigt und die Medienfreiheit vorangebracht. Es hat mit staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet, um den Menschenhandel zu bekämpfen sowie eine effiziente Migrationspolitik zu entwickeln und umzusetzen.

Zu den wichtigsten Leistungen des Büros auf strafrechtlichem Gebiet zählen die Schaffung und der gemeinsam mit Justizministerium und einschlägigen NGOs sichergestellte Einsatz öffentlicher Gruppen für die begleitende Kontrolle von Strafvollzugseinrichtungen und Polizeigefängnissen. „Besonders gut in Erinnerung ist mir der intensive Austausch mit allen aktiven Partner“, erzählt Christine Mardrossian, die erste Menschenrechtsreferentin des Büros. „Das hat viel dazu beigetragen, die Isolierung der staatlichen Stellen aufzubrechen und sie für die Zivilgesellschaft und eine öffentliche Kontrolle zugänglich zu machen. Die Einrichtung eines Monitorings für Gefängnisse gab den zivilgesellschaftlichen Organisationen einen Rahmen für die Zusammenarbeit“, setzt sie fort. „Als ich 2009 wieder nach Armenien kam, habe ich mit großer Freude

Roy Reeve (Mitte) mit  
Mitarbeitern bei seinem  
Abschied vom Büro 2003.  
(OSZE)



festgestellt, dass die Gruppe nach wie vor funktioniert und sogar ein Monitoring für die Polizei eingerichtet worden war“, fügt sie hinzu.

Botschafter Vladimir Pryakhin war von 2003 bis 2007 der zweite Missionsleiter des Büros.

„Ich erinnere mich noch gut, wie sehr ich mich über die Mitteilung von meiner Bestellung für Eriwan gefreut habe“, erinnert er sich. „Botschafter Alexander Alexseev, Vertreter der Russischen Föderation bei der OSZE, rief mich aus Wien an: „Sie gehen als erster russischer Leiter einer OSZE-Feldmission in die Geschichte ein“. Es war eine große Ehre und Verantwortung. Das Team in Eriwan ist zahlenmäßig nicht groß. Aber es ist ein einmaliges und hervorragendes Beispiel dafür, wie ein internationales Team die Interessen der Völkergemeinschaft vertreten kann, indem es einem gerade erst unabhängigen Land bei der Stärkung seines nationalen Staatsbewusstseins und dem Demokra-tieaufbau hilft.“

Botschafter Sergei Kapinos, der jetzige Leiter des Büros in Eriwan, stellt fest: „Eine Bilanz über die zehn Jahre der Tätigkeit des Büros zu ziehen, ist nicht leicht. Es gab sowohl Erfolge als auch Rückschläge für die Entwicklung des Landes wie für die Arbeit unsers Büros. Wichtig ist jedoch die Tatsache, dass Armenien heute nicht mehr dasselbe Land wie vor zehn Jahren ist. Es hat in einigen wichtigen Bereichen, wie Rechtsreform, demokratische Institutionen und verstärkte Einbindung der Öffentlichkeit in die Kontrolle der Arbeit der Regierung beträchtliche Fortschritte gemacht. Ich bin sicher, dass unser Büro seinen Teil zu diesen Prozessen beigetragen hat.“

„Ich sehe auch, dass es noch einiges zu tun gibt; wir sind bereit, der armenischen Regierung, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit bei der Überwindung der Schwierigkeiten auf dem Weg zum Aufbau eines demokratischen Staates im Einklang mit den OSZE-Grundwerten und -Prinzipien Hilfestellung zu leisten“, sagt er abschließend.

Gohar Avagyan ist nationale Referentin für Öffentlichkeitsarbeit im OSZE-Büro in Eriwan.

Aarhus-Zentrum Gavar.  
Allein im Jahr 2009  
empfangen die Aarhus-  
Zentren in Armenien  
20.000 Besucher,  
führten 153 öffentliche  
Anhörungen und  
Diskussionen durch  
und veranstalteten  
2.000 Seminare und  
Kurse. Auf der Aarhus-  
Website [www.aarhus.am](http://www.aarhus.am)  
sind über 13.000  
Benutzer registriert.  
(Aarhus-Zentrum  
Gavar)



Botschafter Sergei  
Kapinos, der Leiter  
des OSZE-Büros  
in Eriwan, pflanzt  
einen Baum auf  
dem Gelände der  
Staatlichen Universität  
Eriwan aus Anlass des  
Internationalen Tages  
der Erde am 22. April  
2009. (OSZE)



Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist in 56 Staaten aktiv, um durch politischen Dialog über gemeinsame Werte und durch praxisbezogene Arbeit Stabilität, Wohlstand und Demokratie zu fördern und auf diesem Wege nachhaltige Verbesserungen zu bewirken.

[osce.org/publications](https://osce.org/publications)  
e-mail: [oscemagazine@osce.org](mailto:oscemagazine@osce.org)