

Wilfried von Bredow

Konstruktions- und Identitätsprobleme der OSZE

Der Triumph der KSZE lag weniger in den manifesten Botschaften der Dokumente, die in den Zeiten des Ost-West-Konflikts von den Delegierten der Teilnehmerstaaten oft ziemlich mühselig, manchmal pfiffig, aber meist auch mit einem Überschuss an terminologischem Schmierfett ausgehandelt und verabschiedet worden waren. Vielmehr waren es *erstens* die Signale, die vom "dritten Korb" in die rigiden sowjet-sozialistischen Herrschaftssysteme ausgingen, und *zweitens* der Beitrag der Institution als ganzer dazu, dass die Endphase des Ost-West-Konflikts wirklich so gut wie frei von gewaltsamen Störungen geblieben ist. Die Texte von Charta, Abschlusserklärungen usw. bilden, wenn man sie im Rückblick näher untersucht, auf erstaunlich adäquate Weise die komplexe Konstellation des Ost-West-Konflikts ab.

Auch wenn sie heute von manchen Kommentatoren bekrittelt werden, ist die Schlussakte von Helsinki 1975 und sind insbesondere auch die Formulierungen im dritten Korb ein diplomatisches Meisterstück. Das Verständnis für die Mehrdimensionalität des Ost-West-Konflikts, der eben nicht nur ein machtpolitischer Wettbewerb war, sondern zwei einander widersprechende Menschen-, Gesellschafts- und Weltbilder konkurrierend gegeneinander stellte, scheint allerdings bereits jetzt im Schwinden begriffen zu sein.

Genau in den Faktoren, die den Triumph der KSZE im Ost-West-Konflikt ermöglicht haben, muss man jedoch auch die Gründe dafür suchen, dass für die OSZE im Jahrzehnt nach dem Ende dieses tiefreichenden strukturellen Konfliktes des internationalen Systems im 20. Jahrhundert nur eine nachgeordnete, eine Rolle im Schatten der Ereignisse übrig blieb. Das ist ja nicht unbedingt etwas Negatives; aber etwas ganz anderes, als viele von der KSZE im Jahr 1990 erwartet hatten. Es waren nicht zuletzt der überhöhte Erwartungsdruck auf die KSZE in den frühen neunziger Jahren und das von vielen ihrer politischen und akademischen Freunde und Förderer mit einem gewissen Trotz demonstrierte Festhalten an einer Schlüsselrolle dieser Organisation in der neu entstehenden kontinentalen und transkontinentalen Sicherheitslandschaft, die um die OSZE eine Aura der Enttäuschung entstehen ließen. Das hätte sich möglicherweise vermeiden lassen, wenn man der Organisation schon vor zehn Jahren einen anderen Funktionsschwerpunkt gegeben hätte. Das kann man immer noch, in Fortführung vieler organisatorischer Veränderungen, die seither stattgefunden, aber noch nicht ihre eigentliche Aufgabenbestimmung gefunden haben.

Dame mit Vergangenheit

Seinerzeit wurde zwischen den östlichen und westlichen Verhandlungspartnern und im Westen auch öffentlich (weil es in demokratischen Gesellschaft üblich ist) darüber debattiert, ob das sich über Jahre entwickelnde *Projekt* einer Europäischen Sicherheitskonferenz, das schließlich in den *Prozess* der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa überging, zu einer festeren inter-systemaren *Organisation* auszubauen sei oder gerade nicht. Es gehört jedoch zu den intrikaten Wirkungsbedingungen einer solchen inter-systemaren Einrichtung, dass sie zuviel Eindeutigkeit nicht vertragen kann. Die Auffächerung des KSZE-Prozesses in langwierige Folgetreffen, kleinere Expertentreffen, Seminare und Foren sowie gegen Ende des Ost-West-Konflikts auch Konferenzen zu einer ganzen Palette von Spezialthemen (Menschenrechte, friedliche Streitbeilegung, Umwelt, Wirtschaft, Information, kulturelles Erbe, Mittelmeerfragen) war eine solche Uneindeutigkeit, die vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts eine wichtige Funktion hatte.

Man darf in diesem Fall auch nicht vergessen, dass die Periode der Ost-West-Beziehungen in den siebziger und achtziger Jahren keineswegs nach einem linearen Muster verlief. Wenn heute im Rückblick auf den gesamten Zeitraum seit dem Zweiten Weltkrieg von *Kaltem Krieg* gesprochen wird, so ist das eine Vergrößerung, die eine Reihe von leichten, jedoch folgenreichen Modifikationen in der Grundstimmung dieser Beziehungen nicht mehr wahrnimmt. In der Sprache der Zeit war der Ausdruck *Kalter Krieg* für die von hoher Konfrontationsintensität geprägten Jahre reserviert, von 1946/47 bis 1962/63. Danach setzte - zunächst im Verhältnis der beiden nuklearen Führungsmächte USA und UdSSR, später auch auf dem europäischen Kontinent - ein, was *Entspannung* oder *Détente* genannt wurde. Der grundlegende Antagonismus blieb bestehen, aber auf bestimmten Gebieten (Rüstungskontrolle, Wirtschaftsbeziehungen) setzte eine begrenzte und fragile Zusammenarbeit ein oder konnte über bis dahin so gut wie verborgene Ansätze hinaus weiter ausgebaut werden. In der Zeit der Entspannung galt die Bezeichnung *Kalter Krieger* als politisches Schimpfwort.

Der KSZE-Prozess wurde überhaupt nur möglich als Teil und Ausdruck der Ost-West-Entspannung. Was diese zu bedeuten habe, ob sie in langer Perspektive etwa zu einer Art Konvergenz der Systeme führen könne, ob sie der eigenen Seite mehr schade als nütze oder wie die Vorteile solcher antagonistischen Kooperation verteilt seien, darüber gab es in den westlichen und in den östlichen Ländern und zwischen ihnen jede Menge Diskussionen, teils ernsthaft, teils als Propaganda, und diese wiederum teils zur Abstützung, teils zur Torpedierung des KSZE-Prozesses.

Nach dem Höhepunkt im Jahre 1975 setzte im Ost-West-Verhältnis ziemlich rasch ein Verfallsprozess der Entspannung ein, wofür nicht zuletzt auch die sich ungemein schleppend dahinquälenden Verhandlungen und Auseinandersetzungen auf den beiden KSZE-Folgetreffen in Belgrad und Madrid Zeug-

nisse sind. Die damals so genannte inter-systemare Kooperation musste an allen Ecken und Enden knirschen, weil sie eben auch einen hohen und, wenn man so will, objektiv konfrontativen Anteil besaß. Anders gesagt: Die durch den KSZE-Prozess eingeleiteten Vorgänge und Maßnahmen fungierten zugleich als Instrumente der Stabilisierung und des sozio-politischen Wandels. Die Mechanismen von Konzepten wie dem Bahr'schen *Wandel durch Annäherung* wirkten auf allen Ebenen der Entspannung, nicht nur in den deutsch-deutschen Beziehungen.

Und sie taten das umso nachhaltiger in Richtung auf den Wandel, je asymmetrischer dieses Verhältnis war. Es war aber schon in den siebziger Jahren erheblich asymmetrischer, als es nach außen hin erschien und von den Akteuren wahrgenommen wurde. Den bedeutenden ökonomischen, (zivil- und rüstungs-)technologischen, legitimatorischen Vorteilen auf der westlichen Seite standen in Europa konventionell-militärische Vorteile des Warschauer Paktes gegenüber, die aber nicht in erhöhte politische Handlungsfähigkeit umzusetzen waren. Das blieb jedoch den meisten Beobachtern im Westen wie im Osten - aus welchen Gründen auch immer - verborgen.

Es war nur klar, dass den östlichen Regierungen - hier in einem ganz und gar ungewollten Gleichklang mit den sich auf den KSZE-Prozess und die Charta von Helsinki berufenden Dissidenten in ihren Gesellschaften - auch während des Jahrzehnts der Entspannungserosion (1975-1985) immer noch sehr daran lag, die komparativen Vergünstigungen, die aus einzelnen Körben der KSZE-Schlussakte zu bekommen waren, nicht zu verpassen. Die damit für ihr Herrschaftssystem verbundenen Kosten schätzten die Regierungen in aller Regel als so gering ein, dass sie ihnen tragbar erschienen.

Die KSZE erwies sich gerade auch in diesen nicht sehr entspannungsfreundlichen Jahren als ein Prozess im doppelten Wortsinne. *Erstens* ging sie immer weiter. Und das trotz oft genug heftigster ideologisch-politischer Auseinandersetzungen zwischen östlichen und westlichen Regierungen. (Nur nebenbei sei erwähnt, dass es in diesen Jahren auch eine merkliche Differenz zwischen verschiedenen westlichen Regierungen bezüglich der Beurteilung der KSZE und des eigenen Auftretens auf ihren Veranstaltungen gab.) *Zweitens* erschien sie für die block-internen Veränderungen in den östlichen Ländern als eine Art Stabilitätsgarantie, die aber, weil es dergleichen in der Politik nur in Form von Absichtserklärungen ohne weiterreichende Bedeutung geben kann, die auf indirekte Weise durch die Konfrontation mit westlichen Werten und Kompetenzen kräftig dynamisierte innergesellschaftliche Dekomposition in den sowjet-sozialistischen Regimen nicht etwa lähmte, sondern sogar beförderte.

In anderen Worten: Die KSZE trug maßgeblich dazu bei, dass die in unterschiedlichen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft in den östlichen Ländern sich ankündigenden Stagnations- und Verfallszeichen von den Regierenden dort nicht als regimebedrohlich angesehen wurden. Es ist nicht leicht, auf die spekulative Frage eine Antwort zu finden, ob denn die Ge-

schichte des Ost-West-Konflikts in seiner letzten Phase anders verlaufen wäre, wenn es die KSZE und ihre Wirkungen in den östlichen Gesellschaften nicht gegeben hätte und wenn jene Zeichen des Niedergangs stattdessen eben doch als das, was sie waren, nämlich als regimebedrohlich erkannt worden wären. Vielleicht hätte ein Massaker wie das von 1989 in Peking auf dem Platz des Himmlischen Friedens dem Verlauf der Ereignisse eine andere Richtung gegeben. Virtuelle Geschichte gilt nicht. Der im Großen und Ganzen friedlich verlaufende Untergang des Sowjet-Sozialismus in den von ihm beherrschten Ländern Europas ist jedoch schon etwas außerordentlich Ungewöhnliches.

Den Repräsentanten, Diplomaten und Funktionären der untergegangenen Regime zum Trost muss aber sogleich angefügt werden, dass die KSZE keineswegs als ein westlicher Meisterplan zur Unterminierung der östlichen Herrschaftsordnungen ausgedacht worden war. Nur die wenigsten Beobachter in Ost und West waren sich über die Dynamik des KSZE-Prozesses von Anfang an im Klaren. Die meisten der Beteiligten im Westen hatten sich darauf eingestellt, dass durch diesen Prozess in der Tat eine gewisse Stabilität in den Ost-West-Beziehungen einkehren würde. Als *Stabilitäts-Dividende* würde dann neben dem Ausbau inter-systemarer Wirtschaftsbeziehungen (von Wirtschaftsakteuren im Westen als ziemlich mühsames, jedoch zuverlässig Gewinne bringendes Geschäft betrachtet) auch eine Erweiterung des individuellen Freiraums der Menschen in den östlichen Ländern zu gewärtigen sein, aber in Maßen. Man war sich hier auf der Ebene der Regierungen weitgehend einig, dass die brüchigen Legitimationsgrundlagen der antagonistischen Partner schon allein deshalb nicht allzu sehr von außen strapaziert werden durften, weil dies zu autoritären Reaktionen der dort Herrschenden gegenüber ihren Bevölkerungen führen konnte. Die entscheidenden Anstöße für einen Wandel dieser Regime sollten von innen heraus kommen.

Diese Konstellation war schwierig zu durchschauen und gab simplen Gemütern im Westen immer wieder die Gelegenheit, auf die Doppelstandards der westlichen Politik gegenüber den repressiven Regimen zu verweisen. Zwar hatten sie mit solchen Hinweisen durchaus Recht. Nur verstanden sie nicht die Doppelwirkung einer Stabilität, einer gewiss auch durchaus unerfreuliche Stabilität begünstigenden antagonistischen Kooperation, die gerade dadurch, dass sie auch von den östlichen Regierungen als nützlich für ihre Zwecke interpretiert wurde, den innergesellschaftlichen Wandlungsprozessen und den sie vorantreibenden Individuen und Gruppen die Möglichkeit eröffnete, etwas freier zu agieren. Eine schwierige, zuweilen auch verfehlte Balance! Aber es zeugt von Unverständnis für die Feinheiten der von den westlichen Demokratien (mit leicht unterschiedlichen Akzenten) vorangetriebenen inter-systemaren Politik, diese in erster Linie als Stützung der östlichen Regierungen und als herrschaftsfremd zu beurteilen.

Ambivalenz und Doppelstandards prägten die Geschichte des KSZE-Prozesses. Für die Reputation mag das einen kleinen *haut goût* bewirkt haben. Aber es war über alle Erwartungen erfolgreich.

Der Antagonismus ist überwunden - der Zynismus zieht ein

Die oben vorgestellte und gleich noch einmal wiederholte These spitzt den Sachverhalt zwar etwas zu, aber ohne ungebührliche Übertreibung: All das, was in den ersten 15 Jahren des KSZE-Prozesses zu seinem Triumph beigetragen hat - und man kann den KSZE-Gipfel im November 1990 und die dort vorgenommene quasi-notarielle Beurkundung der Beendigung des Ost-West-Konflikts als Ausdruck dieses Triumphs ansehen -, all diese doppelbödigen Deklamationen territorialer Stabilität, diese Widersprüchlichkeiten zwischen als grundlegend anerkannten Prinzipien und Werten, die zwischen den Zeilen der Texte von feierlich verkündeten Absichtserklärungen hervorlugenden Dementis, nämlich sich möglichst nicht daran halten zu wollen und dies (aber nur bis zu einem gewissen Grad) auch zu dürfen, genau dies stand einer ebenso erfolgreichen Handlungsperspektive der KSZE für die neunziger Jahre im Wege. Schlagartig hatte sich der internationale Rahmen verändert. Die meisten Balanceakte der Vergangenheit waren nun nicht mehr nötig. Die Umstellung der Organisation auf die Zeit nach dem Ost-West-Konflikt wurde zwar mit viel Schwung in Angriff genommen. Aber sie brachte nicht das erhoffte Ergebnis. Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich:

- Wie eine Fliege im Bernstein ist in der bald zur OSZE umgewandelten Institution jener Moment der Euphorie über das Ende des Ost-West-Konflikts eingefangen, der von vielen der am politischen Geschäft aktiv oder beobachtend Beteiligten als das Ende der Geschichte gewalttätiger Konflikte interpretiert wurde, zumindest für die Makro-Region von Wladiwostok bis Vancouver. Sie haben sich geirrt. Ihr Irrtum ist aber konstitutiv für die OSZE geworden, was den Horizont für erfolgreiches Handeln der Institution drastisch eingeschränkt hat.
- Die starke Betonung der auf das Individuum und nicht so sehr auf Staaten bezogenen Sicherheit besitzt durchaus avantgardistische Züge. Sie werden aller Wahrscheinlichkeit nach in Zukunft an Bedeutung gewinnen, wenigstens in der europäisch-transatlantischen Makro-Region. Jedoch hilft dies nur begrenzt bei der Konfliktbewältigung in der Gegenwart, weil da, insbesondere bei spektakulären Konflikten und Gewalt-Eskalationen, ohne den Rückgriff auf Streitkräfte (zum Zwecke der De-eskalation) den Opfern nicht entscheidend geholfen werden kann. Dies lässt sich an den Konflikt-Kaskaden auf dem Balkan studieren.
- Die Hervorhebung der gemeinsamen Wertegrundlage im KSZE-Prozess war eine typische *petitio principii*. Außerdem ging es nur darum, den

Überlappungsbereich der ihrem Anspruch nach antagonistischen Welt- und Menschenbilder zu kennzeichnen und möglichst auszudehnen. Heute muss man bei manchen Staaten eine Rückkehr zum traditionellen politischen Zynismus feststellen. Ein Beispiel: In Tschetschenien geht es um den Versuch Russlands, seine Machtstellung in der Kaukasus-Region zu behaupten. Seine Kriegsführung steht in deutlichem Widerspruch zu Verpflichtungen, die es in der OSZE eingegangen ist. Anders als entsprechende Vorgänge zur Zeit des Ost-West-Konflikts wird der Tschetschenien-Krieg nicht mehr zu einem Hauptpunkt der ideologisch-politischen Auseinandersetzungen auf OSZE-Veranstaltungen werden. Stattdessen wird das, was passiert, von den anderen OSZE-Staaten heruntergespielt. Täten sie das nicht, liefen sie Gefahr, die Organisation zu sprengen.

- Zynismus und Abgebrühtheit sind in der Politik, zumal der internationalen Politik, nicht in jedem Fall Untugenden (Tugenden allerdings auch nicht). Aber während sie im KSZE-Prozess während des Ost-West-Konflikts eine Balancefunktion im Kontext eines Konzepts des friedlichen Wandels besaßen, entstehen sie in den neunziger Jahren schlicht aus den realpolitischen Gegebenheiten und bilden einen auffällig ins Auge springenden Kontrast zur idealpolitischen Rhetorik der OSZE-Akteure.

Sicherheit für ein anderes internationales Ordnungssystem

Eine hoffnungsvolle Deutung der OSZE, ihrer jetzigen Gestalt und ihrer Funktionen im Gefüge verschiedener regionaler Sicherheits- und über das Organisationsziel Sicherheit hinausweisender Organisationen läuft darauf hinaus, der OSZE die in näherer oder nicht so naher Zukunft entscheidenden Ordnungsaufgaben in der Makro-Region zuzusprechen. Demgegenüber beharren Skeptiker eher auf der Behauptung, die OSZE habe an Funktionsfähigkeit und Bedeutung erhebliche Verluste hinnehmen müssen, was auch in Zukunft nicht wettgemacht werden könne. Unter den Skeptikern kann man zwei Typen ausmachen - die einen halten diese Entwicklung für angemessen und im Grunde auch unvermeidbar, wohingegen die anderen beklagen, dass die Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten in den frühen neunziger Jahren die sicherheitspolitischen Prioritäten falsch gesetzt hätten, als sie z.B. der NATO durch die Osterweiterung (oder, wie es etwas milder heißt: Öffnung nach Osten) ein neues Aufgabenprofil zugestanden und auch auf binnen-europäischer Ebene eher eine Stärkung der WEU als der OSZE angestrebt haben.

Keine von diesen drei Deutungen geht völlig daneben. In der Politik kommt es bekanntlich nicht nur auf gute Ideen an, sondern vor allem auch darauf, dass sie zum richtigen Zeitpunkt lanciert werden. Für eine sich auf die *menschliche Dimension* (merkwürdig verquerer Begriff!) von Sicherheit und

Kooperation zwischen Staaten spezialisierende Organisation schien mit dem Ende des Ost-West-Konflikts der richtige Zeitpunkt gekommen. Jedoch trotz dieser Stimmung. Die von vielen Experten vorhergesagte Gewichtsverlagerung im Instrumentarium staatlich-politischer Macht von Militär und direktem wirtschaftlichen Druck auf Elemente einer *soft power* fand nur in sehr beschränktem Umfang statt. Die Hierarchisierung der Staatenwelt und die Unterschiede in der durchschnittlichen Lebensqualität der Menschen in verschiedenen Gesellschaften nahmen sogar noch deutlicher ausgeprägte bzw. deutlicher erkennbare Züge an. Überlieferte machtpolitische Perzeptionsmuster und Interessenstrukturen wandelten sich lediglich in Nuancen.

Was aber - weniger wegen des überwundenen Ost-West-Konflikts, sondern vor allem als Folge der verschiedenen Prozesse einer asymmetrischen Globalisierung - an sicherheitspolitischer Relevanz einbüßte, das war die Kategorie des *Raumes*. Lokale und regionale Konflikte können in unwahrscheinlich schneller Zeit einem globalen Publikum präsentiert und damit auch global zum Gegenstand politischer Auseinandersetzung werden. Außerdem können sie über die Phänomene der Migration und ethnischen oder religiösen Diaspora Konflikt-Metastasen in anderen Regionen ausbilden. Gezielte horizontale Eskalation solcher Konflikte an der "Peripherie" gilt inzwischen als eine potentiell ziemlich gefährliche Art der Bedrohung in den metropolitanen Konglomeraten, weil diese für derlei besonders anfällig sind.

Aus dieser hier im übrigen sehr verkürzt wiedergegebenen Konstellation ergibt sich indirekt eine Hierarchisierung von internationalen Sicherheitsorganisationen. Unterscheidungsmerkmale sind dabei Reichweite, Aufgabendefinition, Handlungsmittel und Organisationseffizienz.

In der *ersten Kategorie* befinden sich allein die Vereinten Nationen mit globaler Reichweite und umfassender Aufgabendefinition, allerdings auch wenig Handlungsmitteln bei in den letzten Jahren leicht gestiegener Organisationseffizienz.

In der *zweiten Kategorie* trifft man auf die NATO mit makro-regionaler, aber ausdehnbarer Reichweite, einer begrenzten Aufgabendefinition, mehr Handlungsmitteln und beträchtlicher, wenn auch keineswegs problemloser Organisationseffizienz.

In die *dritte Kategorie* schließlich sind die meisten anderen Sicherheitsorganisationen einzuordnen, ob sie nun eher nach herkömmlichen Mustern fungieren sollen und das nur recht und schlecht können oder ob sie einen betont zukunftsbezogenen Aspekt von Sicherheit zum Brennpunkt ihrer Aktivität machen. Die Begrenzung von Reichweite und Aufgabendefinition und die geringen Handlungsmöglichkeiten halten ihre Handlungsfähigkeit in einem engen Rahmen. Die OSZE wird aber gewissermaßen unter Wert eingestuft, wenn man sie nur unter dem Sicherheitsgesichtspunkt eingruppiert.

Differenzierung der Aufgaben und Wachstum der Organisation

Nach wie vor kann man die vom damaligen Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgelegte *Agenda für den Frieden* als einen der wichtigsten Texte zum Problem der politischen Bearbeitung von Konflikten bezeichnen, die in organisierte Gewalttätigkeit zu eskalieren drohen oder schon eskaliert sind. Das breite Spektrum von Maßnahmen zur Eskalationsverhinderung und zur Deeskalation reicht von Präventivhandlungen über Eingriffe in den Konflikt herd mit zivilen Mitteln sowie militärische Interventionen mit und ohne Zustimmung aller lokaler Konfliktparteien (aber jedes Mal mit hoher multinationaler Legitimierung) bis hin zu Nachbereitungsarbeiten zwecks Verhinderung von Rückfällen in die Gewalt.

Jede dieser Maßnahmen ist für einen bestimmten Abschnitt der typischen Konfliktentwicklung gedacht und, falls geschickt und mit dem nötigen Nachdruck durchgeführt, nur oder vor allem in diesem Abschnitt auch wirksam. Die ideale Sicherheitsorganisation würde über die Möglichkeit verfügen, das gesamte Spektrum der in der *Agenda* aufgeführten Maßnahmen zum jeweils sinnvollsten Zeitpunkt einzusetzen, was in längerer Perspektive dazu führen könnte, dass die Zahl derjenigen Aktivitäten, die nach einem Krieg oder während eines Krieges eingeleitet werden, abnimmt. Sicherheitspolitik würde sich so mehr und mehr ins Präventive verlagern.

Es ist dieser Gedanke, der dem Wachstum der OSZE zugrunde liegt. Die Akzentsetzung auf Fragen der demokratischen Institutionen und Menschenrechte, der Medienfreiheit, des Schutzes der nationalen Minderheiten, der Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen sowie auf Missionen und Feldoperationen, die exploratorischen Charakter haben, weist in diese Richtung. Konfliktverhütung (genauer: Verhinderung des Übergangs von Konflikten in gewaltsame Auseinandersetzungen) und Hilfe bei der Bewältigung von Krisen in einem frühen Stadium gehören zu den besonderen Fertigkeiten der OSZE.

Demgegenüber ist sie für interventorische Maßnahmen in gewalttätigen Konflikten nicht sinnvoll konstruiert und ausgestattet. Friedensaufbauarbeit nach einem Krieg - oft genug muss damit ja bereits während der Kampfhandlungen begonnen werden - ist vielgestaltig, kostenintensiv und in ihren Möglichkeiten abhängig von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten. Sie kann eigentlich nur dann mit einiger Aussicht auf Erfolg aufgenommen werden, wenn sich eine ganze Phalanx unterschiedlicher Organisationen - darunter vor allem nichtstaatliche Organisationen in Zusammenarbeit mit Staaten und internationalen Organisationen - daran beteiligt. Hier ist allerdings eine potentielle Stärke der OSZE zu vermuten, weil sie einen Bezug zu und Verknüpfungen mit transnationaler Politik relativ leichter und rascher als andere internationale Organisationen herstellen kann.

Jene oben erwähnte Aura der Enttäuschung ist zustande gekommen, weil eine Reihe von Missionen der OSZE nicht besonders erfolgreich war, aber in der

Öffentlichkeit als repräsentativ für ihr Wirken wahrgenommen wurde. Eine Reihe anderer und unspektakulärer Missionen, die durchaus als erfolgreich bezeichnet werden können, fand hingegen kaum öffentliche Aufmerksamkeit. Das liegt gewiss zum einen an den Auswahlkriterien für die Steuerung öffentlicher Aufmerksamkeit durch die Medien (und ist insofern als ein festes Datum zu nehmen, über das zu klagen nichts einbringt). Zum anderen jedoch ist dafür auch das nach wie vor geltende Etikett der OSZE als einer der *interlocking* und sich auch schon einmal aufgrund ihrer Konkurrenzsituation gegenseitig blockierenden makro-regionalen Sicherheitsorganisationen in Europa verantwortlich. Dass die OSZE - nicht zuletzt von denjenigen, die ihr wohlwollend gegenüberstehen - in diese Konkurrenz zu NATO und WEU hineingedrängt wird, war und ist ein Fehler.

Organisation für Menschenrechte und Sicherheit in Europa

Traditionelle Sicherheitskonzepte beziehen sich in starkem Maße auf die Sicherheit von Staaten und erst in zweiter Linie auf die darin lebenden Gesellschaftsmitglieder. Zwischen diesen beiden Ebenen muss zwar nicht, kann aber ein Problem auftauchen, nämlich das der staatlichen Repression. Diese traditionellen Sicherheitskonzepte sind bis heute aktuell geblieben, und es wäre falsch, sie zu vernachlässigen. Allerdings geht es nicht mehr an, dass jenes Problem, das zwischen Staat und Gesellschaft auftauchen kann, heute einfach ignoriert wird, *erstens* aus legitimatorischen Gründen des Selbstverständnisses demokratischer Gesellschaften (obwohl hier alle möglichen Manipulationen, Verdrängungen etc. noch enorm wirksam sind), *zweitens* wegen der potentiellen Eskalationsgefahr. Deshalb braucht es neben dem herkömmlichen auch ein neues, erweitertes Sicherheitskonzept, das dieses Problem zu thematisieren vermag.

Das ist nun wahrlich kein umwerfend neuer Gedanke. Aber es irritiert doch ein wenig, dass ihm beim Umbau der OSZE so wenig Entfaltungsmöglichkeit eingeräumt wurde. Im Grunde sind sich doch alle Beteiligten und Beobachter bei der OSZE einig: Es handelt sich jetzt um eine völlig andere Organisation als vor dem Ende des Ost-West-Konflikts, wobei diese Differenz durch den Begriffsaustausch von *Konferenz* zu *Organisation* nur ganz unzureichend ausgedrückt wird. Es geht im Rahmen der OSZE um den Aufbau einer Grundstruktur für die gemeinsame politische Kultur ihrer Mitglieder, um Sicherheit der Individuen in den Staaten der OSZE. Dies hat gewiss auch mit Zusammenarbeit und mit Verhinderung von Gewalt zu tun, letzteres kann man sogar nach wie vor als oberstes Organisationsziel bezeichnen. Aber es geht um, wie es in letzter Zeit vor allem von der kanadischen Regierung propagiert wurde, *human security*. Das ist ein ähnlich sperriger Begriff wie die *menschliche Dimension* von Sicherheit, und dass man noch keinen eingängigeren gefunden hat, mag auch als Zeichen dafür angesehen werden, dass hier

noch eine Menge konzeptioneller Arbeit zu leisten ist. Auch muss man nicht so sehr die NATO und die WEU in den Blick nehmen, wenn man nach *interlocking institutions* für die OSZE Ausschau hält, sondern z.B. den Europarat. Nun sind Organisationsfusionen im Bereich der Politik noch schwieriger zu bewältigen als ihr Umbau samt Ausstattung mit neuen Zielen. Aber andenken könnte und sollte man im Falle dieser beiden Organisationen ein Zusammengehen schon einmal.

Es wäre jedenfalls ein Verlust an Zukunftsoffenheit von Europa und seinen angrenzenden Makro-Regionen, würde die OSZE im Laufe der Zeit von ihrer Aura der Enttäuschung überwältigt werden und ins Abseits internationaler Politik rutschen. Sie ist eine Einrichtung mit einer großen Vergangenheit und einer vielversprechenden Zukunft. Letztere sollte niemand dadurch aufs Spiel setzen, dass er sie gegenwärtig einem gar nicht notwendigen Erfolgsdruck aussetzt.