

Rudolf Schmidt<sup>1</sup>

## Innerstaatliche Konflikte: Der Beitrag der OSZE und der EU zu ihrer Verhütung und friedlichen Regelung

### *Eine neue Anarchie?*

Wenn wir, wie Robert G. Kaplan<sup>2</sup> befürchtet, einer Zeit der Anarchie entgegengehen sollten, so gibt es dafür zwei Ursachen: erstens die Schwäche der internationalen Ordnung auch nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation; zweitens die sich mehrenden Krisen innerhalb von Staaten.

Als Grundlagen und Ansätze für eine internationale Ordnung haben sich die Regeln des Völkerrechts herausgebildet, die ständig weiterentwickelt werden. Allerdings sind die Institutionen zur Durchsetzung dieser Regeln - vor allem der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und der Internationale Gerichtshof - in vielen Fällen nicht handlungsfähig. Die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts lehren uns aber, dass die Mehrzahl der Krisen und Konflikte ihren Ursprung im Inneren von Staaten haben und dass gerade solche Konflikte zu ungeheuren Verbrechen und einer großen Zahl von Opfern führen können. Sie strahlen auch über die Grenzen des Staates hinaus, in dem sie entstanden sind. Die internationale Gemeinschaft kann sie nicht ignorieren. Sie hat jedoch - und dies wird durch die Erfahrungen der letzten Jahre ebenfalls bestätigt - noch nicht genügend wirksame Instrumente entwickelt, um solche Konflikte angehen zu können. Eines aber hat sich sehr deutlich erwiesen: Je frühzeitiger man sich diesen Konflikten zuwendet, umso größer ist die Chance einer friedlichen und befriedigenden Regelung. Innerstaatliche Konflikte haben ihre Ursachen oft in den Köpfen, in tief eingewurzelten Vorstellungen über die eigene und über andere Gruppen innerhalb eines Staates. Diese Vorstellungen werden geprägt durch geschichtliche Erfahrungen, auf denen die Identität der Gruppe fußt. Deshalb ist es schwer, diese Vorstellungen in Frage zu stellen und zu verändern. Solche Vorstellungen und Feindbilder werden virulent, wenn sie von skrupellosen Politikern zur Erhaltung und Festigung ihrer Macht benutzt werden. Wenn es in den Staaten selbst nicht gelingt, die Störung des Zusammenlebens durch Feindbilder zu beenden, so ist die internationale Gemeinschaft gefordert, so schwierig die Aufgabe auch ist. In Europa ist es vor allem die OSZE, die sich den inneren Konflikten zugewendet hat. In einigen Fällen ist es ihr auch gelungen, Konflikte zu entschärfen und verschiedene Bevölkerungsgruppen auf den Weg zu einem friedlichen Zusammenleben innerhalb des Staates zu führen.

---

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

2 Robert D. Kaplan, *The coming anarchy*, London 1999.

Sobald Gewalt ausgebrochen ist, wird die Regelung unendlich viel schwieriger. Das haben wir in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo erlebt. Deshalb haben die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Staaten am 19. November 1999 in Istanbul in der Europäischen Sicherheitscharta ihre Absicht bekräftigt, Konflikte wo immer möglich zu verhüten oder mit friedlichen Mitteln zu lösen. Dies ist eine Aufgabe der OSZE, deren Bedeutung immer größer geworden ist. Es wird notwendig sein, vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen und im Hinblick auf die neuen Aufgaben die Instrumente der OSZE zu verbessern und die Zusammenarbeit mit der EU zu verstärken.

#### *Innerstaatliche Konflikte und ihre Ausstrahlung*

Normalerweise werden innerstaatliche Konflikte auch innerstaatlich geregelt. Es zeigt sich, dass Demokratie und Rechtsstaat im Prinzip die dafür geeigneten Instrumente bieten. Was die OSZE und insbesondere ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) leisten, um die Demokratisierung zu fördern und den Menschenrechtsschutz zu verbessern, ist insofern auch ein Beitrag zur Verhütung von Konflikten.

Gelingt die innerstaatliche Lösung nicht, so hat die internationale Gemeinschaft zu entscheiden, ob und wie sie sich engagieren will. In vielen Fällen wird dies schon deshalb notwendig sein, weil interne Konflikte auch Wirkungen nach außen entfalten: Die Probleme der russischen Minderheiten in Estland und Lettland waren auch die Hauptstreitpunkte in den Beziehungen dieser beiden Länder zur Russischen Föderation. Das Kosovo-Problem drohte auf Mazedonien mit seiner großen albanischen Bevölkerungsgruppe überzugreifen. Die Flüchtlingsströme nach Mazedonien und Albanien belasteten gerade diese Länder in gefährlichem Grad. Die inneren Probleme Georgiens sind nicht ohne Einmischung aus der Russischen Föderation entstanden und können nur unter ihrer Mitwirkung gelöst werden.

#### *Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE als Legitimation für die Einmischung von außen*

Die internationale Gemeinschaft kann innerstaatliche Konflikte nicht ignorieren, wenn dabei über längere Zeit Menschenrechte in extremem Ausmaß verletzt werden. Im Bereich der OSZE können sie zum Thema gemacht werden, wenn die Teilnehmerstaaten gegen die Prinzipien und Verpflichtungen verstoßen, die sie selbst akzeptiert haben und die sie deshalb auch binden. Diese Prinzipien wurden seit 1975 von der KSZE (der Vorgängerin der OSZE) erarbeitet. Die neuen Staaten, die aus dem Zerfall der Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawien entstanden sind, haben diese Prinzipien und Verpflichtungen übernommen, so dass sie jetzt für alle 55 OSZE-Teilneh-

merstaaten gelten. Diese können sich nicht mehr darauf berufen, Verstöße dagegen seien eine innere Angelegenheit. Den eindrucksvollsten Katalog von Prinzipien für die innere Verfassung von Staaten enthält das Kopenhagener Dokument vom 29. Juni 1990. Es atmet den Geist der damaligen Zeit des Umbruchs: In fast allen europäischen Staaten waren die Regierungen bereit, Reformen in Richtung auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit einzuleiten, soweit sie nicht bereits verwirklicht waren.

Verstöße gegen die Prinzipien und Verpflichtungen können gerade deshalb nicht ignoriert werden, weil sie nur politisch, nicht rechtlich bindend sind. Ihre Wirkungskraft würde unterhöhlt, wenn ernste und langandauernde Verstöße ignoriert würden.

#### *Problematik der militärischen Intervention*

Es ist unbestritten, dass eine militärische Intervention in innerstaatlichen Konflikten nur in Frage kommt, wenn alle friedlichen Mittel der Lösung ausgeschöpft wurden. Das bedeutet aber auch: Die Entscheidung für die militärische Intervention ist gleichzeitig ein Eingeständnis des Scheiterns sowohl der Konfliktverhütung als auch der friedlichen Lösung.

Eine militärische Intervention kann nur erwogen werden, wenn die Konfliktparteien die Schwelle zur Gewaltanwendung wesentlich und nicht nur vorübergehend überschritten haben. Ist einmal Gewalt ausgebrochen, so ist sie schwer zu beenden. Es besteht die Tendenz sie fortzusetzen, bis die Konfliktparteien, soweit es sich um Völker oder Volksgruppen handelt, völlig voneinander getrennt sind. Da es aber in der Regel keine natürlichen Grenzen zwischen ihnen gibt, liegen auf dem Weg zur Trennung endlose Kämpfe und Vertreibungen mit den entsetzlichen Begleiterscheinungen, die wir in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo beobachtet haben. Auch wenn die Kämpfe beendet werden können, ist das Vertrauen zerstört, die schlimmsten Vorstellungen über die jeweils andere Volksgruppe wurden bestätigt. Das Zusammenleben wird nur wieder möglich, wenn von außen Regeln gesetzt und durchgesetzt werden. Auch dies zeigen die Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina und erneut im Kosovo. Dafür ist, wie diese Beispiele zeigen, eine militärische Präsenz auf nicht absehbare Zeit erforderlich. Selbst eine starke Organisation wie die NATO geriete an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit, wenn sie über Bosnien und Herzegowina und das Kosovo hinaus eine ständige Präsenz in weiteren Krisengebieten sichern müsste.

Wir wissen heute, dass militärische Unterstützung von friedlichen Bemühungen zur Konfliktlösung, mitunter auch militärische Interventionen, notwendig werden können. Wir wissen aber auch, dass wir mit militärischen Instrumenten für sich genommen die Konfliktursachen nicht aufheben oder gar Konflikte lösen können: In Fällen in denen der Weg zur Beilegung von Konflikten ohne militärische Intervention nicht eröffnet werden kann, wird diese

mühevoll Arbeit notgedrungen erst nach dem militärischen Eingreifen beginnen können. Der schwierige und langwierige Teil der Arbeit beginnt hier. Die Konfliktparteien müssen dazu bewegt werden neue Regeln für das Zusammenleben zu akzeptieren.

Zu Beginn des Jugoslawienkonfliktes mögen viele noch der Ansicht gewesen sein, die NATO könne mit einigen gut gezielten Luftangriffen einen Konflikt beenden. Der dornige Weg von der militärischen Embargoüberwachung, der Unterstützung von UNPROFOR mit militärischen Mitteln, der Überwachung, später gewaltsamen Durchsetzung der Flugverbotszone Bosnien und Herzegowina bis hin zu den Luftschlägen der NATO gegen die bosnisch-serbische Armee nach einem grausamen Mörserangriff auf Zivilisten in Sarajewo zeigt: Mit militärischer Intervention allein kann ein Konflikt nicht gelöst werden.

Wie sich im Fall Kosovo gezeigt hat, besteht über die Bedingungen für militärische Interventionen in innerstaatlichen Konflikten immer noch Streit. Zwei ständige Mitglieder des Sicherheitsrates der VN, Russland und China, halten daran fest, dass eine Zustimmung des Sicherheitsrats in jedem Falle erforderlich ist, dass somit jede Intervention durch ein Veto verhindert werden kann. Russland wird schon deshalb bei dieser Haltung bleiben, weil es befürchtet, dass eine solche Intervention in der Zukunft auch gegen sein eigenes Staatsgebiet gerichtet werden könnte. Gegen den ausdrücklichen Widerspruch von Russland und China wird sich kein Völkergewohnheitsrecht für eine "humanitäre Intervention" bilden können.

Es versteht sich von selbst, dass der Einsatz von Truppen zur Stabilisierung des bestehenden Zustandes oder zur Durchführung einer ausgehandelten Lösung auch künftig unentbehrlich sein wird. Dies ist im Prinzip unbestritten. Russland selbst beteiligt sich an Operationen dieser Art in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo.

#### *Priorität für Konfliktverhütung und friedliche Mittel der Konfliktregelung*

Wenn - wie sich gezeigt hat - die militärische Intervention die eigentlichen Konfliktursachen nicht beseitigt, so ist daraus die Folgerung zu ziehen, dass die internationale Gemeinschaft viel früher eingreifen sollte, auch wenn es einen größeren Einsatz von finanziellen und personellen Mitteln erfordert. Mit Recht haben die Außenminister der G-8 auf ihrer Konferenz in Berlin vom 16./17. Dezember 1999 festgestellt: "Einige Regionalkonflikte der letzten Zeit und ihre Geschichte haben insbesondere immer wieder gezeigt, dass uns nicht 'Frühwarnung' fehlt, sondern dass uns 'frühe Entscheidung' und langfristige, konkrete und nachhaltige Strategien der Konfliktverhütung fehlen."<sup>3</sup>

Warum aber wird nicht früh genug entschieden? Warum haben wir die langfristigen Strategien der Konfliktverhütung noch nicht? Dafür gibt es mehrere

---

3 Eigene Übersetzung.

Gründe: Der offensichtlichste ist, dass nur durch dramatische Vorgänge, die auch die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit auf sich ziehen, Handlungsdruck entsteht. Ein Konflikt erregt die Aufmerksamkeit unserer Öffentlichkeit nicht, so lange er erst im Entstehen ist oder nur schwelt. Erst wenn er ausgebrochen ist, wenn gekämpft wird, Opfer zu beklagen und Flüchtlingsströme unterwegs sind, entstehen die Nachrichten, vor allem die Fernsehbilder, die ein Handeln unausweichlich machen. Der zweite Grund ist, dass Maßnahmen der Konfliktverhütung nicht nur undramatisch sind, sondern dass ihr Erfolg auch nicht zu garantieren ist. Und selbst wenn der Erfolg eintritt, ist er keine Nachricht für die Medien. Nur ein ausgebrochener Konflikt liefert Schlagzeilen, nicht ein verhüteter. Nicht zuletzt deshalb ist es auch schwierig, Unterstützung für präventive Maßnahmen und Strategien zu erhalten, obwohl - wie Kofi Annan es formulierte - die teuerste Prävention immer noch billiger ist als die billigste Intervention. So waren z.B. die Kosten der Luftangriffe gegen Serbien im Frühjahr 1999 - die Reparatur der Schäden natürlich nicht eingerechnet - um ein Vielfaches höher als der gesamte Haushalt der OSZE für 1999. Ein dritter Grund ist, dass präventive Maßnahmen und erst recht präventive Strategien schwer zu konzipieren sind: Schon die Analyse der Lage ist schwierig und es ist nicht leicht, sich in internationalen Gremien auf sie zu verständigen. Die Handlungsmöglichkeiten, die sich daraus ergeben, sind ebenfalls nicht eindeutig. Wir bewegen uns also auf unsicherem Boden. Die Erfahrungen mit dem internationalen Engagement in der Kosovo-Frage, die ja viele Jahre zurückreichen, sind nicht ermutigend. Und doch lohnt sich jeder neue Versuch zur Konfliktverhütung - so wie sich die Erhöhung der Verkehrssicherheit lohnt, obwohl trotzdem weiterhin Unfälle vorkommen. Es bedarf einer besonderen Anstrengung, unsere Öffentlichkeit für diesen Einsatz zu gewinnen.

#### *Die Rolle der OSZE*

Nach wie vor verkörpert die OSZE den Bestand an Normen und Prinzipien, den die KSZE seit 1975 in damals sehr zähen und mühseligen Verhandlungen aufgebaut und den die OSZE weiterentwickelt hat. Diese Normen und Prinzipien bilden eine gesamteuropäische Klammer. Sie liefern auch die Rechtfertigung dafür, dass die internationale Gemeinschaft gegen Menschenrechtsverstöße und Verweigerung demokratischer Teilhabe vorgehen und damit die Fähigkeit der Staaten stärken kann, Konflikte zu vermeiden oder sie mit demokratischen Methoden zu lösen. Die OSZE hat sich dafür eigene Organe gegeben: das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und vor allem den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten. Max van der Stoep, dem dieses Amt 1992 übertragen wurde, hat durch stille Diplomatie viel geleistet, um den Status von Minderheiten zu verbessern und dadurch offene oder latente Konflikte zu entschärfen. Was er er-

reicht hat, ist hier nicht im Einzelnen darzustellen.<sup>4</sup> Seine geduldigen Gespräche, seine Anregungen und Vorschläge, aber auch die Unterstützung, die er im Ständigen Rat der OSZE immer wieder erhielt, sind die besten Beispiele für die Praxis der Konfliktverhütung.

Die OSZE hat seit 1994 mit sehr bescheidenen Mitteln ihre Präsenz vor allem in Regionen mit Krisenpotential wie keine andere Organisation ausgebaut. Es ist ihr gelungen, Missionen, Zentren, Büros o.ä. an derzeit 19 Orten einzurichten, jeweils ausgestattet mit einem *ad hoc* vereinbarten Mandat, das in der Regel allgemein genug gehalten ist, um der Mission Spielraum für ihre Aktivitäten zu gewähren. Auch diese Einrichtungen können allerdings nur noch wenig bewirken, wenn es nicht gelingt, den Ausbruch von Gewalt abzuwenden, wie z.B. in Tschetschenien.

Vieles könnte getan werden, um die Arbeit der OSZE wirksamer zu machen. Der vielleicht bedeutsamste Schritt, nämlich die Einschränkung des Konsensprinzips im Ständigen Rat, wird, wenn überhaupt, so nicht in den nächsten Jahren getan werden können. Jedoch hat die Erfahrung gezeigt, dass die Teilnehmerstaaten ungerne und nur dann, wenn es um Interessen geht, die sie selbst für die wichtigsten halten, einen Konsens verhindern. Bisher wurde eine Frage in der Regel nicht zur Entscheidung gestellt, bevor der Konsens gesichert war. In gewissen Fällen könnte man Konsensverweigerer dadurch unter größeren Druck setzen, dass man sie dazu zwingt, in einer Abstimmung Farbe zu bekennen.

Vordringlicher aber sind praktische Verbesserungen. Eines der Probleme der OSZE ist die Schwierigkeit, beim Aufbau neuer Missionen schnell genug geeignetes Personal zu bekommen. Bisher hatte das Sekretariat nicht einmal selbst genügend Personal, um den Aufbau größerer Missionen wie die Kosovo-Verifizierungsmission zu organisieren. Nun werden Vorbereitungen getroffen, um wenigstens Kernpersonal rasch entsenden zu können.<sup>5</sup> Gleichwohl wird es in den Teilnehmerstaaten weiterhin nicht leicht sein, für OSZE-Missionen geeignete Mitarbeiter schnell genug bereitzustellen. Sie sind nicht jederzeit verfügbar, wie militärische Einheiten, die als Ganze verlegt werden können. Die OSZE-Mitarbeiter müssen einzeln angeworben werden, sich aus ihrer bisherigen Beschäftigung lösen oder sich beurlauben lassen. Eine Verbesserung ist dadurch erreicht worden, dass viele OSZE-Teilnehmerstaaten nun Dateien von geeigneten Personen angelegt haben. Besser wäre es, eine Reserve von schnell einsetzbarem Personal zu haben. Dies könnten z.B. Angehörige der Auswärtigen Dienste sein, von denen nicht wenige die erforderlichen Regionalkenntnisse und Erfahrungen haben. Allerdings kann der deutsche Auswärtige Dienst nicht einmal die Personalreserve von zehn Prozent aufbauen, deren Notwendigkeit seit langem anerkannt ist. Er muß vielmehr

---

4 Vgl. dazu z.B. Max van der Stoep, Gedanken zur Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten als Instrument zur Konfliktverhütung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 429-449.

5 Vgl. dazu den Artikel von Márton Krasznai in diesem Band, S. 149-158.

Personal einsparen und kann sich deshalb immer weniger leisten, Mitarbeiter für OSZE-Missionen bereitzustellen. Besonders schwierig ist es, Polizisten in ausreichender Zahl für solche Missionen zu gewinnen, wie es sich derzeit im Kosovo erneut zeigt. Auch diesem Mangel könnte nur durch eine Personalreserve in möglichst vielen Teilnehmerstaaten abgeholfen werden.

Es ist immer wieder bedrückend zu erleben, wie schwierig es ist, die bescheidenen finanziellen Mittel für Maßnahmen zur Verhütung und friedlichen Lösung von Konflikten zu bekommen. Dies hat einen sehr banalen Grund: Die Mittel sind in den meisten Staaten aus den Haushalten der Außenministerien aufzubringen, die wegen ihres geringen Umfangs viel weniger Spielraum enthalten als die Verteidigungshaushalte. Es wäre deshalb eine wesentliche Verbesserung, wenn möglichst viele Staaten einen eigenen Haushaltstitel für Maßnahmen dieser Art einführen oder einen Fonds dafür bereitstellen würden, der immer wieder aufzufüllen wäre.

#### *OSZE und EU: neue Formen der Zusammenarbeit*

Die EU umfasst schon jetzt mehr als ein Viertel der OSZE-Teilnehmerstaaten. Ihre Mitgliedstaaten finanzieren den OSZE-Haushalt zu mehr als 60 Prozent. Nach Abschluss der laufenden Beitrittsrunde wird etwa die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten auch der EU angehören. Den Erklärungen, welche die Präsidentschaft vor allem im Ständigen Rat im Namen der EU abgibt, schließen sich bereits jetzt in der Regel alle oder die Mehrheit der assoziierten Mitglieder an. Trotzdem hat die EU bisher - nicht zuletzt wegen des schwerfälligen Abstimmungsverfahrens im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - innerhalb der OSZE nicht das Gewicht erlangt, das ihr zukommt. Die USA dagegen, die genau wissen, was sie wollen und wie sie es durchsetzen können, haben wesentlich mehr direkten Einfluss als ihrem Beitrag entspricht.

Indes ist der indirekte Einfluss der EU bereits jetzt groß und könnte noch besser genutzt werden. Es hat sich vor allem gezeigt, dass die Aussicht, in die EU aufgenommen zu werden, eine außerordentlich starke Triebkraft ist. In einer Reihe von Beitrittsländern wurden demokratische und wirtschaftspolitische Reformen in einem Tempo durchgeführt, das ohne den Anreiz einer künftigen Mitgliedschaft nicht zu erreichen gewesen wäre. In einigen Staaten - so in Ungarn - wurden befriedigende Minderheitenregime eingeführt. Die Regelung des Status der russischen Bevölkerung in Estland und Lettland, an welcher sowohl der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten als auch die OSZE-Missionen in beiden Staaten mitwirkten, wäre nicht so rasch vorangekommen, wenn die Regierungen beider Staaten nicht auf die EU-Beitrittsverhandlungen Rücksicht genommen hätten.

Für Staaten, denen der Beitritt zur EU eröffnet wurde, gibt es das Instrument der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das ihnen verbesserten Zu-

gang zu dem riesigen Markt der EU eröffnet und die Teilhabe an Förderprogrammen der EU erlaubt. Auch dies ist ein - wenn auch schwächerer - Hebel für Reformen. Die Staaten, die solche Verträge mit der EU schließen, nehmen Verpflichtungen auf sich, die im Wesentlichen mit den Normen der OSZE übereinstimmen.

Mit diesen und noch zu entwickelnden neuen Instrumenten sollte die EU nun gemeinsam mit der OSZE regionale Stabilisierungsstrategien entwickeln. Sie hat mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa - von Deutschland als EU-Präsidentschaft lanciert und unter die Auspizien der OSZE gestellt - ein Beispiel für eine solche Stabilisierungsstrategie konzipiert und auf den Weg gebracht. Als Anreiz für die Staaten der Region hat sie das Instrument der Stabilitätspartnerschaft entwickelt. Nur kommt diese Initiative sehr spät: nach vielen Jahren der Gewalt und entsetzlicher Verbrechen, vor allem in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo. Niemand kann beweisen, dass eine Initiative dieser Art, rechtzeitig begonnen, den Ausbruch der Gewalt hätte verhindern können. Die Chance dazu aber wäre wesentlich besser gewesen.

Sollte diese Chance nicht in krisenträchtigen Regionen, an deren Stabilität die EU ein starkes Interesse hat, rechtzeitig genutzt werden? In den Kaukasus-Staaten Georgien und Aserbaidschan ist es bereits Anfang der 90er Jahre zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen, bei denen innere und äußere Faktoren mit ursächlich waren. Der jetzige Zustand nach Einstellung der Kämpfe ist jedoch auf Dauer nicht haltbar. Die Verhandlungen über die Regelung dieser Konflikte haben noch nicht zu befriedigenden Lösungen geführt. Die Gefahr eines neuen Ausbruchs von Gewalt besteht. Unter Führung der EU und mit Beteiligung der Staaten der Region und ihrer Nachbarn sollte eine Stabilisierungsstrategie entwickelt werden, die den beteiligten Parteien Anreize für eine Einigung bietet. Die OSZE-Mission in Georgien und die OSZE-Büros in Baku und Eriwan sollten dafür genutzt werden. Über die Konfliktregelung hinaus wäre zu versuchen, einen Rahmen für regionale Kooperation zu schaffen.

Zentralasien findet bisher noch weniger Aufmerksamkeit als der Kaukasus. Der Bürgerkrieg in Tadschikistan ist beendet, die islamische Bewegung in einen Versöhnungsprozess einbezogen. Jedoch hat das Eindringen einer Gruppe islamischer Kämpfer von Tadschikistan nach Kirgisistan im Sommer 1999 das bestehende Konfliktpotential in Erinnerung gerufen. Mehr noch als im Kaukasus setzt jede Konfliktprävention eine bessere Verständigung und Kooperation der Staaten untereinander voraus, gegen die es in der Region noch Widerstände gibt. In der OSZE laufen seit der Außenministerkonferenz in Oslo im Dezember 1998 aktive Bemühungen, die regionale Zusammenarbeit zu fördern. Jedoch ist die OSZE allein dafür zu schwach. Die EU fördert mit dem Programm TRACECA regionale Transportsysteme. Das ist ein guter Ansatz, der ein Element der Regionalstrategie bilden könnte. Den Staaten der Region ist wichtig, dass sie bei der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus unterstützt werden.



Die EU hat nicht nur wirtschaftliche Anziehungskraft. Als ein einzigartiges Modell für die Überwindung nationaler Gegensätze entwickelt sie auch politische Ausstrahlung. Die Union beruht auf der Grundidee, dass ihre Mitglieder sich nicht mehr in einem Wettbewerb um Macht- und Vorherrschaft sehen. Vielmehr verfolgen sie ihre gemeinsamen Interessen durch gemeinsame Institutionen, auf die immer mehr Kompetenzen übertragen werden. Diese Grundidee wirkt gerade auf die Staaten anziehend, die in ihrer jüngsten Geschichte zwangsweise Mitglieder eines Staatenblocks oder gar Teile eines als fremd empfundenen Staates waren. Diese Staaten legen einerseits großen Wert auf ihren neu gewonnenen Spielraum, sehen andererseits aber auch, dass sie ihre Kräfte auf die Entwicklung ihrer Wirtschaft und auf den Aufbau neuer Institutionen konzentrieren sollten. Machtwettbewerb nach außen und Konflikte im Innern lenken davon ab und binden die Kräfte, die für die Reformen notwendig sind. Diese Staaten blicken auf die EU als neues, erfolgreiches Modell für die Beziehungen zwischen Staaten einer Region. Für die EU bietet sich die Chance, gestützt auf ihre wirtschaftliche Stärke und ihre politische Ausstrahlung und in Zusammenarbeit mit der OSZE durch Förderung demokratischer Reformen und regionaler Zusammenarbeit in ganz Europa und Zentralasien stabilisierend zu wirken. Diese Chance sollte sie nicht verpassen.