

OSZE

9

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

OSZE-Jahrbuch 2003

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



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

OSZE-Jahrbuch

begründet von Dieter S. Lutz †
im Jahre 1995

Band 9 – 2003

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

OSZE-Jahrbuch 2003

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

Herausgegeben vom IFSH in Kooperation mit

Jonathan Dean, Botschafter a.D.,
Union of Concerned Scientists, Washington

Pál Dunay, Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik, Genf

Victor-Yves Ghebali, Institut de hautes études internationales, Genf

Adam Daniel Rotfeld, Staatssekretär, Stellvertretender
Außenminister, Mitglied des Nationalen Sicherheitsrates,
Warschau

Andrej Zagorski, Stv. Direktor, Institut für angewandte internationale
Studien, Moskau

Chefredaktion: Ursel Schlichting, Hamburg

Redaktion: Kim Bennett, Hamburg
Susanne Bund, Hamburg



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

ISBN 3-8329-0470-0

1. Auflage 2003

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Jaap de Hoop Scheffer
Zum Geleit 13-15

Ursel Schlichting
Vorwort 17-20

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE – Themenschwerpunkt: Die Zukunft der OSZE

Daan W. Everts
Die Zukunft der OSZE 25-33

Adam Daniel Rotfeld
Hat die OSZE eine Zukunft? 35-48

Dieter Boden
Die OSZE – Wohin? 49-55

Edwin Bakker/Bert Bomert
Herausforderungen für die OSZE –
Ein niederländischer Standpunkt 57-66

Wolfgang Zellner
Asymmetrische Sicherheit in Europa
und die Aufgaben der OSZE 67-80

Stanley R. Sloan/Heiko Borchert
„Soft power“ als Lösung: US-amerikanisch-europäische
Beziehungen in Europa und über Europa hinaus 81-95

Gudrun Steinacker
Die Rolle der OSZE als regionale
Sicherheitsorganisation bei der Bekämpfung
des internationalen Terrorismus 97-102

Interessen und Engagement der OSZE-Staaten

Zhanylzhana Dzhunusova
Kasachstan und die OSZE 105-115

Igor Lossowsky
Die Tätigkeit der OSZE aus ukrainischer Sicht 117-133

II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Christiane Jaenicke
Die OSZE-Präsenz in Albanien –
Warum überhaupt und wozu noch? 139-153

Uta Zapf
Wechselbad der politischen Beziehungen:
Die OSZE-Mission in Minsk und ihre politische
Perspektive nach ihrer Wiedereröffnung 155-165

Claus Neukirch
Die OSZE-Mission in Moldau 167-179

Volker Jacoby
Die OSZE-Mission in Georgien 181-189

Peter Burkhard
Das OSZE-Büro in Baku 191-201

Jorma Inki
Die Schließung der OSZE-Unterstützungsgruppe
in Tschetschenien: Prüfstein für die OSZE? 203-218

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

'Abd al-Hakeem Carney

Was ist politischer Islam?

Plädoyer für eine Neuklassifizierung

221-230

Claude Cahn

Die Politik der Abschiebung:

Europa und der Versuch einer Lenkung der Roma

231-245

Aufbau kooperativer Sicherheit

Lamberto Zannier

Ein neuer Schwerpunkt:

Grenzmanagement und Grenzsicherheit

249-260

Andreas Heinemann-Grüder

Die OSZE und Reformen im Sicherheitssektor

261-271

Jan Peter Fladeboe

Die Erfüllung der Friedensvereinbarungen von Dayton:

Das Abschließende Dokument der Verhandlungen nach

Anhang 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenabkommens

für Frieden in Bosnien und Herzegowina

273-283

Pál Dunay

Setzt den angepassten KSE-Vertrag

in Kraft oder nicht – aber tragt die Konsequenzen

285-315

Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken

Gianluca Rampolla/Annica Carlsson

Nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser –

Ein neues Arbeitsfeld für die OSZE bei der

Förderung von Sicherheit und Stabilität

319-329

Walter Kemp

Die Entflechtung von Kriminalität und Konflikt –

Eine Herausforderung für die OSZE

331-351

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Christian Möller

Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet
und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten 357-370

Frank Evers

Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien:
Die Einrichtung der „OSZE-Akademie“ in Bischkek 371-380

Außenbeziehungen und Einflüsse

Thomas M. Buchsbaum

Sicherheit in Ostasien:
Können die Erfahrungen der OSZE helfen? 383-399

Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė

Die internationale Sozialisation postsozialistischer Staaten:
Die Rolle der OSZE und des Europarats 401-417

Ingo Peters

OSZE, NATO und EU im
„Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“:
Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung 419-440

Heiko Borchert/Daniel Maurer

Kooperation, Rivalität oder Bedeutungslosigkeit?
Fünf Szenarien zur Zukunft der Beziehungen
zwischen OSZE und EU 441-455

Anhang

| | |
|---|---------|
| Zehntes Treffen des Ministerrats am 6. und 7. Dezember 2002 in Porto | 459-498 |
| - Erklärung des Ministerrats von Porto | 460-463 |
| - OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus | 463-467 |
| - Erklärung zum Menschenhandel | 467-471 |
| - Erklärungen des Ministerrats | 471-483 |
| - Beschlüsse des Ministerratstreffens von Porto | 483-498 |
| Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich | 499-500 |
| Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten – Daten, Fakten, Kooperationsformen | 501-517 |
| OSZE – Tagungen, Treffen und Termine 2002/2003 | 519-532 |
| Literaturauswahl zur OSZE 2002/2003 | 533-543 |
| Abkürzungsverzeichnis | 545-549 |
| Autorenverzeichnis | 551-553 |

Zum Geleit

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat – ebenso wie ihre Vorgängerin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) – in den vergangenen 30 Jahren hart dafür gearbeitet, die politischen Antagonismen, die die Menschen in unserem Teil der Welt trennen, zu überwinden. Diese Arbeit wird nicht nur von Regierungen geleistet, sondern von Menschen quer durch alle Gesellschaftsschichten – von nichtstaatlichen Organisationen, Verbänden und Vereinigungen, von Wissenschaftlern und von vielen anderen Gruppen und Einzelpersonen.

Deutschland hat ebenso wie die Niederlande die Arbeit der OSZE und ihre Bemühungen von Beginn an mit großem Engagement unterstützt. Die drastischen Veränderungen in Europa in den letzten zehn Jahren haben dazu geführt, dass die Organisation und ihre Teilnehmerstaaten auf ihrem Weg ein großes Stück weiter gekommen sind. Mehr als jeder andere Teilnehmerstaat hat Deutschland diese Veränderungen, diesen Wandel des politischen Klimas, dessen Höhepunkte der Fall der Berliner Mauer und die anschließende Vereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik waren, selbst erfahren.

Die Niederlande haben in diesem Jahr nun erstmals den Vorsitz der OSZE übernommen. Der Vorsitz ist dafür verantwortlich, dass die Koordination und die Kontinuität der Politik der OSZE gewährleistet sind; ebenso muss er über die internationalen politischen Entwicklungen und die Politik innerhalb der Organisation auf dem Laufenden bleiben.

Auf der Tagesordnung der OSZE für das Jahr 2003 und die kommenden Jahre stehen viele wichtige Themen. Von den zahlreichen Sorgen und Anliegen möchte ich zwei besonders hervorheben: den Kampf gegen den Terrorismus und die Bekämpfung der verschiedenen Formen des illegalen Handels. Ersterer steht seit dem 11. September 2001 an der Spitze der internationalen Agenda. Ohne eine umfassende Herangehensweise wird dem Terrorismus angesichts seiner Komplexität und globalen Reichweite nicht zu begegnen sein. Gleichzeitig darf die Bekämpfung des Terrorismus nicht dazu führen, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten unserer Bürger ausgehöhlt werden.

Was das zweite Thema anbelangt, so ist illegaler Handel – sei es mit Menschen, sei es mit Kleinwaffen und leichten Waffen, sei es mit Drogen – für die Niederlande ein eindeutiges Beispiel für die neuen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert. Illegaler Handel verursacht nicht nur menschliches Elend, er untergräbt auch die Volkswirtschaften und die politischen Systeme. Es gilt also eine OSZE-Strategie für die Auseinandersetzung mit den neuen Bedrohungen zu entwickeln, wie es auch im letzten

Dezember in Porto beschlossen wurde. Diese Strategie muss das Ergebnis unserer gemeinsamen Anstrengungen sein, Anstrengungen sowohl der Regierungen als auch der Zivilgesellschaft. Es liegt an uns, sie zum Erfolg zu führen.

Im Juni 2003 fand in Wien die erste Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz statt. Die Konferenz markierte den Beginn eines Prozesses, mit dessen Hilfe in Zukunft hoffentlich mit Erfolg überwacht werden kann, inwieweit die Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen im Bereich Sicherheit nachkommen.

Die OSZE ist weit gekommen. Dennoch bedarf es im gegenwärtigen Klima der Veränderungen einiger Reformen, um die Organisation auf die vor uns liegenden Herausforderungen vorzubereiten. Administrative Reformen sind daher mehr als eine rein interne organisatorische Angelegenheit. Sie werden vielmehr von der sich stets und ständig verändernden internationalen politischen Landschaft diktiert. Unser gemeinsames Ziel ist es, die OSZE so effektiv wie möglich zu machen.

Die OSZE ist bekannt für ihr umfassendes Sicherheitskonzept. Sicherheit ist mehr als Rüstungskontrolle und das Schlichten politischer Differenzen. Sicherheit betrifft letzten Endes die Menschen; Sicherheit betrifft den Schutz, den sie benötigen, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können. Unser oberstes Ziel ist es, die Sicherheit jedes Einzelnen, die Sicherheit von Minderheiten und die Sicherheit sozial benachteiligter Gruppen zu gewährleisten. Dauerhafter Frieden und nachhaltige Sicherheit können jedoch nur dann erreicht werden, wenn den Menschenrechten sowie ökonomischen und ökologischen Entwicklungen die ihnen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dass die Organisation diese Dimensionen in ihrer praktischen Arbeit vor Ort – auf die die OSZE stolz sein kann! – stets miteinander verknüpft, ist eindrucksvoller Beweis für ihre Vorreiterrolle bei der Bewältigung von Konflikten. Das ist der eindeutige „Mehrwert“ der OSZE im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen.

Unsere gemeinsamen Verpflichtungen, die Verpflichtungen aller Teilnehmerstaaten, verlangen von uns, dass wir unsere Bemühungen fortsetzen. Die OSZE hat es sich stets zum Prinzip gemacht, nicht nur mit Regierungen und internationalen Institutionen, sondern auch mit zivilgesellschaftlichen, nichtstaatlichen Organisationen und Gruppen sowie mit der Wissenschaft zusammenzuarbeiten. Das OSZE-Jahrbuch 2003 ist erneut ein Beleg für den großen Umfang der Aktivitäten und das Engagement, den Institute wie das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) in der OSZE-Region zeigen. Das Jahrbuch enthält eine Fülle von Informationen und Analysen zu einem großen Spektrum an Themen, die Teil unserer Arbeit sind.

Wir sind dankbar für den wertvollen Beitrag, den Institute wie das IFSH zu den nicht enden wollenden Bemühungen, Frieden und Sicherheit in unserem Teil der Welt herzustellen und aufrechtzuerhalten, leisten. Von diesem Bei-

trag profitiert nicht nur der akademische Diskurs, sondern auch und ganz wesentlich die anhaltende politische und öffentliche Debatte über dieses wichtige Thema in Deutschland und überall in der OSZE-Region.

Vorwort

Vor zwei Jahren lautete die einleitende Frage an dieser Stelle „Steckt die OSZE in einer Krise?“ Verfolgt man die Diskussionen der letzten Monate – sowohl innerhalb der OSZE als auch in der Wissenschaft, der Politik und der interessierten Öffentlichkeit –, so stellt man fest, dass diese Frage offenbar von einer Mehrheit der Beobachter inzwischen mit „ja“ beantwortet wird. Es ist der Eindruck entstanden, dass die Krise von Dauer ist und dass es sich sogar um eine äußerst ernste Krise handelt.

Einige Indizien sprechen zunächst dafür: Mit der Erweiterung von EU und NATO dringen gewichtige – konkurrierende? – Akteure geographisch immer tiefer in ein Gebiet vor, in dem die OSZE bis vor kurzem die einzige für Sicherheit und Stabilität zuständige Organisation war – auch wenn Wien schon länger in erster Linie als „Sprungbrett“ nach Brüssel betrachtet wurde. EU und NATO werden künftig Länder angehören, in denen die OSZE bis vor kurzem noch Missionen unterhielt, was nicht recht ins Bild eines EU-Mitglieds passen will, nehmen EU-Staaten doch für sich in Anspruch, über ausreichend demokratische und rechtsstaatliche Mechanismen zur Konfliktregelung, beispielsweise zur Lösung von Minderheitenkonflikten, zu verfügen und nicht auf die Hilfe der OSZE und ihrer Institutionen, beispielweise also des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, angewiesen zu sein. Die EU hat darüber hinaus bereits mit der Übernahme von Aufgaben im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung begonnen und ist damit in Tätigkeitsfeldern aktiv, die bislang zum Kernaufgabenbereich der OSZE gehörten. Die Feldmissionen der OSZE, bislang hochgelobt wegen ihres aktiven und oftmals erfolgreichen Einsatzes z.B. in der Konfliktnachsorge – und damit wiederum der Konfliktprävention – und unangefochtener komparativer Vorteile der OSZE, werden von einer Reihe von Staaten zunehmend kritisiert oder gar für überflüssig gehalten: Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, Unausgewogenheit in der geographischen Verteilung, aber auch in der inhaltlichen Arbeit, die sich zu stark auf die menschliche Dimension konzentriert, lauten die Vorwürfe; OSZE-Missionen werden von manchen gar als „Stigma“ empfunden, das ihre Integration in den Westen behindert. Zu den Kritikern zählt auch die Russische Föderation, die – und das ist besonders gravierend – als einer der lange Zeit stärksten Unterstützer der Organisation neuerdings nicht nur abnehmendes Interesse an der Organisation zu erkennen gibt, sondern einer ihrer schärfsten Kritiker geworden ist und zu denjenigen Staaten zählt, die generell die Bedeutung der OSZE in Frage stellen. Und schließlich scheint der derzeit in Mode gekommene Unilateralismus, Hand in Hand mit einem Trend zu militärischen Problemlösungen, die

Grundlagen der OSZE, Multilateralismus und Konfliktbearbeitung mit nicht-militärischen Mitteln, auszuhöhlen.

Muss die Frage heute daher also nicht eigentlich lauten: „Hat die OSZE eine Zukunft?“ Wird sie angesichts der skizzierten Entwicklungen möglicherweise überflüssig? Werden ihre Aufgaben nach und nach von anderen Sicherheitsorganisationen übernommen?

Aber auch diese – auf den ersten Blick pessimistischere – Frage ist nicht neu, wie Adam Daniel Rotfeld in seinem Beitrag zum vorliegenden OSZE-Jahrbuch bemerkt. Und gerade das gibt Anlass zu Optimismus, denn: Die Frage nach der Zukunft der OSZE, die wir in diesem Jahr als Themenschwerpunkt in den Mittelpunkt des Bandes gestellt haben, wird heute – wie Rotfeld ebenfalls bemerkt – nicht mehr in erster Linie von den Kritikern, sondern vor allem von den Befürwortern der OSZE gestellt – und das verspricht fundierte, sachliche, ja kreative und im wahrsten Sinne des Wortes „zukunftsweisende“ Antworten.

Es scheint, dass die „großen“ Fragen der Vergangenheit – die Frage nach einer Verrechtlichung der Organisation, nach ihrer Überordnung über andere Sicherheitsorganisationen, die Frage nach Konkurrenz statt Kooperation und Koordination – heute zweitrangig oder gar geklärt sind: Eine Verrechtlichung wird es nicht geben; eine Hierarchisierung der Sicherheitsorganisationen zugunsten der OSZE wird mittlerweile ausgeschlossen, nicht nur infolge der Entwicklungen in der politischen Praxis, sondern auch explizit in der Europäischen Sicherheitscharta; Kooperation und Koordination mit anderen Organisationen, die für Sicherheit und Stabilität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte „zuständig“ sind, sind inzwischen selbstverständlich, so selbstverständlich, dass – neben den erwarteten und erhofften Synergieeffekten noch immer auftretende – „Konkurrenz und Doppelarbeit“, „Reibungsverluste und Mittelverschwendung“ mittlerweile als „natürliche“ Defizite, als eine „unvermeidbare Alltagserscheinung“ qualifiziert werden können – so Ingo Peters im vorliegenden Band. Zwar gilt es nach wie vor, Kooperation und Koordination zu verbessern, dies scheint jedoch machbar und auch von allen Beteiligten gewollt, so dass das Problem der inter-institutionellen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen weitgehend als gelöst betrachtet werden kann.

Nicht zuletzt der 11. September 2001 hat die oftmals abstrakten, zeit- und kraftraubenden Debatten und Grundsatzdiskussionen um Verrechtlichung und Hierarchisierung, um „Repolitisierung“ und „Revitalisierung“ abrupt beendet. In den Mittelpunkt sind Themen gerückt, die konkrete, akute, drängende Probleme zum Gegenstand haben und entschlossenes Handeln erfordern – gemeinsames Handeln.

Zu fragen ist also nicht, ob die OSZE eine Zukunft hat, sondern vielmehr, wie diese Zukunft aussieht: Welches sind ihre zukünftigen konkreten Aufgaben? Wie können sie in der Praxis bewältigt werden? Welche Kompetenzen und Fähigkeiten sind dafür notwendig? In welchen Bereichen soll sich die

OSZE engagieren? Soll sie ihre Tätigkeit inhaltlich stärker konzentrieren oder weiter diversifizieren, stärker einengen oder ausweiten? Soll oder muss sie sich geographisch auf bestimmte Länder und Regionen beschränken oder behält sie ihre gesamteuropäische Orientierung? Und unverändert wichtig: Wie gestaltet sich die Arbeitsteilung bei der Bewältigung der „neuen Bedrohungen für die Sicherheit“ und der „Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen in der Praxis?

Der vorliegende Band spiegelt das umfangreiche Spektrum traditioneller, neu übernommener und denkbarer zukünftiger Aufgaben und Tätigkeitsbereiche der OSZE wider. Neben und in enger Verbindung mit den klassischen Aufgaben der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, der Demokratisierung und der Förderung der Menschenrechte sowie des Aufbaus kooperativer Sicherheit gehört dazu heute auch und vor allem die Beteiligung an der Terrorismusbekämpfung; dieser wiederum dient u.a. die Übernahme von Aufgaben bei der Grenzüberwachung, dem Grenzmanagement und bei der Sicherung von Grenzen. Die Frage nach dem Beitrag der OSZE zur Reform des Sicherheitssektors wird ebenso behandelt wie ihr zunehmendes Engagement im Umweltbereich zum Schutz lebensnotwendiger Naturressourcen und somit zur Verhütung von Umweltkonflikten sowie ihr engagiertes Eintreten für die Freiheit der Medien und den Schutz unbequemer Journalisten. Ebenso neu wie notwendig sind die Beschäftigung mit dem Islam als integralem Bestandteil der Kulturen im Raum „von Vancouver bis Wladiwostok“ sowie nicht zuletzt die Auseinandersetzung mit transnationaler organisierter Kriminalität bzw. mit den Verflechtungen des organisierten Verbrechens mit akuten oder „eingefrorenen“ Konflikten, die diese in einem ganz neuen Licht erscheinen lassen.

Angesichts der Bedrohungen und Gefahren, der zu bearbeitenden Themen und der Vielfalt der Aufgaben wird Europa es sich nicht leisten können, auf einen solch erfahrenen Akteur wie die OSZE zu verzichten, dessen Tätigkeitsschwerpunkte inzwischen vorwiegend im operativen Bereich, in der Arbeit vor Ort angesiedelt sind. Das macht die Erfahrungen der Organisation umso wertvoller, auch wenn gerade dies zuweilen als „Nischentätigkeit“ und die OSZE als „Nischenakteur“ qualifiziert – und damit m.E. auch abgewertet – werden.

Die OSZE ist nach wie vor die umfassendste Sicherheitsorganisation der nördlichen Hemisphäre – und wird dies auch auf lange Sicht bleiben, auch wenn die Zahl derjenigen Staaten, die keiner anderen (westlichen) Organisation angehören, geschrumpft ist und in den nächsten Jahren noch weiter abnehmen wird. Die OSZE bleibt auch die Organisation mit dem umfassendsten Sicherheitskonzept, das nicht nur die politisch-militärische, sondern eben auch die ökonomisch-ökologische und die menschliche Dimension einschließt. Die Erkenntnis, dass allein dieses Konzept den modernen Anforderungen gerecht wird, hat sich im letzten Jahrzehnt bereits infolge der so unerwartet ausgebrochenen Konflikte neuen Typs und der ebenso – zumindest

in diesem Ausmaß – unerwartet aufgetretenen neuen Bedrohungen durchgesetzt – freilich ebenso wie die Erkenntnis, dass nicht eine Organisation allein die anstehenden Aufgaben bewältigen können.

Für die OSZE heißt das, den eingeschlagenen Weg konsequent weiter zu verfolgen und dabei durchaus neue Aufgaben in vielleicht noch ungewohnten Tätigkeitsfeldern zu übernehmen. Dabei gilt es wohl auch, eine neue Ausgewogenheit anzustreben, sowohl was die Gewichtung der Dimensionen als auch die geographische Verteilung der Aktivitäten angeht. Wenn dies auch meiner Meinung nach hinsichtlich der Inhalte der Tätigkeit nicht zu den vorrangigsten Aufgaben gehört – niemand wird die Relevanz des Einsatzes für die Achtung der Menschenrechte ernsthaft in Zweifel ziehen oder Unterschiede in der demokratischen und rechtsstaatlichen Praxis der Teilnehmerstaaten leugnen wollen –, so ist es doch zumindest mit Blick auf die Akzeptanz seitens eines großen und wichtigen Teils der OSZE-Teilnehmerstaaten – und wohl auch im Interesse größerer Gerechtigkeit und weniger Selbstgefälligkeit des anderen Teils der OSZE-Staaten – unumgänglich.

Richtig ist wohl, dass Krisen „in gewissem Sinne stete Begleiter der Entwicklung der KSZE und der OSZE“ waren, wie Wolfgang Zellner schreibt. Es zeigt sich aber auch, dass die Frage „Hat die OSZE eine Zukunft?“ angesichts der alten und neuen Herausforderungen und Probleme, vor denen Europa steht, mit „ja“ beantwortet werden kann und muss.

Die Autoren des vorliegenden Bandes tragen in außergewöhnlicher Bandbreite, mit viel Engagement und großer Kompetenz dazu bei, Antworten auf die Frage nach den neuen Aufgaben und den Möglichkeiten ihrer Bewältigung zu finden. Die Redaktion dankt allen Autorinnen und Autoren für ihre wertvollen Beiträge zu der – notwendigen – Diskussion über die Zukunft der OSZE.

Dieter S. Lutz, Begründer des OSZE-Jahrbuchs, Gründer des Zentrums für OSZE-Forschung/CORE und seit 1994 Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, ist im Januar 2003 im Alter von nur 53 Jahren plötzlich verstorben. Ihm haben wir diesen Band gewidmet.

I.

Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE
Themenschwerpunkt: Die Zukunft der OSZE

Die Zukunft der OSZE

Zu Beginn des niederländischen Vorsitzes der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde die Relevanz der Organisation von verschiedenen Sicherheitsexperten ernsthaft in Frage gestellt. Mit der Erweiterung von NATO und EU drangen gleich zwei andere Akteure in die traditionelle Domäne der OSZE vor. Hatte der alte Gaul ausgedient – oder gab es ein Leben nach dem Tod? Diverse Seminare und Artikel wurden der Untersuchung und Diskussion dieser Frage gewidmet. Nach einem Viertel der Amtszeit der Niederlande als OSZE-Vorsitz waren die kritischen Stimmen verstummt. Der Krieg im Irak beanspruchte alle Aufmerksamkeit. Und ohne jede Schadenfreude kann konstatiert werden, dass weder die Europäische Union noch die NATO den dringend benötigten Sicherheitsschirm für die gesamte OSZE-Region bieten kann. Mehr als je zuvor in den vergangenen 50 Jahren fühlen sich normale Bürger, einzeln oder in Gemeinschaft, in ihrer eigenen Umgebung bedroht. Terrorismus, eine der neuen Bedrohungen für die Region, oder die Angst vor Terrorismus betrifft das Leben von Millionen von Menschen im OSZE-Gebiet unmittelbar. Militärische Lösungen allein können diese Ängste nicht ausräumen. Vielmehr bildet sich ein breiter Konsens darüber heraus, dass echte, langfristige Sicherheit auch die Auseinandersetzung mit den Ursachen mit einbeziehen muss, ob sie nun wirtschaftlichen, humanitären, politischen oder anderen Ursprungs sind. Jenen, die sich mit der OSZE befassen, dürfte inzwischen klar sein, worauf ich hinauswill: Es ist wieder einmal das gute alte OSZE-Konzept umfassender Sicherheit.

Freud in Wien: Die OSZE auf der Couch?

Im vergangenen Jahr wurde häufig über die OSZE gesagt, sie stünde genau in der Mitte zwischen einer überaus erfolgreichen Vergangenheit und einer ungewissen Zukunft. Das hat zu einiger Selbstreflexion innerhalb der OSZE geführt, wenn nicht gar zu Selbstzweifeln. Manch einer sprach sogar von einer Identitätskrise, was angesichts der Tatsache, dass die Organisation ihren Sitz am Geburtsort der Psychologie hat, passend erscheinen mag. Was mich betrifft, so habe ich das immer für eine Übertreibung gehalten. Dennoch war es bei der Übernahme des Vorsitzes durch die Niederlande am 1. Januar 2003 höchste Zeit, die Diskussion offensiv zu führen und zur Bestimmung des Standortes sowie zur Festlegung der zukünftigen Marschroute der OSZE beizutragen. In gewisser Hinsicht könnte man sagen, dass die OSZE ein Opfer ihres eigenen Erfolgs geworden ist, da sie geradezu Wunder vollbracht hat.

Ganz krass und fast ohne zu übertreiben würde ich es wagen zu behaupten, dass die Berliner Mauer ohne die OSZE nicht gefallen wäre – zumindest nicht schon 1989. Und ohne das Netzwerk der Helsinki-Komitees, die vielfältigen Verbindungen von Mensch zu Mensch und die Lobbyarbeit zugunsten der Menschenrechte, wäre der politische Erdbeben, der sich 1989 fast über Nacht vollzog, mit Sicherheit mit mehr Gewalt und Blutvergießen abgelaufen als er tatsächlich abgelaufen ist.

Die große Frage, die der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa direkt ins Auge starrt, ist: Hat die OSZE nach den Erfolgen der Vergangenheit in der Zukunft noch irgendeine Funktion? Das Umfeld hat sich dramatisch verändert. Die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten wird Teil der Innenwelt der EU und viele von ihnen, aber auch andere werden in Kürze der ebenfalls expandierenden NATO beitreten. Und selbst diejenigen, die außen vor bleiben, werden irgendwie in den Orbit von EU und NATO einbezogen: durch Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, Arrangements im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden und andere Kooperationsformen. Wir haben es hier also mit einer sich ausdehnenden Welt zu tun, die den Raum der OSZE als einzigartiger Akteur auf der Bühne einschränkt. Die Frage ist: Gibt es überhaupt noch Probleme, die eine Organisation wie die OSZE erfordern? Was gleich zur nächsten Frage führt: Wofür ist die OSZE da? Was ist so Besonderes an der OSZE? Warum sollte sie bestimmte Probleme besser lösen können als andere internationale Organisationen? Oder können die zivilgesellschaftlichen Strukturen, die durch die OSZE entstanden sind, die berühmten Helsinki-Netzwerke, die Flamme am Leben erhalten?

Zurück zu den Grundlagen: Die charakteristischen Merkmale der OSZE

Bevor ich versuche, diese Fragen zu beantworten, möchte ich auf die Grundlagen der OSZE zurückkommen. Was ist der eigentliche Kern der OSZE? Was unterscheidet sie von anderen Organisationen und macht sie so unverwechselbar? Vier einzigartige Merkmale springen ins Auge.

Der umfassende Teilnehmerkreis

Das *erste* ist natürlich der umfassende Teilnehmerkreis. Von Vancouver bis Wladiwostok gehören der Organisation insgesamt 55 Staaten an. Es gibt kein anderes Forum mit einer so umfassenden Mitgliedschaft in der Region. Es gibt aber auch keine andere internationale Sicherheitsorganisation, die Sicherheit so klar als gemeinsame Verantwortung definiert. Sicherheit ist interdependent und hängt mit der Sicherheit aller zusammen. Jeder OSZE-Teilnehmerstaat hat ein Interesse an der Sicherheit jedes anderen Teilnehmerstaates und an der Sicherheit Europas. Nur durch Kooperation können Krisen verhindert werden. Die implizite Annahme ist, dass Kooperation allen nützt

und Unsicherheit in *einem* Staat das Wohlergehen *aller* beeinträchtigen kann: die vier Musketiere vereint in einem internationalen Gremium.

Peer Review

Das *zweite* Merkmal – selten erwähnt und doch eine Besonderheit der OSZE – ist, dass sie eine Plattform für etwas ist, das ich einmal „*Peer Review*“ nennen möchte. Es bedeutet, dass sich die Staaten einer gemeinsamen „Selbstevaluierung“ unterziehen. Die OSZE ist das einzige mir bekannte Forum, in dem innerstaatliche Themen, Probleme oder Fragen im Zusammenhang damit, wie es um die Demokratie und die Menschenrechte bestellt ist, alle Mitglieder angehen und von allen geprüft, untersucht und behandelt werden können. Eine unerhörte Vorstellung für diejenigen, die mit dem traditionellen diplomatischen Konzept der Nichteinmischung aufgewachsen sind, einer Entschuldigung, die häufig dazu benutzt wird, die traurigen Folgen schlechter Regierungsführung zu kaschieren. Vielleicht kann man sogar behaupten, dass das *Peer-Review-Verfahren* der faszinierendste Aspekt der OSZE überhaupt ist: eine Organisation, die es zulässt, dass interne – also innerstaatliche – Entwicklungen von anderen Mitgliedern oder – wie sie offiziell heißen – Teilnehmerstaaten eingehend untersucht oder zumindest überprüft werden.

Ein gutes Beispiel für ein solches *Peer Review* ist der Moskauer Mechanismus. Er wurde während des niederländischen Vorsitzes erst zum zweiten Mal überhaupt in Gang gesetzt (das erste Mal 1992 wegen Kroatien). Zehn Teilnehmerstaaten brachten ihre Besorgnis über die Reaktion der turkmenischen Behörden auf einen Attentatsversuch auf Präsident Nijassow zum Ausdruck. Die Zahl der Verhaftungen und die Behandlung der Verhafteten, aber auch die als unzureichend empfundene Antwort der turkmenischen Regierung führten dazu, dass der Mechanismus aktiviert wurde. Ohne zu sehr ins Detail zu gehen und ohne so zu tun, als ob seither alles ins Reine gebracht wurde, kann man doch mit Fug und Recht behaupten, dass der Mechanismus die Dinge ans Licht gebracht hat. Er bietet beiden Seiten eine faire Chance, ihr Anliegen darzulegen und einen kritischen Dialog zu führen, der sowohl in der OSZE als auch im Rahmen anderer Foren fortgesetzt werden kann.

Umfassende Sicherheit

Ein *drittes* charakteristisches Merkmal der OSZE ist ihr bereits am Beginn des Beitrags erwähntes „umfassendes Sicherheitskonzept“. Sicherheit ist mehr als Rüstungskontrolle, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und die Beilegung politischer Differenzen. Ohne die gebührende Beachtung der Menschenrechte, der wirtschaftlichen und der ökologischen Entwicklung können keine nachhaltige Sicherheit, kein dauerhafter Frieden erreicht werden. In der OSZE-Terminologie sprechen wir von den drei Dimensionen, die alle unmittelbar mit der Sicherheitslage verbunden sind: der politisch-militärischen,

der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension. Inzwischen wird die Interdependenz dieser drei Dimensionen von anderen internationalen Organisationen und Akteuren wie z.B. von nichtstaatlichen Organisationen weitgehend anerkannt. Von der abfälligen Unterscheidung zwischen so genannten „harten“ und „weichen“ Sicherheitsfragen hat man seit längerem nichts mehr gehört. Der 11. September und andere Terroranschläge, aber beispielsweise auch Wasserkonflikte wie im Ferganatal haben der Erkenntnis zum Durchbruch verholfen, dass vermeintlich „weiche“ Themen gewaltsame Folgen haben können, wenn sie nicht angemessen behandelt werden.

Präsenz vor Ort

Das *vierte* Kennzeichen der OSZE sind ihre Einsätze vor Ort, ihre Missionen in nahezu 20 Ländern. Sie sind die Augen und Ohren der OSZE, ein anerkannter Aktivposten der Organisation, der überall dort praktische Expertise und Hilfe anbietet, wo diese am dringendsten benötigt werden. Die Feldmissionen der OSZE werden häufig als die „vorderste Front“ der Organisation bezeichnet. Durch sie ist die Organisation aktiv präsent in Ländern, die Hilfe brauchen; sie sind das Instrument, durch das politische Beschlüsse in Taten umgesetzt werden. Ihre Arbeit betrifft alle Phasen des Konfliktzyklus. Sie umfasst präventive Diplomatie, Konfliktmanagement und Konfliktnachsorge. In jeder einzelnen dieser Phasen sind die Menschenrechte integraler Bestandteil ihrer Arbeit. Jede Feldmission hat ihr eigenes spezifisches Mandat, aber keine Feldmission kommt ohne aktives Eintreten für die Menschenrechte aus.

Künftige Herausforderungen: alte...

Nach diesem Blick auf die Vergangenheit und die charakteristischen Merkmale der OSZE stellt sich die Frage, ob es 2003 irgendwelche Herausforderungen gibt, die es erforderlich machen, dass gerade diese einzigartige Organisation tätig wird. Eine Frage, die uns zu einer Einschätzung der Gegenwart und der Zukunft zwingt – zu einer Einschätzung in Bezug auf Sicherheit, mögliche Herausforderungen und Bedrohungen.

Zunächst glaube ich, dass man sich fairerweise eingestehen muss, dass ungeachtet der erfolgreichen Vergangenheit der OSZE und ihrer Vorgängerin, der KSZE, nicht alle Probleme der Vergangenheit auch wirklich der Vergangenheit angehören. Einige alte Probleme harren immer noch der Lösung, z.B. Konflikte, die noch aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion herrühren und seit längerer Zeit „eingefroren“ sind, aber immer noch ernsthafte Gefahren für die Sicherheit insgesamt darstellen. Die laufenden Verhandlungen über die Regelung des Status Transnistriens im Gesamtgefüge Moldaus sind ein Beispiel hierfür. Ebenso muss man sich weiterhin Sorgen um die demokrati-

sche Entwicklung und die Menschenrechte in verschiedenen Teilen der OSZE-Welt machen. Die zunehmende Konzentration der Eigentümerschaft an den Medien in alten Demokratien wie Italien oder der Rückschritt in Bezug auf Menschenrechte und Demokratie in Zentralasien nach zunächst vielversprechenden Anfängen in den neunziger Jahren sind nur zwei Beispiele für die Notwendigkeit, die Bemühungen fortzusetzen. Umfassende Sicherheit ist nie fertig, an ihr muss immer gearbeitet werden.

... und neue

Zu den alten Sicherheitsrisiken kommen neue Bedrohungen und Herausforderungen hinzu, die eine Fortsetzung der Arbeit der OSZE zu rechtfertigen scheinen – Bedrohungen, die manchmal völlig neu sind, manchmal aber auch nur wieder aufgetaucht sind, wie eine politische „Rückkehr der Mumie“. Diese neuen Bedrohungen können in vier Kategorien eingeteilt werden.

Terrorismus

An *erster* Stelle steht natürlich die neue Bedrohung durch Terrorismus und – ganz allgemein – Extremismus. Der 11. September, aber auch der Angriff auf das Moskauer Theater und der Bombenanschlag von Bali haben die Botschaft klar und deutlich vermittelt: Terror durch nichtstaatliche Akteure, der das Leben normaler Bürger bedroht, ist eine der ernstesten neuen Bedrohungen von Stabilität und Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet. Gegen Ende des portugiesischen Vorsitzes wurden dazu im Dezember 2002 in Porto zwei entscheidende Beschlüsse gefasst. Durch die Annahme der OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und des Dokuments zur Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert¹ wurden die Grundlagen für die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus geschaffen. Nun braucht man nicht so zu tun, als sei die OSZE die einzige internationale Organisation, die in diesem Kampf eine wichtige Rolle spielen könnte oder sollte. Die OSZE sollte auf der Basis ihrer spezifischen Erfahrung und Expertise ihren „Mehrwert“ finden. Die Nische der OSZE scheint in den Bereichen Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und des unerlaubten Drogen- und Waffenhandels sowie Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus zu liegen. Die OSZE sollte im Geiste wahrer Gleichheit und Solidarität aller Teilnehmerstaaten dazu bereit sein, Staaten bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus beizustehen. Das traditionelle OSZE-Konzept gemeinsamer und umfassender Sicherheit bietet dafür einen soliden Ausgangspunkt. Nur eine Herangehensweise, die alle drei Dimensionen verbindet

1 Die Beschlüsse und Dokumente des Zehnten Treffens des Ministerrats der OSZE sind abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498, hier: S. 463-467 und S. 485-486.

und alle Organe und Institutionen der OSZE nutzt, wird zu den gewünschten Ergebnissen führen. Angesichts der komplexen und globalen Natur des Terrorismus werden eindimensionale Ansätze nicht ausreichen. Bei all diesen Bemühungen wird die OSZE entsprechend der Plattform für kooperative Sicherheit, die auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 angenommen wurde, eng mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten.

Die strikte Einhaltung der Prinzipien gute Regierungsführung und Demokratie wird dazu beitragen, unsere Gesellschaften vor der Bedrohung durch Terrorismus zu schützen. Rechtsstaatlichkeit und die umfassende Beteiligung aller Bürger am politischen Leben sind für die Bekämpfung des Terrorismus unabdingbar. Einzig diejenigen Gesellschaften, in denen das Recht, Fragen zu stellen, unbestritten ist, haben die Kraft, Extremisten aus ihrer Mitte die Stirn zu bieten. Der Kampf gegen den Terrorismus darf niemals die grundlegenden Menschenrechte unserer Bürger verletzen. Das würde nicht nur gegen die grundlegenden und ewig gültigen Prinzipien der OSZE verstoßen, sondern unsere Bürger auch anfällig für extremistische Manipulationen aller Art machen.

Menschenhandel, illegaler Waffen- und Drogenhandel

Die zweite Gefahr, die hier zu nennen ist, ist der illegale Handel. Er ist eine eindeutige Bedrohung für Stabilität und Sicherheit sowohl inner- als auch außerhalb der OSZE-Region. Er tritt weiträumig auf und geht Hand in Hand mit der internationalen organisierten Kriminalität: Es geht um Menschenhandel und den illegalen Handel mit Drogen sowie mit Kleinwaffen und leichten Waffen. Menschenhandel ist ein besonders widerwärtiges Verbrechen, das zu einer immer schneller um sich greifenden Geißel dieser Welt wird. Schätzungen gehen von 700.000 bis vier Millionen Menschen aus, die im Laufe der letzten Jahre Opfer dieses neuen Sklavenhandels geworden sind. Drogenhandel ist ein Milliardengeschäft, das die Wirtschaft aller unserer Länder unmittelbar schädigt. Er hat darüber hinaus ernst zu nehmende destabilisierende Auswirkungen auf unsere Gesellschaften. Der illegale Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen schließlich ist eine unmittelbare Bedrohung der Sicherheit. Illegaler Handel ist nicht nur grenzüberschreitend, sondern auch Dimensionen übergreifend. Er verursacht nicht nur menschliches Leid, sondern wirkt sich auch verheerend auf Volkswirtschaften aus und setzt politische Systeme übermäßigem Druck aus. Er hat negative und destabilisierende Auswirkungen auf die gesamte OSZE-Region. Das sind – kurz gefasst – die Gründe, aus denen die Niederlande vorgeschlagen haben, „Menschenhandel, Drogenhandel und den Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen“ in diesem Jahr zum zentralen Thema des Wirtschaftsforums in Prag zu machen.

Neue Minderheiten

Eine *dritte* Kategorie neuer Gefahren und Herausforderungen ist die Entstehung neuer Minderheiten in zahlreichen Gesellschaften, insbesondere in Westeuropa. Die soziale Ausgrenzung von Minderheiten kann zu einer Spaltung der Gesellschaft und zu Instabilität führen. Die wachsenden Spannungen und das Gefühl zunehmenden Unbehagens haben bereits Auswirkungen auf die jüngsten Wahlen in der Region gehabt – auch in den Niederlanden. Wenn die nationalen Regierungen darauf nicht angemessen – und ich möchte hinzufügen: in menschenwürdiger Weise – reagieren, kann es gut sein, dass die Saat für neue Krisen bereits gesät ist. Dies ist ein Bereich, in dem die Dinge schnell eskalieren können. Das hängt mit den Beziehungen zwischen Zivilisationen, Kulturen und Religionen zusammen. Die Einbeziehung der OSZE – in beratender Funktion –, die insbesondere in Gestalt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) den nationalen Regierungen z.B. allgemeine und besondere Empfehlungen zur Sozialpolitik geben kann, könnte hier eine logische Folge sein. Auf diese Weise könnten soziale Spannungen und aufkommende Krisen bereits im Keim erstickt werden. Der Beschluss des Ministerrats von Rom aus dem Jahr 1993, in dem der HKNM dazu eingeladen wurde, sich an der Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit zu beteiligen, wies bereits in diese Richtung. Das Mandat des HKNM wurde ja auch tatsächlich auf allgemeine Fragen der Nichtdiskriminierung ausgeweitet.

Arm und Reich in der OSZE

Die *vierte* Kategorie neuer Bedrohungen hängt mit der wachsenden Diskrepanz zwischen dem einen Teil der OSZE-Welt und dem anderen zusammen. Ich meine das wirtschaftliche Ungleichgewicht zwischen den Staaten, die der EU angehören oder ihr demnächst beitreten werden, und jenen, die außen vor bleiben. Es gibt bereits jetzt große Unterschiede in der Wirtschaftskraft, die sich im Laufe der Zeit noch vertiefen werden, wenn wir nichts gegen dieses Ungleichgewicht tun. Es besteht das Risiko und die Gefahr einer großen Kluft zwischen vielleicht dem Großteil der OSZE-Staaten, die an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben, und denjenigen, die zurück bleiben. Ein neuer und sich vertiefender Graben zwischen einem mächtigen, großen EU-Block und dem Rest, zwischen den „Besitzenden“ und den „Habenichtsen“, wird zu ernsthaften Problemen führen, da er OSZE-weit zu Feindschaft, Spannungen und Desintegration führen wird.

Kurz: Es gibt genug Herausforderungen, die die weitere Existenz der OSZE rechtfertigen

Die Schlussfolgerung ist klar. Neben einigen alten ungelösten Herausforderungen kommen gewaltige neue Herausforderungen auf uns zu, die es erforderlich machen, dass eine Organisation wie die OSZE handelt, und zwar in allen drei Dimensionen: in der politisch-militärischen, der ökonomisch-ökologischen und in der menschlichen Dimension. Der umfassende Kreis der Teilnehmerstaaten, d.h. aller Staaten der Region, die Dimensionen und die Aspekte sowohl „weicher“ als auch „harter“ Sicherheit rücken die OSZE ins Zentrum jeglicher Diskussion über Sicherheit in der Region. Das bedeutet keineswegs, dass die OSZE der einzige Akteur ist. Ganz und gar nicht. Andere internationale und regionale Organisationen (wie schon erwähnt), nationale Regierungen und NGOs spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Intervention, sei es im Bereich der Konfliktverhütung oder auch des Krisenmanagements, war häufig dann erfolgreich, wenn alle Beteiligten ihren Teil dazu beitrugen – und auch dazu bereit waren, gelegentlich zugunsten geeigneterer Akteure zurückzustehen.

Die OSZE kann in der Tat auf eine erfolgreiche Vergangenheit zurückblicken. Es wäre aber zu einfach so zu tun, als seien in einigen der Verfahren der OSZE oder in der Kooperation mit anderen Akteuren im Bereich der Sicherheit keinerlei Anpassungen nötig. Organisationen müssen sich entwickeln, sie müssen „lernende Institutionen“ sein, die Erfahrungen aufnehmen und aus ihnen ihre Lehren ziehen. Es gibt immer Raum für Verbesserungen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die OSZE nicht von anderen Organisationen.

Die Geschichte der Region hat auch gezeigt, dass exakte Planung und Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren vor Ort notwendig sind. Strukturelle Zusammenarbeit und klare Absprachen hinsichtlich der Arbeitsteilung zwischen den internationalen Akteuren sind ein absolutes Muss. Im Vergleich zum Kosovo war die Zusammenarbeit zwischen den maßgeblichen internationalen Organisationen in Bosnien und Herzegowina weit weniger gut strukturiert. Die Folge davon waren mehr parallele Aktivitäten, Doppelarbeit, ja manchmal sogar Rivalität, was zur Verschwendung von Zeit, Energie und Ressourcen führte. Im Kosovo war von Anfang an eine einheitliche Struktur geplant, innerhalb derer die EU, die OSZE und – wegen der besonderen Flüchtlingsproblematik – der UNHCR unter Führung der Vereinten Nationen zusammenarbeiten sollten. Es gab also *ein* Gebäude mit *einem* Dach und sehr klar abgegrenzten Kompetenzen, was zu größerer Effizienz in der Konfliktnachsorge führte.

In der Vergangenheit wurde die regionale Unausgewogenheit der OSZE kritisiert. Die OSZE hat sich vorwiegend mit Problemen „östlich von Wien“ befasst: im ehemaligen Jugoslawien, im Kaukasus und jetzt auch in Zentralasien. Probleme „westlich von Wien“ blieben so ziemlich unberührt. Wendet

man sich nun den neuen Herausforderungen zu, bestünde die Möglichkeit, den geographischen Schwerpunkt der Tätigkeit besser auszubalancieren. Schließlich betreffen Fragen wie Menschenhandel, illegaler Drogen- und Waffenhandel, neue Minderheiten oder Terrorismus die gesamte Region. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass die OSZE niemals unter dem Vorwand geographischer Erwägungen untätig bleiben darf. Letztendlich muss die OSZE dort handeln, wo die Probleme auftreten – ob dies nun im Osten oder im Westen der Fall ist.

Dasselbe gilt für die andere wahrgenommene Unausgewogenheit in der Arbeit der OSZE: das Ungleichgewicht zwischen den Dimensionen. In der Vergangenheit lag der Schwerpunkt sehr stark auf der menschlichen Dimension, bei Menschenrechtsfragen. Da das zweifellos sehr wichtig ist – und hier auch keine Abstriche gemacht werden dürfen –, hat es fast die gesamte Aufmerksamkeit auf sich gezogen, was von den östlicheren Ländern als unfair und einseitig kritisiert wurde. Ihrer Auffassung nach wurden einige ihrer anderen Bedürfnisse, z.B. in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt, vernachlässigt. Ich habe diese Ansichten zur Kenntnis genommen und halte auch einige der Kritikpunkte für durchaus berechtigt; dennoch möchte ich mich hierzu an dieser Stelle unmissverständlich äußern: Die Niederlande und damit auch der holländische Amtierende Vorsitzende werden weiterhin an der Spitze derjenigen Länder stehen, die sich für die weltweite Verbesserung der Menschenrechtssituation einsetzen. D.h., dass auf keinen Fall Bemühungen unterstützt werden, die den gegenwärtigen Menschenrechtsschwerpunkt der OSZE unterminieren. Im Jahr 2003 bleiben die Menschenrechte – soweit es den derzeitigen Amtierenden Vorsitzenden betrifft – unverrückbar auf der Agenda der Organisation. Mit anderen Worten: Befürchtungen der Menschenrechtsfraktion, die OSZE könne diesen Schwerpunkt aufgeben, sind unbegründet. Es ist nun einmal eine simple und tragische Tatsache, dass Menschenrechtsverletzungen westlich von Wien nicht derselben Kategorie angehören wie diejenigen östlich des Hauptsitzes der OSZE. Die Auswirkungen auf die Sicherheit und die Menschenwürde sind klar, und die OSZE hat entsprechend ihrem Mandat zu handeln. Jeder Abstrich davon wäre eine „Beleidigung der Normalbürger in der OSZE-Region“.