

Die internationale Sozialisation postsozialistischer Staaten: Die Rolle der OSZE und des Europarats

Einführung

Die Literatur zur Transformation und Demokratisierung postsozialistischer Staaten widmet der Rolle internationaler Organisationen nur wenig Aufmerksamkeit. Diese Lücke wird jedoch gegenwärtig von der zunehmenden Forschung zur internationalen Sozialisation des ehemaligen Ostblocks geschlossen.¹ Die Hauptthese ist dabei, dass internationale Organisationen aktiv an einem Prozess beteiligt sind, der auf die Einführung neuer Mitglieder in von der westlichen Wertegemeinschaft bevorzugte Verhaltensweisen abzielt.² Dieses vielversprechende Forschungsfeld neigt allerdings dazu, sich auf die „üblichen Verdächtigen“ zu konzentrieren, namentlich die EU und die NATO, während der Europarat und die OSZE nur kurz gestreift werden. Den Untersuchungen zur internationalen Sozialisation im neuen Europa liegt die Annahme zugrunde, dass internationale Organisationen nur dann als Sozialisationsinstanz von Bedeutung sind, wenn sie entweder über umfangreiche finanzielle Mittel verfügen, wie die EU, oder die Fähigkeiten zur Kriegführung koordinieren, wie die NATO. Dies ist jedoch eine stark vereinfachende Sichtweise.

In diesem Beitrag vertreten wir die Auffassung, dass sowohl der Europarat als auch die OSZE eine wichtige Rolle in der internationalen Sozialisation Osteuropas, Südosteuropas, des Kaukasus und – im Falle der OSZE – Zentralasiens spielen. Zunächst zeigen wir, dass sich beide Organisationen trotz ihres sehr unterschiedlichen vorherigen institutionellen Werdegangs nach 1989 zu wichtigen normsetzenden Unternehmern entwickelt haben, die die postsozialistischen Länder dabei unterstützen, sich nach westlichem Vorbild umzugestalten. Anschließend untersuchen wir die Grundlagen ihres Sozialisationspotenzials und zeigen ihre Grenzen als Sozialisationsinstanzen auf. Im folgenden Abschnitt vergleichen wir die Sozialisationstechniken, die beide Organisationen einsetzen, um Regierungen dazu zu motivieren, ihre institutionellen Erwartungen zu erfüllen. Das rückt wichtige Unterschiede zwischen Europarat und OSZE in den Blickpunkt, die wir auf Unterschiede in ihren institutionellen Strukturen zurückführen. Schließlich arbeiten wir die relati-

1 Vgl. Ronald H. Linden (Hrsg.), *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Lanham/MD 2002, sowie die Papiere für den Workshop „International Institutions and Socialization in the New Europe“, Florenz, 22.-23. Februar 2002.

2 Diese Definition von Sozialisation ist angelehnt an: James Barnes/Marshall Carter/Max Skidmore, *The World of Politics*, New York 1980, S. 35.

ven Vor- und Nachteile der beiden Sozialisationsinstanzen heraus und untersuchen, in welchem Umfang ihre Sozialisationsaktivitäten von bedeutenden Synergien oder aber Doppelungen gekennzeichnet sind.

Das gemeinsame Ziel beider Organisationen: Die Förderung menschlicher Sicherheit im Osten

Während des Kalten Krieges unterschieden sich die politischen Zielsetzungen von Europarat und OSZE erheblich. Ersterer war als Verteidiger und Förderer von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ins Leben gerufen worden. Als Menschenrechtsorganisation trug er bedeutend zur Entwicklung der westeuropäischen politischen Systeme nach 1949 bei, insbesondere durch die Europäische Menschenrechtskonvention. Die KSZE hingegen war als gesamteuropäische Sicherheitsinstitution gegründet worden mit dem Ziel, die Ordnung des Kalten Krieges in Europa zu stabilisieren und sie zugleich menschlicher zu machen. Die Macht der Normen der Schlussakte von Helsinki, vor allem das Prinzip VII des Dekalogs, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, und Korb III, der die Zusammenarbeit im humanitären Bereich regelt, spielten beim Untergang des Kommunismus eine wichtige Rolle.

Seit dem Zusammenbruch des Ostblocks und dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens haben der Europarat und die OSZE zusätzliche organisatorische Aufgaben entwickelt, die darauf abzielen, im Osten „Ordnung zu schaffen“ – wie es ein hochrangiger Diplomat im Interview mit uns ausdrückte.³ Die westeuropäische Menschenrechtsorganisation dehnte sich nach Osten aus und gab sich neue Strukturen und Programme, um besser zur Entwicklung liberaler und demokratischer politischer Systeme in Osteuropa, Südosteuropa und im Kaukasus beitragen zu können. Die Sicherheitsinstitution des Kalten Krieges verlagerte ihrerseits den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf Konfliktverhütung, Konfliktbearbeitung und Konfliktnachsorge im Osten, namentlich auf der Grundlage ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. Das Ergebnis dieser Anpassungsprozesse ist, dass Europarat und OSZE eine sehr ähnliche Mission im Osten betreiben, auch wenn sie ihre angestammten Ziele weiterverfolgen.⁴ Welches sind nun aber die grundsätzlichen Überzeugungen und Kausalannahmen, in denen die Sozialisationsaktivitäten von Europarat und OSZE konvergieren?

3 Interview mit einem hohen Diplomaten eines osteuropäischen Staates, dessen Aufgabenbereich bis Anfang des Jahres sowohl den Europarat als auch die OSZE umfasste, 3. März 2003 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Zum Beispiel spielt die OSZE auch weiterhin eine wichtige Rolle in der Rüstungskontrolle – hier ist u.a. ihre Beteiligung am *Open-Skies*-Vertrag, an VSBM und am KSE-Vertrag zu nennen –, während der Europarat nach wie vor führend in der Konkretisierung und Erweiterung europäischer Rechtsnormen ist.

Grundsätzliche Überzeugungen sind normative Ideen darüber, was richtig und was falsch ist. Im Fall von Europarat und OSZE lautet die grundlegende normative Überzeugung, dass der maßgebliche Bezugspunkt der Innenpolitik die *menschliche Sicherheit* ist. Mit diesem Begriff meinen wir die Sorge über das Leben und die Würde des Menschen, einschließlich der sinnvollen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.⁵ Menschliche Sicherheit bedeutet also die Befreiung von unterdrückerischen Machtstrukturen und die Förderung von Institutionen, die zivile, politische und wirtschaftliche Rechte garantieren. In einigen Fällen bedeutet die Förderung menschlicher Sicherheit die Beschränkung staatlicher Macht, in anderen hingegen die Stärkung der Fähigkeiten staatlicher Institutionen, die Sicherheit des Einzelnen, aber auch des ganzen Volkes zu gewährleisten. Darüber hinaus sind Europarat und OSZE als Institutionen der europäischen internationalen Gesellschaft verpflichtet, das Prinzip der menschlichen Sicherheit im Kontext der territorialen Integrität und souveränen Gleichheit der Mitglieder dieser Staatengesellschaft zu fördern.⁶

Die Verpflichtung des Europarats, am Aufbau menschlicher Sicherheit in Osteuropa mitzuwirken, ist unter anderem in der Gipfelerklärung von Wien aus dem Jahr 1993 niedergelegt.⁷ In ihr verpflichteten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die Organisation dazu, bei der Unterstützung des Übergangs zur Demokratie und dem Schutz der Menschenrechte im Osten eine Schlüsselrolle zu spielen. Und spätestens seit der Charta von Paris für ein neues Europa ist „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE“.⁸ Kurz gesagt ist der weltanschauliche Mittelpunkt sowohl des Europarats als auch der OSZE die grundsätzliche Überzeugung, dass Staaten gut daran tun, die Menschen, ihre Rechte und ihre Würde, ins Zentrum ihrer Politik zu stellen. Die beiden Organisationen erarbeiteten eine Fülle von Normen, durch die der Begriff der menschlichen Sicherheit in Form präziser Handlungsvorschriften und -verbote konkretisiert wird.

5 Vgl. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Veröffentlichung für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, Bonn 1994, S. 27.

6 Dieser pragmatische Ansatz der beiden Organisationen, der versucht, die Agenda der menschlichen Sicherheit auch für politische Entscheidungsträger zu öffnen, steht in starkem Kontrast zu der Ansicht kritischer Wissenschaftler, die aus normativen Gründen gegen die Einbettung menschlicher Sicherheit in staatszentrierte Politikrahmen sind und stattdessen das Prinzip der menschlichen Sicherheit als Mittel zur Stärkung der Weltgesellschaft auf Kosten der internationalen Gesellschaft fördern.

7 Vgl. Vienna Summit Declaration, 9. Oktober 1993, in: <http://cm.co.e.int/ta/decl/1993/Vienna%20Summit%20Declaration.htm>.

8 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 462.

Eng verbunden mit diesem normativen Gedanken sind zwei Kausalannahmen, d.h. Annahmen über Ursache-Wirkung-Beziehungen. Für den Europarat und die OSZE ist die Nichtachtung menschlicher Sicherheit durch Staaten nicht nur eine illegitime Verletzung der Bürgerrechte, sondern auch der Beweis für die Unkenntnis darüber, wie man effektiv regiert, ohne Sicherheitsrisiken auf nationaler und internationaler Ebene heraufzubeschwören. Nach dieser Kausalannahme ist „eine freie Gesellschaft, die jedem die volle Teilhabe am öffentlichen Leben gestattet, eine Absicherung gegen Konflikt und Instabilität“.⁹ Im Kontext des Europarats spiegelt das Konzept des „demokratischen Friedens“, das auf dem bereits erwähnten Wiener Gipfeltreffen erarbeitet wurde, die Überzeugung wider, dass eine umgekehrte Korrelation zwischen innerstaatlicher Gewalt und Krieg einerseits und Institutionen, die bürgerliche, politische und wirtschaftliche Rechte garantieren, andererseits besteht. Eine zweite wichtige Kausalannahme besagt, dass die Förderung menschlicher Sicherheit in postsozialistischen Ländern Gegenstand internationaler Regelung und Zusammenarbeit sein sollte. Jahrzehnte des Kommunismus und die präkommunistische Geschichte der ehemaligen Ostblockstaaten haben ein soziales und politisches Erbe hinterlassen, das häufig ein ernstes Hindernis für die Implementierung des Prinzips der menschlichen Sicherheit darstellt. Daher sind Hilfe, Ermutigung und manchmal auch Druck durch internationale Organisationen notwendig, um sicherzustellen, dass innenpolitische Reformen die erhofften Veränderungen bewirken.

Bis jetzt haben wir dargelegt, dass Europarat und OSZE osteuropäische Staaten dahingehend sozialisieren wollen, dass sie eine Form der Politik sowie Gesetze und Institutionen annehmen, die das Wohlergehen der Menschen fördern. Das führt uns zu der Frage nach dem Einfluss der beiden Organisationen, der sie in die Lage versetzt, eine solche sozialisierende Rolle zu spielen.

Die Grundlagen des Sozialisationspotenzials von Europarat und OSZE

Eines der Hauptmerkmale der Organisationsstruktur von Europarat und OSZE ist, dass ihren Organen keine nennenswerten militärischen oder finanziellen Ressourcen zur Unterstützung institutioneller Beschlüsse zur Verfügung stehen. Dieser Mangel scheint darauf hinzudeuten, dass die beiden Organisationen strukturell nicht in der Lage sind, eine bedeutende Rolle bei der internationalen Sozialisation des Ostens zu spielen. Die Hauptströmung der Theorie der internationalen Beziehungen stützt diese Wahrnehmung.

Ein wesentlicher Strang der Theoriebildung zur internationalen Politik bedient sich rationalistisch-materialistischer Ansätze. Ihr konstitutives Merkmal ist, dass sie Politik auf das Berechenbare reduzieren und die Gründe für poli-

9 ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments. A Reference Guide, Warschau 2001, S. xiv.

tisches Handeln auf materielle Faktoren begrenzen. Durch dieses theoretische Prisma betrachtet wird internationale Sozialisation als ein Prozess verstanden, der durch die Verwendung von Zuckerbrot und Peitsche seitens internationaler Akteure bewirkt, dass die Zielländer zuerst ihre Politik und schließlich ihre Präferenzen ändern.¹⁰ Eine solche Sichtweise führt unvermeidlich zu einer pessimistischen Bewertung des Sozialisationspotenzials des Europarats und der OSZE.

Beiden Organisationen fehlen die Mittel, um Staaten starke materielle Anreize zur Änderung ihrer Politik zu bieten. Das unterscheidet sie von Organisationen wie EU und NATO, die sich ihrer materiellen Mittel bedienen können, um die Staaten des Ostens zu sozialisieren, indem sie ihnen als „Zuckerbrot“ erhebliche materielle Vorteile, namentlich Sicherheitsgarantien und Gelder anbieten. So beruht das Sozialisationspotenzial der NATO in den Beitrittskandidatenländern weitgehend auf ihrem Versprechen – das zudem durch robuste militärische Fähigkeiten glaubwürdig wird – den Schutz, der sich aus Artikel 5 ergibt, auf sie auszudehnen, wenn sie sich den NATO-Prinzipien gemäß verhalten. Die EU hat Programme wie PHARE, das Vorbeitrittsprogramm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung SAPHARD sowie das strukturpolitische Vorbeitrittsinstrument ISPA entwickelt, um den Kandidatenländern vor dem Beitritt technische und substanzielle finanzielle Unterstützung zukommen zu lassen, und sie winkt mit dem Versprechen eines noch größeren Anteils an ihren Mitteln, wenn die Länder dem Club erst einmal angehören.

Weder der Europarat noch die OSZE haben in dieser Hinsicht so viel zu bieten wie die EU oder die NATO. Obwohl der Europarat, vor allem durch seine länderübergreifenden Arbeitsprogramme (*Intergovernmental Activities*), Ländern erhebliche Mittel zur Verfügung stellt, reichen diese Mittel doch bei weitem nicht an die der EU heran.¹¹ Die OSZE ist sogar noch schlechter ausgestattet als der Europarat und fungiert eher als Katalysator, der bei den „Partnerorganisationen“ wie den Vereinten Nationen oder Einzelstaaten Lobbyarbeit betreibt, damit diese Hilfsprogramme unterstützen oder Mittel zur Lösung bestimmter Probleme zur Verfügung stellen. Darüber hinaus verfolgen weder der Europarat noch die OSZE – im Gegensatz zu EU und NATO – eine strikte Auflagenpolitik, die von den Ländern bestimmte politische Vorleistungen verlangt, bevor sie in die Organisation aufgenommen oder materiell unterstützt werden. Daher machte die OSZE die Aufnahme der Nachfolgestaaten der Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawien nicht von der Einhaltung der Prinzipien der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahr 1990 abhängig.

10 Vgl. G. John Ikenberry/Charles A. Kupchan, Socialization and Hegemonic Power, in: *International Organization* 3/1990, S. 283-315.

11 Im Jahr 2003 stehen im Rahmen der *Intergovernmental Activities* 64 Millionen Euro zur Verfügung zur Verfügung.

Der Europarat war nicht ganz so nachsichtig. Er machte die Mitgliedschaft immerhin von der Einhaltung der Prinzipien nach Artikel 3 seines Statuts abhängig;¹² in der Praxis verwässerte er diese rechtlichen Kriterien jedoch, indem er politischen Überlegungen eine große Rolle in seiner Erweiterungspolitik einräumte. Und schließlich können beide Organisationen die Mitgliedschaft von Staaten im Falle eklatanter Verstöße gegen ihre Prinzipien zwar suspendieren, halten sich damit allerdings sehr zurück.¹³ Die OSZE griff ein einziges Mal zu dieser Maßnahme, als sie 1992 Jugoslawien suspendierte. Der Europarat suspendierte den besonderen Gaststatus des jugoslawischen Parlaments im Jahre 1992 und den des belarussischen Parlaments 1997. Hier zeigt sich, warum eine rationalistisch-materialistische Sicht internationaler Sozialisation dem Europarat und der OSZE jegliche wirkliche Bedeutung abspricht. Sie haben nur sehr begrenzte Möglichkeiten, materielle Anreize zu bieten, und kaum den politischen Willen, mit der Suspendierung der Mitgliedschaft zu drohen. Dieser zweifache Mangel macht sie aus dieser Sicht zu unfähigen Sozialisierungsinstanzen.

Diese Einschätzung beruht jedoch auf einer einseitigen Sichtweise in Bezug auf die Macht internationaler Organisationen, einer Sichtweise, die nicht berücksichtigt, dass ideelle Faktoren wie Grundsätze und Kausalannahmen eigenständige Determinanten des sozialen Lebens sind. Wenn wir uns statt der einfachen materialistischen Ontologie einer komplexeren zuwenden, nach der die Realität sowohl aus Materie als auch aus Ideen besteht, können wir erkennen, dass auch Organisationen mit geringen materiellen Kapazitäten einflussreiche Sozialisationsinstanzen sein können. Vorausgesetzt, sie werden als legitime Vertreter einer konsensualen normativen Ordnung anerkannt, können internationale Organisationen sich bei der Sozialisation von Staaten auf die Macht der Normen stützen.¹⁴ Diese Macht rührt von der Identifikation der Sozialisanden mit den Werten, die die internationalen Institutionen verkörpern, her. Weil Nichtmitgliedstaaten die dominante Gruppe der Mitglieder der Organisationen bewundern und dazugehören wollen, räumen sie diesen Organisationen die Autorität ein, die Prinzipien, auf denen ihre innere politische Ordnung basiert, zu beeinflussen. Kurz gesagt beruht das Sozialisationspotenzial internationaler Organisationen, die nicht über materielle Macht verfügen, auf deren normativer Attraktivität. Da sowohl der Europarat als auch die OSZE legitime Vertreter der westlichen Wertegemeinschaft sind, verfügen beide über ein bedeutendes Sozialisationspotenzial gegenüber dem Osten.

12 „Jedes Mitglied des Europarates erkennt den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und den Grundsatz an, dass jeder, der seiner Hoheitsgewalt unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden soll (...)“, Satzung des Europarates, Artikel 3.

13 Diese Tatsache wird von Kritikern immer wieder angeführt. Vgl. Milada Anna Vachudova, *Peaceful Transformations in East-Central Europe*, in: Michael E. Brown (Hrsg.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge 1996, S. 104.

14 Vgl. Frank Schimmelfennig, *Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues*, in: Linden, a.a.O. (Anm 1), S. 14.

Es ist zwar wichtig darauf hinzuweisen, dass Europarat und OSZE wichtige Akteure im Prozess der internationalen Sozialisation sind, wir erkennen jedoch auch ihre Grenzen im Vergleich zur EU und zur NATO. Verglichen mit Letzteren sind Europarat und OSZE bei der Steuerung der postsozialistischen Staaten eindeutig „Nischenakteure“. Zunächst einmal sind – wenn die anderen Faktoren gleich sind – Organisationen mit sowohl materieller als auch normativer Macht wie EU und NATO mächtigere Sozialisationsinstanzen. Zweitens nimmt das Sozialisationspotenzial von Europarat und OSZE mit wachsender politisch-kultureller Distanz der zu sozialisierenden Länder zu den Werten, die sie verkörpern, ab. Je größer die politisch-kulturelle Distanz ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Länder sich stark mit der westlichen Wertegemeinschaft identifizieren und ihr angehören wollen. So ist beispielsweise im Falle von Staaten wie Turkmenistan und Usbekistan die Dissonanz zwischen den Normen, die innenpolitisch institutionalisiert sind, und jenen, für die die OSZE eintritt, ziemlich groß. In solchen Fällen ist die Wirkung internationaler Sozialisationsinstanzen auf die inneren Verhältnisse von Staaten wahrscheinlich sehr begrenzt, es sei denn, sie verfügen über einen starken materiellen Hebel, um bedeutende innenpolitische Veränderungen in Gang zu setzen.

Ein dritter und damit zusammenhängender Punkt ist, dass selbst im Falle von Ländern, die sich mit der westlichen Wertegemeinschaft durchaus identifizieren, das Sozialisationspotenzial von Europarat und OSZE doch erheblich dadurch erweitert wird, dass die internationalen Organisationen in Europa miteinander verzahnt sind. Kurz und bündig heißt das: Der Weg nach Brüssel führt über Straßburg und Wien. Europarat und OSZE können die Chancen von Kandidatenländern, der EU und der NATO beizutreten, d.h. Zugang zu Geldern und Sicherheitsgarantien zu erhalten, dadurch beeinflussen, dass sie ihnen in Bezug auf die Minderheitenrechte, die Menschenrechte etc. ein einwandfreies „Gesundheitszeugnis“ ausstellen oder aber verweigern. Das Sozialisationspotenzial von Europarat und OSZE hängt also zumindest teilweise von dem der mächtigsten europäischen politischen und militärischen Institutionen ab.

Im folgenden Absatz wenden wir uns nun, nachdem wir das Sozialisationspotenzial von Europarat und OSZE untersucht haben, der Frage zu, wie sie ihre normative Macht in ihren Bemühungen um die Sozialisation des Ostens umsetzen.

Ein Vergleich der Sozialisationstechniken von OSZE und Europarat

Unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges passten die beiden Organisationen ihre Organisationsstrukturen an die neuen Bedingungen an, um ihre Rolle als Sozialisationsinstanzen auszugestalten. Einerseits gaben Europarat und OSZE ihren programmatischen Aktivitäten eine neue Richtung, mit dem

Ziel, dem ehemaligen Ostblock das grundsätzliche Bekenntnis zur menschlichen Sicherheit als innenpolitische Grundlage des sozialen und politischen Lebens einzupflanzen. Zum anderen erhöhten sie ihre „Akteursqualität“, indem sie die Kompetenzen ihrer bestehenden Organe ausbauten, neue Organe schufen oder unabhängige Institutionen außerhalb des bestehenden organisatorischen Rahmens schufen. So baute der Europarat seinen Menschenrechtsmechanismus u.a. dadurch aus, dass er die Durchsetzung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Rechte in die ausschließliche Verantwortung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte übertrug. Er richtete darüber hinaus die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) als unabhängiges Beratungsgremium außerhalb des Europarats ein, um Expertise bei der Ausarbeitung und Reformierung von Verfassungen in osteuropäischen Staaten zur Verfügung stellen zu können. Entsprechend hat auch die OSZE ihre Fähigkeit, als Sozialisationsinstanz zu agieren, erweitert, indem sie u.a. das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten schuf, eine politische Institution mit dem Mandat, als unabhängige Drittpartei in Situationen einzugreifen, die das Potenzial haben, sich zu interethnischen Konflikten zu entwickeln.

Vor allem Staaten, denen die Fähigkeit und das *Know-how* fehlen, menschliche Sicherheit zu garantieren, oder Staaten, die einen Mangel an normativer Bindung erkennen lassen, sind die Ansprechpartner der beiden Organisationen und die Hauptadressaten ihrer Programme und Aktivitäten. Im Folgenden werden wir aufzeigen, dass es bedeutende Unterschiede in der Herangehensweise der beiden Organisationen an die Sozialisation des Ostens gibt. Diese Unterschiede können auf ihre unterschiedlichen Organisationsstrukturen zurückgeführt werden.

Ausgehend von nichtmaterialistischen Theorien internationaler Sozialisation vertreten wir die Auffassung, dass internationale Organisationen wie Europarat und OSZE, die über keine materiellen Kapazitäten verfügen, aber in einem normativ institutionalisierten Umfeld agieren, sich dreier unterschiedlicher Sozialisationstechniken bedienen können: sozialer Einflussnahme, Unterweisung und Vermittlung.

Soziale Einflussnahme ist eine Technik, die beide Organisationen einsetzen. Sie beruht auf der Logik des Konsequentialismus, die besagt, dass Sozialisanden sich den Erwartungen des Sozialisators entsprechend verhalten, um bestimmte immaterielle Vorteile zu erlangen. Im Falle von Europarat und OSZE erhalten Regierungen, die die Anforderungen erfüllen, in erster Linie Legitimität, also eine Ressource, die ihre innenpolitische Macht stärkt, ihre Regierungsfähigkeit erhöht und ihre Aussichten auf die Aufnahme in andere internationale Organisationen wie EU oder NATO verbessert.¹⁵ Wenn sie nicht so handeln wie von ihnen erwartet wird, werden sie umgekehrt gezielt

15 Vgl. Frank Schimmelfennig, International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment, in: European Journal of International Relations 1/2000, S. 116-119.

an den Pranger gestellt. Soziale Einflussnahme erfolgt hauptsächlich durch die öffentliche Berichterstattung der beiden Organisationen. In diesen Berichten werden Länder anhand von institutionell etablierten Normen bewertet, d.h., ihre Plus- und Minuspunkte werden veröffentlicht und sie werden im Vergleich zueinander in eine Rangfolge gebracht. Diejenigen, die gelobt werden, gewinnen an Legitimität, während diejenigen, die gegen menschliche Sicherheit verstoßen oder ihr nicht genug Aufmerksamkeit schenken, öffentlich angeprangert werden.

Hinsichtlich der Sozialisationstechniken Unterweisung und Vermittlung legt der Europarat größeres Gewicht auf Erstere, während sich die OSZE eher Letzterer widmet. Das liegt an den Unterschieden der Organisationsstruktur der beiden Institutionen.

Unterweisung beruht auf der Logik der Angemessenheit, nach der die Sozialisanden im Einklang mit den Erwartungen des Sozialisators handeln, weil sie glauben, es sei das Richtige.¹⁶ Auf der Grundlage klar festgelegter Lehrpläne, deren Inhalt als selbstverständlich angenommen wird, versucht der Europarat den osteuropäischen Ländern formalisierte Normen einzuimpfen. Eine Reihe organisatorischer Merkmale prädestiniert die Organisation für diese Rolle. Zunächst einmal basiert der Europarat, anders als die OSZE, auf einem Gründungsvertrag. Die zahlreichen Konventionen, die im Laufe der Jahre in seinem Rahmen abgeschlossen wurden, bilden eine solide Rechtsordnung. Darüber hinaus schaffen bestimmte „*Hard-law*“-Bestimmungen des Europarats Verpflichtungen für seine Mitgliedstaaten, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte durchgesetzt werden. Worauf es hier ankommt, ist, dass der Europarat in präziser juristischer Terminologie eine Fülle von Normen erarbeitet hat, durch die der Begriff der menschlichen Sicherheit konkretisiert wird. Mit seinen Aktivitäten im Osten versucht er die Staaten dahingehend zu sozialisieren, dass sie diese Normen übernehmen, mit denen sie für die Aufnahme als vollwertige Mitglieder des gegenwärtigen Westens gut gerüstet sind.

Der Europarat organisiert zahlreiche Seminare und Workshops, in denen er den postsozialistischen Ländern klar definierte Elemente eines Standardmodells europäischer Staatlichkeit vermittelt, das auf dem Prinzip menschlicher Sicherheit basiert. Die Schlüsselemente dieses Modells sind rechtlicher Natur und nicht verhandelbar, d.h., der Europarat lässt sich auf keinerlei Diskussionen über deren normative Richtigkeit oder Anwendbarkeit auf bestimmte Länder ein. Vielmehr macht er die Mitgliedschaft von der Übernahme und Institutionalisierung dieses Modells abhängig. Verhandelbar ist hingegen der genaue Umfang der Institutionalisierung, der erreicht sein muss, bevor die Mitgliedschaft gewährt wird. Entsprechend spielten politische Überlegungen bei der Erweiterung des Europarats eine große Rolle, z.B. im Falle Russlands.

16 Vgl. Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca/NY 1996.

Neben Seminaren und Workshops ist das vertrauliche Überwachungsverfahren durch das Ministerkomitee ein weiterer wichtiger Teil der „Erziehungsarbeit“ des Europarats.¹⁷ Es kann mit einer Prüfung verglichen werden, in der die Defizite der Schüler festgestellt und Lehrpläne zu deren Behebung erarbeitet werden. Diese Prüfungen, die hinter verschlossenen Türen abgehalten werden, um einen konstruktiven Dialog zu ermöglichen, werden drei- bis viermal jährlich von den Stellvertretern der Minister auf hoher Ebene organisiert, wobei nur einige wenige Mitarbeiter des Europarats, Experten und höhere nationale Beamte anwesend sind.¹⁸ Die Teilnehmer setzen sich zu offenen Besprechungen über die Bilanz der Einhaltung der Verpflichtungen der Staaten auf der Grundlage einer Checkliste von zehn „Themen“, darunter die Arbeitsweise des Justizsystems, Demokratie auf lokaler Ebene und die Todesstrafe, zusammen.¹⁹ Um beim Bild des Klassenzimmers zu bleiben: Ziel der Übung ist es nicht, die Schüler zurückzustufen, sondern ihnen dabei zu helfen, diejenigen Gebiete zu erkennen, in denen sie sich mehr anstrengen müssen, um die Standards des Europarats zu erreichen und Strategien zur Erreichung dieses Ziels zu entwickeln.²⁰ Der Abschlussbericht enthält dann in der Regel eine Liste der „Sünden“ in dem ausgewählten Themengebiet sowie eine Liste der positiven Entwicklungen und schließt mit einer Ermutigung ab, in der das Sekretariat aufgefordert wird, den Mitgliedstaat bei der Implementierung der in Aussicht genommenen Maßnahmen auf dem entsprechenden Gebiet zu unterstützen.

Ein weiteres bedeutendes Element der Unterweisungsaktivitäten des Europarats ist das Demosthenes-Programm, mit dem die Organisation ihre Expertise beim Aufbau demokratischer Gesellschaften auf die postsozialistischen Staaten überträgt. Im Rahmen dieses Programms konzentriert sich das Demodroit-Projekt u.a. auf die Unabhängigkeit der Justiz sowie auf die Reform des Strafrechts und des Strafprozessrechts. Der Themis-Plan befasst sich mit der Ausbildung von Polizeibeamten, Richtern, Staatsanwälten etc. Was auch immer ihr spezifischer Inhalt ist: Alle Lehrpläne des Demosthenes-Programms zielen darauf ab sicherzustellen, dass Staaten die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention einhalten.

Obwohl auch die OSZE Schulungen durchführt, z.B. in Form von Seminaren, die vom BDIMR organisiert werden, liegt ihre Stärke in einer anderen Sozialisationstechnik: der normativen Vermittlung.²¹ Diese Technik beruht auf der

17 Vgl. Monitoring Department of the Directorate of Strategic Planning 2003, Monitor/Inf (2003)1, Monitor/Inf (2003)1 add., Monitor/Inf (2003) 2, Monitor/Inf (2003) 3.

18 Vgl. Procedure for Implementation of the Declaration of 10 November 1994 on compliance with commitments accepted by Member States of the Council of Europe. Das Verfahren wurde am 20. April 1995 durch das Ministerkomitee verabschiedet.

19 Jede Runde des vertraulichen Überwachungsverfahrens ist einem der zehn Themen gewidmet.

20 Vergleichbare prüfungsähnliche erzieherische Aktivitäten des Europarats sind das reguläre Monitoring und das spezifische Monitoring nach dem Beitritt.

21 Vgl. Steven R. Ratner, Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: New York University Journal of International Law and Politics 3/2000, S. 591-698.

Logik der Argumentation, nach der Sozialisation ein kooperativer Prozess zur Herstellung eines Konsenses ist, ein Prozess, in dem keiner der Teilnehmer ein Monopol auf korrekte Interpretationen hat. Argumentation beruht nicht auf einem Lehrer-Schüler-Verhältnis, sondern auf einer Partnerschaft zwischen Gleichen. Daher versucht eine OSZE-Institution wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten nicht, seinen Gesprächspartnern Standardunterricht in der Frage, wie interethnische Konflikte vermieden werden können, zu erteilen. Vielmehr hört sich der Hohe Kommissar an, was die Parteien zu sagen haben, und unterbreitet dann Vorschläge, wie sie ihre Standpunkte modifizieren können, um einen Konsens zu erzielen. Vermittlung ist also im Gegensatz zur Unterweisung eher ein offener Prozess, der darauf beruht, dass jeweils die Perspektive des anderen eingenommen wird, als ein nachahmender Prozess, in dem die osteuropäischen Länder lernen, die Strukturen der westlichen Demokratien zu imitieren. Wenn er erfolgreich ist, führt ein solcher politischer Dialog zur Herausbildung eines länderspezifischen, den Besonderheiten des jeweiligen Kontexts Rechnung tragenden, aber dennoch gemeinsamen Verständnisses zwischen den internationalen und (sub)nationalen Gesprächspartnern über den besten Weg zur Förderung menschlicher Sicherheit. Obwohl das keineswegs bedeutet, dass ein Organ wie der Hohe Kommissar bereit wäre, die normative Gültigkeit der Minderheiten-relevanten OSZE-Normen in Frage zu stellen, heißt es doch, dass er durchaus bereit ist, sich von guten Argumenten, warum Normen an die besonderen Erfordernisse vor Ort angepasst werden müssen, überzeugen zu lassen. Um zu verstehen, warum Vermittlung unter den Sozialisationsmethoden der OSZE eine größere Rolle spielt als Unterweisung, muss ihre Organisationsstruktur genauer betrachtet werden.

Der OSZE fehlt eine „harte“ Rechtsgrundlage; sie stützt sich eher auf diplomatische als auf juristische Durchsetzung ihrer Normen. Die auf ihren Dokumenten beruhende *Soft-law*-Ordnung ist weniger solide und formalisiert, aber flexibler als die vom Europarat gebildete rechtliche Ordnung. Strukturell ist die OSZE also besser für das Geben und Nehmen im Zuge einer dialogisch-argumentativen Vermittlung gerüstet als dafür, zu lehren, wie ein gut geordneter Staat aussehen soll.

Zur Illustration dieses Punktes soll kurz noch einmal auf das Beispiel des Hohen Kommissars eingegangen werden. Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ist ein politisches Amt mit dem Mandat, als unabhängige Drittpartei in Situationen einzugreifen, die das Potenzial haben, sich zu interethnischen Konflikten zu entwickeln. Es bedient sich daher der präventiven Diplomatie. Bei der Wahrnehmung seiner Funktion stattet der Hohe Kommissar u.a. Ländern „Besuche“ ab, um aus erster Hand Berichte über die ethnischen Probleme, um die es geht, entgegenzunehmen und die Hauptakteure der aufgetretenen Spannungen persönlich zu treffen. Häufig übernimmt er bei seinen Besuchen auch eine Vermittlerrolle, indem er Runde Tische, Seminare oder Konferenzen vorschlägt oder organisiert mit dem Ziel, die

Parteien zum Dialog, zur Kooperation und zur Änderung ihrer Misstrauenswahrnehmungen und -gefühle zu bewegen. Indem er die Konfliktparteien in einen Argumentations- und Überzeugungsprozess einbindet, versucht der Hohe Kommissar zur Entstehung einer „Kommunikationsgemeinschaft“ beizutragen, um so die Entstehung eines auf Argumentation beruhenden Konsenses darüber zu erleichtern, wie das Prinzip der menschlichen Sicherheit in dem fraglichen Land umgesetzt werden kann.²² Da der Hohe Kommissar nicht als „Lehrmeister“ mit einem vorgefertigten Lehrplan agiert, sondern als Partner, der sich bemüht, die Standpunkte der Konfliktparteien einzubeziehen, variiert sein Eingreifen von Land zu Land erheblich. In Mazedonien rief der langjährige Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoep, z.B. dazu auf und war aktiv daran beteiligt, die Einrichtung einer albanischsprachigen Universität in Tetovo zu ermöglichen, während er in Estland nicht viel gegen die Schließung russischsprachiger Schulen und Institutionen unternahm. Worauf an dieser Stelle hingewiesen werden soll, ist, dass diese Unterschiede nicht auf einen Mangel an Prinzipientreue des Hohen Kommissars gegenüber den OSZE-Normen zurückzuführen sind, wie einige Kritiker meinen,²³ sondern darauf, dass sein Amt – wie auch die OSZE insgesamt – strukturell dafür prädestiniert ist, bevorzugt die Sozialisationstechnik der Vermittlung anzuwenden.

Komparative Vorteile, Doppelungen und Synergieeffekte

Europas wichtigste Sozialisationsinstanzen sind EU und NATO. Sie können sowohl auf materielle als auch auf normative Macht zurückgreifen, um osteuropäische Staaten in westliche Verhaltensweisen einzuführen. Gleichwohl sind Europarat und OSZE wichtige Nischenakteure bei der internationalen Steuerung des postsozialistischen Raumes. Nicht zuletzt ihre größere Mitgliedschaft verschafft ihnen gegenüber der EU und der NATO einen komparativen Vorteil. Die OSZE ist die einzige transatlantische Organisation, der die zentralasiatischen Staaten angehören. Das versetzt sie in die Lage „eine Brückenfunktion zu übernehmen, durch die diese Staaten nicht nur bekannt, sondern bis zu einem gewissen Grad auch kontrollierbar werden“.²⁴ Auch der Europarat nimmt zunehmend eine Brückenfunktion ein, indem er die EU-Staaten mit Nicht-EU-Staaten wie Moldau, der Ukraine oder Russland verbindet.²⁵ Somit spielen sowohl der Europarat als auch die OSZE eine wichtige Rolle bei der Sozialisation des größeren Europa, d.h., bei der Förderung

22 Vgl. Thomas Risse, „Let’s Argue!”: Communicative Action in World Politics, in: *International Organization* 1/2000, S. 1-39.

23 Zur Kritik dieser „Inkonsequenz“ vgl. Will Kymlicka, Reply and Conclusion, in: Will Kymlicka/Magda Opalski (Hrsg.), *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford 2001, S. 378.

24 Interview mit einem hohen Diplomaten, a.a.O. (Anm. 3).

25 Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes beim Europarat, 28. Februar 2003.

von Stabilität und Sicherheit in Ländern, die in absehbarer Zeit weder der EU noch der NATO beitreten werden.

Zwar übertrumpft die OSZE den Europarat hinsichtlich der geographischen Ausdehnung ihrer Sozialisationsaktivitäten, weniger deutlich ist jedoch, welche der beiden Organisationen in Bezug auf die Wirkung ihrer Sozialisation die Oberhand hat. Einerseits schneidet der Europarat bei der makropolitischen Restrukturierung, insbesondere beim Institutionenaufbau in den Bereichen Recht, Menschenrechte und Demokratie, unbestritten besser ab. Wie ein Mitglied des Ministerkomitees auf der Ebene der Stellvertreter der Minister – das übliche Beschlussfassungsorgan des Europarats – uns sagte, ist die Organisation „der beste Mechanismus zur Schaffung moderner demokratischer Gesellschaften“²⁶ im größeren Europa. Die ausgeprägte Menschenrechts-Monitoring-Kompetenz des Europarats und seine präzisen Lehrpläne machen ihn zu einer hervorragenden Entwicklungshilfeagentur in Sachen Demokratie und Menschenrechte, die Staaten bei der Feinabstimmung ihrer politisch-rechtlichen Systeme unterstützt, „damit sie maximale Effizienz erreichen“²⁷ und – so könnte man hinzufügen – die höchsten normativen Standards erfüllen. So ist die OSZE beispielsweise beim Thema Todesstrafe „viel passiver“, was die Tatsache veranschaulicht, dass ihre „Art und Weise, an die Menschenrechte heranzugehen, ein wenig selektiv ist“,²⁸ weil sie diese unter dem Aspekt der Sicherheit betrachtet. Der Umstand, dass die OSZE-Normen weniger streng sind als die des Europarats, erklärt auch z.T., warum „Staaten lauter quieken, wenn sie vom Europarat getadelt werden“.²⁹

Andererseits wird der Europarat im Vergleich zur OSZE von manchen als „zu theoretisch und zu weit weg von der Realität vor Ort“³⁰ angesehen. Ihre umfangreiche Präsenz vor Ort ermöglicht es der OSZE hingegen „ihre Standards direkt anzuwenden“ und verschafft ihr insbesondere beim Aufbau lokaler Institutionen und bei der Entwicklung der Fähigkeiten einzelner Personen durch eine Fülle kleinerer *Empowerment*-Projekte einen Vorteil.³¹ Das BDIMR startete beispielsweise 1999 seine „*Grassroots Democracy Projects*“ für Bürgerinitiativen, um die Entwicklung und Durchführung lokaler Initiativen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie durch Mikroprojekte zu ermutigen. Durch die Förderung von Bürgerinitiativen und NGOs trägt die OSZE zur Vermeidung „Potemkinscher Organisationsstrukturen“ bei, also offizieller politischer Institutionen, die den Erwartungen internatio-

26 Ebenda.

27 Ebenda.

28 Ebenda.

29 Interview mit einem hohen Beamten der multilateralen Abteilung des Außenministeriums eines osteuropäischen Staates, 21. März 2003.

30 Interview mit dem stellvertretenden Außenminister eines osteuropäischen Staates, 18. März 2003.

31 Vgl. ebenda.

nalere Sozialisationsinstanzen entsprechen, vor Ort aber nichts bewirken.³² Durch die Organisation oder Unterstützung von Schulungen im Aufbau von Netzwerk-Projekten, Projekten zur Vermittlung von Rechtskenntnissen, Trainingskursen zum Kompetenzerwerb etc. tragen die OSZE-Mitarbeiter vor Ort dazu bei, politisch aktive und sozial verantwortliche Akteure der Zivilgesellschaft zu formen, ohne die Demokratie, einschließlich der Institutionen zum Menschenrechtsschutz, nicht funktionieren kann. Kurz gesagt: Die OSZE hat gegenüber dem Europarat einen komparativen Vorteil bei der Umsetzung internationaler Normen wie z.B. Rechtsstaatlichkeit in die politisch-kulturelle Praxis jenseits der jeweiligen staatlichen Zentralorgane. Auf diese Weise gewährleistet sie, dass internationale Sozialisation nicht in symbolische Politik mündet, in der Länder nur den Anschein demokratischen Wandels erwecken, indem sie sich für einen umfassenden makropolitischen Umbau einsetzen, ohne die herrschende politische Praxis wirklich zu ändern.

Dieser komparative Vorteil der OSZE wird jedoch bis zu einem gewissen Grad durch ihre geringe Professionalisierung unterlaufen. Während der Europarat ca. 1.300 festangestellte Mitarbeiter hat, sind es bei der OSZE nur ungefähr 370. Insbesondere die OSZE-Feldmissionen leiden unter der hohen Fluktuation des abgeordneten Personals. Angesichts der Bedeutung eines „*Bottom-up*“-Ansatzes zur Förderung eines Gemeinwesens, das auf den Prinzipien menschlicher Sicherheit basiert, würde die OSZE als internationale Sozialisationsinstanz erheblich von einer stärkeren Professionalisierung profitieren.

Da sowohl der Europarat als auch die OSZE an der Sozialisation des Ostens beteiligt sind, muss die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Organisationen für diejenigen ein echtes Anliegen sein, denen die Optimierung der organisatorischen Effizienz am Herzen liegt. Weitere Verbesserungen sind in der Tat möglich, obwohl es bereits in der Vergangenheit einige Versuche gegeben hat, Doppelarbeit durch verbesserte Beziehungen zwischen den beiden Organisationen zu reduzieren, u.a. in Form der Durchführung jährlicher Treffen auf hoher Ebene sowohl im 2+2- als auch im 3+3-Format, seit drei Jahren auch im Rahmen eines Gemeinsamen Katalogs der Kooperationsmodalitäten.³³ Nach den Worten eines hohen Diplomaten beim Europarat gibt es jedoch immer noch „enorme inhaltliche Überschneidungen“ zwischen beiden Organisationen.³⁴ In der Tat scheint die Doppelarbeit in einigen Fällen eher zuzunehmen. So hat z.B. der Europarat kürzlich eine Initiative zur Koordination der Arbeit subregionaler Organisationen ins Leben gerufen,³⁵ es war

32 Vgl. Wade Jacoby, *The Reality Behind the Potemkin Harmonization*, in: *East European Constitutional Review* 1-2/1999, S. 3, unter: <http://www.law.nyu.edu/eecr/vol8num1-2/special/priestpen.html>.

33 Eines der Ziele des Katalogs, der von den Generalsekretären beider Organisationen im Jahr 2000 unterzeichnet wurde, ist die Vermeidung von Doppelarbeit.

34 Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes, a.a.O. (Anm. 25).

35 Vgl. *Vilnius Declaration on Regional Co-operation and the Consolidation of Democratic Stability in Greater Europe*, 2.-3. Mai 2002; unter: [http://press.coe.int/cp/2002/245a\(2002\).htm](http://press.coe.int/cp/2002/245a(2002).htm).

jedoch die OSZE, die die Idee dazu gehabt hatte und das „allererste“ Treffen zu diesem Thema organisierte.³⁶

Überschneidungen sind vor allem für kleine Länder, die ihren Außenministerien nur begrenzte Mittel zur Verfügung stellen können, ein Problem. Diese Staaten klagen über die Kosten für die wiederholte Teilnahme an ähnlichen Treffen des Europarats und der OSZE, die sich mit denselben Themen beschäftigen, z.B. mit Minderheiten.³⁷ In der Vergangenheit haben sich einige Delegierte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats dafür ausgesprochen, dass Wahlbeobachtungen in erster Linie vom Europarat und nicht von der OSZE durchgeführt werden sollten.³⁸ Unsere Interviews haben uns jedoch davon überzeugt, dass dies von den meisten Ländern nicht als ernstes Problem angesehen wird. Einer unserer Interviewpartner sagte z.B., dass gemeinsame Wahlbeobachtungen „Wahlen größere Legitimität verleihen“.³⁹ Einige Diplomaten haben sich kritisch über institutionelle Überschneidungen geäußert und z.B. gefragt: „Brauchen wir wirklich zwei Parlamentarische Versammlungen?“⁴⁰ Insbesondere die Parlamentarische Versammlung der OSZE bekommt nicht immer gute Noten von den Ländern, die sich wegen der Kosten für Doppelarbeit Sorgen machen. Im Gegensatz zur Versammlung des Europarats, die allgemein als „sehr effizient und stark“ gilt, wird diejenige der OSZE manchmal als „zu ruhig“⁴¹ kritisiert.

Vor kurzem unternahm Litauen in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Ministerkomitees des Europarats den Versuch, das Problem der Koordination durch engere Kooperation auf der Arbeitsebene zu lösen. Diese Bemühungen wurden jedoch durch institutionelle Trägheit und die konkurrierenden Interessen des Sekretariats des Europarats ernsthaft behindert. Eine radikalere Lösung des Problems der Überschneidungen schlug uns gegenüber ein hoher Diplomat vor. Er erwähnte die Möglichkeit, beide Organisationen zu verschmelzen, betonte aber auch die Hindernisse für einen solchen Schritt, wie z.B. Unterschiede in der Mitgliedschaft.⁴² Eine produktivere und auch politisch machbare Strategie zur Lösung des Problems ist, den Inhalt der Aktivitäten der beiden Organisationen bei der internationalen Sozialisation des Ostens genauer zu definieren. Bis zu einem gewissen Grad geschieht das bereits. Beispielsweise befassen sich sowohl der Europarat als auch die OSZE mit Menschenhandel, allerdings aus unterschiedlichen Blickwinkeln; dabei bauen sie wechselseitig auf ihrer Arbeit auf und produzieren so Synergieeffekte statt

36 Unsere Interviewpartner beurteilten die Angelegenheit unterschiedlich: Für die einen war es ein Beispiel für Doppelarbeit und für die Rivalität zwischen beiden Organisationen, andere wiederum sahen darin ein Beispiel für konstruktive Kooperation, wobei eine Organisation auf den vielversprechenden Initiativen der anderen aufbaut.

37 Vgl. Stuart Croft/John Redmond/G. Wyn Rees/Mark Webber, *The Enlargement of Europe*, Manchester 1999, S. 156.

38 Vgl. ebenda.

39 Interview mit einem hohen Beamten, a.a.O. (Anm. 29).

40 Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes, a.a.O. (Anm. 25).

41 Interview mit einem hohen Diplomaten, a.a.O. (Anm. 3).

42 Vgl. Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes, a.a.O. (Anm. 25).

unnützer Doppelungen.⁴³ Darüber hinaus koordinieren die beiden Organisationen ihre Aktivitäten, indem sie sich gelegentlich selbst geographische Beschränkungen auferlegen. Beide Organisationen unterstützen z.B. die Einrichtung und Verstärkung von Ombudsmann-Institutionen, der Europarat konzentriert sich dabei jedoch auf Osteuropa, die OSZE auf die zentralasiatischen Staaten. Im Kaukasus arbeiten sie in dieser Sache Hand in Hand. Als wollten sie ihren Zweifeln über eine derartige geographische Arbeitsteilung Ausdruck verleihen, schlugen einige unserer Interviewpartner jedoch vor, der Europarat solle in Erwägung ziehen, in irgendeiner Weise die zentralasiatischen Staaten einzubinden, z.B. durch die Verleihung eines Beobachterstatus. Auch uns erscheint eine geographische Arbeitsteilung eine weniger befriedigende Lösung des Problems der Doppelarbeit zu sein als die weitere Verbesserung ihrer inhaltlichen Arbeitsteilung.

Synergieeffekte werden eindeutig durch die enge Zusammenarbeit der beiden Organisationen vor Ort erzeugt, insbesondere bei der Wahlbeobachtung und in der Menschenrechtsarbeit. Gelegentlich bündeln sie ihre Ressourcen und organisieren gemeinsam Tagungen, Workshops und Konferenzen zu Themen wie die Rolle der Medien in Konfliktsituationen, die Rolle von Bildung und Erziehung bei der Stärkung der Zivilgesellschaft oder Wahlbeobachtung. Darüber hinaus unterhalten viele OSZE-Missionen enge Kontakte mit dem Europarat und greifen auf dessen Expertise in Fragen der Rechtsstaatlichkeit und bei anderen Themen zurück. So stellte der Europarat im Kosovo der OSZE-Mission Experten in den Bereichen Medien, Polizeiausbildung, Demokratisierung, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zur Verfügung. Enge und wirksame Kooperation zwischen OSZE-Feldoperationen und dem Europarat, einschließlich gelegentlicher Koordination ihrer Arbeitsprogramme, findet auch andernorts statt, z.B. in Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro und im Südkaukasus. Kurz: „Was die Feldmissionen anbelangt, ist die Kooperation der beiden Organisationen ziemlich erfolgreich.“⁴⁴

Und schließlich bewirkt die Tatsache, dass der Europarat den politisch bindenden Verpflichtungen der OSZE rechtliches Gewicht verleihen kann, Synergien, von denen die OSZE profitiert. Dieser Aspekt sollte allerdings nicht überschätzt werden. Nach Friedrich Kratochwil hat die fehlende rechtliche Verbindlichkeit einer internationalen Verpflichtung wie der Schlussakte von Helsinki hinsichtlich der Normeinhaltung keine allzu große Bedeutung, da allein die Tatsache, dass Staaten in der Öffentlichkeit feierlich ihre Verpflichtung auf ein solches Dokument erklären, an sich schon eine gewisse

43 Leicht vereinfacht befasst sich die OSZE mit der Reduzierung der Nachfrage, wie in der Erklärung über den Menschenhandel von Porto aus dem Jahr 2002 vorgeschlagen, während der Europarat seine Tätigkeit auf Opferhilfe und -schutz konzentriert und derzeit Gespräche über die Möglichkeit, einen Entwurf für eine Europäische Konvention über den Menschenhandel abzufassen, führt.

44 Interview mit dem Botschafter eines osteuropäischen Landes, a.a.O. (Anm. 25).

verpflichtende Wirkung hat.⁴⁵ Das legt nahe, dass der Unterschied zwischen Organisationen, die innerhalb eines rechtlichen Rahmens arbeiten, und solchen, die in einem diplomatischen Rahmen operieren, hinsichtlich ihres Einflusses auf Länder weniger groß ist, als gemeinhin von Wissenschaftlern und Praktikern angenommen wird. Werden andererseits die Rechtsnormen des Europarats jedoch in nationales Recht überführt, müssen sie durch nationale Gerichte durchgesetzt werden. Zweifellos erhöht eine solche Übertragung die innenpolitische Wirkung von Sozialisation erheblich, da sie einen wirksamen nationalen Sanktionsmechanismus ins Spiel bringt, der sicherstellt, dass internationale institutionelle Erwartungen erfüllt werden.

Schlussfolgerung

In diesem Beitrag haben wir ein wichtiges gemeinsames Ziel von Europarat und OSZE beleuchtet: die internationale Sozialisation Osteuropas, Südosteuropas, des Kaukasus und – im Falle der OSZE – Zentralasiens. Wir haben gezeigt, dass beide Organisationen trotz ihrer fehlenden materiellen Machtressourcen über ein erhebliches Sozialisationspotenzial gegenüber den Ländern dieser Regionen verfügen. Obwohl sie ein gemeinsames Ziel verfolgen, bedienen sie sich unterschiedlicher Ansätze in ihrem Bemühen, den Osten in die Verhaltensweisen des Westens einzuführen. Der Europarat spielt dabei in erster Linie die Rolle eines „Lehrers“, der seinen „Schülern“ mit einem vorgefertigten Lehrplan gegenübertritt. Die OSZE tritt eher als normativer Vermittler auf, der sich auf einen aktiven Diskussionsprozess mit seinen Dialogpartnern einlässt. Diese Rollenunterscheide haben wir auf die Unterschiede in der Struktur beider Organisationen zurückgeführt. Abschließend haben wir ihre komparativen Vorteile als Sozialisationsinstanzen bewertet und ergründet, in welchem Ausmaß die Tatsache, dass sie ein gemeinsames Ziel verfolgen, zu Doppelarbeit, aber auch zu Synergien führt.

Abschließend kann festgehalten werden, dass sowohl die OSZE als auch der Europarat gut daran täten, ihr Sozialisationspotenzial dadurch zu stärken, dass sie institutionelle Überschneidungen weiter verringern und ihre Aktivitäten durch eine verbesserte inhaltliche Arbeitsteilung optimieren. Das ist umso wichtiger, als im Zuge der Osterweiterung von EU und NATO und der verstärkten Bemühungen beider Organisationen, einen politischen Rahmen für ein weites Europa zu schaffen, einer der komparativen Vorteile der beiden Nischenakteure beschnitten wird, namentlich ihre größere geographische Reichweite als Sozialisationsinstanzen.

45 Vgl. Friedrich Kratochwil, *Contract and Regimes: Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter?*, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford 1997, S. 88.