

Ausgabe Nr. 2/2010



Die OSZE und ihre Partner

Ban Ki-moon, Rasmussen und Jagland  
über die Zusammenarbeit mit der OSZE

Interview mit Generalsekretär  
Marc Perrin de Brichambaut



20 Jahre  
Kopenhagener Dokument

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

**Redaktion: Ursula Froese**  
**Gestaltung: Nona Reuter**  
**Druck: Überreuter Print GmbH**

Kommentare und Beiträge richten Sie bitte an:  
oscemagazine@osce.org  
Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit  
OSZE-Sekretariat  
Wallnerstraße 6  
A-1010 Wien (Österreich)  
Tel.: (+43-1) 514 36-6267  
Fax: (+43-1) 514 36-6105

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

### **OSZE-Organe und -Institutionen**

Ständiger Rat (Wien)  
Forum für Sicherheitskooperation (Wien)  
Sekretariat (Wien)  
OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit (Wien)  
Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Warschau)  
Hoher Kommissar für nationale Minderheiten (Den Haag)  
Parlamentarische Versammlung der OSZE (Kopenhagen)

### **Feldoperationen**

#### **Südkaucasus**

OSZE-Büro in Baku  
OSZE-Büro in Eriwan  
Persönlicher Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsk-Konferenz der OSZE befasst

#### **Zentralasien**

OSZE-Zentrum in Aschgabat  
OSZE-Zentrum in Astana  
OSZE-Zentrum in Bischkek  
OSZE-Büro in Tadschikistan  
OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan

#### **Osteuropa**

OSZE-Büro in Minsk  
OSZE-Mission in Moldau  
OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine

#### **Südosteuropa**

OSZE-Präsenz in Albanien  
OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina  
OSZE-Mission im Kosovo  
OSZE-Mission in Montenegro  
OSZE-Mission in Serbien  
OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje  
OSZE-Büro in Zagreb

## **Eintreten für ein gemeinsames Anliegen**

Die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen ist ein wichtiges Thema bei den Debatten über die Zukunft der europäischen Sicherheit im Rahmen des Korfu-Prozesses, denen sich die Delegierten auch in den letzten Monaten intensiv widmeten. Im Mittelpunkt dieser Ausgabe des *OSZE-Magazins* steht die externe Zusammenarbeit der Organisation, der die Beiträge des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, des Generalsekretärs der NATO, Anders Fogh Rasmussen, und des Generalsekretärs des Europarats, Thorbjørn Jagland, gelten.

Anschließend an das Interview mit Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut und den Überblick über die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen innerhalb und außerhalb ihrer Region von Oleksandr Pavlyuk, Leiter der externen Zusammenarbeit im Sekretariat, zeigen wir anhand konkreter Beispiele, wie diese Zusammenarbeit aussehen kann – sei es als Federführung in der weltweiten Allianz gegen den Menschenhandel, sei es die Mitwirkung als Partner in einer Umweltkoalition, sei es die Förderung der von Organisationen, die sich auf Fachgebiete wie Containersicherheit spezialisiert haben, entwickelten Standards oder die Unterstützung der Arbeit subregionaler Organisationen, wie die Polizeikoalitionen in Südosteuropa oder der Internationale Fonds zur Rettung des Aralsees in Zentralasien.

Wichtige Leistungen der OSZE in allen drei Sicherheitsdimensionen können in diesem Jahr ihren 20. Jahrestag begehen: das *Bonner Dokument über wirtschaftliche Zusammenarbeit* am 11. April, das *Dokument der Kopenhagener Konferenz über die menschliche Dimension* am 29. Juni und das *Wiener Dokument 1990* – in dem die von der Organisation vereinbarten militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen zum ersten Mal schriftlich festgehalten wurden – am 17. November, gefolgt von der *Charta von Paris für ein neues Europa* am 21. November. Das *OSZE-Magazin* würdigt das *Kopenhagener Dokument* mit mehreren Artikeln, die illustrieren, wie dieses bahnbrechende Dokument, das die Menschenrechte dauerhaft an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bindet, nach wie vor die Agenda in den Bereichen Good Governance, Strafrechtspflege und Verwaltungsrecht, Minderheitenrechte und Wahlbeobachtung bestimmt.

# Aus dem Inhalt

- 4 Die unverzichtbare Rolle der OSZE  
**Ban Ki-moon**
  - 5 OSZE und NATO: Sicherheitspartner  
**Anders Fogh Rasmussen**
  - 6 Europa – ein Hort der Sicherheit und der Menschenrechte  
**Thorbjørn Jagland**
  - 7 Die Macht und Herausforderung der Zusammenarbeit  
**Oleksandr Pavlyuk**
  - 12 Interview mit dem Generalsekretär der OSZE, Marc Perrin de Brichambaut: Was alle mitbringen müssen: Einsatzbereitschaft und Zielstrebigkeit  
**Ursula Froese**
- GEMEINSCHAFTLICHES VORGEHEN**
- 15 Eine koordinierte Reaktion in Kirgisistan
  - 16 Containersicherheit: Zusammenarbeit mit internationalen Partnern zur Verhütung von Terrorismus  
**Mehdi Knani**
  - 19 Eine bestandfähige Allianz gegen den Menschenhandel  
**Cairagh McGregor und Vera Gracheva**
  - 20 Die Umwelt- und Sicherheitsinitiative: ein Kraftpaket  
**David Swalley**
  - 23 Hoffnung für Aralsk: Die Rettung des Aralsees – ein langer Kampf  
**William Metzger**
  - 24 Mit vereinten Kräften gegen den Drogenhandel in Südosteuropa  
**Thorsten Stodiek**
- ZWANZIG JAHRE KOPENHAGENER DOKUMENT**
- 26 Das *Kopenhagener Dokument*: Eine Idee, für die die Zeit reif war
  - 27 Förderung der Rechtsstaatlichkeit in den OSZE-Feldeinsätzen  
**Charles Ehrlich**
  - 28 Das *Kopenhagener Dokument* und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der OSZE  
**Carsten Weber**
  - 29 Das *Kopenhagener Dokument* und die Minderheitenrechte  
**Dmitri Alechkevitch**
  - 30 Beurteilung von Wahlen in gefestigten Demokratien  
**Jens-Hagen Eschenbächer**



AUF DEM DECKBLATT: Logo der Konferenz zur menschlichen Dimension vom 5. bis 29. Juni 1990 in Kopenhagen



# Die unverzichtbare Rolle der OSZE

Von Ban Ki-moon

In der Welt von heute gibt es kaum eine Krise, die nicht der örtlichen, nationalen, regionalen und internationalen Zusammenarbeit bedarf. Regionale Organisationen wie die OSZE sind außerordentlich wichtige Akteure in dem globalen Rahmen, der in Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (UN) klar abgesteckt ist. Deshalb lud ich im Januar die Leiter regionaler Organisationen, einschließlich des Generalsekretärs der OSZE, zu einer Klausur nach New York. Es war dies die jüngste einer Reihe derartiger Veranstaltungen im Laufe der Jahre, durch die die Verbindungen mit der mannigfaltigen und äußerst fähigen Gruppe regionaler Akteure verstärkt werden sollten.

Die OSZE ist aufgrund ihres Wesens außerordentlich gut dazu geeignet, viele Herausforderungen in ihrer Region zu bewältigen. Nähe hat viele Vorteile: kulturelle Verwandtschaft, gemeinsame Geschichte, enge Bande, Durchhaltevermögen, Erkennen des rechten Zeitpunkts und Kostenwirksamkeit.

Doch eine Vertiefung der Partnerschaft zwischen den UN und der OSZE bietet zusätzliche Vorteile. Ich sehe fünf unterschiedliche, praktische Bereiche für eine engere Zusammenarbeit.

Erstens: **nukleare Abrüstung und Nichtverbreitung**. Sie zählen zu meinen wichtigsten Prioritäten. Gleichzeitig dürfen wir aber den Handlungsbedarf im Bereich konventioneller Waffen nicht aus den Augen verlieren. Wir müssen weiter nach Mitteln und Wegen suchen, um zu gewährleisten, dass die wichtige Arbeit der OSZE zur Eindämmung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und die Arbeit der Vereinten Nationen einander besser ergänzen.

Zweitens: **Friedenssicherung**. Die Vereinten Nationen arbeiten in der Konfliktverhütung und der Konfliktfolgenbeseitigung mit mehreren OSZE-Institutionen und -Organen zusammen. Aber es bieten sich durchaus Bereiche an, in denen die Zusammenarbeit in Bezug auf wichtige Entwicklungen, die für die Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region von Bedeutung sind, verstärkt werden kann.

Drittens: **Wahlen**. Die Vereinten Nationen sind auf der ganzen Welt im Bereich des Demokratieaufbaus beratend tätig. Die OSZE gilt weithin als „Goldstandard“ in der internationalen Wahlbeobachtung. Lassen Sie uns auf unseren gemeinsamen Stärken weiter aufbauen und sie durch Beratung und Schulung in anderen Regionen nützen.

Viertens: **Umwelt und Entwicklung**. Hier ergeben sich dieses Jahr zwei ausgezeichnete Gelegenheiten: erstens die *Plenartagung auf hoher Ebene zu den Millenniums-Entwicklungszielen* im September und zweitens die angestrebten Fortschritte in Bezug auf den Klimawandel. Lassen Sie uns nach Möglichkeiten suchen,

bewährte Strategien für nachhaltige Entwicklung in noch größerem Maßstab einzusetzen.

Fünftens: **Menschenrechte**. Ohne Achtung der Menschenrechte kann es weder Sicherheit noch Entwicklung geben. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen und die ihm angegliederten Mechanismen ziehen Nutzen aus ihrem Informationsaustausch mit OSZE-Institutionen. Lassen Sie uns untersuchen, wie wir auf den Ergebnissen, Feststellungen und Empfehlungen sämtlicher UN-Menschenrechtsmechanismen, einschließlich der Vertragsorgane, der besonderen Verfahren und der allgemeinen regelmäßigen Überprüfungen, weiter aufbauen können. Auch hier ist es das Ziel, Doppelarbeit zu vermeiden und im Interesse unserer gemeinsamen Ziele Synergien zu schaffen.

Im April hatte ich die Ehre, zur Förderung dieses Prozesses vor dem Ständigen Rat der OSZE zu sprechen. Ich erinnere mich gerne an meine Zeit als Botschafter in Wien und vor allem an meine Zeit im Ständigen Rat. Es war ein besonderes Privileg, als erster Generalsekretär der Vereinten Nationen seit mehr als einem Jahrzehnt zurückzukehren und vor der OSZE zu sprechen. Ich sehe der weiteren Verstärkung der Verbindungen zur OSZE, diesem so wichtigen Partner beim Aufbau einer sichereren, besseren Zukunft für alle, mit Freude entgegen.

Ban Ki-moon ist Generalsekretär der Vereinten Nationen.



INDS/MÉDIATHÈQUE DE L'OTAN

# OSZE und NATO: Sicherheitspartner

Von Anders Fogh Rasmussen

Die OSZE ist einzig in ihrer Art: Als Bannerträgerin für Demokratie und Menschenrechte wurde die Organisation treffend als das „Gewissen“ unseres Kontinents bezeichnet. Sie ist das bedeutendste Forum, wo vereinbarte Verhaltensnormen festgesetzt und Regierungen zur Rechenschaft gezogen werden, wenn sie gegen diese Normen verstoßen. Die OSZE ist auch das entscheidende Gremium für die gesamteuropäische Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung und spielt eine wichtige Rolle bei der Verhütung und Bewältigung von Konflikten. Ohne sie ist unser Ziel eines ungeteilten, freien und sicheren Kontinents nicht zu verwirklichen. Kurz gesagt, ist und bleibt die OSZE unverzichtbar.

Die NATO ergänzt die OSZE auf verschiedenste Weise und das recht erfolgreich. Die Partnerschaften des Bündnisses, darunter mit vielen OSZE-Teilnehmerstaaten, haben ebenso wie die Öffnung der NATO für neue Mitglieder zur Zielsetzung der OSZE, ein stabiles, friedliches und ungeteiltes Europa aufzubauen, beigetragen. Die Kooperationsprogramme der NATO für ihre Partnerländer entwickelten sich zu einer Art Transmissionsriemen für die Förderung der Ideen und Werte, die das Wesen der OSZE ausmachen. Und der Einsatz der NATO auf dem Balkan schuf das sichere Umfeld, in dem die OSZE ihre entscheidende Rolle für die demokratische Konsolidierung dieser Region ausfüllen kann.

Heute ergänzen einander OSZE und NATO sogar jenseits der Grenzen Europa. Beide helfen wir Afghanistan dabei, auf eigenen Füßen zu stehen und dafür zu sorgen, dass das Land niemals wieder zu einer Fluchtburg für die mörderischsten Terroristen dieser Erde wird. Daran zeigt sich, welches Potenzial internationale Institutionen haben, wenn sie zusammenarbeiten, um gemeinsame Herausforderungen zu bewältigen. Die NATO tritt schon seit Längerem für ein solches umfassendes Vorgehen ein, das auch das neue *Strategische Konzept* prägen wird, das die Allianz im Laufe dieses Jahres verabschieden soll.

Es ist an der Zeit, der europäischen Sicherheitsdebatte einen neuen Anstoß zu geben. In den letzten Jahren war diese Debatte von Auseinandersetzungen über die NATO-Politik der offenen Tür, die Raketenabwehr und die konventionelle Rüstungskontrolle sowie vom Fehlen einer Lösung für mehrere eingefrorene Konflikte belastet. In vielen Fällen schienen diese Differenzen einen Keil zwischen die NATO-Verbündeten und Russland zu treiben, wodurch der falsche Eindruck entstand, Europa hätte den Kalten Krieg noch immer nicht hinter sich gelassen.

Viele dieser Auffassungsunterschiede beruhen auf einer falschen Wahrnehmung und auf überholtem Lagerdenken, erinnern uns jedoch nachdrücklich daran, dass das Projekt Europa noch lange

nicht abgeschlossen ist. Einige Nationen fühlen sich nach wie vor von ihren Nachbarn bedroht, andere streben eine Ausweitung ihres Einflussbereichs auf Kosten ihrer Nachbarn an, während manche ihr Recht, ihre sicherheitspolitischen Dispositionen frei zu treffen, noch immer nicht wahrnehmen können. Solange sich daran nichts ändert, wird ein ungeteiltes und freies Europa nach wie vor außer Reichweite sein.

Wir brauchen eine neue Debatte über die Zukunft der europäischen Sicherheit – eine Debatte, für die sich alle Staaten Europas nach Treu und Glauben einsetzen, ohne voneinander das Schlechteste anzunehmen. Vor allem aber brauchen wir eine Debatte, die sich auf die eigentlichen Fragen und nicht so sehr auf Verträge und Konferenzen konzentriert.

Es gibt ermutigende Anzeichen dafür, dass eine neue, fokussierte Debatte in Gang gekommen ist. Ausgehend von Vorschlägen Russlands hat der Korfu-Prozess über einen europäischen Sicherheitsdialog eine vielversprechende neue Dynamik ausgelöst. Da alle OSZE-Staaten Interesse an der Sicherheit unseres Kontinents haben, bietet sich die OSZE als natürlicher Vorreiter dieser Debatte an. Ich bin jedoch fest davon überzeugt, dass die NATO zu ihrem Gelingen beitragen kann. Durch ihre Zusammenarbeit mit Russland in Bereichen, in denen wir gemeinsame Interessen haben, kann die NATO dazu beitragen, ein Klima der Zusammenarbeit herzustellen. Und wenn wir den NATO-Russland-Rat als Diskussionsforum für konkrete, die Beziehungen zwischen der NATO und Russland direkt betreffende Sicherheitsanliegen einsetzen, können wir auch der OSZE ihre Arbeit als Motor des umfassenderen Dialogs erleichtern.

Anlässlich der Unterzeichnung der *Schlussakte von Helsinki* 1975 sagte Gerald Ford, der damalige Präsident der Vereinigten Staaten, dass „die Geschichte diese Konferenz nicht anhand dessen beurteilen wird, was wir hier und heute sagen, sondern anhand dessen, was wir morgen tun – nicht anhand der Versprechen, die wir machen, sondern anhand der Versprechen, die wir halten“. Mit dem neuerlichen Anstoß zu einem umfassenden Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit erhalten wir die Möglichkeit, das feierliche Versprechen einzulösen, das wir einst alle gaben: diesen Kontinent zu einem wirklich ungeteilten, freien und sicheren zu machen.

Anders Fogh Rasmussen ist Generalsekretär der Nordatlantikvertrags-Organisation.





# Europa – ein Hort der Sicherheit und der Menschenrechte

Von Thorbjørn Jagland

In Europa gehen unerhört wichtige Entwicklungen vor sich. Am 1. Dezember letzten Jahres trat der *Vertrag von Lissabon* der Europäischen Union in Kraft. Laut Artikel 6 des Vertrags wird die Union der *Europäischen Menschenrechtskonvention* beitreten. Dieser Beitritt wird ein Ereignis von größter politischer und rechtlicher Bedeutung sein, nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für den Europarat und die Bürger seiner 47 Mitgliedstaaten.

Schrittweise entsteht eine neue, den ganzen Kontinent umfassende Zone des Dialogs, der Zusammenarbeit und des Zusammenwirkens in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit.

Die Europäische Union ist ein Global Player, und mit ihrem enormen politischen und wirtschaftlichen Einfluss wird sie auch weiterhin eine führende Rolle in diesem Prozess spielen. Auch der Europarat wird als Hüter der Europäischen Menschenrechtskonvention ebenfalls eine wichtige Rolle übernehmen. Und natürlich wäre dieses Bild unvollständig ohne die unverzichtbare Rolle und den wertvollen Beitrag der OSZE.

Wir sind – gegenüber den Bürgern, die wir vertreten, – gemeinsam dafür verantwortlich, so eng wie möglich und nötig zusammenzuarbeiten, um unsere jeweiligen Mandate zu erfüllen. Diese Mandate sind nicht identisch, in vielerlei Hinsicht unterscheiden sie sich sogar erheblich voneinander, doch ihr Ziel ist letztlich dasselbe – ein freies, sicheres und stabiles Europa ohne jede Trennlinie. Der Schlüssel zum Verständnis der Art unserer Beziehung und Zusammenarbeit ist das Konzept, das man manchmal „weiche“ Sicherheit nennt, manchmal tiefe Sicherheit, manchmal demokratische Stabilität. Lassen Sie mich das erklären.

Vor sechzig Jahren war Europa an einem Scheideweg angelangt. Die Lehre, die wir aus den zwei schrecklichen Kriegen, die wir erlebt hatten, gezogen haben, war, dass ein dauerhafter Friede auf mehr als militärischer Stabilität gründen muss.

Es wurden Normen und Standards in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit geschaffen, für alle geltend und für alle verbindlich, und das Konzept der „weichen“ Sicherheit war geboren.

Der Europarat wurde gegründet, um sich dieser Dimension der Sicherheit zu widmen. Es folgte die Konferenz von Helsinki und die Gründung der OSZE, die gemeinsame Regeln für die friedliche Koexistenz aufstellte. Europa bewegte sich weg vom Nationalismus hin zum Internationalismus.

Die Europäische Union hatte durch die wirtschaftliche und politische Integration ihrer Mitgliedstaaten in außerordentlicher Weise zu dieser Dimension der „weichen“ Sicherheit beigetragen. Die Standards des Europarats für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit bildeten eine der Grundlagen für die Integration der Europäischen Union und deren Erweiterung.

Das Konzept einer Kombination der „harten“ und der „weichen“ Sicherheit prägt noch immer die Bemühungen um mehr Berechenbarkeit und Stabilität in Europa. „Harte“ Sicherheit kann ohne „weiche“ Sicherheit nicht funktionieren, und umgekehrt.

Deshalb hat die OSZE ihre menschliche Dimension und ein System politischer Verpflichtungen in Bezug auf das Verhalten ihrer Teilnehmerstaaten in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte entwickelt. Es ist fester Bestandteil der gesamten OSZE-Arbeit im Sicherheitsbereich, und muss es auch bleiben. Die Tatsache, dass der Europarat das umfassendste System rechtlich verbindlicher Bezugsnormen für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit entwickelt hat, steht dem nicht entgegen. Wir können nicht, sollten nicht und werden nicht zueinander in Konkurrenz treten, doch wir müssen – und sollten – zusammenarbeiten und, wo immer möglich, nicht zweigleisig arbeiten, sondern einander in unserer Arbeit ergänzen.

Der Europarat und die OSZE sind beide zwischenstaatliche Organisationen und letzten Endes den europäischen Bürgern – und den europäischen Steuerzahlern – rechenschaftspflichtig, denen wir für ihr Geld auch etwas bieten müssen.

Ich bin davon überzeugt, dass in Brüssel, Straßburg und Wien starkes Interesse und der ebenso starke Wille vorhanden ist, an unsere Regierungen und die Menschen in Europa die klare Botschaft zu senden, dass die Institutionen Europas entschlossen sind, eng zusammenzuarbeiten, in produktiver, konstruktiver und effektiver Weise. Gemeinsam wird es uns gelingen, zu erreichen, wofür wir geschaffen wurden – Freiheit, Stabilität und Wohlstand für unsere Bürger. Das ist die Zukunft Europas.

Thorbjørn Jagland ist Generalsekretär des Europarats.

# Die Macht und Herausforderung der Zusammenarbeit

Von Oleksandr Pavlyuk

## Die OSZE und andere Organisationen in ihrem Raum

Elf Jahre nach Verabschiedung der *Plattform für kooperative Sicherheit*, in der die Grundprinzipien und praktischen Modalitäten des Zusammenwirkens der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen im OSZE-Raum, die sich die Förderung der umfassenden Sicherheit zur Aufgabe gemacht haben, festgelegt wurden, wenden sich die Teilnehmerstaaten erneut diesem Thema zu.

Die *Plattform für kooperative Sicherheit*, ein Beschlussdokument der *Europäischen Sicherheitscharta* von 1999, setzte den Schlusspunkt unter die ein Jahrzehnt währenden Bemühungen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die 1994 in OSZE umbenannt wurde, zur Förderung der kooperativen Sicherheit, wozu auch die Beziehungen zu anderen Organisationen in der Region gehören.

Mit dem Ende des Kalten Kriegs befand sich

die europäische Region in einer einmaligen Situation. Sie war Sitz der KSZE, aber auch der Europäischen Union (EU), der Nordatlantikvertragsorganisation (NATO) und des Europarats – alles Institutionen, die ihren Wert für ihre Mitglieder unter Beweis gestellt hatten und denen anzugehören für die meisten Nichtmitglieder in der Region äußerst erstrebenswert war. Außerdem war eine ganze Reihe neuer regionaler und subregionaler Gruppierungen entstanden, etwa die Zentraleuropäische Initiative, die Organisation der Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation und der Rat der Ostsee-Anrainerstaaten, von denen jede ihre Rolle und ihren Platz im Europa nach der Zeit des Kalten Krieges suchte. Die postsowjetischen Staaten hatten die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten gegründet, in der manche einen Mechanismus für die Abwicklung der Auflösung der Sowjetunion und andere ein Instrument zu deren Reintegration sahen.

Wie diese verschiedenen regionalen Akteure zusammenarbeiten sollten, war fraglich, sowohl vom Konzept als auch von der Praxis her. Sollte es eine führende Organisation geben, eine Art europäische Vereinte Nationen, die die Hauptverantwortung für die Gewährleistung von



Der französische Präsident Jacques Chirac (Mitte) macht sich auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul bereit zur Unterzeichnung der *Europäischen Sicherheitscharta* mit der *Plattform für kooperative Sicherheit*. Der georgische Präsident Eduard Schewardnadse (links) und der finnische Präsident Martti Ahtisaari (rechts) sehen zu. 19. November 1999 (Agence France-Presse)

Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent tragen sollte? Wenn ja, könnte die KSZE/OSZE als die dem größten Teilnehmerkreis offenstehende, umfassendste Organisation in der Region, die 1993 von den Vereinten Nationen (UN) als regionale Abmachung nach Kapitel VIII anerkannt wurde, diese Funktion übernehmen? Oder sollte es eher eine horizontale Zusammenarbeit unter Gleichen sein, und wenn ja, anhand welcher Grundsätze und Modalitäten?

#### **DIE PLATTFORM FÜR KOOPERATIVE SICHERHEIT**

Die *Plattform für kooperative Sicherheit*, die 1999 auf dem Gipfeltreffen von Istanbul vereinbart wurde, schloss eine Hierarchie der Organisationen im OSZE-Raum ebenso aus wie eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen. Stattdessen trat sie für „auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehungen zwischen [den] Organisationen“ ein. Die Organisationen sollten einander ergänzen, um Überschneidungen in ihrer Arbeit und die Vergeudung von Ressourcen zu vermeiden. Die Plattform wählte einen allumfassenden, offenen Ansatz und legte eine Reihe von Grundsätzen fest, die für alle drei Dimensionen der Sicherheit gelten sollten und deren Einhaltung auch von den Mitgliedern anderer Organisationen, einzeln und gemeinsam, erwartet wurde, damit die OSZE mit ihnen zusammenarbeiten kann. Genau genommen dehnten die Teilnehmerstaaten den Anwendungsbereich ihres gemeinsam vereinbarten Katalogs von Grundsätzen und Verpflichtungen zur Regelung der Beziehungen unter ihnen auf ihre kollektive Zusammenarbeit mit anderen Organisationen aus.

Die *Plattform* skizzierte auch die praktischen Modalitäten der Zusammenarbeit, sowohl auf Ebene der Zentralen als auch vor Ort, sowie im Vorgehen in konkreten Krisensituationen. Schließlich wies die *Plattform* gemeinsam mit der *Charta* der OSZE eine spezielle Rolle als „flexibler Koordinierungsrahmen für die Zusammenarbeit“ der verschiedenen einander ergänzenden Bemühungen einschlägiger Organisationen und Institutionen und als ein „Forum für subregionale Zusammenarbeit“ zu.

Die *Plattform* hat somit ein System und eine Kultur der Zusammenarbeit zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Raum geschaffen: niemanden ausschließend, nichthierarchisch, transparent, umfassend, gegenseitig verstärkend und auf gemeinsamen Grundsätzen und Verpflichtungen gründend.

Durch die Umsetzung der Modalitäten der *Plattform* wurde die Interaktion der OSZE mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Institutionen erheblich ausgeweitet und gestärkt. Praktische Beispiele hierfür sind die enge Zusammenarbeit, die sich zwischen der OSZE, den UN und der NATO im Kosovo entwickelt hat, wo die OSZE-Mission (OMiK) die Funktion des für den Aufbau von Institutionen zuständigen Pfeilers der UN-Mission (UNMIK) wahrnahm, während die unter NATO-Führung stehende Kosovo-Truppe (KFOR) für das Sicherheitsumfeld sorgte. Seit 2001 stimmt die OSZE ihre Aktivitäten bei der Umsetzung des *Rahmenübereinkommens von Ohrid*, das der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien den

Frieden brachte, eng mit der NATO und der EU ab. Sie arbeitet mit dem Europarat bei der Entwicklung kommunaler Selbstverwaltungen in Südosteuropa intensiv zusammen. Gemeinsam mit UN und EU führt die OSZE den Vorsitz bei den Genfer Gesprächen nach dem Sechs-Punkte-Abkommen vom 12. August, mit dem der bewaffnete Konflikt in Georgien 2008 beendet wurde. OSZE, UN und EU stehen in engem Kontakt in Bezug auf die jüngsten Unruhen in Kirgisistan. Die unter OSZE-Führung stehende Allianz gegen den Menschenhandel wurde als jährliche Plattform für gemeinsames Handeln der in diesem Bereich tätigen internationalen und regionalen Organisationen institutionalisiert.

#### **NEUE DEBATTE**

Inzwischen hat sich das Netz der Sicherheitsakteure im OSZE-Raum erneut verändert. Es sind mehrere neue Organisationen entstanden: die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit wurde 2002 gegründet, GUAM (eine Vereinigung Georgiens, der Ukraine, Aserbaidschans und Moldaus) wurde 2006 von einer losen Gruppierung in eine regionale Organisation umgewandelt, 2008 entstand der Regionale Kooperationsrat. Die traditionellen Partner der OSZE – EU und NATO – haben sich sowohl geografisch als auch funktionell beträchtlich vergrößert. Sie haben entwickelt, was bis vor Kurzem die Markenzeichen der OSZE waren – zivile Fähigkeiten und einen umfassenden Ansatz. Die zunehmenden Überschneidungen im Mitgliederkreis und in den Mandaten verlangen eine engere Zusammenarbeit und Koordination, auch um den wirksamen Einsatz der finanziellen und personellen Ressourcen zu gewährleisten – was besonders in Zeiten weltweiter Finanzzwänge unerlässlich ist.

Vielleicht der dringendste Grund für ein Überdenken der Interaktion der OSZE mit anderen Organisationen ist, dass in unserer Zeit die komplexen, grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit mehr denn je nach Zusammenarbeit verlangen. Herausforderungen in den Bereichen Energiesicherheit und Internetkriminalität, Bedrohungen, die von Nachbarregionen, insbesondere Afghanistan, ausgehen, ungelöste Langzeitkonflikte und das plötzliche Auftreten von Krisensituationen – sie alle verlangen ein sorgfältig abgestimmtes Vorgehen.

Es gibt noch einen dritten Grund, warum die Beziehungen zwischen Organisationen und Institutionen erneut ins Blickfeld gerückt sind. Die breit angelegte Debatte über die Zukunft der europäischen Sicherheit, die vor allem im Rahmen des Korfu-Prozesses der OSZE vor sich geht, hat das Interesse an der Zusammenarbeit zwischen Organisationen, die sich mit der Sicherheit im OSZE-Raum befassen, neu belebt. Diese Debatte entwickelt sich weiter und erinnert an die Erörterungen über ein Sicherheitsmodell für Europa zwischen 1995 und 1997 und an die Verhandlungen über die europäische Sicherheitscharta von 1998 bis 1999. In dem *Beschluss des Athener Ministerrats über die Förderung des Korfu-Prozesses* wurde die Interaktion mit anderen Organisationen und Institutionen auf



der Grundlage der *Plattform für kooperative Sicherheit* als eines der Hauptthemen des künftigen Dialogs bezeichnet.

## LEHREN FÜR DIE ZUKUNFT

Bei der Auseinandersetzung mit diesem wichtigen Thema ist es nützlich, uns zu vergegenwärtigen, was wir aus der Zusammenarbeit in den vergangenen zehn Jahren gelernt haben.

Erstens: Die *Plattform* mit ihrem Konzept der einander verstärkenden Sicherheitsinstitutionen hat sich bewährt. Sie hat eine pragmatische und flexible Zusammenarbeit und Koordinierung ermöglicht, aufbauend auf den jeweiligen Stärken und unter Vermeidung einer strengen Arbeitsteilung und hierarchischen Ordnung unter den Organisationen. Die wichtigsten Fragen sind nun: Wie kann das Potenzial jeder einzelnen Organisation voll ausgeschöpft werden? Wie kann für eine schnelle und effiziente Koordinierung gesorgt werden? Wie kann die Lastenteilung in gemeinsamen Unternehmungen verbessert werden?

Zweitens: Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen war nie eine bürokratische Übung, sondern ein bedarfsgerechtes Handeln. Die OSZE spielt also ihre Rolle als Rahmen für die Zusammenarbeit höchst erfolgreich, wenn konkrete Bedürfnisse und Situationen es verlangen. So reagierte die Organisation zum Beispiel 2002, als alle Organisationen Strategien gegen den Terrorismus ausarbeiteten, ihre Instrumentarien adaptierten und neue Fähigkeiten entwickelten, umgehend und berief zwei mit höchstem Lob bedachte Koordinierungssitzungen mit anderen regionalen und subregionalen Organisationen

ein, um Erfahrungen und künftige Pläne auszutauschen. Im Gegensatz dazu stießen Versuche, neue Strukturen durch politische Anordnung zu schaffen, etwa der Vorschlag in der 2003 in Maastricht verabschiedeten *Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert*, zur Erhöhung der Wirksamkeit der *Plattform für kooperative Sicherheit* einen „neuen Ad-hoc-Beratungsmechanismus“ einzurichten, bei den Partnerorganisationen auf wenig Gegenliebe.

Internationale, regionale und subregionale Organisationen sind Werkzeuge, die von den Teilnehmer- und Mitgliedstaaten geschaffen und angewendet werden. Ihr Interesse und ihr Wille sind es, die letztendlich die Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen bestimmen werden. Wenn das Konzept und die echte Anwendung der kooperativen Sicherheit, die seit 1999 schrittweise ausgehöhlt wurden, wiederbelebt würden, wenn sich die Staaten in ihren Beziehungen untereinander ihrer gemeinsamen Werte und Interessen besinnen und sich zu einer gemeinsamen Zukunft bekennen würden, könnte die Kooperation und Koordination zwischen den Organisationen in der OSZE-Region dauerhaft und effizient sein.

Die Debatte der Teilnehmerstaaten im Rahmen des Korfu-Prozesses haucht schon heute der *Plattform für kooperative Sicherheit* neues Leben ein. Vielleicht kann sie der kooperativen Sicherheit auch in der Praxis neue Impulse geben? Dann wird die *Plattform* ihren Wert behalten und auch weiterhin eine feste Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen im OSZE-Raum bieten.

## Zusammenarbeit mit Organisationen außerhalb des OSZE-Raums

Die *Plattform für kooperative Sicherheit* von 1999 konzentrierte sich auf die Beziehungen zu Organisationen und Institutionen im OSZE-Raum. Die OSZE hatte sich natürlich zuerst mit dem Aufbau von Partnerschaften befasst, die die Erfüllung ihres Mandats als eine regionale Organisation verstärken können.

Erst zwei Jahre später verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten erstmals im *Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus* zur Ausweitung des Dialogs mit regionalen Organisationen außerhalb des OSZE-Raums. Auslöser dafür waren die Terroranschläge 9/11 gegen die Vereinigten Staaten, die das Bewusstsein für die globale Reichweite von Sicherheitsbedrohungen im einundzwanzigsten Jahrhundert erheblich geschärft hatten.

Die 2003 in Maastricht verabschiedete *Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im*

*einundzwanzigsten Jahrhundert* ging noch einen Schritt weiter und stellte ausdrücklich fest, dass die OSZE-Region durch Bedrohungen aus benachbarten Gebieten gefährdet ist, und umgekehrt. Der Gedanke, die Zusammenarbeit über die OSZE-Grenzen hinaus zu erweitern, gründete nicht nur auf der Erkenntnis, dass die neuen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit grenzüberschreitender Natur sind, sondern auch auf dem Umstand, dass viele OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner in Asien und im Mittelmeerraum gleichzeitig Mitglieder anderer regionaler Organisationen sind. Als die OSZE mit diesen Organisationen in Kontakt trat, wobei sie sich vorerst auf den Erfahrungsaustausch zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus konzentrierte, konnten sie als wichtige Bindeglieder tätig werden.

Ein weiterer Meilenstein war 2007 die *Ministererklärung von Madrid zu den Kooperationspartnern der OSZE*, in der die Teilnehmerstaaten dazu ermutigen, die Erfahrungen der OSZE mit vorbeugender Diplomatie und Vertrauensbildung verstärkt weiterzugeben und die Zusammenarbeit mit einschlägigen regionalen Organisationen fortzusetzen.

## EIN DIALOG AUF BREITERER BASIS

Der Dialog und der Erfahrungsaustausch mit regionalen Organisationen außerhalb des OSZE-Raums sind nun fester Bestandteil im Leben der Organisation. Inhaltlich wird dieser Austausch auf die Bedürfnisse und Mandate der einzelnen Organisationen abgestimmt. Mit der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) bezieht er sich vor allem auf Toleranz und Nichtdiskriminierung und zunehmend auch auf Menschenrechte und Wahlbeobachtung, wie der vor Kurzem gehaltenen Rede des OIC-Generalsekretärs im Ständigen Rat der OSZE am 6. Mai 2010 zu entnehmen war. Mit der Liga der arabischen Staaten tauscht die OSZE Erfahrungen in den Bereichen Kleinwaffen und leichte Waffen, Konfliktverhütung und Terrorismusbekämpfung aus. Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und vorbeugende Diplomatie waren Gesprächsthema mit dem ASEAN-Regionalforum und der Konferenz für Zusammenarbeit und Vertrauensbildung in Asien.

Als die Afrikanische Union (AU) und die Liga der arabischen Staaten vor Kurzem Friedens- und Sicherheitsräte einrichteten, besuchten sie das OSZE-Sekretariat, um sich ausführlich über Frühwarnung, Konfliktverhütung und Konfliktfolgenbeseitigung zu informieren. Die AU-Delegierten kehrten an ihren Amtssitz „zutiefst beeindruckt von ihren Diskussionen, Erlebnissen und Erfahrungen bei der OSZE“ zurück, wie es in einem danach beim OSZE-Generalsekretär eingelangten Schreiben hieß.

Die Lernerfahrung kam beiden Seiten zugute. Die OSZE konnte über die Vorteile eines umfassenden und kooperativen Sicherheitskonzepts berichten und erfuhr selbst Näheres über die Arbeitsmethoden und Instrumente anderer regionaler Organisationen. So diente etwa dem Terrorismusbekämpfungsnetz, das das OSZE-Sekretariat zur Weitergabe von Informationen zwischen Praktikern einrichtete, ein gleichartiges Netz des Sekretariats der Organisation der amerikanischen Staaten als Vorbild.

## NÄCHSTER SCHRITT?

Insgesamt kann gesagt werden, dass die OSZE weniger als ein Jahrzehnt nach der Verabschiedung des *Bukarester Aktionsplans* eine solide Grundlage für die Beziehungen zu regionalen Organisationen außerhalb des OSZE-Raums geschaffen hat, trotz nur begrenzt verfügbarer Ressourcen und naturgegebener Zwänge aufgrund der Entfernung und der Geographie. Das fortgesetzte Interesse auf beiden Seiten gibt Anlass zu Optimismus hinsichtlich der Zukunft dieses Dialogs.

Ermutigend ist ferner, dass sich einige Teilnehmerstaaten im Rahmen der laufenden Korfu-Erörterungen über die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Institutionen für eine aktivere Einbeziehung regionaler Organisationen von außerhalb des OSZE-Raums ausgesprochen haben.

Aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der heutigen Bedrohungen und Herausforderungen kann es nun tatsächlich an der Zeit sein, dass die OSZE überlegt, sich nicht länger auf den Austausch von Erfahrungen und Know-how, der diese erste Phase der Zusammenarbeit geprägt hat, zu beschränken. Sie könnte bei der Auseinandersetzung mit den konkreten Bedrohungen und Herausforderungen, vor denen wir alle stehen, auf der Grundlage der *Plattform für kooperative Sicherheit* von 1999 vielleicht praktischere Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen in anderen Teilen der Welt überlegen – insbesondere mit jenen, bei denen es Überschneidungen mit dem OSZE-Raum gibt.

Oleksandr Pavlyuk ist Leiter der Externen Zusammenarbeit im OSZE-Sekretariat in Wien.



Der Generalsekretär der Organisation der Islamischen Konferenz, Ekmeleddin İhsanoğlu, bei seiner Rede am 6. Mai 2010 im Ständigen Rat der OSZE in Wien. (OSZE/Staniłava Gaydazhieva)

# Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit

Europäische Sicherheitscharta, OSZE-Gipfeltreffen, Istanbul, 18.–19. November 1999

## I. Die Plattform

1. Das Ziel einer Plattform für kooperative Sicherheit ist es, die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind.

2. Die OSZE wird mit denjenigen Organisationen und Institutionen kooperativ arbeiten, deren Mitglieder einzeln und gemeinsam, auf eine Weise, die mit den für jede Organisation beziehungsweise Institution geeigneten Modalitäten vereinbar ist, heute und in Zukunft

- die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen einhalten, wie sie in der Schlussakte von Helsinki, der Charta von Paris, dem Helsinki-Dokument 1992, dem Budapester Dokument 1994, dem OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und der Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert niedergelegt sind;
- sich in ihren Handlungen im Geiste des Wiener Dokuments 1999 der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu den Prinzipien der Transparenz und der Vorhersehbarkeit bekennen;
- von ihnen eingegangene Rüstungskontrollverpflichtungen, einschließlich Abrüstung und VSBM, vollständig umsetzen;
- davon ausgehen, dass diese Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, in ihrer Entwicklung der Transparenz verpflichtet bleiben;
- gewährleisten, dass ihre Mitgliedschaft bei diesen Organisationen und Institutionen auf Offenheit und Freiwilligkeit beruht;
- das Konzept der OSZE für eine gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit und einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien aktiv unterstützen;
- in vollem Umfang und in geeigneter Weise an der Entwicklung der Beziehungen zwischen einander verstärkenden Institutionen im OSZE-Gebiet mitwirken, die sich mit Sicherheitsfragen befassen;
- grundsätzlich bereit sind, institutionelle Ressourcen internationaler Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, bei Vorliegen der entsprechenden Grundlagenbeschlüsse, gegebenenfalls für die OSZE-Arbeit einzusetzen. Diesbezüglich stellen die Teilnehmerstaaten fest, dass die Zusammenarbeit in den Bereichen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung von besonderer Bedeutung ist.

3. Diese Prinzipien und Verpflichtungen

bilden gemeinsam die Plattform für kooperative Sicherheit.

## II. Modalitäten der Zusammenarbeit

1. Im Rahmen der einschlägigen Organisationen und Institutionen, denen sie angehören, werden sich die Teilnehmerstaaten dafür einsetzen, dass die Organisationen und Institutionen an der Plattform für kooperative Sicherheit mitwirken. Diese Mitwirkung auf der Grundlage von Beschlüssen, die jeder Mitgliedsstaat innerhalb der einschlägigen Organisationen und Institutionen mitträgt, erfolgt im Einklang mit den für die einzelne Organisation beziehungsweise Institution geltenden Modalitäten. Die Kontakte und die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen werden für die Teilnehmerstaaten transparent sein und in einer Weise durchgeführt, die mit den der OSZE und diesen Organisationen und Institutionen angemessenen Modalitäten vereinbar ist.

2. Auf dem Ministerratstreffen 1997 in Kopenhagen wurde ein Beschluss über das Gemeinsame Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen gefasst. Wir stellen fest, dass seither ein umfassendes Netz von Kontakten geknüpft wurde, insbesondere die zunehmende Zusammenarbeit mit Organisationen und Institutionen, die sowohl im politisch-militärischen Bereich als auch in der menschlichen und der wirtschaftlichen Dimension der Sicherheit aktiv sind, sowie die Festigung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den verschiedenen Gremien und Organisationen der Vereinten Nationen, wobei wir auf die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen verweisen. Wir sind entschlossen, dies weiter zu entwickeln.

3. Die wachsende Bedeutung subregionaler Gruppierungen in der Arbeit der OSZE ist ein weiterer wichtiger Bereich und wir unterstützen die zunehmende Zusammenarbeit mit diesen Gruppen auf der Grundlage dieser Plattform.

4. Die Entwicklung der Zusammenarbeit kann durch den umfassenden Einsatz folgender Instrumente und Mechanismen weiter gestärkt werden:

- regelmäßige Kontakte, darunter auch Treffen; innerhalb eines ständigen Rahmens für Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter die Benennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen; gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen; und sonstige Kontakte, die geeignet sind, die Instrumente jeder Organisation zur Konfliktverhütung besser kennenzulernen.

5. Darüber hinaus kann die OSZE an Sondertreffen mit anderen im OSZE-Gebiet tätigen Organisationen, Institutionen und Strukturen mitwirken. Diese Treffen können auf politischer beziehungsweise leitender Ebene (zur grundsatzpolitischen Koordinierung oder zur Festlegung von Bereichen der Zusammenarbeit) oder auf Arbeitsebene (zur Erörterung der Modalitäten der Zusammenarbeit) stattfinden.

6. Die Entwicklung von Feldoperationen der OSZE in den vergangenen Jahren brachte eine wesentliche Veränderung der Organisation mit sich. Im Hinblick auf die Verabschiedung der Plattform für kooperative Sicherheit sollte die bestehende Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen einschlägigen internationalen Gremien, Organisationen und Institutionen in Feldoperationen im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten entwickelt und als Ausgangsbasis herangezogen werden. Diese Form der Zusammenarbeit könnte unter anderem auf folgende Art und Weise erfolgen: regelmäßiger Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen, Dienstzuteilung von Experten anderer Organisationen zur OSZE, Bestellung von Verbindungspersonen, Entwicklung gemeinsamer Projekte und Feldoperationen und gemeinsame Schulungsbemühungen.

7. Zusammenarbeit bei der Reaktion auf konkrete Krisen:

- Die OSZE über ihren Amtierenden Vorsitzenden und mit Unterstützung des Generalsekretärs sowie die einschlägigen Organisationen und Institutionen werden ermutigt, einander über die von ihnen in Hinblick auf die Bewältigung einer speziellen Situation unternommenen oder geplanten Aktionen zu unterrichten;
- zu diesem Zweck ermutigen die Teilnehmerstaaten den Amtierenden Vorsitzenden, mit Unterstützung des Generalsekretärs, sich mit anderen Organisationen und Institutionen im Wege der Zusammenarbeit um eine koordinierte Vorgehensweise zu bemühen, durch die Doppelgleisigkeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet wird. Die OSZE kann nach Bedarf ihre Dienste als flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen anbieten. Der Amtierende Vorsitzende wird mit den Teilnehmerstaaten über den Prozess Rücksprache halten und entsprechend den Ergebnissen dieser Konsultationen tätig werden.

8. Der Generalsekretär erstellt für den Ständigen Rat einen jährlichen Bericht über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet.



INTERVIEW MIT DEM GENERALSEKRETÄR DER OSZE, MARC PERRIN DE BRICHAMBAUT

## Was alle mitbringen müssen: Einsatzbereitschaft und Zielstrebigkeit

Von Ursula Froese

Ursula Froese: 2010 ist ein Jahr voller Herausforderungen für die OSZE – Kirgisistan im Umbruch, die Korfu-Gespräche in einer Intensivphase, die Organisation arbeitet auf einen voraussichtlichen Gipfel hin. Wie sehen Sie Ihre Rolle als Generalsekretär?

Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut: Die Rolle des Generalsekretärs ist die eines Machers, der dafür sorgen muss, dass die Dinge funktionieren, da die Probleme, mit denen sich die Organisation auseinandersetzen muss, nie abreißen. Der Generalsekretär muss aber auch wie ein Wachposten im Ausguck sitzen und am Horizont Ausschau halten nach neuen Entwicklungen, aufziehenden Bedrohungen und Umständen, die der

Organisation eine umgehende und wirkungsvolle Reaktion abverlangen. Und er fungiert als Wächter, der aufpasst, dass die Beschlüsse der OSZE umgesetzt werden und die Teilnehmerstaaten ihre gemeinsamen Verpflichtungen und Werte nicht aus den Augen verlieren. Als Generalsekretär unterstütze und vertrete ich den Amtierenden Vorsitz und leite die exekutive Tätigkeit der Organisation. In diesen Tagen besteht meine Rolle angesichts der Krise in Kirgisistan darin, den Vorsitz zu beraten, Sitzungen im Sekretariat und mit den Delegationen zu koordinieren, ständig Kontakt zu unserem Zentrum in Bischkek zu halten und Vorschläge für den Vorsitz und die Teilnehmerstaaten auszuarbeiten.

Der OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut am 11. Juni 2010 in Wien (OSZE/Susanna Löff)



Im vergangenen Jahr hat die OSZE den Korfu-Prozess in Gang gesetzt, der die Zukunft der europäischen Sicherheit erörtern soll und eigentlich auf einen Anstoß des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew und des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy aus dem Jahr 2008 zurückgeht. In welche Richtung könnte sich Ihrer Ansicht nach der Korfu-Prozess entwickeln?

Durch den Korfu-Prozess erhielten die Teilnehmerstaaten die Chance, eine Bestandsaufnahme der Errungenschaften im Rahmen der umfassenden Sicherheit vorzunehmen, sich ihres Verständnisses der gemeinsamen Verpflichtungen zu vergewissern und ihre Bereitschaft zu messen, das Vertrauen und das gemeinsame Ziel zu erneuern und einen gemeinsamen Zukunftskurs zu fahren. Die Diskussionen waren intensiv, viele Vorschläge liegen auf dem Tisch – über neue Konzepte für die Konfliktverhütung und -bewältigung, die Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen, die verstärkte Arbeit in der Wirtschafts- und Umweltdimension, eine verbesserte Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, eine bessere Nachbereitung der Wahlbeobachtung. Es liegt ein Zwischenbericht über die Erörterungen im Rahmen des Korfu-Prozesses vor, und bei einem informellen Ministertreffen in Almaty soll im Juli die Entscheidung darüber fallen, ob genügend Inhalte für ein eventuelles Gipfeltreffen der Organisation vorhanden sind. Es ist ein schwieriger und fordernder Auftrag, der von ganz entscheidender Bedeutung ist – für den Aufbau und die Wiederherstellung von Vertrauen, aber auch für die Erneuerung des Bekenntnisses der Teilnehmerstaaten zur kooperativen und unteilbaren Sicherheit. Auf dieser Basis können wir entschlossener zusammenarbeiten, um unsere gemeinsamen Problemen und Herausforderungen zu bewältigen.

Eines der Themen, um die es bei den Diskussionen im Rahmen des Korfu-Prozesses geht, ist das Zusammenwirken der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen. Das stand bereits in den 1990er Jahren zur Debatte und mündete in die Verabschiedung der *Plattform für kooperative Sicherheit* auf dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999. Wie haben Sie als Leiter der französischen KSZE-Delegation von 1991 bis 1994 diese Diskussionen erlebt?

Die Debatte war stürmisch, es gab verschiedene Vorstellungen, wie die Sicherheit in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges garantiert werden sollte. Die Delegierten waren unterschiedlicher Auffassung. Es gab diejenigen, die der KSZE eine herausragende Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent zudachten und die KSZE in eine vollwertige regionale Organisation mit einer eigenen Charta umwandeln wollten. Eine weitere Gruppe wollte eine Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen auf der Grundlage von Gleichberechtigung, Transparenz und Flexibilität, bei der die jeweiligen Stärken einer jeden Organisation berücksichtigt werden sollten. Mit der Verabschiedung der *Plattform für kooperative Sicherheit* 1999 hatte der Standpunkt Letzterer den Sieg davongetragen. Die *Plattform* sieht eine nicht hierarchisch organisierte Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden

Organisationen im OSZE-Raum vor. Die OSZE arbeitet eng mit vielen internationalen Organisationen, den Vereinten Nationen, dem Europarat, aber auch der Nordatlantikvertrags-Organisation, der Europäischen Union und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit zusammen. Ich bezweifle nicht, dass die Teilnehmerstaaten mehr tun können, um die potenzielle Rolle der OSZE als gesamteuropäische Sicherheitsplattform, als Ort, an dem alle Akteure zusammenkommen, als Clearinghaus für die Arbeit am gemeinsamen Ziel der kooperativen und unteilbaren Sicherheit besser zu nützen.

Auf operativer Ebene handelt es sich bei den Organisationen, mit denen die OSZE zusammenarbeitet, häufig um Spezialisten auf ihrem Gebiet. Was bringt die OSZE in diese Partnerschaften ein?

Das Besondere an der OSZE ist, dass sie die verschiedenen Aspekte der Sicherheit in einer einzigen Organisationsstruktur vereint. Andere regionale und internationale Organisationen gehen im Wesentlichen fachspezifisch auf Fragen ein. Was die Integration der menschlichen, wirtschaftlichen und ökologischen sowie politisch-militärischen Aspekte der Sicherheit anbelangt, die alle drei gleichermaßen unverzichtbar für wirkliche, langfristige Stabilität sind, so war und ist die OSZE einzigartig. Die OSZE ist ein ständiges Konsultationsforum, verfügt wie keine andere über die Fähigkeit, Ideen und Konzepte hervorzubringen, die manchmal von Fachorganisationen aufgegriffen und umgesetzt werden können. Sie ist aber auch selbst Akteur, der die verschiedenen Stränge in der praktischen Umsetzung bündelt, und das täglich – manchmal unter sehr schwierigen Umständen.

Welche Rolle bleibt der OSZE im Bereich der militärischen Sicherheit angesichts der aktuellen Landkarte militärischer Sicherheitsorganisationen?

Die OSZE ist ein wichtiges Konsultativorgan für politisch-militärische Sicherheit. Das Forum für Sicherheitskooperation tritt allwöchentlich zusammen; es hat wichtige Beschlüsse über militärische Transparenz ausgehandelt, insbesondere über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, deren letzte Fassung das *Wiener Dokument 1999* enthält. Diese Maßnahmen sind diskreter Art, sie spielen sich sozusagen im Hintergrund und nicht auf offener Bühne ab, sind jedoch äußerst nützlich. Der politisch-militärische *Verhaltenskodex* war bahnbrechend in Bezug auf Normsetzung für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte. Wir haben das *Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen* und das *Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition*. Erst vor Kurzem hat die OSZE in der Ukraine ihr bislang größtes Projekt in Angriff genommen, die Vernichtung von 16.000 Tonnen des hochgiftigen Raketentreibstoffs Mélange, der durch die Korrosion der Behälter leicht eine Umweltkatastrophe auslösen könnte. Der *Vertrag über den Offenen Himmel* und der *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa* sind nach wie vor relevant und wichtig, wiewohl Letzterer teilweise ausgesetzt wurde. Das Forum für Sicherheitskooperation trug auch zu den Korfu-Gesprächen bei. Soll es bessere Mechanismen für



den Umgang mit Krisen geben? Soll die OSZE im Bereich der Nichtverbreitung mehr tun? Das sind nur einige der Fragen auf unserer Tagesordnung.

**Welche Rolle ist denn in der Tätigkeit der OSZE für die Akteure der Zivilgesellschaft vorgesehen?**

Die OSZE hat sich schon immer um die Ansichten und Anliegen der Zivilgesellschaft gekümmert. Von Anfang an gab es und gibt es einen laufenden Dialog, nicht nur mit NROs, sondern auch mit Wirtschaftsgruppen und der Welt der Wissenschaft. Die Zivilgesellschaft steht im Zentrum der Lösungen für die Probleme, mit denen sich die OSZE befasst, und im Zentrum der dauerhaften Ergebnisse. NROs sprechen Fragen und konkrete Anliegen an und erinnern die Teilnehmerstaaten an ihre Verpflichtungen; umgekehrt machen sich die Institutionen und Feldeinsätze der OSZE deren Fach- und Sachwissen bei der Umsetzung ihrer Vorhaben zunutze. Die Treffen der OSZE, die jährlichen Treffen zur menschlichen Dimension und hochrangigen Konferenzen über Toleranz und Nichtdiskriminierung stehen zivilgesellschaftlichen Gruppen offen, die durch ihre Teilnahme die Möglichkeit erhalten, gleichberechtigt mit den Teilnehmerstaaten Fragen zur Sprache zu bringen.

**In diesem Jahr begeht die OSZE den zwanzigsten Jahrestag der *Charta von Paris für ein neues Europa*, mit der die Teilnehmerstaaten eine neue Ära des Friedens, der Demokratie und Einheit in Europa ausriefen. Welche Relevanz hat die *Charta* für uns heute noch?**

Die *Charta von Paris* ist ein zukunftsweisendes Dokument, und die darin entworfene Vision ist noch lange nicht Wirklichkeit geworden. Die Teilnehmerstaaten legten in der *Charta* fest, dass sie ihre Zusammenarbeit hinfür auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gründen wollten und verabschiedeten eine lange Liste von Leitlinien für die Zukunft, darunter auch einen weitreichenden und vielfältigen Korpus von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, im Bereich der politischen und militärischen Sicherheit, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Umwelt, der Kultur und in Bezug auf Wanderarbeitnehmer sowie zur Zusammenarbeit mit unseren Partnerstaaten und mit Nichtregierungsorganisationen. Die *Charta von Paris* ist nach wie vor ein ganz aktuelles Dokument, das umgesetzt werden muss. Demokratischer Fortschritt, der auf den Rechten des Einzelnen basiert, ist ein Schlüssel zu Frieden und Stabilität auf lange Sicht, und dafür muss man sich mit vereinten Kräften unablässig einsetzen. Wir haben heute vielerorts eine formal existierende Demokratie, die jedoch noch nicht in allen Teilen, die eine Demokratie ausmachen – wie Zivilgesellschaft, Parteien, Redefreiheit, Medienfreiheit, ein offener demokratischer Wahlprozess –, mit Leben erfüllt ist. Durch die weltweite Finanzschwäche haben wir es heute mit Verhältnissen zu tun, die dazu verleiten, Stabilität über demokratische Grundsätze zu stellen. Die Aufgabe, ein ungeteiltes, freies und mit sich selbst in Frieden lebendes Europa aufzubauen, ist nach wie vor ein Work in Progress – da ist noch viel zu tun.

**Viele der Sicherheitsbedrohungen unserer Zeit sind globaler Natur und gehen häufig von nichtstaatlichen Akteuren aus. Wie verändert sich dadurch die Arbeit der OSZE?**

Die OSZE passt sich ständig den neuen Gegebenheiten an, sie muss mit den neuen Bedrohungen und Herausforderungen Schritt halten und in Zusammenarbeit mit ihren Partnern neue, innovative Lösungen finden. Aufgrund der gemeinsamen Interessen der Teilnehmerstaaten gibt es eine breite gemeinsame Basis für verstärkte Bemühungen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen – Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, Unterbindung der organisierten Kriminalität, Förderung von Internetsicherheit. Neue Bedrohungen bedeuten aber auch neue Herausforderungen, nämlich Neuland zu betreten und festzulegen, welche Rolle die OSZE konkret spielen soll. Die Stärke der OSZE liegt in ihrem breiten Teilnehmerkreis und in ihrer geografischen Reichweite, ihrer Schlüsselrolle als Forum für den politischen Dialog sowie ihrer Kompetenz bei der Ausarbeitung umfassender und themenübergreifender Reaktionen.

**Wenn Sie einen Blick in die Zukunft werfen, wie wird sich Ihrer Meinung nach die OSZE geografisch entwickeln?**

Es gibt die Kooperationspartner im Mittelmeerraum und in Asien, mit denen wir gemeinsam den Herausforderungen begegnen, die von außerhalb des OSZE-Raumes, hauptsächlich aus Afghanistan, an uns herangetragen werden. Die OSZE unterstützt internationale Bemühungen und die Politik der afghanischen Regierung in den Bereichen Grenzsicherheit und -management, Ausbildung von Polizei- und Zollbeamten, Bekämpfung des Drogenhandels und Wahlbeobachtung. Die Zusammenarbeit könnte auf Projektaktivitäten in Afghanistan ausgedehnt werden, wofür jedoch Konsens unter den Teilnehmerstaaten erforderlich wäre. Außerhalb der Grenzen der OSZE entstehen neue Organisationen, mit denen wir Kontakt aufnehmen. Es ist aber auch wichtig, dass wir unsere Grenzen nicht überdehnen, unsere eigentlichen Stärken nicht aus den Augen verlieren. Die Sicherheit *im Innern* des euro-atlantischen und eurasischen Raumes erfordert nach wie vor große Einsatzbereitschaft und Zielstrebigkeit von allen. Von dieser Aufgabe nicht zu trennen ist die Förderung der Sicherheit *des* euro-atlantischen und eurasischen Raumes.

# Eine koordinierte Reaktion in Kirgisistan

Nur wenige Stunden nach dem Sturz der Regierung Kirgisistans am 8. April infolge der blutigen Unruhen, die über 80 Todesopfer forderten, traf der Sondergesandte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Schanybek Karibschanow, in Bischkek ein. Er kam täglich zu Gesprächen mit dem Sondergesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen (UN), Ján Kubiš, sowie mit dem Sonderbeauftragten der Europäischen Union (EU) für Zentralasien, Pierre Morel, zusammen, um ein synergistisches Vorgehen der drei Organisationen sicherzustellen.

Karibschanow führte ausführliche Gespräche mit der kirgisischen Übergangsregierung, um zum Abbau der Spannungen beizutragen und einen politischen Dialog anzuregen, wobei er seine Position mit den Vereinten Nationen abstimmte. Er wurde bei den Gesprächen von Herbert Salber, dem Direktor des Konfliktverhütungszentrums der OSZE, und Adil Achmetow, dem Sonderbeauftragten des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, unterstützt. OSZE, UN und EU ebneten durch ihre aktive Vermittlung den Weg für eine Lösung der unmittelbaren politisch ausgeweglosen Situation: der seines Amtes enthobene Präsident, Kurmanbek Bakijew, verließ das Land.

Am 20. April kam der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Saudabajew, nach Konsultationen mit führenden Vertretern der UN, der EU und ausländischer Regierungen nach Bischkek, um Gespräche mit der Regierungschefin der Übergangsregierung, Rosa Otunbajewa, und anderen wichtigen Regierungsvertretern und internationalen Persönlichkeiten zu führen.

Das schon seit Langem bestehende Zentrum der OSZE in Bischkek, das über eine Außenstelle in Osch und ein einzigartiges Netz von Kontakten im ganzen Land verfügt, leitete sofort erste Krisenmaßnahmen in die Wege, um die öffentliche Ordnung wiederherzustellen, die Beziehungen zwischen den verschiedenen Volksgruppen zu verbessern, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie zu stärken und die Wirtschaft zu stützen. Es half mit, das für 27. Juni angesetzte Verfassungsreferendum publik zu machen, und erteilte Journalisten und Menschenrechtsverteidigern Anleitung für eine verantwortungsbewusste Berichterstattung über die Krise. Am 29. April wies der Ständige Rat der OSZE dem Zentrum 200.000 EUR aus dem Fonds für unvorhergesehene Ausgaben zu.

Am 20. Mai traf eine Langzeitmission des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Kirgisistan ein, um den Verlauf der Volksbefragung im ganzen Land, einschließlich der im



Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Staatssekretär und Außenminister von Kasachstan, Kanat Saudabajew, bei einem Treffen mit der Regierungschefin der Übergangsregierung von Kirgisistan, Rosa Otunbajewa, am 20. April 2010 in Bischkek. Foto: Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten Kasachstans/Iljjas Omarow

Süden gelegenen Regionen, zu beobachten.

Als im Juni die politische Krise im Süden Kirgisistans eskalierte und eine humanitäre Tragödie auslöste, kehrte Karibschanow unverzüglich nach Kirgisistan zurück, um dort konkrete Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage auszuarbeiten. Und auch hier stellten die täglichen Treffen mit den Sonderbeauftragten von UN und EU die Grundlage für seine Tätigkeit dar.

Am 12. Juni gab der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten unter Rückgriff auf eine selten angewendete Sonderklausel seines Mandats eine Frühwarnung im Hinblick auf die Bedrohung des Friedens und der Stabilität in der Region heraus, zu der es unweigerlich käme, würden die Beziehungen zwischen den Volksgruppen noch weiter beschädigt. Am 14. Juni erstattete er dem Ständigen Rat in Wien in einer Sondersitzung Bericht. In derselben Sitzung ergriff auch der UN-Sondergesandte Kubiš das Wort, um die Entschlossenheit des UN-Generalsekretärs zu übermitteln, für ein koordiniertes Vorgehen angesichts der Krise zu sorgen.

In einer zweiten Sondersitzung des Ständigen Rates am 15. Juni gaben die Teilnehmerstaaten eine *Erklärung zur Lage in Kirgisistan* ab. Darin griffen sie die Absicht des UN-Generalsekretärs auf, eng mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten zu wollen, was noch durch eine gemeinsame Erklärung der Sondergesandten von OSZE, UN und EU am 16. Juni in Bischkek unterstrichen wurde.

Der Vorsitz führt mit den Teilnehmerstaaten aktive Konsultationen über eine zusätzliche Hilfe der OSZE für die Behörden und die Bevölkerung von Kirgisistan, um die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit zu unterstützen und den langfristigen Stabilisierungs- und Normalisierungsprozess in Gang zu bringen.

## *Erklärung zur Lage in Kirgisistan, vom Ständigen Rat am 15. Juni 2010 verabschiedet*

Der Ständige Rat

- äußert seine tiefe Sorge angesichts der jüngsten Entwicklungen in den südlichen Regionen Kirgisistans und nimmt die vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten herausgegebene Frühwarnung zur Kenntnis,
- beklagt den Verlust von Menschenleben und bekundet den Familien der Opfer das tief empfundene Beileid der OSZE-Gemeinschaft,
- stellt fest, dass die Stabilität Kirgisistans direkte Auswirkungen auf die Sicherheit der gesamten Region hat,
- ruft zur raschen Wiederherstellung von Frieden, öffentlicher Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit auf und appelliert an alle Gemeinschaften Kirgisistans, auf Gewalt zu verzichten und Zurückhaltung zu üben,
- begrüßt die am 14. Juni 2010 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen abgehaltenen Erörterungen zur derzeitigen Lage und bekräftigt, Kirgisistan weiterhin zu unterstützen, aufbauend auf den laufenden Bemühungen des Sondergesandten des Amtierenden Vorsitzes, des OSZE-Zentrums in Bischkek, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, und
- bekräftigt, dass die OSZE sich bereithält, Kirgisistan auf dessen Ersuchen dabei zu unterstützen, eine Lösung für die derzeitige Krise zu finden, das Übergreifen der Spannungen in der Region zu verhindern und die Normalisierung der Lage nach dem Konflikt zu fördern, und diesbezüglich in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den UN und anderen einschlägig tätigen internationalen Akteuren vor Ort zu arbeiten, und fordert die internationale Gemeinschaft nachdrücklich auf, humanitäre Soforthilfe zu leisten.

# Containersicherheit

## Zusammenarbeit mit internationalen Partnern zur Verhütung von Terrorismus

Von Mehdi Knani



Das weltweite Containertransportsystem ist ein Bestandteil von außerordentlich großer Bedeutung für die Infrastruktur der Weltwirtschaft. Über 90 Prozent der weltweiten Fracht werden per Container befördert, und weltweit finden jährlich mehr als 400 Millionen Transporte statt.

Container werden auf dem See-, Luft- und Landweg befördert und an ihrer Abfertigung und Beförderung über Grenzen und Rechtsräume hinweg ist eine Vielzahl öffentlicher und privater Akteure beteiligt. Container können im Laufe ihrer Reise leicht manipuliert werden und können deshalb zur Zielscheibe krimineller Machenschaften wie Frachtdiebstahl und verschiedene Formen des illegalen Handels werden. Nach den Terroranschlägen 9/11 gegen die

Vereinigten Staaten begannen sich die Regierungen auf der ganzen Welt zunehmend Sorgen über mögliche Terrorangriffe auf das Containertransportsystem oder dessen Missbrauch zu machen, etwa zur Beförderung einer Massenvernichtungswaffe. Das veranlasste die internationale Gemeinschaft, das System besser abzusichern.

Mehrere Länder führten nationale Programme ein, durch die Containertransporte abgesichert und gleichzeitig effizienter werden sollten. Den Anfang machten die Vereinigten Staaten mit ihrer *Customs-Trade Partnership against Terrorism*. Weltweit agierende Fachorganisationen wie die Weltzollorganisation (WZO), die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) und die Internationale Zivilluftfahrtorganisation begannen sich mit dem Thema zu befassen und

Der Freihafen von Malta. Die Zollbehörden Malτας organisierten am 17. Dezember 2009 für die Teilnehmer der OSZE-Arbeitstagung über ein integriertes Konzept zur Sicherung der Lieferkette für den Mittelmeerraum eine Führung durch den Hafen. (OSZE/Mehdi Knani)





entwickelten internationale Standards für ihre Teilchen des Puzzles Containertransportsicherheit.

Die OSZE trug ihren Teil zu diesen Initiativen bei, indem sie um den nötigen politischen Willen warb. Die Teilnehmerstaaten beauftragten das Sekretariat, den Informationsaustausch und die Weitergabe von bewährten Verfahren im Bereich der Containersicherheit zu fördern und diesbezügliche Bemühungen internationaler Organisationen zu unterstützen.

2005 war die OSZE eine der ersten Organisationen, die sich dem *WZO-Standardrahmen zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels (SAFE)* anschlossen. Da die der WZO angehörenden Zollverwaltungen über 98 Prozent des Welthandels abwickeln, ist der *SAFE-Standardrahmen* eine wirklich weltweite Vereinbarung; die darin festgelegten Normen betreffen elektronische Frachtvorausinformationen, Risikomanagement, nichtinvasive Containerinspektionen und mögliche Vorteile für Unternehmen, die sich an diese Standards halten.

### DIE OSZE ALS „FÖRDERBAND“

Die Rolle, die die OSZE bei der Förderung der Containersicherheit spielt, ist ein typisches Beispiel dafür, wie eine regionale Organisation zusätzlichen Wert in die weltweiten Antiterrorismusbemühungen einbringen kann. „Ihre Funktion kann am besten mit dem Begriff ‚Förderband‘ zwischen der weltweiten und der nationalen Ebene umschrieben werden,“ erklärt Raphael Perl, der Leiter der Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) im Sekretariat. „Regionale Organisationen können mithelfen, die auf weltweiter Ebene vereinbarten Ziele, Lösungsansätze und Maßnahmen an die nationale Ebene weiterzugeben. Sie können als Multiplikator dienen, indem sie in ihren jeweiligen Regionen die Öffentlichkeitsarbeit und die Aktivitäten weltweiter Fachorganisationen zum Aufbau von Kapazitäten unterstützen“, meint Perl.

Die enge Zusammenarbeit der ATU mit der WZO zur Unterstützung des *SAFE-Standardrahmens* ist ein Beispiel dafür. „Die Umsetzung des *SAFE-Standardrahmens* treibt die Modernisierung der Zollverwaltungen voran und versetzt diese Dienststellen in die Lage, sich erfolgreich den Herausforderungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts zu stellen und gebotene Chancen zu nützen,“ meint Vitali Mikeladze, Regionalentwicklungsmanager für Europa in der WZO-Direktion Kapazitätsaufbau. Im Rahmen

des *Columbus-Programms* der WZO war die ATU an der Organisation nationaler *SAFE-Workshops* für fünf OSZE-Teilnehmerstaaten beteiligt, die den Ländern beim Entwurf strategischer Aktionspläne zur Umsetzung des *SAFE-Standardrahmens* halfen. „Wir diskutieren derzeit, ob und wie die OSZE Hilfestellung bei konkreten Aktionen im Rahmen dieser nationalen Pläne leisten kann, etwa durch die Bereitstellung von Ausrüstung und die Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit,“ erklärt Mikeladze.

Die ATU setzt ferner auf die Förderung des *Leitfadens für die Sicherheit in Häfen*, der gemeinsam von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der IMO entwickelt wurde. Marios Meletiou, ein Transportspezialist der ILO, erinnert sich daran, wie die OSZE dafür gesorgt hat, dass die Maßnahmen der Länder nicht auseinanderdriften. „Mein erster Kontakt mit der ATU fand anlässlich des technischen Expertenworkshops über Containersicherheit statt, die sie 2005 in Wien organisierte,“ erinnert er sich. „Ich ersuchte sie, für den *Leitfaden* zu werben, und sie regten an, dass wir das diesbezügliche Schulungspaket auch auf die Arbeit anderer Organisationen ausdehnen.“ Ein Jahr später wurde auf einem gemeinsamen OSZE/ILO-Schulungsworkshop in Istanbul ein abgeändertes Paket getestet, in dem nun auch Informationen über die WZO, die Europäische Kommission, die Internationale Atomenergie-Organisation und die Regierung der Vereinigten Staaten enthalten waren.

### KOOPERATIONSPLATTFORM

Die weltweite Lieferkette ist vielschichtig und ihre Sicherung bedarf eines möglichst breiten Blickwinkels und abgestimmten Vorgehens. 2007 schlugen die Teilnehmerstaaten vor, die OSZE solle die Funktion einer Plattform übernehmen, in der internationale Organisationen und einzelstaatliche Behörden gemeinsam an der Entwicklung eines integrierten Lösungsansatzes für die Sicherung der Lieferkette arbeiten. Sie erteilten der Organisation auch den Auftrag, bei der Bekämpfung des Terrorismus die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und dem privaten Sektor zu fördern.

Die ATU setzte diesen Auftrag erstmals im Dezember 2009 in Malta durch die Veranstaltung der *Arbeitstagung über ein integriertes Konzept zur Sicherung der Lieferkette für den Mittelmeerraum* in die Praxis um. Neben



1 Im Freihafen von Malta, 17. Dezember 2009: Ein Container wird zur Inspektion zu einem mobilen, auf einem LKW montierten Röntgenscanner gezogen. (OSZE/Mehdi Knani)



2 Der Direktor des Containerterminals im Seehafen Poti (Georgien) erklärt die Abwicklung und das Lagersystem für Container anlässlich eines von der OSZE vermittelten Bedarfsermittlungsbesuchs im Mai 2010. (OSZE/Mehdi Knani)

Experten aus 17 Ländern, unter ihnen fünf OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum, nahmen 20 internationale Organisationen und Vereinigungen des Privatsektors an dieser Arbeitstagung teil. Nach einer ausführlichen Bestandsaufnahme der derzeit laufenden internationalen, regionalen und wichtigsten nationalen Initiativen zur Sicherung der Lieferkette überlegten die Teilnehmer, wie die verschiedenen Transportarten am kostengünstigsten und systematischsten genutzt werden können. Angesichts des Erfolgs dieser Arbeitstagung bietet die ATU nun an, ähnliche Veranstaltungen für andere Subregionen der OSZE abzuhalten.

### EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT

Die Arbeitstagung in Malta bereitete auch der Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) den Weg.

Ketil Ottersen leitet das Containerkontrollprogramm (CCP), ein 2005 begonnenes gemeinsames UNODC/WZO-Projekt.

Das CCP unterstützt Entwicklungsländer bei der Schulung von Strafverfolgungsbeamten in der Identifizierung und Inspektion von Frachtcontainern, die ein hohes Risiko darstellen, um illegalen Handel zu verhindern.

„Zu Beginn des CCP konzentrierten wir uns auf wichtige Häfen in Lateinamerika und Afrika. Nun wandern wir langsam nach Osten und haben beschlossen, mit der OSZE zusammenzuarbeiten,“ erklärt Ottersen. „Als Erstes haben wir vereinbart, auf ein Hilfersuchen Georgiens zu reagieren,“ führt er weiter aus.

Die ATU vermittelte im Mai 2010 einen Bedarfsermittlungsbesuch in Georgien durch ein Team von UNODC- und WZO-Experten. Das Team traf mehrmals mit Strafvollzugsdienststellen in Tiflis zusammen und besichtigte die Häfen in Batumi und Poti am Schwarzen Meer. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse bilden nun die Grundlage zur Festlegung der Modalitäten für die Umsetzung

des CCP in Georgien und für die Entscheidung, wie die OSZE weiter behilflich sein kann.

Auch die Zusammenarbeit der ATU mit der WZO wird erweitert. Die ATU erhielt vor Kurzem Beobachterstatus in der SAFE-Arbeitsgruppe, die zweimal jährlich in der WZO zusammentritt und die Fortschritte bei der Umsetzung sowie mögliche Verbesserungen des *SAFE-Standardrahmens* erörtert. Die ATU unterstützt neuerdings auch WZO-Workshops für die europäische Region zu wichtigen *SAFE*-Standards. Im Juni 2010 war sie Kosponsor einer Arbeitstagung in der Außenstelle St. Petersburg der russischen Zollakademie über den Einsatz nichtinvasiver Zollinspektions-techniken, bei denen verdächtige Container gescannt werden.

Die Sicherung von Containerlieferungen zur Verhinderung von illegalem Handel ist unverändert eine Priorität für die internationale Gemeinschaft. Es sind bereits beachtliche Erfolge erzielt worden, aber es bleibt noch viel zu tun. Die Zusammenarbeit der ATU mit internationalen Partnern, durch die sichergestellt wird, dass von bestehenden Instrumenten Gebrauch gemacht wird und die Länder die benötigte Unterstützung zur Verbesserung der Containersicherheit erhalten, veranschaulicht den von der Gruppe in allen ihrer acht thematischen Programme gewählten Ansatz.

Mehdi Knani ist Programmassistent in der Gruppe Terrorismusbekämpfung des OSZE-Sekretariats. Er leitet das Programm der Gruppe zur Verbesserung der Sicherheit von Containern und der Lieferkette.

## Die OSZE-Verpflichtungen betreffend die Sicherheit von Containern und der Lieferkette

### Sofia, 2004: Ministerratsbeschluss Nr. 9/04

„[Der Ministerrat] beschließt, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten unverzüglich im Einklang mit ihren inländischen Rechtsvorschriften und nach Maßgabe der Verfügbarkeit notwendiger Ressourcen tätig werden, um auf der Grundlage bewährter Praktiken und international zu vereinbarenden Normen und Standards die Containersicherheit zu erhöhen.“

### Laibach, 2005: Ministerratsbeschluss Nr. 6/05

„[Der Ministerrat] beschließt, dass alle OSZE-Teilnehmerstaaten sobald wie möglich die im WZO-Standardrahmen zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels empfohlenen Maßnahmen treffen sollen. [...]“

### Madrid, 2007: Ministererklärung über die Unterstützung der weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus

„Die OSZE wird ihre Aktivitäten zur Förderung der Sicherheit von Versorgungsketten fortsetzen, indem sie insbesondere die Arbeit der Weltzollorganisation zum Aufbau von Kapazitäten in Durchführung des *Standardrahmens zur Sicherung und Erleichterung des Welthandels* unterstützt und fördert, und wird sich als Plattform für die Koordination und Kooperation zwischen einschlägigen internationalen Organisationen und nationalen Behörden für die Entwicklung und Anwendung eines integrierten Ansatzes in Fragen der Sicherheit von Versorgungsketten anbieten.“

### Madrid, 2007: Ministerratsbeschluss Nr. 5/07

„[Der Ministerrat beschließt], den Generalsekretär und die OSZE-Institutionen zu beauftragen, wo angebracht und von Belang, weiterhin die Einbindung des privaten Sektors (Zivilgesellschaft und Wirtschaft) in ihre Terrorismusbekämpfungsaktivitäten zu fördern.“





# Eine bestandfähige Allianz gegen den Menschenhandel

Von Caraigh McGregor und Vera Gracheva

**M**enschenhandel ist eine der allgegenwärtigsten und vielschichtigsten Bedrohungen für die Sicherheit, die uns begegnen. Er betrifft Menschen aus allen Teilnehmerstaaten und allen Gesellschaftsschichten, wird in manchen Fällen von Einzelnen, wesentlich öfter jedoch von organisierten kriminellen Vereinigungen verübt und geht häufig Hand in Hand mit anderen einträglichen illegalen Geschäften, wie Menschenmuggel, Drogen- und Waffenhandel, Korruption, Dokumentenfälschung, Geldwäsche und sogar Terrorismus. Immer wieder wird darauf verwiesen, dass organisierte Verbrecher, die diese moderne Form der Sklaverei betreiben, besser über ethnische und nationale Grenzen hinweg kommunizieren und zusammenarbeiten als Regierungen oder internationale Organisationen, und das sogar in Nachkonfliktgebieten; regelmäßig sind sie denjenigen, die mit der Unterbindung ihrer Aktivitäten befasst sind, einen Schritt voraus. Es ist klar, dass der Menschenhandel als ein grenzüberschreitendes organisiertes Verbrechen eine gemeinsame einheitliche Reaktion notwendig macht.

## ALLIANZ GEGEN DEN MENSCHENHANDEL

Schon die erste Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels, Helga Konrad, nahm dieses Anliegen äußerst ernst und setzte es in konkretes Handeln um. In gründlicher Abstimmung mit dem Amtierenden Vorsitzenden, dem Generalsekretär, den Teilnehmerstaaten und potenziellen Partnern schlug sie vor, eine informelle Plattform für die Zusammenarbeit zwischen internationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen (NROs) zu schaffen, die sich für die Bekämpfung des Menschenhandels engagieren. Diese Initiative wurde von allen sehr begrüßt, und damit erblickte die Allianz gegen den Menschenhandel im Juli 2004 das Licht der Welt.

Der Geist, der die Allianz beflügelte, ist ungebrochen. Die Allianz ist bei der derzeitigen Sonderbeauftragten Maria Grazia Giammarino angesiedelt, die auch den Vorsitz führt; sie bündelt die Bemühungen ihrer inzwischen 40 Mitglieder im Hinblick auf die Ausarbeitung gemeinsamer Strategien und einer gemeinsamen Agenda, mit dem Ziel, diese Sklaverei unserer Zeit auszumerzen. Bei den jährlichen hochrangigen Konferenzen und den Fachseminaren in Wien kommen die Teilnehmerstaaten in den Genuss des besten Expertenwissens und Know-hows und können sich daneben auch ein umfassendes Bild von den Aktivitäten der internationalen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Menschenhandels machen. Im Juni 2010 berief die Sonderbeauftragte die *10. Konferenz der Allianz gegen den Menschenhandel* in Wien ein, die Licht in eine besonders versteckte Form des Menschenhandels, nämlich die Leibeigenschaft von Haushaltshilfen, brachte.

Das Expertenkoordinierungsteam der Allianz, das zweimal pro Jahr zusammenkommt, dient den Partnern als Konsultationsforum. Bei seinem letzten Treffen erläuterte Giammarino: „Die Allianz ist ein gutes Beispiel dafür, wie sich die OSZE in einer starken Partnerschaft mit grenzüberschreitenden Bedrohungen auseinandersetzen kann. In diesem bemerkenswerten Umfeld werde ich die Arbeit im Sinne meiner Vorgängerinnen fortsetzen. Gleichzeitig möchte ich aber auch die außerordentlichen dimensionsübergreifenden Bemühungen der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels ausbauen und der Strategie

gegen den Menschenhandel sowohl ein breiteres als auch tiefergehendes Konzept zugrundelegen, das auf die Menschenrechte konzentriert ist und mit der kooperativen Sicherheit in Zusammenhang steht.“

## ANDERE PARTNERSCHAFTEN

Im Sinne der *Plattform für kooperative Sicherheit* leistet das Büro der Sonderbeauftragten auch einen Beitrag zu anderen Foren gegen den Menschenhandel, wie die Globale Initiative der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschenhandels (UN.GIFT). Erst kürzlich koordinierte es eine neuartige UN.GIFT-Studie *Analyzing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime*. „Bisher konzentriert man sich bei der Verhütung weitgehend auf das potenzielle Opfer. Diese Studie ist ein ausgezeichneter erster Schritt, um sich ein besseres Bild von der kriminellen Seite dieser Gleichung, als die man den Menschenhandel sehen könnte, zu machen“, meint Ruth Pojman, die Stellvertretende Koordinatorin der OSZE, von der die Idee zu diesem Projekt stammt.

Erst kürzlich redigierte und druckte das Büro in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), einer Partnerorganisation der Allianz und von UN.GIFT, die russische Fassung des *Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking* der IOM, das großen Anklang bei den dienst anbietenden NROs findet, die direkt mit den Menschen zu tun haben, die aus den Fängen dieser modernen Form der Sklaverei gerettet wurden. Das *Handbook* ist ein Leitfaden, der ausgehend von der Annahme, dass jedes Opfer von Menschenhandel als Einzelfall zu betrachten ist, praktische Anleitung gibt, wie man Opfern ab dem ersten Kontakt und der Erfassung als Opfer bis zur wirksamen sozialen Wiedereingliederung hilft. Die übersetzte Ausgabe ermöglicht einem breiten Kreis unterschiedlichster NROs aus dem russischsprachigen Raum den Zugang zu diesem wirkungsvollen Instrument.

Ein weiterer Partner ist die IGO-Kontaktgruppe für Menschenhandel und Migrantenschmuggel, eine informelle Gruppe von internationalen Organisationen und NROs, die zum größten Teil in Genf angesiedelt sind und sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels befassen; den Anstoß zu dieser Gruppe gab vor einigen Jahren das Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Im Mai leistete die Sonderbeauftragte einen Beitrag zu einem Treffen der Kontaktgruppe.

Partnerschaften, seien sie globaler, regionaler oder auch nur lokaler Art, bewähren sich bei der Bekämpfung dieser modernen Form der Sklaverei, sofern sie von einer gemeinsamen Sichtweise des Menschenhandels und der Achtung der Menschenrechte ausgehen. Das ist und bleibt der Eckpfeiler für die Mitarbeit der OSZE bei der Bekämpfung dieses grenzüberschreitenden Verbrechens weltweiten Ausmaßes.

Caraigh McGregor ist PR-Referent auf Zeit im Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels.

Vera Gracheva ist leitende Beraterin der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels.



# Die Umwelt- und Sicherheitsinitiative: ein Kraftpaket

Von David Swalley

Die Hitze ist fast unerträglich, als ein Dutzend Männer in gelben Schutzwesten an mir vorbei durch die Pinien zu lodernden Flammen und einer riesigen Rauchwolke vor uns stürmen. Die Feuerwehrleute arbeiten fieberhaft mit Spitzhacken und Schaufeln, um eine fünf Meter breite Feuerschneise gegen die immer näher kommenden Flammen zu schaffen. Der Kommandant bellt Befehle in sein Kurzwellenfunkgerät an andere Feuerwehrleute, die an der Schotterstraße hinter mir bei Feuerwehrfahrzeugen in Bereitschaft stehen, um die Wasserpumpen in Betrieb zu setzen, falls das Feuer über die Schneise hinwegrollt. Langsam bringt das Team die Flammen unter Kontrolle und lenkt sie in

die Feuerschneise, wo sie an Kraft verlieren. Die Feuerwehrleute in der zweiten Linie öffnen ihre Wasserschläuche und löschen die letzten Funken, die Spannung weicht, und es beginnt die weniger spektakuläre Aufräumarbeit.

Die Vorführung, deren Zeuge ich soeben wurde, ist Teil eines von der Regionalen Forstdirektion Antalya in der Türkei gemeinsam mit der OSZE und der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (ENVSEC) veranstalteten Fortgeschrittenenkurses. Die Leistung der Feuerwehrleute ist beeindruckend. Aber was den Kurs zu etwas ganz Besonderem macht, ist die Zusammensetzung der Teilnehmer: Die Offiziere kommen aus Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien

Feuerwehrleute bekämpfen einen Waldbrand als Teilnehmer des von der Regionalen Forstdirektion Antalya in der Türkei gemeinsam mit der OSZE und der ENVSEC-Initiative organisierten Fortgeschrittenenkurses. (OSZE/ David Swalley)



und Herzegowina, Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Georgien und der Russischen Föderation. Diese technischen Spezialisten erwerben nicht nur wertvolles Know-how, das sie mit nach Hause nehmen, sondern sie tauschen auch Erfahrungen mit ihren Kollegen aus benachbarten Ländern aus.

Die Bewältigung von Umweltbedrohungen, die ja keine Grenzen kennen, als Mittel zum Aufbau von Sicherheit und Vertrauen zwischen Staaten – das hat sich die ENVSEC-Initiative zur Aufgabe gemacht. ENVSEC ist eine Partnerschaft internationaler Organisationen, die sich als Ergebnis der Erörterungen nach dem *OSZE-Wirtschaftsforum 2002* gebildet hat und das Ziel verfolgt, Lösungen für Umweltgefahren zu finden, bevor sie auf Nachbarländer übergreifen und politische Instabilität verursachen. Mit ihrem Budget von rund 30 Millionen Euro führt die ENVSEC-Initiative derzeit rund 45 Projekte in Südosteuropa, Zentralasien, im Südkaukasus und in Osteuropa durch.

Sechs Organisationen bringen ihre jeweiligen Stärken in die ENVSEC-Partnerschaft ein. Die OSZE sorgt mit ihrem regionalen Sicherheitsmandat und ihren Feldmissionen für die so wichtige politische Unterstützung. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen tragen ihr Know-how in Umweltbelangen und ihre Erfahrung im Bereich der nachhaltigen Entwicklung bei. Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa sorgt als Hüter von fünf multilateralen Umweltübereinkommen für die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit. Das Regionale Umweltzentrum für Mittel- und Osteuropa ist in seiner Region federführend in Umweltfragen. Und die Nordatlantikvertrags-Organisation sorgt schließlich mit ihrem Programm „Wissenschaft für Frieden und Sicherheit“ als assoziierter Partner für die Zusammenarbeit in wissenschaftlicher Hinsicht.

Die verschiedenen Mandate und Lösungsansätze dieser Organisationen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, ist Aufgabe eines zentralen Vorstandes, regionaler Referenten und eines im UNEP-Regionalbüro für Europa in Genf beheimateten Sekretariats. Die Mitarbeiter bemühen sich engagiert um optimale Kommunikation und Koordination zwischen den Partnerorganisationen, aber auch zwischen den beteiligten ENVSEC-Ländern. Die finnische Regierung sagte vor Kurzem 6,5 Millionen Euro zur weiteren Verstärkung des ENVSEC-Sekretariats und für die Umsetzung weiterer Projekte in der ganzen Region zu.

## WIE ENTSTEHT EIN ENVSEC-PROJEKT?

Vom ersten Tag an war die Verantwortung des betreffenden Staates die bestimmende Philosophie der ENVSEC-Initiative. Nationale Ministerien, zivilgesellschaftliche Organisationen und wissenschaftliche Kreise bringen ENVSEC-Partnern Umwelt- und Sicherheitsprobleme zur Kenntnis, die sie als vorrangig ansehen. Diese Prioritäten aus der Sicht eines Staates werden mit jenen benachbarter Staaten verbunden, um regionale Beurteilungsberichte erstellen zu können, auf deren Grundlage die ENVSEC-Partner konkrete Projekte entwickeln und politische Unterstützung mobilisieren. Dabei arbeiten sie eng mit einzelstaatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen.

Da Umwelt- und Sicherheitsfragen nicht nur für Umweltministerien von Belang sind, hat ENVSEC vor Kurzem begonnen, zur Bildung nationaler Arbeitsgruppen anzuregen, in denen auch andere Ministerien und Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten sind. Dank dieser Gruppen kann ENVSEC Ressourcen und Expertise auf jene Probleme konzentrieren, die für die Menschen vor Ort besonders dringend sind.

Die OSZE-Feldoperationen leisten der ENVSEC-Initiative oft wichtige Ad-hoc-Unterstützung. Umgekehrt kann ENVSEC, wie das jüngste Beispiel aus Armenien zeigt, den Feldoperationen bei der Erfüllung ihrer Mandate behilflich sein.

## VERALTETE PESTIZIDE IN ARMENIEN: DRINGENDER HANDLUNGSBEDARF ZUR VERHINDERUNG EINER KATASTROPHE

Im März dieses Jahres traf im OSZE-Büro in Eriwan das dringende Ersuchen des armenischen Katastrophenschutzministeriums ein, die Umwelt- und Gesundheitsrisiken eines Endlagers für veraltete Pestizide in Nubaraschen, eine halbe Autostunde von Eriwan entfernt, zu beurteilen.

Das dreißig Jahre alte Endlager stammt aus einer Zeit, als der Einsatz von Organochlorpestiziden wie DDT, die inzwischen verboten sind, gang und gäbe war. Um die abgelaufenen Chemikalien aus dem Verkehr zu ziehen, führte die sowjetische Regierung Einsammelaktionen für diese Pestizide durch und deponierte riesige Mengen davon in großen Lagereinrichtungen wie jener in Nubaraschen. Offiziellen Aufzeichnungen zufolge befinden sich an der Lagerstätte Nubaraschen über 500 Tonnen von mindestens 31 verschiedenen Pestiziden.

Die Bewohner sowie NROs, insbesondere „Armenische Frauen für Gesundheit und eine gesunde Umwelt“, sind seit Jahren besorgt über die Gesundheitsrisiken, die von den veralteten Chemikalien ausgehen. Die Pestizide sind in einem rutschungsgefährdeten Abhang





1 April 2011: Der ENVSEC-Experte John Vijgen und armenische Experten inspizieren den verheerenden Zustand der Pestizid-Lagerstätte in Nubaraschen (Armenien) (Armenische Frauen für Gesundheit und eine gesunde Umwelt/Elena Manvelyan)



2 Das Pestizid-Endlager in Nubaraschen befindet sich in einem durch Hangrutschungen gefährdeten Gebiet in weniger als einem Kilometer Entfernung von bewohnten Dörfern. (Armenische Frauen für Gesundheit und eine gesunde Umwelt/Elena Manvelyan)

vergraben. Über 1000 Menschen leben im Umkreis von weniger als einem Kilometer in den Dörfern Dschraschen, Geghanist und Muschakan.

Das Büro reagierte auf das Ersuchen des Ministeriums, indem es über das OSZE-Sekretariat in Wien Kontakt zu ENVSEC aufnahm. Die OSZE legte dem ENVSEC-Vorstand einen Vorschlag vor, der einstimmig gutgeheißen wurde. Ein internationaler Experte, John Vijgen, wurde nach Armenien entsandt, um eine eingehende Beurteilung der Situation vorzunehmen.

### EIN UNERWARTETER NOTFALL

Vijgen traf am 11. April in Armenien ein und nahm erste, vom OSZE-Büro in Eriwan vermittelte Gespräche mit Ministerien und NROs auf. Doch ein Besuch an der Lagerstätte hielt eine unangenehme Überraschung für ihn bereit.

„Ich kannte die Lagerstätte von Fotos aus dem Jahr 2003, sie wurde seither vollständig verwüstet,“ erinnert sich Vijgen. „Alles war offen und die Pestizide lagen über das ganze Gebiet verstreut,“ sagt er.

Nun ging es nicht mehr um längerfristige Risiken, sondern um einen absoluten Notfall. Die in der Nähe der freiliegenden Pestizide grasenden Rinder könnten verenden, oder ihre Milch könnte verseucht werden. Aber Gefahr im Verzug bestand vor allem deshalb, weil der Regen, der im Frühjahr besonders ergiebig ist, das Gift in die Dörfer am Fuß des offenliegenden Pestiziddepots waschen würde.

Das OSZE-Büro in Eriwan berichtete diese Ergebnisse der armenischen Regierung, die umgehend 80.000 US-Dollar für Sofortmaßnahmen freigab, und wandte sich gleichzeitig an internationale Organisationen wie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, die bei der Ermittlung langfristiger Abhilfemaßnahmen mithelfen sollten. Eine Untersuchung über die illegale Ausgrabung des Endlagers wurde angeordnet.

Derzeit sind Schritte im Gange, um die Stätte wieder sicher zu verschließen. Stromabwärts vom Endlager werden Boden- und

Oberflächenwasserproben genommen und das Grundwasser untersucht, um die Ausbreitung der Verseuchung feststellen zu können. „Es wird wichtig sein zu überprüfen, ob die eineinhalb Meter dicke Tonschicht, die laut den im Landwirtschaftsministerium vorhandenen Plänen des Endlagers als Fundament des Lagers vorhanden sein sollte, auch tatsächlich da ist,“ erklärt Vijgen. „Das ist von größter Wichtigkeit. Wenn keine Tonschicht mehr vorhanden ist, besteht die Gefahr, dass die Pestizide in das umgebende Erdreich versickert sind.“

Untersucht wird ferner die tatsächlich vorhandene Pestizidmenge. „Unser erster Eindruck ist, dass es mehr als die ursprünglich angegebenen 500 Tonnen Pestizid-Müll sind,“ sagt Vijgen.

Neben der Festlegung von Sofortmaßnahmen behalten ENVSEC und das Büro in Eriwan auch eine größere Perspektive im Blick. „Es ist wichtig, diese Chance dazu zu nützen, eine Bestandsaufnahme sämtlicher Pestizid-Lagerstätten in Armenien vorzunehmen und zu entscheiden, wie diese Gefahr ein für alle Mal beseitigt werden kann,“ meint Botschafter Sergei Kapinos, der Leiter des Büros in Eriwan.

ENVSEC und das OSZE-Büro in Eriwan bemühen sich in enger Zusammenarbeit um die Beschaffung der für eine machbare langfristige Lösung für die Stätte in Nubaraschen erforderlichen Geldmittel. Das kann entweder bedeuten, dass die derzeitige Einrichtung saniert wird, die Pestizide an Ort und Stelle neutralisiert werden oder dass sie zur Aufbereitung an einen anderen Ort gebracht werden.

Gemäß ENVSEC-Praxis wird die schließlich gewählte Lösung auf der Grundlage ausführlicher Gespräche mit den Bewohnern, den Experten und den Behörden beschlossen.

David Swalley ist Referent für Wirtschafts- und Umweltangelegenheiten im Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE im OSZE-Sekretariat in Wien.



Ein Ruderboot durchquert einen Priel unterhalb des Kok-Aral-Dammes (EC IFAS/Kanat Ospanov)  
Bis zu diesen Klippen reichte früher der Wasserspiegel des Aralsees (OSZE/Aiman Smagulova)  
Eine Frau aus dem Fischerdorf Karateren am Nordufer des Aralsees (EC IFAS/Kanat Ospanov)

# Hoffnung für Aralsk

## Die Rettung des Aralsees – ein langer Kampf

Von William Metzger

Reisende, die am Bahnhof von Aralsk, einer 40.000-Einwohner-Stadt im Süden Kasachstans, ankommen, sehen sich einem realistischen Mosaik gegenüber, das folgende Botschaft verkündet: „Auf Lenins Brief werden wir mit 14 Waggonladungen Fisch antworten“. Diese Absichtserklärung ist ein Relikt aus der Zeit, als Aralsk noch ein selbstbewusster Fischereihafen am Nordufer des Aralsees war. Heute ist Aralsk meilenweit von der Wasserlinie entfernt. Die rostigen Wracks der Fischereiflotte von Aralsk liegen heute in einer vertrockneten Salzwüste auf Kiel. Die örtliche Wirtschaft ist völlig ruiniert, die Bevölkerung des Aralbeckens wird von Krankheiten heimgesucht, grenzüberschreitende Konflikte um die Wasserversorgung bedrohen die Stabilität in der Region. Das Austrocknen des Aralsees ist eine der weltweit größten Umwelttragödien.

Als den fünf zentralasiatischen Staaten das Ausmaß des Problems bewusst wurde, schufen sie 1993 den Internationalen Fonds zur Rettung des Aralsees (IFAS). Erst vor Kurzem nahm der Fonds ein neues Programm zur Koordinierung der internationalen Finanzierung zusätzlicher Projekte für den Zeitraum 2011 bis 2015 auf. Auf dem IFAS-Gipfel im April 2009 schlug der kasachische Präsident Nursultan Nasarbajew vor, anlässlich des kasachischen OSZE-Vorsitzes 2010 „die Größenordnung der Probleme des Aralsees genau zu erheben und zu versuchen, einen breiten Dialog in Gang zu bringen“. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Kanat Saudabajew, erklärte in der Folge die Befassung mit den Herausforderungen des Aralsees zu einer Hauptpriorität des Vorsitzes.

Auch der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Ban Ki-moon, wies im

Zusammenhang mit der OSZE auf das Aralsee-Problem hin. In seiner Rede, die er im April dieses Jahres vor dem Ständigen Rat in Wien hielt, nannte er es „eine kollektive Verantwortung, die die Völker und Nationen der internationalen Staatengemeinschaft gemeinsam tragen und die ein kollektives Handeln erfordert“.

Das OSZE-Zentrum in Astana reagierte umgehend darauf. Im November 2009 unterzeichnete es eine Vereinbarung mit dem kasachischen Zweig von IFAS und es arbeitete Pläne für ein groß angelegtes außerplanmäßiges Projekt zur Wasserbewirtschaftung im Aralbecken aus.

Der Leiter des Zentrums, Botschafter Alexandre Kelchewsky, sagte dazu: „Zum ersten Mal befindet sich eine OSZE-Feldmission in einem Land, das den Vorsitz innehat; ich sehe in unserem Einsatz für den Aralsee ein Modell für das Funktionieren dieser Beziehung“.

### FLUG ÜBER DEN ARALSEE

Die größte Herausforderung im Zusammenhang mit der Aralsee-Krise besteht darin, Expertenwissen und die Projektdurchführungskapazitäten internationaler Organisationen zusammenzubringen. Im Mai 2010 lud das OSZE-Zentrum in Astana zusammen mit IFAS Kasachstan über 70 hochrangige Diplomaten, Vertreter internationaler Organisationen, Beamte der örtlichen Verwaltung und nationaler Regierungen, Nichtregierungsorganisationen und Experten zu einer Round-Table-Diskussion über das Thema Sicherheit der Wasserversorgung im kasachischen Aralbecken nach Kysylorda ein; im Anschluss daran wurde ein Flug über den nördlichen Aralsee durchgeführt. Für die meisten war es eine seltene Gelegenheit,

sich zum ersten Mal selbst ein Bild vom Ausmaß der ökologischen Tragödie machen zu können. Was man vom Flugzeug aus sehen konnte, war desillusionierend.

„Während dieses Flugs verbanden sich die Ansichten und Annahmen der Wissenschaftler und Fachleute zu einer realistischen Vorstellung von den aktuellen Problemen und dem Potenzial der Region“, beschrieb Benjamin Mohr von der deutschen Entwicklungsorganisation GTZ, Leiter eines Aralsee-Projekts, die Situation.

Während des Überflugs sahen die Teilnehmer das Resultat der Rettungsbemühungen um Teile des Aralsees. Eines der herausragendsten Unterfangen war der Kok-Aral-Damm, dessen Errichtung von der Weltbank finanziert wurde. Der Damm sollte mehr Wasser im Nordteil des Aralsees speichern, was seit der Fertigstellung des Damms im Jahr 2005 auch tatsächlich eingetreten ist. Ermutigend war auch der Blick aus dem Flugzeug auf die neu entstandenen Seen, die in ihrer Gesamtheit die Biodiversität fördern und den örtlichen Fischern neue Erwerbsquellen eröffnen.

Als sich das Flugzeug Aralsk näherte, meldete der Pilot, er habe die Entfernung zwischen der Uferlinie des Aralsees und der Stadt errechnet; sie betrage 18 Kilometer – und sei damit gegenüber früher deutlich geschrumpft. Der Bürgermeister von Aralsk, der sich ebenfalls an Bord des Flugzeugs befand, zeigte unverhohlen seine Freude darüber. Er war guter Hoffnung, dass die Wasserlinie schon bald wieder die Stadt erreichen werde. Dieses markante Ereignis wäre ein kleiner Sieg im langen Kampf zur Rettung des Aralsees.

William Metzger ist Absolvent der Georgetown School of Foreign Service.



# Mit vereinten Kräften gegen den Drogenhandel in Südosteuropa

Von Thorsten Stodiek

2007 taten sich die Strafverfolgungsbehörden Sloweniens, Rumäniens, Ungarns, Bulgariens und der Türkei zusammen, um gemeinsam die Routen zu verfolgen, über die die chemischen Substanzen, die man zur Herstellung von Heroin verwendet, durch ihre Länder transportiert werden. Die „Operation Plastenka“ endete mit fünf Festnahmen und der Beschlagnahme von rund 20 Tonnen Vorläuferstoffen.

Nach wie vor ist der Drogenhandel in Südosteuropa ein gravierendes und vielgesichtiges Problem. Ohne grenzüberschreitende Einsätze wie diesen, den man im Polizei-

„Kontrollierte Lieferung“ bezeichnet die Methode, aufgrund deren unerlaubte oder verdächtige Sendungen mit Wissen und unter der Aufsicht der zuständigen Behörden aus dem Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Staaten verbracht, durch dasselbe durchgeführt oder in dasselbe verbracht werden dürfen mit dem Ziel, eine Straftat zu untersuchen und Personen zu ermitteln, die an der Begehung der Straftat beteiligt sind.“

– *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*

Jargon „kontrollierte Lieferung“ nennt, wäre es in diesem illegalen Geschäft oft unmöglich, die Routen und Täter zu identifizieren.

Damit die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen mehreren Ländern funktioniert, müssen einige Voraussetzungen zusammenkommen. Das *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität* (UNTOC) trägt viel dazu bei, dass unterschiedliche Staaten in ein und derselben Sprache kommunizieren. UNTOC gibt eine eindeutige Definition vor, was kontrollierte Lieferungen sind, und verlangt von den Vertragsparteien, diese in geeigneten Fällen anzuwenden. Die Abteilung Strategische Polizeiangelegenheiten der OSZE (SPMU) setzt sich gemeinsam mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) sehr dafür ein, den Teilnehmerstaaten die Ratifikation und Umsetzung dieses umfassenden und rechtlich bindenden Vertrags nahezu legen.

Genauso wichtig ist es aber – besonders in einer Region

wie Südosteuropa, die gerade erst einen militärischen Konflikt hinter sich hat –, Vertrauen zwischen den zivilen Strafverfolgungsbehörden aufzubauen und genaue Regeln für deren mögliche Zusammenarbeit festzulegen. Das ist das Ziel der von Albanien, Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Moldau, Rumänien sowie Serbien und Montenegro 2006 unterzeichneten *Polizeikooperations-Konvention für Südosteuropa*. Die SPMU hat sich bei der Förderung dieses wichtigen rechtlichen Rahmenwerks mit regionalen Organisationen zusammengetan. Es enthält ein eigenes Kapitel über kontrollierte Lieferungen, in dem festgelegt ist, dass diese im Einklang mit dem Völkerrecht durchzuführen sind, und welche Bedingungen für zwischenstaatliche Ersuchen, Beschlagnahmen und Festnahmen im Einzelnen einzuhalten sind.

## HANDBUCH FÜR KONTROLLIERTE LIEFERUNGEN

Obwohl weltweite und regionale Bestimmungen vorhanden sind, kann sich die Durchführung einer kontrollierten Lieferung schwierig gestalten. Man muss schnell agieren können und Erfolg oder Misserfolg hängen mitunter von so banalen Dingen wie der richtigen Telefonnummer eines Amtskollegen aus einem Nachbarland ab.

Für die Koordinierung der Operation Plastenka war eine auf schnellen Informationsaustausch spezialisierte regionale Polizeiorganisation zuständig, das Regionalzentrum der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität (SECI-Zentrum). 2008 tat sich die SPMU mit dem SECI-Zentrum zusammen, um die Organisation kontrollierter Lieferungen zu erleichtern.

Gemeinsam verfassten sie ein *Controlled Delivery Manual for South-East European Countries*. Das Handbuch wurde 2009 fertiggestellt und enthält kurze Beschreibungen der Gesetzeslage in den einzelnen Ländern bzw. der für kontrollierte Lieferungen geltenden Vorschriften sowie Anleitungen für die Beantragung solcher Lieferungen. Ganz wichtig sind aber die darin enthaltenen Informationen, wie in der gesamten Region die zur Erteilung der Genehmigung befugten Personen zu erreichen sind.

„Das SECI-Zentrum mit seiner Möglichkeit des Informationsaustauschs war der natürliche Partner der OSZE bei diesem Unternehmen“, erläutert Valery Korotenko von der SPMU, der das Projekt leitete. Die OSZE war für die Gesamtplanung, Datensammlung und Redaktion des Handbuchs zuständig, während das SECI-Zentrum Daten aus seinen 13 Mitgliedsländern zusammentrug.

„Wie sehen im *Controlled Delivery Manual* eines der erfolgreichsten Vorhaben, zu denen wir je beigetragen haben. Es ist ein sehr praktisches und äußerst nützliches Instrument“, erläutert Dejan Radusinović vom SECI-Zentrum. „Das SECI-Zentrum hat es übernommen, das Handbuch immer auf dem neuesten Stand zu halten“, fügt er hinzu.

## EIGENVERANTWORTUNG DER ÖRTLICHEN AKTEURE

Es ist der SPMU bei allen ihren polizeibezogenen Aktivitäten ein großes Anliegen, die Eigenverantwortung

der örtlichen Akteure zu fördern, sei es bei Projekten zur Unterstützung von Polizeireformen im Einklang mit den Grundsätzen einer demokratischen Polizeiarbeit zur Bekämpfung von Drogen- und Menschenhandel, bei der Terrorismusbekämpfung, der Verhütung der sexuellen Ausbeutung von Kindern oder der Verbesserung der Lage der Roma und Sinti.

Durch gute Arbeitsbeziehungen zu regionalen Organisationen und Institutionen sorgt die OSZE dafür, dass ihre Initiativen den konkreten Bedürfnissen entsprechen und für das politische und kulturelle Umfeld der Gaststaaten geeignet sind.

Ausgehend von ihren Erfahrungen in Südosteuropa intensiviert die SPMU im Hinblick auf die Verstärkung des Einsatzes der OSZE in Zentralasien dort ihre Unterstützung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden. Die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und das Central Asia Regional Information and Cooperation Centre (CARICC) sind regionale Institutionen, die eine Schlüsselrolle in diesem Prozess übernehmen werden.

Der leitende Polizeiberater der OSZE, Kevin Carty, erläutert: „Die SPMU wird sich weiterhin ihrem Mandat gemäß in enger Zusammenarbeit mit den Teilnehmerstaaten, den Kooperationspartnern und internationalen Organisationen für die Entwicklung einer effizienten und effektiven Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität einsetzen“.

Thorsten Stodiek ist Referent für Polizeiangelegenheiten und Berater für Forschung und Analyse in der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten im OSZE-Sekretariat in Wien.

## *Erhöhung des Frauenanteils bei der Polizei*

**Weiblichen Polizeiangehörigen** in Südosteuropa eine Plattform zur Verfügung zu stellen, über die sie Erfahrungen austauschen und Strategien zur Verstärkung des Frauenanteils in den Polizeidiensten der Region – der derzeit zwischen 10 und 20 Prozent liegt – entwickeln können, ist das Ziel eines anlaufenden Projekts der Vereinigung südosteuropäischer Polizeichefs (SEPCA) zum Aufbau eines Netzwerks für weibliche Polizeibeamte in Südosteuropa, das Ende 2010 seine Tätigkeit aufnehmen soll.

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR) und der Regionale Kooperationsrat (RKR) unterbreiteten dem SEPCA im Oktober 2008 diese Idee, die sofort in eine Initiative umgesetzt wurde.

Die OSZE-Mission in Serbien sorgte für die Finanzierung, fungierte als Gastgeberin für Expertentreffen und – besonders wichtig – war dem serbischen Innenministerium und der Expertengruppe bei der Durchführung einer Umfrage unter 4000 Polizistinnen aus acht Ländern behilflich. „Der Bericht über diese Erhebung sollte dem Gender Mainstreaming in den Polizeidiensten der Region einen deutlichen Impuls geben“, erläutert Branka Bakić, die die diesbezüglichen Bemühungen der Mission in Serbien leitet.

Auch andere OSZE-Feldeinsätze unterstützen ebenso wie das BDIMR und die SPMU den Prozess. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und seine Südost- und osteuropäische Clearingstelle für die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen (SEESAC) sind seit 2009 mit an Bord. Der Regionale Kooperationsrat (RKR) war von Anfang an als Koordinator mit dabei.

„Es ist dies ein ausgezeichnetes Beispiel dafür, wie regionale Handlungsträger – SEPCA und RKR – und internationale Akteure – OSZE und UNDP – mit vereinten Kräften für die Verbesserung der Stellung der Frau im Polizeidienst eintreten“, erklärt Predrag Vijičić vom RKR.



## **Die wichtigsten regionalen Partner der SPMU in Südosteuropa**

**Das Regionalzentrum der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative für die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität (SECI-Zentrum)** wurde 1995 eingerichtet und soll demnächst in Südosteuropäisches Zentrum für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden (SELEC) umbenannt werden; es dient dem Informationsaustausch zwischen seinen 13 Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Zerschlagung von organisierten kriminellen Netzen.

**Die Vereinigung südosteuropäischer Polizeichefs (SEPCA)** wurde 2002 gegründet und ist für die Entwicklung von Strategien und Projekten zur Stärkung der demokratischen Polizeiarbeit in der Region zuständig.

**Die Südosteuropäische Beratergruppe für Staatsanwälte (SEEPAG)** besteht seit 2005 und hilft den Staaten bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften und der Leistung von Rechtshilfe bei Angelegenheiten wie Auslieferung und Einfrieren von Vermögenswerten.

**Der Regionale Kooperationsrat (RKR)**, seit 2008 Nachfolger des Stabilitätspakts für Südosteuropa, koordiniert Initiativen in vielen Bereichen, darunter auch in der Strafverfolgung.

„Die Teilnehmerstaaten bringen ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass der Schutz und die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine der grundlegenden Aufgaben jeder Regierung ist, und bekräftigen, dass die Anerkennung dieser Rechte und Freiheiten die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden ist.“  
– *Kopenhagener Dokument*, Absatz 1

# Das Kopenhagener Dokument

## Eine Idee, für die die Zeit reif war

Zwanzig Jahre ist es her, seit die Wälle, die Europa in zwei Hälften – in Ost und West – teilten, innerhalb weniger Monate so rasch stürzten, dass sich die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die seit gut einem Jahrzehnt diesen Prozess voranzubringen bemüht war, plötzlich zu tun hatte, um mit den Entwicklungen überhaupt Schritt halten zu können. Im November 1989 fiel die Berliner Mauer, kurz darauf erfasste eine Demokratisierungswelle die Staaten des Warschauer Paktes, und als die KSZE-Außenminister am 5. Juni 1990 in Kopenhagen zur Eröffnung der zweiten der drei Konferenzen über die menschliche Dimension zusammenkamen, die vom Folgetreffen in Wien weniger als zwei Jahre zuvor festgelegt worden waren – an sich schon eine bemerkenswerte Leistung –, war die auf eine langwierige Überprüfung der Umsetzung ausgerichtete Tagesordnung, so typisch für die KSZE-Treffen der Zeit des Kalten Krieges, bereits überholt.

In der für die KSZE typischen Flexibilität verlagerten die Delegierten ihre Verhandlungen – die durch das Fehlen klar abgegrenzter gegnerischer Blöcke nun wesentlich komplizierter geworden waren – in vier informelle Arbeitsgruppen, die parallel zu den offiziellen Sitzungen tagten. Innerhalb von dreieinhalb Wochen trugen sie 43 neue Vorschläge sowie 36 von der ersten Konferenz über die menschliche Dimension in Paris im Vorjahr übernommene Vorschläge zusammen und schmiedeten daraus einen der nach wie vor reichhaltigsten und dauerhaftesten international vereinbarten Kataloge von Menschenrechten und demokratischen Rechten.

Das *Kopenhagener Dokument*, das seinerzeit vom Leiter des sowjetischen Verhandlungsteams, Juri Reschetow, als „eine neue europäische Verfassung“ überschwänglich begrüßt wurde, enthält völlig neuartige Bestimmungen über freie und demokratische Wahlen, die Rechte nationaler Minderheiten einschließlich der Rechte von Roma und Sinti, über Einschränkungen für die Ausrufung eines Notstandes, das Recht auf Ausreise aus seinem Land und auf Rückkehr dorthin, das Recht auf Privatbesitz, Vereinigungsfreiheit, Gewissensfreiheit und Meinungsfreiheit. Doch das Bemerkenswerteste am *Kopenhagener Dokument* – und was auch seine besondere Originalität als Dokument einer Sicherheitsorganisation ausmacht – ist wohl die Tatsache, dass es Menschenrechtsverpflichtungen an ein Regierungssystem knüpft, das demokratisch, pluralistisch und rechtsstaatlich ist.

Im Gegensatz zu herkömmlichen Menschenrechtsübereinkommen

behandelt das *Kopenhagener Dokument* Rechte nicht nur als etwas, was der Beziehung zwischen dem Staat und dem einzelnen Bürger vorbehalten ist, sondern als etwas durch demokratische Institutionen Abgesichertes, das von den anderen Teilnehmerstaaten anerkannt wird. Die Tatsache, dass zum ersten Mal eine Menschenrechtsbestimmung, die die Anwesenheit von Beobachtern bei Gerichtsverfahren ermöglicht, als „vertrauensbildende Maßnahme“ bezeichnet wird – ein Terminus, der bis dahin militärischen Vereinbarungen vorbehalten gewesen war –, unterstreicht die Tatsache, dass dieses Dokument die Stabilität sichern soll, nicht nur innerhalb von Staaten sondern auch zwischen ihnen. Dieser letztere Aspekt des *Kopenhagener Dokuments* erhielt durch die dritte Konferenz zur menschlichen Dimension in Moskau 1991 zusätzliches Gewicht, auf der die Teilnehmerstaaten Menschenrechte und Demokratie zu einer sie alle direkt und legitimerweise angehenden Angelegenheit erklärten und einen verstärkten Mechanismus zur Überprüfung und als Ausdruck dieses Anliegens verabschiedeten.

Schon die Auslegung von Rechtsstaatlichkeit, die das *Kopenhagener Dokument* enthält, ist bezeichnend für seine große Bandbreite. Die Teilnehmerstaaten pochten darauf, dass sie über die Durchsetzung der demokratischen Ordnung hinausgehe, und erklärten, dass sie direkt von der Anerkennung der Würde des Menschen abgeleitet ist: „[Die Teilnehmerstaaten] vertreten die Auffassung, dass Rechtsstaatlichkeit nicht nur formale Rechtmäßigkeit bedeutet, die

Regelmäßigkeit und Schlüssigkeit bei der Errichtung und Durchsetzung der demokratischen Ordnung gewährleistet, sondern auch Gerechtigkeit, die auf der Anerkennung und der vollen Achtung der Persönlichkeit des Menschen als dem höchsten Gut beruht und durch Institutionen gesichert ist, die einen Rahmen für seine umfassende Selbstverwirklichung bieten.“

In seiner Rede vor der Konferenz erwähnte der deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher die unwiderstehliche Überzeugungskraft einer Idee, für die die Zeit reif war. „Der Mensch mit seiner ihm angeborenen Würde und seinen unveräußerlichen Rechten wird überall zum Maß des politischen und sozialen Lebens“, sagte er.

Die im *Kopenhagener Dokument* enthaltene feste Verankerung der Regierung und der Rechtsstaatlichkeit in der Anerkennung der Würde des Menschen ist ein Vermächtnis für die OSZE in ihrem Einsatz für die Sicherheit in allen ihren Dimensionen.



„Last year in Paris we commemorated the bicentenary of the French Revolution. This year, in Copenhagen we can reap a rich harvest from the European Revolution in 1989;“ proclaimed Danish Foreign Minister Uffe Ellemann-Jensen at the opening of the second Conference on the Human Dimension in Copenhagen on 5 June 1990. (Polfoto)





# Förderung der Rechtsstaatlichkeit in den OSZE-Feldeinsätzen

Von Charles E. Ehrlich

Trotz ihrer unterschiedlichen Rechtstraditionen und -konzepte entwickelten die OSZE-Teilnehmerstaaten ein gemeinsames Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, das auf Absatz 5 des *Kopenhagener Dokuments* von 1990 beruht, in dem 21 für Recht und Gerechtigkeit entscheidende Elemente angeführt sind, angefangen von freien Wahlen über eine repräsentative Regierungsform und Gleichheit vor dem Gesetz bis hin zur Rechenschaftspflicht der Regierung. Diese Elemente wurden explizit im KSZE-Kontext verstanden, bestätigten doch die Teilnehmerstaaten in Absatz 4, dass sie „in Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards das Recht eines jeden von ihnen achten werden, sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entwickeln.“

In Absatz 5 des Kopenhagener Dokuments sind folgende wesentliche Elemente der Gerechtigkeit angeführt: freie Wahlen, eine repräsentative Regierungsform, eine verfassungsgemäße Regierung, eine klare Trennung zwischen Staat und politischen Parteien, eine Regierung, Verwaltung und Justiz, die sich an die Rechtsordnung halten, Kontrolle der Streitkräfte und der Polizei durch zivile Behörden, durch das Gesetz garantierte Menschenrechte und Grundfreiheiten, Bekanntmachung und Zugänglichkeit der Gesetze, Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz, wirksame Rechtsmittel gegen Verwaltungsentscheidungen, zur Gänze gerechtfertigte Verwaltungsentscheidungen, Unabhängigkeit der Richter, Unabhängigkeit der Anwaltschaft, eindeutige Festlegung der Zuständigkeiten in Bezug auf die Strafverfolgung, das Recht, nach der Verhaftung einem Richter vorgeführt zu werden, das Recht auf ein faires und öffentliches Gerichtsverfahren, das Recht, sich selbst zu verteidigen oder Rechtsbeistand in Anspruch nehmen zu können, Straftaten müssen im Gesetz verankert sein, die Unschuldsvermutung gilt bis zum Nachweis der Schuld.

*Helsinki* 1975, der die Teilnehmerstaaten zu einem partnerschaftlichen Vorgehen verpflichtet.

Nach wie vor ist die OSZE in diesem Bereich an vorderster Front tätig, gefolgt von den Vereinten Nationen (UN). Im Bericht des Generalsekretärs der UN von 2004 über die *Rechtsstaatlichkeit und die Aufarbeitung von Unrecht in Konflikt- und Postkonfliktgesellschaften*, der richtungswesentlich für das Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft wurde, wurde Rechtsstaatlichkeit als alle Regierungsfragen im weitesten Sinn umfassend definiert. Anders als das *Kopenhagener Dokument* enthält dieser Bericht jedoch eine eigene Definition von „Gerechtigkeit“, der zufolge die Rechtsstaatlichkeit auf einen Ordnungsgrundsatz bzw. eine formalere Vorstellung von Justiz bezogen ist.

Die Europäische Union (EU) hat mehrere Feldmissionen mit

Rechtsstaatlichkeitskomponenten, wie sie das nennt, entsandt, darunter auch an Orte im OSZE-Raum, wo bereits OSZE-Feldeinsätze tätig waren. Angesichts von EU-Missionen, die häufig ihre Entsprechungen aufseiten der OSZE bezüglich Größe und Budget in den Schatten stellen – wie z. B. im Kosovo, wo die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union (EULEX) über rund 2000 internationale Polizeikräfte, Richter, Staatsanwälte und sonstige Mitarbeiter in Gesetzgebung und Justiz verfügt –, ist es wichtig, zu sehen, was die OSZE-Feldeinsätze im Bereich der Rechtsstaatlichkeit leisten.

Während sich die EU-Missionen bei ihrer Förderung der Rechtsstaatlichkeit häufig auf die Stärkung der zivilen Kontrolle in den Bereichen Polizei und Justiz konzentrieren, sind die OSZE-Feldeinsätze sozusagen an einer breiteren Front tätig, um den Regierungsbehörden bei der Erfüllung der rechtsstaatlichen Komponenten ihrer umfassenden OSZE-Verpflichtungen zu helfen. Sie können dank ihrer langfristigen Mandate flexibler auf die Entwicklungen in ihren Gebieten eingehen und die örtlichen Behörden bei einer ganzheitlichen Systemreform unterstützen. Für die OSZE-Feldeinsätze gilt außerdem, dass die OSZE grundsätzlich darauf bedacht ist, im Rahmen der Rechtssysteme der einzelnen Teilnehmerstaats zu agieren, denen sie dabei hilft, ihren OSZE-Verpflichtungen nachzukommen und diese hochzuhalten. Es kommt ihnen daher nach wie vor in diesem Bereich eine ganz entscheidende Rolle zu.

Insbesondere die OSZE-Feldeinsätze in Südosteuropa haben immer mit den zuständigen Behörden zusammengearbeitet, um dafür zu sorgen, dass bei Bedenken bestimmte grundlegende Voraussetzungen in den Rechtsetzungsprozess einfließen. Sie geben regelmäßig Gutachten und Kommentare zu Gesetzesentwürfen ab, bei deren Ausarbeitung sie auch behilflich sind, damit diese nicht nur mit geltenden europäischen Normen in Einklang stehen, sondern sich auch für eine wirksame Umsetzung durch die Behörden eignen. Die rechtsstaatlichen Komponenten der OSZE berücksichtigen auch die Funktionsfähigkeit des Staates durch die Ausarbeitung abgeleiteter Rechtsbestimmungen, insbesondere in Bezug auf gleiche Behandlung vor dem Gesetz. Im Kosovo sowie in Bosnien und Herzegowina war die umfassende regionale und kommunale Präsenz der OSZE-Missionen schon immer eine wichtige Informationsquelle dafür, wie die Regierung die Bürger über alle Gesellschaftsschichten hinweg erreicht, wodurch diese den Behörden wiederum dabei helfen können, an der Verbesserung der Verhältnisse zu arbeiten. Dies ist besonders wichtig für nicht die Mehrheit bildende Volksgruppen und andere gefährdete Gruppen.

Die häufig von öffentlichkeitswirksameren Themenbereichen in den Schatten gestellten rechtsstaatlichen Komponenten der OSZE-Feldeinsätze erfüllen daher eine wichtige Rolle und helfen den Regierungsbehörden durch eine wirksame Zusammenarbeit, ihren OSZE-Verpflichtungen durch Anwendung eines umfassenden Good-Governance-Konzepts nachzukommen.

*Charles E. Ehrlich ist unabhängiger Rechtskonsulent in Wien. Er war schon für die OSZE-Mission im Kosovo, das OSZE-Sekretariat und die OSZE-Mission in Georgien tätig.*



# Das Kopenhagener Dokument und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der OSZE

Von Carsten Weber

Das *Kopenhagener Dokument* hielt Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Funktionieren der Verwaltungsgerichtsbarkeit fest. Lange Zeit jedoch konzentrierten sich die OSZE-Feldeinsätze und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) bei ihrer Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit in erster Linie auf Programme für die Strafrechtspflege. Das war eine verbreitete Tendenz, auch in anderen internationalen Organisationen.

Weshalb diese Zurückhaltung in Bezug auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit? Viele Feldeinsätze arbeiteten unter Bedingungen, die noch von einem erst vor Kurzem beendeten Konflikt geprägt waren, und hatten möglicherweise den Eindruck, dass Strafgerichte, die eng mit der Polizei zusammenarbeiten, mehr mit unmittelbaren Sicherheitsbedrohungen zu tun hätten als die öffentliche Verwaltung, Gemeindebehörden und deren Rechtsvorschriften, die warten könnten, bis ein Mindestmaß an Sicherheit erreicht wäre.

Jedermann verfügt über ein wirksames Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Verwaltung, sodass die Achtung der Grundrechte sichergestellt und die Rechtssicherheit gewährleistet ist.

Verwaltungsentscheidungen gegen eine Person müssen zur Gänze zu rechtfertigen sein und in der Regel die verfügbaren üblichen Rechtsmittel anführen.

– *Kopenhagener Dokument*, Absätze 5.10 und 5.11

In den letzten Jahren wurde diese Auffassung zunehmend hinterfragt, sowohl innerhalb als auch außerhalb der OSZE. Eine 2008 erschienene, umfassende Untersuchung der schwedischen Folke-Bernadotte-Akademie unter dem Titel *Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Peace Building and Development* zeigt auf, wie eng Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sicherheit miteinander verbunden

sind. Vor allem unter politisch labilen Verhältnissen, argumentiert die Studie, kann eine gut funktionierende Verwaltung den Bürgern Vertrauen einflößen und die Legitimität eines Staates verstärken; eine korrupte und schlecht funktionierende Verwaltung hingegen kann Spannungen verschärfen und die Gefahr von Konflikten erhöhen. Tatsächlich kommen ja nur relativ wenige Bürger mit der Strafgerichtsbarkeit in Berührung, Verwaltungsdienste braucht hingegen jeder, angefangen von der Eintragung ins Geburtenregister bis hin zum Grundbuch – das Störungspotenzial ist also relativ groß.

Die Lehren, die die OSZE als Sicherheitsorganisation daraus zieht, sind unmissverständlich, zunehmend wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit ins Visier genommen. So widmete sich zum Beispiel die Mission im Kosovo, nachdem sie seit 1999 die Strafjustiz und seit 2004 die Zivilgerichte beobachtet hatte, seit 2006 einer umfassenden Begutachtung der Gesetze betreffend Verwaltungsverfahren und -streitigkeiten sowie deren Anwendung. Die Ergebnisse wurden im *Report on the Administrative Justice System in Kosovo 2007* veröffentlicht, gefolgt von Empfehlungen betreffend die Begründung von Verwaltungsentscheidungen, das Vorhandensein von Übergangsmaßnahmen und das Recht, gehört zu werden.

## ERÖRTERUNG DER GRUNDLAGEN

Die einzelnen Teilnehmerstaaten gehen an die Verwaltungsgerichtsbarkeit ganz unterschiedlich heran. Das zeigte sich anlässlich eines

Forums zur Strafrechtspflege in Zentralasien, das vom BDIMR 2008 veranstaltet wurde, beim Thema „ordentliches Gerichtsverfahren“, etwa beim Recht auf ein faires Verfahren nach dem Strafgesetzbuch und dem Verwaltungsstrafrecht. Dabei zeigte sich, dass die Fachleute nicht immer eines Sinnes waren. Für manche bedeutete die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht nur ein System aus Rechten der Bürger auf Dienstleistungen und wie diese ausgeübt werden können, sondern auch eine Möglichkeit, Bürger für kleinere Ordnungswidrigkeiten zu bestrafen, mitunter sogar mit Haftstrafen.

Infolgedessen umfasste das *Seminar zur menschlichen Dimension 2009 zum Thema Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum* auch eine Sitzung zum Thema Verwaltungsgerichtsbarkeit und Rechtsmittel. Die Teilnehmer verglichen verschiedene Modelle der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen und deren unterschiedlichen Anwendungsbereich, insbesondere in Bezug auf Entscheidungen, die Verwaltungsbehörden in Ausübung ihres Ermessensspielraums fällen. Ebenfalls auf der Tagesordnung standen das Problem von Ordnungswidrigkeiten und die Gewährleistung eines fairen Gerichtsverfahrens.

Die Diskussion stieß auf großes Interesse und einige Delegationen ersuchten das BDIMR eigens um die Ausarbeitung von Programmen für die Verwaltungsrechtspflege, die Organisation von Diskussionsforen und vielleicht auch die Ausarbeitung einer Methodik zur Beobachtung von Verwaltungsverfahren vor den zuständigen Gerichten in den OSZE-Teilnehmerstaaten. Ähnliche Empfehlungen wurden auch bei einer Arbeitstagung von Rechtsstaatlichkeitsexperten abgegeben, die im Februar 2010 in Wien vom in Hamburg ansässigen Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) organisiert wurde.

## WAHLSTREITIGKEITEN

Erst kürzlich begann sich das BDIMR eingehender mit einem bestimmten Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit auseinanderzusetzen, nämlich Wahlstreitigkeiten. Dieses Thema schlägt eine Brücke zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und einem anderen Rechtsstaatlichkeitsthema, das ebenfalls von einer großen Zahl von OSZE-Verpflichtungen, darunter auch im *Kopenhagener Dokument*, abgedeckt wird: die Unabhängigkeit der Richter. In keinem anderen Fall kann die Judikative unter Umständen unter größeren Druck durch oft zwei oder mehrere politische Seiten geraten. Daraus wird ersichtlich, dass man die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht isoliert angehen kann. Sie ist in den großen Rahmen der gesamten Rechtsstaatlichkeit eingebettet und muss daher auch in diesem Rahmen betrachtet werden.

Anscheinend nimmt das Interesse der OSZE-Teilnehmerstaaten an der Verwaltungsgerichtsbarkeit langsam aber sicher zu. Zweifellos ist hier noch viel zu tun und das BDIMR nimmt die an das Büro gerichteten Empfehlungen sehr ernst. Mit diesem umfassenden Verständnis von Rechtsstaatlichkeit im Sinne von Grundrechten und demokratischen Institutionen, wie im *Kopenhagener Dokument* niedergelegt, ist die OSZE für diese Herausforderung gut gerüstet.

*Carsten Weber ist Leiter der Gruppe Rechtsstaatlichkeit im Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE in Warschau.*



# Das Kopenhagener Dokument und die Minderheitenrechte

Von Dmitri Alechkevitch

In diesem Jahr begehen wir den 20. Jahrestag der ersten ausführlichen Aufzählung der Rechte nationaler Minderheiten in der OSZE-Region, die international beschlossen wurde. Mit der Verabschiedung des *Kopenhagener Dokuments* im Jahr 1990 brachten die Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, dass die Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten fester Bestandteil des Corpus universell anerkannter Menschenrechte und ein wesentlicher Sicherheitsfaktor ist. Die nationale Minderheiten betreffenden Bestimmungen des *Kopenhagener Dokuments*, die in einem eigenen Abschnitt des Dokuments zusammengefasst sind (Absätze 30 bis 40), gingen über die zuvor negativ formulierten Maßnahmen gegen Diskriminierung und Ungleichheit, wie sie etwa im *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966 enthalten sind, hinaus und

Die Teilnehmerstaaten erkennen an, dass die Fragen der nationalen Minderheiten nur in einem demokratischen politischen Rahmen, der auf Rechtsstaatlichkeit beruht, und bei einem funktionierenden unabhängigen Gerichtswesen zufriedenstellend gelöst werden können. Dieser Rahmen gewährleistet die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Gleichberechtigung und Gleichstellung aller Bürger, den freien Ausdruck all ihrer legitimen Interessen und Bestrebungen, den politischen Pluralismus, soziale Toleranz und die Verwirklichung der gesetzlichen Regeln, die wirksame Mittel gegen den Missbrauch der Regierungsgewalt bieten.

– *Kopenhagener Dokument*, Absatz 30

treten für positive Minderheitenrechte ein.

Das *Kopenhagener Dokument* erlegt den Teilnehmerstaaten die Verpflichtung auf, Maßnahmen zum Schutz der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität nationaler Minderheiten auf ihrem Hoheitsgebiet zu ergreifen und die Voraussetzungen für die Förderung dieser Identität zu schaffen. Zum ersten Mal wird hier in einem internationalen Übereinkommen die autonome Selbsterhaltung als mögliches Mittel zum Schutz der ethnischen Identität angesprochen.

Mehrere Absätze halten das Recht von Angehörigen nationaler Minderheiten fest, sich ihrer Muttersprache sowohl privat als auch in der Öffentlichkeit frei zu bedienen, Unterricht in ihrer Muttersprache zu erhalten und ihre Muttersprache im Umgang mit öffentlichen Behörden zu gebrauchen.

An der Spitze dieses Abschnitts über Minderheitenrechte steht eine entscheidende Bestimmung (Absatz 30), die eine eindeutige Beziehung zwischen Minderheitenrechten und Rechtsstaatlichkeit herstellt und besagt, dass ein demokratischer politischer Rahmen und ein funktionierendes unabhängiges Gerichtswesen Voraussetzungen für die Lösung von Fragen im Zusammenhang mit diesen Rechten sind. Wirksame Rechtsmittel sorgen dafür, dass dieses Recht auch ausgeübt und nicht nur besessen werden kann.

Laut *Kopenhagener Dokument* ist die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit „eine Angelegenheit der persönlichen Entscheidung eines Menschen“ (Absatz 32). Diese eigene Entscheidung für eine Minderheit beschränkt die mögliche missbräuchliche Verwendung dieses Begriffs durch Staaten und umgekehrt geschickt die Definitionsdiskussion. Eine zu breit angelegte Definition würde inhaltslos, während eine zu eng gefasste möglicherweise nicht auf alle nationalen Minderheiten anwendbar wäre.

Liest man das *Kopenhagener Dokument* gemeinsam mit dem *Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf* des Folgejahres, wird der breite Konsens der Teilnehmerstaaten in Bezug auf die Rechte und Freiheiten von Minderheiten deutlich. Diese Normen waren zwar nicht rechtlich bindend, doch wurden in sie hohe Erwartungen gesetzt, wodurch sie unverkennbar die politischen Entscheidungen in der OSZE-Region beeinflussten. Sie wirkten sich aber auch auf die Arbeit anderer Organisationen aus. Das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* des Europarats von 1995 verweist explizit auf die Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, insbesondere das *Kopenhagener Dokument* vom 29. Juni 1990.

1992 wurde der Posten des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten geschaffen. Die zu bestimmten Themen abgegebenen Empfehlungen des Hohen Kommissars brachten im Laufe der Jahre zusätzliche Klarstellungen und Orientierungshilfen, die den Teilnehmerstaaten innenpolitisch Rückhalt bieten und der Arbeit der OSZE für Stabilität und Frieden in den Beziehungen zwischen Minderheiten und der Mehrheit Impulse verleihen. Die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem *Kopenhagener Dokument* steht nach wie vor ganz oben auf der Agenda der OSZE.

*Dmitri Alechkevitch ist politischer Berater des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten in Den Haag.*





# Beurteilung von Wahlen in gefestigten Demokratien

## Warum das BDIMR Beobachter und Experten in Länder in der gesamten OSZE-Region entsendet

Von Jens-Hagen Eschenbächer

Das *Kopenhagener Dokument* schrieb erstmals einen umfassenden Katalog von Normen vor, die die Länder bei der Abhaltung einer Wahl beachten müssen. Alle Teilnehmerstaaten sagten zu, regelmäßig demokratische Wahlen abzuhalten, die den Willen des Volkes zum Ausdruck bringen. Und alle waren damit einverstanden, internationale Beobachter zu ihren Wahlen einzuladen.

Die Wahlbeobachtung zählt zu den profiliertesten Tätigkeiten der OSZE. Die Anwesenheit internationaler Beobachter hilft, das Vertrauen der Wähler in den Wahlprozess zu stärken, wirkt abschreckend gegenüber Wahlbetrug und trägt dazu bei, mögliche Mängel aufzuzeigen, die behoben werden müssen.

---

„Die Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, dass, wenn Wahlen abgehalten werden, die Anwesenheit von Beobachtern sowohl aus dem In- als auch aus dem Ausland für den Wahlprozess von Vorteil ist. Aus diesem Grund werden sie Beobachter aus anderen OSZE-Teilnehmerstaaten sowie alle geeigneten privaten Institutionen und Organisationen, die dies wünschen, einladen, den Verlauf ihrer landesweiten Wahlen zu beobachten, soweit dies gesetzlich zulässig ist.“

– *Kopenhagener Dokument*, Absatz 8

---

mit gut etablierten Wahlprozessen. „Die Entsendung von Beurteilungsmissionen in Länder wie die Vereinigten Staaten, Frankreich oder die Schweiz ist für uns eigentlich schon zur Routine geworden,“ sagt Nicolas Kaczorowski, Leiter der Abteilung Wahlen im BDIMR.

Vielleicht eine Routine für das BDIMR, doch in einigen der Länder, die nun erleben müssen, wie ihre demokratische Legitimation auf dem internationalen Prüfstand steht, stößt die Anwesenheit von Wahlbeobachtern des BDIMR gelegentlich auf Unmut oder sogar offene Kritik.

Ist diese Kritik begründet? Ist es nicht eine Verschwendung von Steuergeldern, internationale Beobachter in Länder zu entsenden, die bereits bewiesen haben, dass sie demokratische Wahlen organisieren können? Und ist die Anwesenheit internationaler Beobachter nicht ein Eingriff in die staatliche Souveränität?

Für den Direktor des BDIMR, Botschafter Janez Lenarčič, gibt es im Wesentlichen zwei Gründe, warum altbewährte

Demokratien nicht von der Wahlbeobachtung ausgeschlossen werden sollten. „Erstens gilt für alle OSZE-Teilnehmerstaaten gleichermaßen, dass sie ihre wahlbezogenen Verpflichtungen umzusetzen und internationale Beobachter zur Überprüfung dessen einzuladen haben. Und zweitens haben unsere Erfahrungen gezeigt, dass auch gefestigte Demokratien nicht gegen Probleme bei Wahlen gefeit sind und dass sie im Umgang damit vom internationalen Fachwissen profitieren können.“

Kein Teilnehmerstaat kann sich den in Kopenhagen 1990 eingegangenen Verpflichtungen entziehen: sie gelten für alle in gleicher Weise. Ebenso kann kein Land eine Überprüfung seiner demokratischen Praxis unter Hinweis auf den Grundsatz der Souveränität oder der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten abwehren. In Moskau, wo die Teilnehmerstaaten 1991, ein Jahr nach der Konferenz von Kopenhagen tagten, wurde die bahnbrechende Bestimmung verabschiedet, der zufolge Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und der Demokratie, einschließlich jener betreffend Wahlen, ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.

### KLARE VORTEILE

Starke Demokratien – Länder mit einem Mehrparteiensystem, Achtung vor den Grundfreiheiten, einer funktionierenden Verwaltung und Justiz, unabhängigen Medien und einer pluralistischen Zivilgesellschaft – verfügen im Allgemeinen über die Fähigkeit, wahlbezogene Probleme selbst zu erkennen und zu lösen. Laden sie also BDIMR-Missionen nur deshalb ein, weil sie dazu verpflichtet sind?

Weit gefehlt. Eine Wahlbeurteilung ist eine Dienstleistung, von der Länder mit einer langjährigen demokratischen Geschichte nur profitieren können. Während unverhohlener Wahlbetrug, etwa das Füllen der Wahlurnen mit gefälschten Stimmzetteln oder die Fälschung der Ergebnisse, in hoch entwickelten Wahlsystemen äußerst selten vorkommt, haben BDIMR-Missionen oft festgestellt, dass etwa im Bereich der Parteien- und Wahlkampffinanzierung, des Zugangs zu den Medien, der Beschwerdemechanismen und der Regelung der elektronischen Stimmabgabe auch in gefestigten Demokratien Reformbedarf besteht.

„Was wir in den Prozess zusätzlich einbringen können, ist das unabhängige Fachwissen Außenstehender,“ erläutert Kaczorowski. „Dadurch können wir auf vorhandene Schwächen aufmerksam machen, die noch nicht behoben wurden. Das kann auch dazu führen, dass ein Anstoß zu Wahlreformen erfolgt oder neuer



Schwung in diese Prozesse kommt, auch unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen Ländern.“

Ein Beispiel für die enge Verknüpfung eines laufenden Reformprozesses mit dem Bericht des BDIMR ist Norwegen. Nach jeder Wahl untersuchen die norwegischen Behörden und das Parlament den Prozess auf Verbesserungsmöglichkeiten. Nach den Parlamentswahlen im vergangenen Jahr, zu denen das BDIMR eine Wahlbeurteilungsmission entsandt hatte, griffen die Behörden die Empfehlungen des BDIMR auf und arbeiteten dabei eng mit dem Büro zusammen. So hatten die Experten des BDIMR unter anderem empfohlen, eine Einschränkung der Tätigkeit von Kandidaten in Wahllokalen in Erwägung zu ziehen und eine Bestimmung zu überdenken, die Bürger – auch gegen ihren Willen – zur Kandidatur verpflichtet, wenn sie nominiert wurden. Nach Treffen in Oslo und Warschau mündete der Follow-up-Prozess in der Aufnahme entsprechender Abänderungen in ein größeres Reformpaket. Norwegen stellte seine Follow-up-Aktivitäten auch anderen Teilnehmerstaaten vor und machte sie mit ihrem Modell der Einbindung von BDIMR-Empfehlungen in Wahlreformprozesse bekannt.

#### FEINABSTIMMUNG DER BEOBACHTUNGSTRUMENTE

Die üblichen Wahlbeobachtungsmissionen mit Hunderten von Kurzzeitbeobachtern, die das Geschehen am Wahltag verfolgen, sind für Länder weder sinnvoll noch notwendig, in denen die Öffentlichkeit großes Vertrauen in den Wahlprozess hat und nur geringe Bedenken bestehen, dass es bei der Abgabe und der Auszählung der Stimmen zu Unregelmäßigkeiten kommen könnte.

In diesem Sinne hat das BDIMR seine Methodik verfeinert und

mehrere Wahlmissionsformate entwickelt, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Die verfügbaren Optionen reichen nun von groß angelegten Beobachtungsmissionen, die den gesamten Wahlprozess verfolgen, bis zu kleinen Expertenteams, die sich nur auf jene Aspekte konzentrieren, die möglicherweise problematisch sind.

Die geografische Lage eines Landes oder das Alter seiner demokratischen Tradition spielen für die Entscheidung des BDIMR, welches Format für eine Wahlmission gewählt wird, keine Rolle, betont Lenarčič. „Ost oder West, alte oder neue Demokratie – diese Kategorien sind für uns nicht wichtig. Für uns zählen nur die Fakten, und wir sehen uns jedes Land einzeln an. Was unsere Entscheidung bestimmt, ist der vorhandene rechtliche und institutionelle Rahmen und das Maß des Vertrauens der Wähler und Kandidaten in den Prozess.“

Die internationale Prüfung nationaler Wahlen ist auf dem Wege, in der gesamten OSZE-Region zu einer bewährten Methode zu werden. Es gibt tatsächlich nur eine Handvoll OSZE-Teilnehmerstaaten, die noch keine ihrer Wahlen vom BDIMR haben beurteilen lassen. Die Offenheit von Ländern mit langer demokratischer Tradition sei nicht nur für diese selbst von Vorteil, sondern auch für andere, sagt Lenarčič. Als reife, mit Selbstvertrauen ausgestattete Demokratien können sie jenen Ländern als positives Beispiel dienen, die der Wahlbeobachtung noch immer argwöhnisch gegenüberstehen und eine internationale Einmischung fürchten.

*Jens-Hagen Eschenbächer ist Sprecher des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte.*



Julian Peel Yates, Leiter des BDIMR-Teams, das im April 2010 die österreichischen Präsidentschaftswahlen beobachtete, steht dem österreichischen TV-Journalisten Eugen Freund Rede und Antwort zum Thema Wahlbeobachtung in gefestigten Demokratien. „Sie ist ein sehr kostengünstiges Instrument – eine kleine Anzahl von Experten für einige wenige Tage – und sie bietet diesen Ländern eine ausgezeichnete Gelegenheit, von einer sachverständigen, objektiven, grundsätzlich konstruktiven internationalen Beurteilung, Stellungnahme und erforderlichenfalls Beratung zu profitieren,“ sagt Peel Yates. (OSZE/Susanna Lööf)

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

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