

Adam Daniel Rotfeld

Für eine neue Partnerschaft im neuen Jahrhundert - Das Verhältnis zwischen OSZE, NATO und EU

Einführung

Welche Rolle spielt die OSZE unter den wichtigsten sicherheitsrelevanten Organisationen in Europa? Normalerweise beruhen Beziehungen zwischen internationalen Organisationen sowohl auf Kooperation als auch auf Konkurrenz. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Mandat und die Aufgaben von Organisationen denselben oder einen vergleichbaren Tätigkeitsbereich umfassen. Kooperation findet ihren Ausdruck in offiziellen Dokumenten, Übereinkommen und Erklärungen, Konkurrenz spiegelt sich in der täglichen Arbeit, insbesondere auf der mittleren und unteren Ebene, wider. Manchmal äußert sie sich in Form offener Kritik aneinander; häufiger jedoch kommt es vor, dass die Rolle und die Bedeutung der rivalisierenden Organisationen heruntergespielt werden oder dass sie einander einfach ignorieren. Unter den bestehenden multilateralen Institutionen und Strukturen in Europa zeichnet sich die OSZE durch drei Hauptelemente aus.

Erstens ist sie eine universelle gesamteuropäische Organisation, die alle Staaten Europas, Zentralasiens (die früheren Sowjetrepubliken) und Nordamerikas umfasst. Alles in allem gehören ihr 55 Staaten an.¹ Insofern ist sie die einzige Sicherheitsinstitution in Europa, die auf dem Prinzip der Inklusivität beruht.

Zweitens werden alle wesentlichen Beschlüsse der OSZE im Konsens gefasst.

Drittens ist die OSZE die umfassendste Sicherheitsstruktur: Ihre Aktivitäten decken nahezu alle Bereiche des internationalen Lebens ab - politische Beziehungen, Sicherheitsfragen, einschließlich VSBM und konventioneller Abrüstung, Menschenrechtsprobleme, humanitäre Angelegenheiten, wirtschaftliche Aspekte, Umweltschutz, Verkehr, Tourismus, menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung.

Für viele Beobachter sind es diese Merkmale, die das Image der OSZE als schwache oder - wie manche es nennen - "Schönwetterorganisation" bestimmen. Diese Folgerung wird damit begründet, dass starke Organisationen nicht universell und umfassend sein sollten: Sie dürfen sich nicht auf zu viele Dimensionen erstrecken und ihre Beschlüsse dürfen nicht auf Konsens basieren. Aus diesem Grunde ist eines der Hauptargumente derjenigen, die gegen die Osterweiterung der NATO und der Europäischen Union sind, dass die Ausweitung beider Strukturen unweigerlich zu deren politischer Schwächung

¹ Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ist suspendiert.

und organisatorischer Aushöhlung führen würde. Das Konsensprinzip wiederum würde ihren strategischen Entscheidungsprozess lahm legen, wie es beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen der Fall ist.

Der Ausgangspunkt der folgenden Diskussion ist die These, dass die vermeintlichen Schwächen der OSZE in Wirklichkeit ihre Stärke, Qualität und Bedeutung bei der Gestaltung des europäischen Sicherheitssystems ausmachen. Die OSZE ist Teil des Prozesses, der vor 25 Jahren mit dem Ziel eines friedlichen Wandels eingeleitet wurde. Die Beschlüsse und Aktivitäten der KSZE/OSZE waren eine Antwort auf die Frage, wie der Wandel bewältigt werden könne. Tatsächlich ist es ein Verdienst des Helsinki-Prozesses, dass die komplexen Probleme der inneren Systemtransformation in den ehemaligen Ostblockstaaten und die Befreiung der mittel- und osteuropäischen Staaten aus der Unterjochung durch die Sowjetunion friedlich vonstatten gingen. Die Implementierung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung und die Erlangung der Unabhängigkeit der früheren Sowjetrepubliken sowie der gesamte europäische Abrüstungsprozess gerieten Dank der Effektivität der Verfahren und Mechanismen der KSZE-Schlussakte aus dem Jahre 1975 und der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahre 1990 nicht außer Kontrolle. In Helsinki widmete man sich 1992 erneut diesen Verfahren und Mechanismen in der Absicht, ihre Rolle und Eignung an die neuen Risiken und Herausforderungen anzupassen.²

Neue Aufgaben

Die Beschlüsse des Gipfeltreffens von Helsinki im Juli 1992 waren von entscheidender Bedeutung für die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses und die Planung einer Strategie für sich gegenseitig verstärkende Institutionen europäischer Sicherheit. In Berlin hatten die Außenminister den Austausch von Information und einschlägigen Dokumenten zwischen der KSZE und anderen wichtigen europäischen und transatlantischen Organisationen befürwortet.³ In Prag war die Liste der Beziehungen der KSZE zu internationalen Organisationen erweitert worden und umfasste nun den Europarat, die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), die NATO, die WEU, die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), die Europäische Investitionsbank (EIB) sowie "andere zu vereinba-

2 Vgl. ausführlicher bei: Adam Daniel Rotfeld, *The CSCE: towards a security organization*, in: SIPRI Yearbook 1993, Oxford u.a. 1993, S. 171-189.

3 In der Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Rates der KSZE im Juni 1991 wurden die folgenden Organisationen genannt: die Europäische Gemeinschaft, der Europarat, die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), die NATO und die WEU. Vgl. Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Berliner Treffen), Berlin, 20. Juni 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. C.1, S. 2.

rende europäische und transatlantische Organisationen". Sie wurden eingeladen, Beiträge zu KSZE-Fachtreffen zu leisten, für die sie über einschlägige Sachkenntnis verfügen.⁴

Auf dem Gipfeltreffen begrüßten die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten die rasche Anpassung europäischer und transatlantischer Institutionen, die "immer enger zusammenarbeiten, um sich vor uns liegenden Herausforderungen zu stellen und ein festes Fundament für Frieden und Wohlstand zu schaffen".⁵ Das Treffen legte Richtlinien für die Kooperation der KSZE mit den einzelnen Organisationen fest. Das Helsinki-Dokument stellte fest, dass die Europäische Gemeinschaft "in Erfüllung ihrer wichtigen Rolle bei der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung Europas (...) eng in KSZE-Aktivitäten eingebunden" ist. Die NATO habe durch den NAKR "im Einklang mit den KSZE-Zielen Strukturen der Zusammenarbeit mit neuen Partnern geschaffen. Sie hat auch praktische Unterstützung für die Arbeit der KSZE angeboten."⁶ Die WEU - so das Helsinki-Dokument - als integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union "öffnet sich für eine zusätzliche Zusammenarbeit mit neuen Partnern und hat angeboten, zur Unterstützung der KSZE Ressourcen zur Verfügung zu stellen".⁷ Darüber

4 Im Prager Dokument baten die Minister diese Organisationen, das KSZE-Sekretariat alljährlich über ihre aktuellen Arbeitsprogramme und über die Einrichtungen zu unterrichten, die für Arbeiten zur Verfügung stehen, die für die KSZE von Bedeutung sind. Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. A.5, S. 9.

5 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), Kap. B.4, S. 3.

6 Ebenda. Auf Vorschlag des NATO-Gipfeltreffens vom Rom am 7./8. November 1991 wurde der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR) am 20. Dezember 1991 ins Leben gerufen. Er sollte die Liaison-Beziehung zwischen der Allianz und den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas etablieren. Seine erklärten Ziele sind Konsultation und Kooperation (aber keine Garantien) in Sicherheits- und damit zusammenhängenden Fragen wie Verteidigungsplanung, konzeptionelle Ansätze zur Rüstungskontrolle, demokratische Konzepte der Beziehungen zwischen Zivil und Militär, zivil-militärische Koordinierung der Luftverkehrsregelungen und die Umstellung von Verteidigungsproduktion auf zivile Zwecke. Neben der institutionellen Struktur (Treffen auf Außenminister-, Botschafter- und anderen Ebenen) wurde eine Hochrangige Arbeitsgruppe eingerichtet, die die TLE-Obergrenzen in Bezug auf den KSE-Vertrag unter den GUS-Staaten neu aufteilen sollte und sehr zu dessen erfolgreichem Abschluss beigetragen hat. Am 1. April 1992 fand das erste Treffen der NAKR-Verteidigungsminister statt. Man einigte sich auf ein erweitertes Kooperationsprogramm in sicherheitsrelevanten Fragen wie Militärstrategien, Organisation von Verteidigung, der rechtliche Rahmen für Streitkräfte, Harmonisierung von Verteidigungsplanung und Rüstungskontrolle, Übungen und Ausbildung, Erziehung in den Streitkräften, Reservekräfte, Umweltschutz, Luftverkehrskontrolle, Such- und Rettungsdienst, militärischer Beitrag zu humanitärer Hilfe sowie Sanitäts- und Gesundheitswesen. Am 31. Dezember 1992 waren 37 Staaten Mitglieder des NAKR (16 NATO-Staaten, fünf MOE-Staaten, 15 ehemalige Sowjetrepubliken und Albanien). Durch die Teilung der Tschechoslowakei stieg zum 1. Januar 1993 die Zahl der Mitglieder auf 38 an. Finnland nahm an dem Treffen des NAKR am 5. Juni 1992 in Oslo als Beobachter teil.

7 Ebenda. Vgl. auch Tagung des Ministerrats der Westeuropäischen Union am 19. Juni 1992 auf dem Petersberg zu Bonn, Petersberg-Erklärung, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 68/1992, S. 649-653. Die Petersberg-Erklärung strukturiert den Dialog zwischen der WEU und den Staaten Zentraleuropas sowie Konsultation und Kooperation in Bezug auf die Europäische Sicherheitsarchitektur und Stabilität.

hinaus wurde ein Kooperationsrahmen geschaffen, der die KSZE mit dem Europarat, der Gruppe der Sieben (G 7), der Gruppe der Vierundzwanzig sowie mit der OECD, der ECE und der EBRD verbindet.

Das Helsinki-Dokument wies auch auf Möglichkeiten für regionale und sub-regionale Organisationen wie den Rat der Ostseestaaten, die Višegrád-Staaten, das Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, die Zentraleuropäische Initiative und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten mit der OSZE zusammenzuarbeiten und sie zu unterstützen hin. Diese Liste verschiedenster Organisationen spiegelte die übermäßige Bürokratisierung multilateraler Beziehungen zwischen europäischen, nordamerikanischen und zentralasiatischen Staaten wider. Die Verdopplung von Funktionen und Aufgaben dieser Institutionen und Strukturen barg das Risiko, dass sie eher miteinander konkurrieren als sich ergänzen, sich eher blockieren als ineinander greifen und sich eher schwächen als sich gegenseitig verstärken würden. Die weitere Entwicklung zeigte jedoch, dass diese Befürchtungen unbegründet waren.

Schließlich erklärten die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten, dass sie sich darin einig seien, "daß die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist". Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen dürfen Zwangsmaßnahmen seitens regionaler Abmachungen nicht ergriffen werden. Das Helsinki-Dokument bestätigte, dass "(d)ie Rechte und Verantwortlichkeiten des Sicherheitsrats (...) in ihrer Gesamtheit unberührt"⁸ bleiben. Dies stellte erstmals eine bedeutsame Verbindung zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen oder - in einem weiteren Sinne - zwischen europäischer und globaler Sicherheit her.

Die Bewältigung des Wandels im neuen Jahrhundert

Die Entwicklungen in der europäischen Sicherheit wurden im Jahre 1999 von der NATO-Intervention im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) und dem Krieg der Russischen Streitkräfte in Tschetschenien (Russische Föderation) beherrscht. In beiden Fällen spielte die OSZE eine entscheidende Rolle, zunächst bei dem Versuch, die Anwendung von Gewalt zu verhindern, und dann, als dies fehlschlug, bei der friedlichen Beilegung des Konflikts. Die Beschlüsse, die im Jahre 1999 auf dem NATO-Gipfel in Washington und bei den EU-Gipfeltreffen in Köln und Helsinki gefasst wurden, sind für die An-

8 Gipfelerklärung von Helsinki, a.a.O. (Anm. 5), S. 8-9. Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen behandelt Regionale Abmachungen (Artikel 52, 53 und 54). Artikel 52 Absatz 2 lautet: "Mitglieder der Vereinten Nationen, die solche Abmachungen treffen oder solche Einrichtungen schaffen, werden sich nach besten Kräften bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen." Charta der Vereinten Nationen, in: Franz Knipping/Hans von Mangoldt/Volker Rittberger (Hrsg.), *The United Nations System and Its Predecessors/Das System der Vereinten Nationen und seine Vorgänger*, Bern/München 1995, Band I, S. 13-73, hier: S. 41.

erkennung der neuen Rolle der OSZE bei der Gestaltung eines europäischen Sicherheitssystems von besonderer Bedeutung.

Im Jahre 1999 weitete die OSZE ihre Operationen erheblich aus und stärkte ihre Rolle als ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Konfliktmanagement und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt. In Zentralasien, im Kaukasus und in Südosteuropa wurden neue Aufgaben übernommen. Alles in allem umfassten die OSZE-Langzeitmissionen und andere Arten von Feldaktivitäten 25 verschiedene Operationen,⁹ die durch Institutionen wie den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau, den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, die OSZE-Regionalstrategie und den Stabilitätspakt für Südosteuropa ergänzt werden.

Auf dem OSZE-Seminar über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell (Wien, 18.-19. September 1995) legte der Beigeordnete Generalsekretär der NATO, Gebhardt von Moltke, die Ansichten der Allianz über die zukünftige Rolle der OSZE und die Leitprinzipien des künftigen Sicherheitsmodells dar. Er erwähnte auch eine Reihe von Dingen, derer sich ein solches Sicherheitssystem enthalten müsse:

- Es dürfe nicht im Widerspruch zu bereits vorhandenen Bestimmungen und Leistungen der OSZE stehen oder bestehende Errungenschaften im Bereich der Rüstungskontrolle und der kooperativen Sicherheit schwächen.
- Es dürfe keine Statusunterschiede zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten schaffen, die ihre gleichen Rechte auf Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit unterminieren könnten.
- Es dürfe keine strategischen Trennlinien schaffen oder auf irgendeiner Vorstellung von Blöcken basieren.

9 Die OSZE-Missionen und andere Feldaktivitäten haben unterschiedliche Formen: die OSZE-Präsenz in Albanien, zwei Missionen in Bosnien und Herzegowina und Kroatien, Langzeitmissionen im Kosovo, Sandschak und in der Vojvodina, die "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje (Mazedonien), zwei Missionen in Estland und Lettland, die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien (Russland), der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befasst (Berg-Karabach), die OSZE-Büros und -Missionen in Armenien, Georgien, Moldau, Tadschikistan, das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien (Usbekistan), die OSZE-Zentren in Almaty (Kasachstan), Aschgabad (Turkmenistan) und Bischkek (Kirgisistan), der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine, drei Arten von Aktivitäten im Kosovo - die Kosovo-Verifizierungsmission der OSZE (KVM), die OSZE-Einsatzgruppe im Kosovo und die OSZE-Mission im Kosovo - sowie zwei besondere Aktivitäten in Estland und Lettland - für pensionierte Militärangehörige und in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrun da. Vgl. ausführlicher: OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1999 über die Aktivitäten der OSZE (1. Dezember 1998 -31. Oktober 1999), Wien 1999.

- Es dürfe die souveränen Rechte der Staaten, gemäß dem Völkerrecht und den vereinbarten Prinzipien der OSZE Sicherheitsorganisationen anzugehören oder ihnen beizutreten, nicht beeinträchtigen.
- Es dürfe die transatlantische Sicherheitspartnerschaft, die ihren Ausdruck in der NATO findet und wesentlich für die OSZE ist, nicht untergraben.
- Es dürfe keinerlei Hierarchie zwischen den Institutionen fördern.

Er benannte drei besondere Bereiche von zentraler Bedeutung für die Entwicklung eines Sicherheitsmodells, zu denen die NATO erheblich beitragen kann:

1. die Bewältigung militärischer Herausforderungen, insbesondere durch Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen,
2. die Förderung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet durch den Nordatlantischen Kooperationsrat und das Programm "Partnerschaft für den Frieden" sowie durch die Aufnahme neuer Mitglieder in die Allianz,
3. die Implementierung des Konzepts sich gegenseitig verstärkender Institutionen, das von der OSZE im Jahre 1992 in Helsinki beschlossen wurde.

Vier Jahre später definierte das neue Grundsatzdokument der NATO (1999), "Das neue Strategische Konzept des Bündnisses", die Rolle der OSZE wie folgt: "Die OSZE als regionale Abmachung ist diejenige Sicherheitsorganisation in Europa, die die meisten Staaten umfasst und auch Kanada und die Vereinigten Staaten einschließt; sie spielt eine wesentliche Rolle bei der Förderung von Frieden und Stabilität, der Erhöhung der kooperativen Sicherheit und der Förderung von Demokratie und Menschenrechten in Europa. Die OSZE ist besonders aktiv auf den Gebieten vorbeugende Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Wiederaufbau nach Konflikten. Die NATO und die OSZE haben eine enge praktische Zusammenarbeit entwickelt, insbesondere im Hinblick auf die internationalen Bemühungen, dem ehemaligen Jugoslawien Frieden zu bringen."¹⁰

Ein Test für die Fähigkeiten und Grenzen der OSZE im Jahre 1999 war ihre Rolle auf dem Balkan, insbesondere im Kosovo. Anfang 1999 schloss sie den Aufbau der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) ab, die vom Ständigen Rat am 25. Oktober 1998 - zu einem großen Teil als Ergebnis der Bemühungen des US-Sondergesandten Richard Holbrooke - eingerichtet worden war. Diese bei weitem größte OSZE-Operation wurde am 20. März 1999 aufgrund der sich gravierend verschlechternden Sicherheitslage und der Untergrabung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben wahrzunehmen, aus dem Kosovo abgezogen. Die kurze Geschichte der KVM machte deutlich, dass die OSZE nur dann

10 Das neue Strategische Konzept des Bündnisses, Absatz 16, in: <http://www.bundeswehr.de/images/nato.txt>.

eine Schlüsselrolle spielen kann, wenn sie die starke Unterstützung der größeren Mächte und der bedeutenden europäischen multilateralen Sicherheitsinstitutionen hat.

Gemäß der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrats vom 10. Juni 1999 wurde im Rahmen der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen eine neue OSZE-Mission eingerichtet. Diese Mission spielt beim Institutionen- und Demokratiedebau sowie bei den Menschenrechten eine tragende Rolle.¹¹ Ihre Aufgaben sind in der Geschichte der OSZE beispiellos. Ihre Tätigkeit umfasst u.a. die Schulung einer neuen Polizei sowie von Justiz- und Verwaltungspersonal.

Im Kosovo arbeitet die OSZE eng mit den VN, der NATO, der EU und dem Europarat zusammen. Ihre Erfahrungen auf dem Balkan im Jahre 1999 bestätigten die Tendenz zu einer allmählichen Ausweitung ihrer Rolle in Sicherheitsfragen. Dies zeigt sich auch im Falle der OSZE-Regionalstrategie und beim Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

Die Initiative der EU vom 10. Juni 1999, nach der Kosovokrise einen Stabilitätspakt aufzulegen, stellt einen einheitlichen, umfassenden und kohärenten Ansatz gegenüber der gesamten Region dar.¹² Dem Stabilitätspakt lag das Konzept zugrunde, a) die Kosovokrise zu isolieren und zu begrenzen sowie b) die Förderung von Stabilität in Südosteuropa stärker politisch zu koordinieren. Das Konzept ist innovativ, obwohl es im Kern an den Marshall-Plan erinnert, der Nachkriegseuropa im Jahre 1947 von den Vereinigten Staaten angeboten worden war. Langfristig bietet der Stabilitätspakt denjenigen Ländern in der Region, die sich in die euro-atlantischen Strukturen integrieren wollen, eine diesbezügliche Perspektive, insbesondere im Zusammenhang mit ihrem Ziel der EU beizutreten.

Die BRJ nimmt am Stabilitätspakt nicht teil. Bodo Hombach (Deutschland), der im Juli 1999 zum Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt ernannt wurde, stellte dazu fest, dass dies unverändert ein ernstes Problem und eine Herausforderung sei: "Sobald Jugoslawien seine politischen Probleme gelöst hat, kann und sollte es ein mit allen Rechten ausgestatteter Teilnehmer des Stabilitätspaktes werden. Bis dahin wird sich der Stabilitätspakt an die demokratischen Kräfte in Serbien und Montenegro richten."¹³ Er wies darauf hin, dass der mit der Unterzeichnung des Paktes begonnene Prozess nicht gegen die Bevölkerung der BRJ gerichtet sei, sondern ihr - im Gegenteil - die Aus-

11 Vgl. Jahresbericht 1999, a.a.O. (Anm. 9).

12 Stabilitätspakt für Südosteuropa, Köln, 10. Juni 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 617-632.

13 Bodo Hombach, Der Stabilitätspakt: Erschließung neuer Möglichkeiten auf dem Balkan, in: NATO-Brief 4/1999, S. 20-23, hier: S. 20.

sicht auf ihre zukünftige Integration in euro-atlantische Strukturen als gleichberechtigter Partner eröffne.

Die Beschlussgremien des Stabilitätspakts bestehen aus einem System von drei Arbeitstischen, die Themen ähnlich den drei "Körben" des vor 25 Jahren etablierten Helsinki-Prozesses bearbeiten: a) Demokratisierung und Förderung der Zivilgesellschaft, b) wirtschaftliche Entwicklung, c) innere und äußere Sicherheit. Die Ergebnisse der Arbeitstische werden am Regionaltisch Südosteuropa zusammengeführt. Mitglieder sind die Staaten, die am Stabilitätspakt teilnehmen, und - auf Einladung - andere Institutionen wie z.B. nichtstaatliche Organisationen (NGOs) und Finanzinstitutionen. Ein Novum beim Stabilitätspakt ist die Tatsache, dass alle Mitglieder der Arbeitstische völlig gleichberechtigt sind. Der Pakt brachte keine neue Organisation oder Struktur hervor, sondern ermöglichte es allen interessierten Staaten und internationalen Organisationen, unter der Schirmherrschaft der OSZE zusammenzuarbeiten. Erste Fortschritte bei der Arbeit der Arbeitsgruppen gab es bereits Ende 1999.¹⁴

Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 30. Juli 1999 auf dem Gipfel von Sarajewo bekräftigte die Verpflichtungen aus dem Stabilitätspakt. Zwei Aspekte des in Köln initiierten und in Sarajewo unterzeichneten Prozesses sind von zentraler Bedeutung: a) die Förderung von politischen und wirtschaftlichen Reformen, Entwicklung und erhöhter Sicherheit und b) die Erleichterung der Integration der südosteuropäischen Länder in die euro-atlantischen Strukturen. Die Gipfelerklärung von Sarajewo enthielt einen Aufruf an die Menschen in der BRJ, "den demokratischen Wandel zu begrüßen und sich aktiv für die regionale Versöhnung einzusetzen". In diesem Sinne beschlossen die Teilnehmer des Gipfeltreffens von Sarajewo, "Möglichkeiten (zu) erwägen, wie die Republik Montenegro zügig einen Nutzen aus dem Pakt ziehen kann", und bekräftigten ihre Unterstützung für alle demokratischen Kräfte.¹⁵

Sowohl im Stabilitätspakt als auch in der Gipfelerklärung von Sarajewo kommt die Philosophie zum Ausdruck, die Staaten der Region zur Mitwirkung bei der Sicherheitskooperation sowie bei der demokratischen Umgestaltung und beim Wiederaufbau Südosteuropas zu bewegen. Sie tragen die Hauptverantwortung für dessen Stabilisierung und ihr Handeln ist von entscheidender Bedeutung. Die anderen Unterzeichnerstaaten beider Dokumente unterstützten dieses in der Absicht, "den Übergang zu stabilen Demokratien,

14 Vgl. ebenda, S. 22. Hombach berichtet, dass auf militärischem Gebiet Fortschritte z.B. in Form verbesserter Kontakte zwischen den Streitkräften - ähnlich den vertrauensbildenden Maßnahmen, bei der Kontrolle des Waffenhandels und der Verringerung der Zahl der in Umlauf befindlichen Kleinwaffen sowie der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen - erzielt wurden.

15 Erklärung des Gipfels von Sarajewo abgegeben von den Staats- und Regierungschefs der am Stabilitätspakt teilnehmenden und ihn unterstützenden Staaten sowie Leiter der teilnehmenden und unterstützenden internationalen Organisationen, Verbände und regionalen Initiativen, 30. Juli 1999, Absatz 4, in: http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/inf-kos/hintergr/stabsara.htm.

florierender Marktwirtschaft sowie offenen pluralistischen Gesellschaften, in denen die Menschenrechte und Grundfreiheiten, darunter die Rechte nationaler Minderheiten, geachtet werden, in der Region zu beschleunigen, was einen wichtigen Schritt in Richtung auf deren Integration in euro-atlantische und globale Institutionen darstellen wird".¹⁶

Die größte Herausforderung für alle europäischen Sicherheitsinstitutionen besteht darin, im Kosovo und in anderen Ländern der Region multiethnische Gesellschaften auf der Grundlage weitgehender Autonomie aufzubauen, dabei aber gleichzeitig die Souveränität und die territoriale Integrität bestehender Staaten, einschließlich der BRJ, zu achten. Die Beschlüsse, die die NATO, die EU und die OSZE im Jahre 1999 gefasst haben, zeigen die Notwendigkeit eines umfassenderen Ansatzes für die Region: Regionale Kooperation sollte der Katalysator für die Integration der südosteuropäischen Länder in größere Strukturen sein. Die Gipfelerklärung von Istanbul stellt zum Stabilitätspakt fest, dass die OSZE "im Hinblick auf seinen Erfolg eine Schlüsselrolle zu spielen" hat.¹⁷ Tatsächlich betreffen die Probleme, denen sich die Unterzeichnerstaaten der Dokumente von Köln und Sarajewo gegenübersehen - die Gewährleistung von demokratischer Entwicklung, politischem Pluralismus und der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte innerhalb von Staaten sowie die Integrität dieser Staaten -, nahezu alle Konfliktlagen. Es sind genau die Probleme, zu deren Behandlung die OSZE eingerichtet wurde, und obwohl sie häufig mit den Entwicklungen auf dem Territorium des früheren Jugoslawien in Verbindung gebracht werden, sind sie auch der Hauptgrund für Instabilitäten im vormals sowjetischen Raum.

Das Gipfeltreffen von Istanbul

Die Gipfelerklärung von Istanbul bestätigte verschiedene wesentliche Elemente, die zusammen eine neue Art von Sicherheitssystem in Europa ausmachen. Erstens sind mit Ausnahme des seit mehr als zehn Jahren andauernden Konflikts zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach alle Konflikte innerstaatlicher Natur. Gleichwohl hat keiner der betroffenen Staaten - Belarus, Kroatien, Georgien, Mazedonien, Moldau und die Ukraine - die Legitimität oder die Rolle der OSZE bei der Suche nach friedlichen Lösungen in Frage gestellt, noch hat Russland das Recht internationaler Organisationen angezweifelt, einschließlich des Mandats der OSZE Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, die zur Wiederaufnahme eines politischen Dialogs beitragen und einen Prozess einleiten soll, der zu einer dauerhaften, umfassenden Lösung des dortigen Problems führt. Der zweite Aspekt ist die Verpflichtung, die anerkannten Prinzipien und Normen in die Praxis umzusetzen.

16 Ebenda, Absatz 7.

17 OSZE, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S. 444.

Dazu gehören die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte, die Verurteilung und Zurückweisung "ethnischer Säuberungen" und die Unterstützung der bedingungslosen und sicheren Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen. Das dritte Element, das von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung von Stabilität im OSZE-Gebiet ist, ist die grundsätzliche Unterstützung für eine Politik der Toleranz und eine multiethnische Gesellschaft "unter Achtung der Rechte aller Bürger sowie der Rechtsstaatlichkeit".¹⁸ Es besteht aber nicht die Absicht, die Souveränität und die territoriale Integrität der Staaten zu unterminieren oder in Frage zu stellen, an die sich die Beschlüsse der internationalen Gemeinschaft richten.

Das Treffen von Istanbul sah sich dem Problem des massiven russischen Gewalteinsatzes in Tschetschenien gegenüber. Gewaltanwendung und Terror gegen die gesamte Zivilbevölkerung und der Rückgriff auf das Prinzip der "kollektiven Verantwortung" - das die ganze Bevölkerung für die Verbrechen einiger weniger haftbar macht, wie es in Tschetschenien zu beobachten war - können nicht mit der Bekämpfung des Terrorismus gleichgesetzt werden. Russlands Reaktion auf die Kritik der internationalen Gemeinschaft im Vorfeld des Istanbul Gipfeltreffens hätte beinahe den erfolgreichen Abschluss des Treffens gefährdet.¹⁹ Es wurde aber doch nicht abgebrochen und so konnten einige bedeutende Dokumente verabschiedet werden. Der Preis dieses "bescheidenen Erfolgs" war jedoch, dass mit zweierlei Maß gemessen wurde: In der Praxis stellte die OSZE größere Forderungen an die kleinen und mittleren Staaten hinsichtlich der Verletzungen ihrer internationalen Verpflichtungen und ließ gegenüber den Großmächten, insbesondere Russland, mehr Nachsicht walten.²⁰ Das Resultat war, dass die Autorität der OSZE ernstlich untergraben und ihre Grenzen bei der Erzwingung ihrer Prinzipien aufgezeigt wurden.

In der Auseinandersetzung zwischen Prinzipien und Praxis trug letztere den Sieg davon. Da OSZE-Beschlüsse im Konsens gefasst werden, spiegeln die verabschiedeten Dokumenten den Interessenausgleich wider. Letztendlich ermöglichte ein politischer Kompromiss die Einigung auf verschiedene bedeutsame neue Schritte, die die Implementierung von OSZE-Prinzipien und -Normen erleichtern und ihre Beschlüsse, die der Verhinderung des Ausbruchs gewaltsamer Konflikte dienen, effektiver machen sollen.

Die Europäische Sicherheitscharta, die am 19. November 1999 in Istanbul von 54 Staats- und Regierungschefs (mit Ausnahme der BRJ) unterzeichnet

18 Erklärung des Gipfels von Sarajewo, a.a.O. (Anm. 15), Absatz 4.

19 "Der Tschetschenien-Konflikt zeigt also deutlich die Grenzen der OSZE auf: Sie ist zu schwach, um in der Stunde ernster Krisen ihre Prinzipien durchzusetzen." Stefan Kornelius, Ehrlich, aber gefährlich, in: Süddeutsche Zeitung vom 19. November 1999, S. 4.

20 "Die OSZE ist eine Organisation mit großem Ehrgeiz, aber wenig Macht.", in: La Stampa vom 20. November 1999 (eigene Übersetzung); "Der OSZE-Gipfel in Istanbul wird als der 'Tschetschenien-Gipfel' in die Geschichte eingehen (...) Russland - mit dem blutigen Tschetschenienproblem - stand im Mittelpunkt des Interesses." In: Izwestija vom 20. November 1999 (eigene Übersetzung); vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. November 1999.

wurde, spiegelt die Erfahrung und die Krisen der vergangenen Jahre wider und passt die Prinzipien und Normen der OSZE an die neuen Bedürfnisse an. Der Beschluss, ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert zu erarbeiten, wurde im Dezember 1994 auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Budapest gefasst.²¹ Ihm lag zum einen die Notwendigkeit zugrunde, den grundlegenden Änderungen Ausdruck zu geben und die neuen Risiken und Herausforderungen zu definieren, und zum anderen der Bedarf, neue Instrumente zu entwickeln, die nicht nur ein Notbehelf, sondern Teil eines größeren Systems und Mechanismus zur Konfliktverhütung sein sollten.²² In den darauf folgenden mehr als fünf Verhandlungsjahren wurden Hunderte von Vorschlägen unterbreitet, die die unterschiedlichen Vorstellungen von einem europäischen Sicherheitssystem und die verschiedenen Konzepte über die Rolle der OSZE in einem solchen System widerspiegeln. Russland verlangte eine hierarchische und normative Ordnung, die rechtliche Verpflichtungen und Verpflichtungen aus internationalen Verträgen bestätigen sollte. Die EU-Staaten neigten trotz einiger Meinungsverschiedenheiten zu pragmatischeren Lösungen.²³

Die wesentlichen neuen Elemente in der Charta bestehen aus neuen Schritten, Mitteln und Mechanismen zu Erweiterung der Rolle der OSZE als Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt. Die Charta versucht nicht, neue Prinzipien festzulegen oder alte neu zu interpretieren.

Man einigte sich auf sechs neue Arten von Aktivitäten: a) eine Plattform für kooperative Sicherheit, deren Ziel es ist, die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen zu stärken und auf diese Weise die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft besser zu nutzen; b) den Ausbau der Rolle der OSZE bei friedenserhaltenden Operationen; c) die Schaffung von "Schnellen Einsatzgruppen für Experten-hilfe und Kooperation" (REACT), um die OSZE in die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe rasch nachkommen, ziviles und polizeiliches Expertenwissen in Konfliktsituationen schnell anbieten, die zivile Komponente einer friedenserhaltenden Operation zügig zum Einsatz bringen und sich Problemen annehmen zu können, bevor sie zu Krisen werden; d) die Verstärkung der Fähigkeit der OSZE zur Wahrnehmung von Aufgaben im polizeilichen Bereich, einschließlich von Polizeiüberwachung, Schulung und Hilfe bei der Bewahrung der Vorherrschaft des Rechts; e) die Einrichtung einer Einsatzzentrale im OSZE-Sekretariat in Wien, um die Vorbereitung, Planung und schnelle Entsendung von Feldoperationen der OSZE zu erleichtern; f) die

21 Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 467.

22 "Um umfassende Lösungen zu finden und nicht nur 'Flickwerk', müssen wir über diese unmittelbaren Notwendigkeiten hinaussehen", sagte OSZE-Generalsekretär Wilhelm Höynck (eigene Übersetzung). Vgl. auch Rotfeld, a.a.O. (Anm. 2), S. 303.

23 Zu den wichtigsten Ausgangspositionen vgl. ebenda, S. 303-306.

Schaffung eines Vorbereitungsausschusses unter der Leitung des Ständigen Rates der OSZE, um den Konsultationsprozess zu stärken.²⁴

Die Charta ist erheblich stärker auf operative Aufgaben ausgerichtet als ursprünglich angenommen oder erwartet. Sie bestätigt erneut die Pflicht der Staaten, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten, "einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten".²⁵ Das ist nicht eben innovativ: Solche Verpflichtungen sind sowohl in zahlreichen Dokumenten und Konventionen enthalten, die im Rahmen der VN und des Europarats angenommen wurden, als auch in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 und in der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahre 1990. Neu ist jedoch, dass Frieden und internationale Sicherheit durch einen auf zwei Elementen basierenden Ansatz gefestigt werden sollen: "Wir müssen Vertrauen zwischen den Menschen innerhalb der Staaten schaffen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten vertiefen."²⁶

Ebenfalls neu sind die Instrumente und Mechanismen, die staatliche Organe festigen und ihnen bei Handlungen helfen sollen, die traditionell als solche betrachtet werden, die im Kompetenzbereich und im Ermessen des einzelnen Staates liegen. In ihrer Sicherheitspolitik sollen sich die Staaten von "gleichberechtigter Partnerschaft, Solidarität und Transparenz" leiten lassen.

Ein wesentliches Element der Europäischen Sicherheitscharta ist ein ausführlicher Verhaltenskodex für die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen.²⁷ Er erkennt die integrierende Rolle an, die die OSZE spielen kann, legt aber keine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen fest. Die Plattform für kooperative Sicherheit, die mit der Charta angenommen wurde, kann als Weiterentwicklung des Konzepts angesehen werden, das im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, der im Budapester Dokument²⁸ von 1994 enthalten ist, zum Ausdruck kommt. In der Charta heißt es:

"Den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind, ist ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation nicht gewachsen (...) Wir bekennen uns zu einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen, um die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft bestmöglich nutzen zu können (...) Mit dieser Plattform (für kooperative Sicherheit) wollen wir auf der Grundlage gemeinsamer Werte für politische und operative Kohärenz zwischen den vielen verschiedenen Gremien sorgen, die sich mit Sicherheit beschäftigen, sowohl im Umgang mit konkreten Krisen als auch bei der Festlegung, wie auf neue Risiken und Her-

24 Vgl. OSZE, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier: S. 456.

25 Ebenda, S. 457.

26 Ebenda.

27 Dieser Verhaltenskodex findet seinen Ausdruck in einem "Beschlussdokument" der Plattform für kooperative Sicherheit, das der Europäischen Sicherheitscharta beigelegt ist. Es legt die Regeln, Verpflichtungen und Modalitäten der Zusammenarbeit fest. Vgl. ebenda, S. 474-476.

28 Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 21), S. 454-461.

ausforderungen reagiert werden soll. In Anerkennung der integrativen Schlüsselrolle, die die OSZE spielen kann, bieten wir die OSZE gegebenenfalls als einen flexiblen Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit an, in dem verschiedene Organisationen ausgehend von ihren jeweiligen Stärken einen Synergieeffekt erzielen können. Wir beabsichtigen nicht, eine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen. Wir sind grundsätzlich bereit, die Ressourcen der internationalen Organisationen und Institutionen, denen wir angehören, vorbehaltlich der von Fall zu Fall erforderlichen politischen Entscheidungen zur Unterstützung der Arbeit der OSZE einzusetzen.

Die subregionale Zusammenarbeit hat sich zu einem wichtigen Element für die Stärkung der Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet entwickelt. Prozesse wie der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der unter die Schirmherrschaft der OSZE gestellt wurde, dienen der Förderung unserer gemeinsamen Werte. Sie tragen nicht nur in der betreffenden Subregion, sondern im ganzen OSZE-Gebiet zur Verbesserung der Sicherheit bei. Wir bieten die OSZE im Einklang mit der Plattform für kooperative Sicherheit als ein Forum für subregionale Zusammenarbeit an. In diesem Zusammenhang wird die OSZE im Einklang mit den im Beschlussdokument festgelegten Modalitäten den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen subregionalen Gruppen erleichtern; sie kann auf Ersuchen deren jeweilige Verträge und Übereinkommen entgegennehmen und verwahren.²⁹

Zwei Folgekonferenzen in den Jahren 1997 und 1999 bestätigten, dass die Staaten den Verhaltenskodex von 1994 und das in ihm hervorgehobene Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte befolgen. Auf der OSZE-Überprüfungskonferenz im Juni 1999 wurde vorgeschlagen, sich dem Problem der Korruption im Zusammenhang mit Verteidigungsausgaben anzunehmen. Zur Förderung der Transparenz wurde vorgeschlagen, den Informationsaustausch auf der Grundlage der nationalen Antworten auf den Fragebogen über die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten auf einer Internetseite zu veröffentlichen.³⁰ Die Europäische Sicherheitscharta bekräftigt die Gültigkeit des Verhaltenskodex und erklärt, dass die Unterzeichnerstaaten "mit einem Teilnehmerstaat, der bei der Wahrnehmung seines Rechts auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung Beistand sucht, umgehend Gespräche aufnehmen, wenn dessen Souveränität, territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit bedroht sind".³¹ Die Charta stellt also - mit anderen Worten - eine neue politische Verpflichtung dar, gemein-

29 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 24), S. 460-461.

30 Vgl. ausführlicher: Review of the Implementation of all OSCE Principles and Commitments, OSCE Review Conference, RC(99).JOUR/19, Wien, 1. Oktober 1999. Zur Sicherstellung der vollständigen Implementierung und Weiterentwicklung des Verhaltenskodex wurden diverse Vorschläge unterbreitet. Vgl. auch: Reports of the Second Follow-up Conference on the Code of Conduct, FSC.DEL/221/99, 30. Juni 1999, FSC.DEL/235/99 und FSC.DEL/236/99, 1. Juli 1999, sowie Chairman's report, FSC.DEL/252/99, 7. Juli 1999, und FSC/GAL/84/99/Rev.1, 19. Juli 1999.

31 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 24), S.461.

sam die Art der Bedrohungen und die Aktionen zu erörtern, die eventuell zur Verteidigung der gemeinsamen Werte erforderlich sind.

Die Europäische Sicherheitscharta sollte im Kontext der politischen Gesamtsituation bewertet werden, insbesondere der russischen Militäraktion in Tschetschenien. Diese Situation ist dafür verantwortlich, dass sie eher den Charakter eines operativen Dokuments als den eines Prinzipien- und Normenkodex, der die Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten leitet, trägt.

Die OSZE und die neue Sicherheitsarchitektur

Heute wird das Wesentliche der Sicherheit richtigerweise nicht durch das Prisma geschäftsmäßiger Kontakte in nebensächlichen Angelegenheiten betrachtet, sondern als die Suche nach einer Antwort auf die folgenden Fragen: Wie soll die künftige Sicherheitsarchitektur für Europa aussehen? Welche Organisationen sollen die Schlüsselrolle spielen: die NATO und die EU oder die OSZE? Es ist kein Geheimnis, dass in der Diskussion über ein Modell der zukünftigen europäischen Sicherheit ein Konzept vorgelegt wurde, das der OSZE den Charakter und den Status der wichtigsten Sicherheitsstruktur verlieh. Es erhebt sich die Frage, ob ein solcher hierarchischer Ansatz notwendig ist.

Eine weitere Frage ist, ob eine der bestehenden europäischen Sicherheitsorganisationen in dem neuen Sicherheitssystem die Hauptrolle spielen soll - und wenn ja, welche.

Die Ansichten, die in dem Bericht "Russland im System internationaler Beziehungen im kommenden Jahrzehnt" geäußert werden, der vor fünf Jahren vom Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen (IMEMO), einem der renommiertesten Forschungszentren der russischen Akademie der Wissenschaften, verfasst wurde, spiegelt das tatsächliche Verständnis der gegenwärtigen und zukünftigen Rolle der OSZE aus russischer Sicht sehr viel besser wider als viele offizielle Stellungnahmen und Dokumente:

"Betrachtet man die nähere Zukunft, so ist es außerordentlich schwierig sich eine Situation vorzustellen, in der die OSZE wirklich die tragende Säule europäischer Stabilität sein könnte. Die Balance und die Universalität dieser zwischenstaatlichen Struktur, die zum Abbau von Spannungen zwischen antagonistischen Blöcken notwendig sind, erweisen sich unter den neuen Bedingungen als unzureichend, auch nur einen einzigen Konflikt beizulegen, ganz zu schweigen davon, Sicherheit und Stabilität auf gesamteuropäischer Ebene zu gewährleisten. Die Fähigkeiten der OSZE sind gegenwärtig und für die absehbare Zukunft ziemlich eng begrenzt - sowohl auf der institutionellen als auch auf der operativen Ebene. Weder ist sie in der Lage, noch wird sie es sein, eine bedeutende militärisch-politische Kraft zu stellen. Der 'gemeinsame Nenner' von Sicherheitsinteressen und Stabilität reicht nicht aus, den spezifi-

schen Interessen der Teilnehmerstaaten im Bereich der Außenpolitik gerecht zu werden und aus ihrer Mitte heraus ein Leitungsgremium zu schaffen, das gemäß einem zukünftigen OSZE-Statut, einem rechtlich bindenden Dokument, handeln würde."³²

Die Entwicklungen der letzten fünf Jahre belegen, dass die Überlegungen der Autoren ziemlich realistisch waren.

Dieselben Autoren erklärten: "Die NATO wird trotz aller Veränderungen infolge innerer Transformation und Anpassung an die sich wandelnden Umstände in der absehbaren Zukunft überleben. Die Tatsache allein, dass die immense Konzentration ihres Militärpotentials bestehen bleibt, stellt jedoch keine Gefahr für die Sicherheit Russlands dar, da sie hauptsächlich auf die Aufrechterhaltung der Stabilität in Europa und außerhalb ihres Gebietes ausgerichtet ist. Die NATO hatte nicht einmal zur Zeit der Konfrontation ein Offensivpotential zu ihrer Verfügung, dies trifft umso mehr auf die gegenwärtigen und künftigen Bedingungen zu."³³ Die Verfasser der Studie äußerten - wie viele andere auch - Besorgnisse über eine Rekonstruktion des europäischen Sicherheitssystems, die einerseits zur Erweiterung der NATO führen würde und andererseits den nationalen Interessen Russlands schaden könnte. Sie weisen allerdings Behauptungen einer Bedrohung Russlands durch eine "aggressive NATO" zurück. Sie bezeichnen die Allianz sogar als "den wichtigsten Stabilitätsfaktor auf dem Kontinent". Obwohl dieser Sachverhalt mit russischen Interessen nicht immer im Einklang steht, sollte - nach Ansicht der Autoren aus dem IMEMO - die "Verwestlichung" Mittel- und Osteuropas, die auf diejenige Süd- und Nordeuropas folgt, als "ein objektiver, historisch bestimmter Prozess" betrachtet werden.³⁴ Russland steht vor der Alternative, entweder mit ganz Europa auf allen Gebieten, also auch im Bereich von Sicherheit und Rüstungskontrolle, zu kooperieren oder zur Konfrontation und zu einer Politik der Feindschaft gegenüber dem Westen zurückzukehren.

Schlussfolgerungen

Zehn Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges sind die Realitäten, die die transatlantische Agenda bestimmen, völlig verändert. Die Beschlüsse und Vereinbarungen innerhalb der NATO, der EU und der OSZE haben diese Veränderungen berücksichtigt und einen neuen konzeptionellen Rahmen für die künftige Gestaltung des europäischen Sicherheitssystems gesetzt. Diese drei sicherheitsrelevanten Strukturen passen sich auch im Inneren an: NATO

32 Rossija v sisteme međunarodnih otnošenij bližajšego desetletija [Russland im System der internationalen Beziehungen im nächsten Jahrzehnt] (Bericht über die Ergebnisse einer Prognose-Studie innerhalb eines vom russischen Fonds für Grundlagenforschung finanzierten Forschungsprojekts), IMEMO, Moskau 1995.

33 Ebenda, S. 40-41.

34 "Man kann sich (diesem Prozess - ADR) flexibel anpassen, indem man den Schaden begrenzt und Nutzen daraus zieht, oder den Weg sturer Opposition einschlagen und dadurch folglich den Schaden vergrößern und Vorteile vergeben." Ebenda, S. 48.

und EU haben mit dem Prozess ihrer Osterweiterung begonnen. Die Europäische Sicherheitscharta der OSZE hat eine Reihe von Vereinbarungen für die engere Zusammenarbeit zwischen allen sicherheitsrelevanten internationalen Institutionen, die es in Europa gibt, kodifiziert. Die NATO-Intervention im Kosovo und der blutige Konflikt in Tschetschenien im Jahre 1999 waren der Lackmustest für die Effektivität dieser multilateralen Sicherheitsinstitutionen und gleichzeitig für die Grenzen, an die sie bei ihren Versuchen, Konflikte zu verhüten und zu lösen, stießen.

Die Dokumente von NATO, EU und OSZE sind Ausdruck der neuen Rolle, die multinationale Sicherheitsorganisationen spielen und spiegeln den Prozess der Neudefinition nationaler Interessen wider. Die sicherheitsrelevanten Beschlüsse, die 1999 gefasst wurden, sind Ausdruck der Vorstellung, dass politische und operationelle Geschlossenheit möglich ist, wenn sie auf gemeinsamen Werten und enger Zusammenarbeit aller Organe, die mit transatlantischer Sicherheit befasst sind, beruht.