

*Wolfgang Ischinger*

## Die OSZE im europäischen Konzert

Vor 25 Jahren wurde nach Jahren des zähen Verhandeln das Gründungsdocument der KSZE, die "Schlussakte von Helsinki", unterzeichnet. Dieser Akt stellt sich im Rückblick als ein politischer Höhepunkt der Entspannungspolitik dar und als Markstein auf dem Weg zur Beendigung des Kalten Krieges. Er war möglich geworden durch eine Kombination aus diplomatischer Flexibilität einerseits und Prinzipienfestigkeit bei der Verteidigung der westlichen Grundüberzeugungen in Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit andererseits. Das lange Tauziehen im Vorfeld zeigte, dass die beteiligten Staaten sich dessen bewusst waren, dass die Schlussakte keine leere Rhetorik sein würde: Auch ein politisches Dokument ohne völkerrechtliche Bindungswirkung würde Folgen haben. Die Absichten der Beteiligten waren bekanntlich alles andere als identisch: Für die damalige Sowjetunion und ihre Verbündeten sollte Helsinki 1975 den Status quo ihrer machtpolitischen Interessensphäre definitiv legitimieren, für den Westen dagegen standen die Menschenrechte und der Aufbau von Systemkooperation trotz der militärischen und machtpolitischen Gegensätze im Vordergrund. Der Antagonismus der Systeme wurde nicht abgelöst, aber das Wachsen von systemübergreifenden und stabilisierenden Gemeinsamkeiten hatte befreiende und auch innenpolitisch fortwirkende Folgen.

In den unterzeichneten Dokumenten fanden Bürgerrechtler und Reformer die Grundlage dafür, Menschenrechte, Demokratie und Systemwandel einzufordern zu können. Keine "abschließende Regelung" war in Helsinki formuliert worden, sondern im Gegenteil: Ein Prozess war auf den Weg gebracht, der seine eigene Dynamik entfaltete. Für einige Jahre noch half das den Bürgerrechtlern nur begrenzt, viele wurden weiterhin eingesperrt und misshandelt. Mit der Zeit jedoch entfalteten die Menschenrechte unaufhaltsam ihre Kraft. Auch die Sowjetunion unter Michail Gorbatschow öffnete sich unter dem Programm der Perestroika dem "neuen Denken", einem Bewusstseinswandel, der in der Schlussakte von Helsinki vorformuliert war.

Die Umwälzungen in Europa in den Jahren 1989/1990 machten die KSZE nicht überflüssig, im Gegenteil: Auf die KSZE richteten sich jetzt die hochfliegenden Erwartungen, Europa werde seine Freiheitstradition als gemeinsames Erbe wiederentdecken und eine stabile und dauerhafte Friedensordnung als gesamteuropäisches Projekt errichten. Ein "Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit" schien angebrochen, wie es 1990 in der "Charta von Paris für ein neues Europa" hieß, dem KSZE-Dokument mit den am weitesten reichenden Aussagen über Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Nach dem Abschluss der Pariser Charta lag es in der Logik der Dinge, nun die gemeinsame normative Basis

auch in der Praxis zu erproben. Die *Durchsetzung* der gemeinsam anerkannten Normen des europäischen "*ordre public*", als den wir heute die Dokumente von Helsinki und Paris sehen, ist seitdem die eigentliche Schlüsselaufgabe der OSZE. Dabei wuchs ihr zunehmend eine aktive Rolle vor allem bei der Bewältigung der Konflikte und Krisen zu, die als Ergebnis des politischen Erdbebens von 1989/90 in Europa wieder auftraten. Anders als die VN, die nach dem Zweiten Weltkrieg aus einem konzeptionellen Guss geschaffen werden konnten, transformierte sich die KSZE in den Jahren nach der Pariser Charta erst Schritt für Schritt, indem sie auf die neuen politischen Herausforderungen durch den Ausbau ihrer Instrumente und insbesondere durch ihre zahlreichen Missionen in Konfliktgebieten reagierte. Sie gewann dadurch ein neues Profil als eine handlungsfähige regionale Organisation für Prävention und Krisenmanagement - zum ersten Mal 1992 im früheren Jugoslawien, dann zunehmend auch auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion. Mit Recht konnte sie sich schließlich 1994 in Budapest auch den entsprechenden neuen Namen geben. Auch die Zahl der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente nahm zu: das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (1992), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (1994), der Beauftragte für Medienfreiheit (1997) sowie seit 1990 insgesamt 20 Langzeitmissionen in verschiedenen Konfliktgebieten. Die Führungsstruktur der OSZE, die unter Wahrung des Konsensprinzips einem Land als dem Amtierenden Vorsitz große Flexibilität einräumt, hat sich im Wesentlichen bewährt. In der OSZE ist die Kultur der Prävention bereits in einem Maße Wirklichkeit geworden, das auch für andere Regionen Vorbild sein kann. Damit soll nicht gesagt werden, dass der Grundsatz politischer Konfliktprävention bereits so stark in der europäischen Sicherheitspolitik verankert ist, wie es wünschenswert wäre. Im Gegenteil: Eine der wichtigsten Lehren aus dem Kosovo-Konflikt ist, dass wir uns noch viel früher und stärker präventiv engagieren müssen, sobald wir erste Anzeichen für einen kommenden Sturm erkennen.

Die Bilanz der Transformationsdekade der OSZE ist insgesamt beachtlich: Eine größere Zahl von potentiellen Konflikten ist durch die gute Arbeit der OSZE entschärft, die innere Stabilität in manchen Ländern gefestigt worden, Wahlen sind mit der Unterstützung und Beobachtung durch die OSZE repräsentativer und weniger zweifelhaft geworden, die staatlichen und die nicht-staatlichen Institutionen der entwickelten bürgerlichen Gesellschaft und des Rechtsstaats haben in manchen Ländern durch die OSZE erst richtig Fuß fassen können, die Rechte der Menschen und der Minderheiten sind durch die OSZE dort gesichert, wo sie am meisten gefährdet waren. Auch Rückschläge hat es gegeben, und die verbleibenden Defizite sind groß, aber sie stehen bei der OSZE auf der ständigen Tagesordnung. An diesen substantiellen Fortschritten, die Europa sicherer und zivilisierter gemacht haben, sollte die OSZE gemessen werden. Richtig ist, dass diese Prozesse heute nicht mehr jene Dynamik ausstrahlen, die die ersten Phasen des KSZE-Prozesses aus-

zeichnete. Sie haben eher die Attraktivität des unspektakulären Bohrens dicker Bretter. Der Ruf nach einer "Revitalisierung" der OSZE, zu der jüngst Hans-Dietrich Genscher aufgerufen hat, ist sicher nicht unberechtigt. Welchen weiteren Weg sollte nach 25 erfolgreichen Jahren die OSZE nunmehr einschlagen? Ich sehe hier vor allem drei Ziele, die wir verfolgen müssen:

1. Die OSZE wird die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen in den Teilnehmerstaaten auch weiterhin zu überwachen haben. In Sachen Menschenrechte ist in der OSZE die Einmischung erlaubt und erwünscht! Besonders schätze ich dabei die aktive Involvierung der NGOs. So können echte oder vermeintliche Missstände dargelegt werden und eine kritische Öffentlichkeit kann von den Regierungen Rechenschaft fordern.

Am Beispiel Tschetscheniens wird deutlich, dass der in der OSZE erzielte Wertekonsens kein statischer Zustand ist. Vielmehr bedarf seine Verwirklichung des energischen und entschlossenen Eintretens der OSZE-Gemeinschaft gegenüber Staaten, die hinter diese Werte zurückfallen. Nicht zuletzt mit Blick auf Tschetschenien hat der OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 deshalb in der Europäischen Sicherheitscharta verankert, dass die eingegangenen Verpflichtungen für alle Teilnehmerstaaten unmittelbare und legitime Anliegen sind. Russland sollte daher die Rolle der OSZE bei der politischen Konfliktbewältigung anerkennen und nutzen, wie bereits nach dem ersten Tschetschenienkrieg.

2. Die Fortführung der verschiedenen Feldaktivitäten wird der politische Schwerpunkt der OSZE-Arbeit sein. Im Vordergrund stehen derzeit die Missionen in den südosteuropäischen Staaten, insbesondere auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Die Langzeitmissionen der OSZE in Bosnien und Herzegowina und in Kroatien spielen eine unverzichtbare Rolle bei der Umsetzung des Daytoner Friedensabkommens. Beide Missionen nehmen weiterhin wichtige Aufgaben im Bereich des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes, der Flüchtlingsrückkehr und der Demokratisierung wahr. Durch ihre weitgefächerte Präsenz im Lande verfügen sie über eine einzigartige Kenntnis der Verhältnisse vor Ort und über entsprechende Einwirkungsmöglichkeiten. Hervorzuheben ist die Übernahme des Polizeimonitorings in Ostslawonien von den Vereinten Nationen durch die Kroatien-Mission im Oktober 1998. Seitdem hat sich die OSZE Expertise in einem Bereich des Wiederaufbaus nach Krisen angeeignet, dem in Zukunft noch größere Bedeutung zukommen dürfte. Gleichermaßen positive Erwähnung verdient die Durchführung und Überwachung von mittlerweile fünf Wahlen auf verschiedenen Ebenen in Bosnien und Herzegowina durch die dortige OSZE-Mission, die trotz aller Schwierigkeiten die Handlungsfähigkeit der OSZE als Organisation unter Beweis gestellt haben.

Die derzeitige OSZE-Mission im Kosovo steht weniger im Scheinwerferlicht des öffentlichen Interesses als ihre Vorgängerin, die "Kosovo-Verifizierungsmission", die von der OSZE im Oktober 1998 als Ergebnis von Verhandlungen zwischen Richard Holbrooke und Slobodan Milošević innerhalb

weniger Monate aufgestellt wurde und die evakuiert werden musste, noch bevor sie ihre volle Stärke erreicht hatte. Auch in dieser kurzen Zeit konnte sie an vielen Stellen erfolgreich vermittelnd eingreifen, Geiselnahmen beenden und Gewaltausbrüche verhindern. Diese Mission war ein Angebot, das vieles hätte bewirken können, wenn Milošević es wirklich angenommen hätte. Dass die Gewaltbereitschaft auf beiden Seiten im Kosovo dieser Mission ein rasches Ende setzte, ist nicht der OSZE anzulasten. Direkt nach dem Ende des Kosovokrieges war die OSZE - neben KFOR - vor Ort wieder präsent und leistet seitdem gute Arbeit beim Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen. Insbesondere die OSZE-geleitete Polizeischule kann bereits auf mehrere hundert erfolgreiche Absolventen verweisen, die den Kern der zukünftigen Kosovopolizei bilden. Auch die VN bedienen sich zunehmend der OSZE, wo es geographisch und sachlich nahe liegt.

Wichtig erscheinen mir auch die Erfolge der OSZE und ihrer Instrumente mit Blick auf die Situation der russischsprachigen Minderheit im Baltikum. Hier hat die OSZE nach dem Zerfall des sowjetischen Imperiums und des Abzugs der russischen Truppen durch ihren Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und die Missionen in Estland und Lettland entscheidend dazu beigetragen, dass eine potentiell konflikträchtige Situation zu keinem Zeitpunkt in gewalttätige Auseinandersetzungen eskalierte. In beiden Staaten sind jetzt - mit Unterstützung der OSZE - erhebliche Fortschritte bei der Integration der russischen Minderheiten zu verzeichnen, so dass in absehbarer Zeit die OSZE-Missionen dort nicht mehr benötigt werden.

Diese Beispiele zeigen, dass die OSZE ihre Schwerpunkte richtig gewählt hat: die Früherkennung und Verhütung von Konflikten sowie den gesellschaftlichen Wiederaufbau nach einer Phase der gewaltsamen Auseinandersetzungen. In diesen Bereichen sind die Fähigkeiten der OSZE, zu handeln und zu entscheiden, am ausgeprägtesten. Hier hat sie vor allem in den letzten zehn Jahren eine beispielhafte Kultur konstruktiver Problemlösung entwickelt. Auf diesem Wege sollte sie fortfahren und ihre entsprechenden exekutiven Fähigkeiten ausbauen. Hier müssen wir dem Generalsekretär der OSZE die entsprechende Ausstattung verschaffen. Es darf nicht so sein, dass der politischen Fähigkeit zum "*early warning*" nur unzureichende Kapazitäten zur "*early action*" gegenüberstehen. Mit der Entscheidung des Gipfeltreffens von Istanbul, unter dem Akronym REACT ein Potential zur schnellen Entsendung von zivilen und polizeilichen Expertenteams in Krisengebiete aufzubauen, hat die OSZE die Lehre aus der Kosovo-Verifizierungsmission gezogen, dass unter Umständen sehr schnell die Notwendigkeit entsteht, größere Missionen zu entsenden, und dass es dabei oft um immer dieselben Fragen geht: Welche Spezialisten brauchen wir? Welche sprachlichen, fachlichen und sozialen Kompetenzen sind in der Regel gefordert? Welche Länder können sie zur Verfügung stellen? Es geht dabei vor allem um die Optimierung der Einsatzfähigkeit bei praktischen Fragen, mit denen die OSZE schon jetzt zu tun hat. Dabei wollen wir vor allem erreichen, dass die OSZE die von

den Teilnehmerstaaten geforderten Leistungen effektiv und schnell koordinieren kann. Im Zentrum sollte eine zwischen den OSZE-Staaten abgestimmte Personalreserve stehen, die schnell abzurufen und angemessen auf ihren Einsatz vorbereitet ist. Die Bundesregierung hat hier seit 1999 eine besondere Anstrengung in Form der dauerhaften Einrichtung von Vorbereitungskursen für internationale Einsätze unternommen. Damit wird zielstrebig eine zivile Personalreserve aufgebaut, die auf ihren Einsatz vorbereitet ist und daher schon im Voraus über die verschiedenen notwendigen Spezialkenntnisse verfügt. Seit 1999 haben bereits 200 Personen diese Vorbereitung durchlaufen; noch in diesem Jahr werden wir diese Kurse international öffnen, um auch anderen Ländern eine gezielte Vorbereitung ihres Personals zu ermöglichen.

Die beschriebenen Schwerpunkte der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sind typische Aufgaben einer "regionalen Abmachung" nach Kapitel VIII der VN-Charta. Dieses Selbstverständnis haben die OSZE-Staaten bereits 1992 bekräftigt und durch ihre bisherigen Missionen untermauert. Damit hat die OSZE einen Schritt getan, der - konsequent zu Ende gedacht - auch die Bereitschaft impliziert, friedenserhaltende Maßnahmen mit Streitkräften durchzuführen (wobei die Schwelle zu Zwangsmaßnahmen nicht überschritten werden kann, die Vorrecht der VN bleiben). Diese Perspektive auf von der OSZE durchgeführte friedenserhaltende Maßnahmen unter Einsatz von Streitkräften (wie Waffenstillstandsüberwachung, Grenzbeobachtung u.a.) ist auch in Istanbul 1999 erneut bekräftigt worden. Ich würde es begrüßen, wenn die OSZE Gelegenheit erhielte, einen weiteren Schritt in diese Richtung zu tun, um auf diese Weise zum "Hauptinstrument" der präventiven Diplomatie, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in ihrem Gebiet zu werden, wie sie es 1994 in Budapest angeboten hat. Dazu sollten die ersten Schritte bereits jetzt überlegt werden - z.B. könnte man daran denken, einige der völkerrechtlichen Fragen bei OSZE-geführten friedenserhaltenden Missionen schon heute gemeinsam anzugehen. Bis jetzt gibt es keine völkerrechtliche Grundlage für diesen speziellen Aufgabenbereich und ihre Schaffung bleibt aus deutscher Sicht ein aktuelles Thema. Die Bundesregierung hat sich in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 dazu bekannt, die rechtliche Basis der OSZE zu stärken.

3. Ich plädiere aber auch dafür, über den genannten Schwerpunkten die gesamteuropäische politische Rolle der OSZE nicht aus dem Blick zu verlieren. Die OSZE darf sich nicht in der Dienstleistung für politische Entscheidungen erschöpfen. Auch in Zukunft kann die OSZE eine Schlüsselrolle im multilateralen europäischen Konzert spielen. Dafür sprechen zwei Gründe: zum einen der umfassende Sicherheitsbegriff, der in der OSZE etabliert ist, und der es erlaubt, frühzeitig Probleme in der wirtschaftlichen und der menschlichen Dimension anzusprechen, bevor sie sich zu akuten Krisen mit Auswirkungen auf die politische Sicherheit auswachsen. Für eine wirklich präventive Stabilitätspolitik sind diese Zusammenhänge essentiell. Keine andere Institution

weist hier die entscheidenden Vorteile der OSZE auf - regionale Nähe, Flexibilität und Schnelligkeit.

Zum anderen: Die OSZE hat ein besonderes Potential als die einzige gesamteuropäische Organisation, in der Russland und die nordamerikanischen Demokratien gleichberechtigt mitwirken, ein Potential, das umso wichtiger wird, je mehr Länder sich der Europäischen Union anschließen werden. Die in den nächsten Jahren anstehende historische Umgestaltung der EU wird die gesamteuropäische Berufung der OSZE noch verstärken. Die EU wird sich in den nächsten Jahren weit nach Osten öffnen und sie wird neue außenpolitische Handlungsfähigkeit entwickeln. Die Länder, die wie z.B. Russland und die Ukraine in absehbarer Zeit keine Perspektive haben, an dieser Entwicklung von innen teilzunehmen, und die nicht wie die USA und Kanada fest in Bündnisstrukturen mit Europa verbunden sind, werden ein echtes Forum brauchen, in dem sie gleichberechtigte und partnerschaftliche Mitspracherechte genießen. Eine der bleibenden Zukunftsaufgaben europäischer Außenpolitik wird es sein, Russland als stabilen und berechenbaren Nachbarn zu gewinnen und in eine gemeinsame Politik einzubinden. Eine konstruktive Ausrichtung von Russlands Außenpolitik setzt die Anerkennung als gleichberechtigter Partner voraus. Die OSZE wird in dieser Konstellation die einzige europäische Institution sein, in der die drei großen politischen Gravitationszentren zusammenwirken: die Europäische Union, die USA und Russland. Auf dieses Zusammenwirken sind Stabilität und Sicherheit in Europa auf unabsehbare Zeit angewiesen. Jede realistische europäische Antwort auf politisch krisenhafte Entwicklungen im OSZE-Gebiet setzt auch die Abstimmung mit den USA und die Einbeziehung Russlands voraus. Russland hat ein Interesse an der OSZE, weil hier seine Stimme in europäischen Angelegenheiten gleichberechtigt zur Geltung kommt, und es gilt, dieses Interesse zu erhalten und zu nutzen.

In ihrer gesamteuropäischen Legitimität liegt die Chance für die OSZE, im Konzert der europäischen Institutionen eine gestaltende Aufgabe zu übernehmen, d.h., das Potential der verschiedenen Institutionen in einen gemeinsamen politischen Gesamtkontext zu stellen. Dabei wäre es illusionär, für die OSZE eine übergeordnete Rolle innerhalb der sicherheitspolitischen Institutionen in Europa zu beanspruchen. Die OSZE kann weder der EU noch der NATO Vorgaben machen wollen; jede der Institutionen muss weiterhin das Recht behalten, nach der eigenen *raison d'être* und nach den eigenen Regeln entscheiden zu können. Darüber wurde auch Einvernehmen unter allen Teilnehmerstaaten in Istanbul erzielt. Eine Zusammenführung der verschiedenen Fäden im Geflecht der Institutionen aber ist durchaus eine realistische Aufgabe, von der alle profitieren. Die nationaler Egoismen unverdächtige OSZE bietet hier das beste Forum, um die Richtung gemeinsamen Vorgehens zu erörtern. Hier liegt das zentrale und bleibende Potential der OSZE, das wir pflegen und ausbauen wollen.