

João de Lima Pimentel

Gedanken über den "Kreis der 55"¹

Der "Kalte Krieg", der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs einsetzte und zwei verschiedene Konzepte der Wahrnehmung menschlicher Werte und der Rolle des Individuums und der Institutionen in der Gesellschaft (bzw. im Staat) einander gegenüberstellte, hatte eine tiefgreifende Teilung Europas zur Folge, die sich am anschaulichsten (bzw. in ihrer hässlichsten Form) in der Berliner Mauer manifestierte.

Der KSZE-Prozess entsprang dem Bedürfnis, Brücken zu schlagen und - trotz der unterschiedlichen Strategien, die hinter diesem Ansatz steckten - ein bestimmtes Maß an gegenseitigem Verständnis zwischen den Blöcken zu erreichen, um Stabilität und ein Minimum an Normalität sicherzustellen, bis die Geschichte eine Wende herbeiführen würde. Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 hielt das bestmögliche Ergebnis der Suche nach einem gemeinsamen Nenner fest. Gleichzeitig schuf die Schlussakte eine Basis und einen Bezugspunkt für spätere Entwicklungen, die allerdings so vom kommunistischen Block weder vorhergesehen wurden noch gewollt waren.

Sehr viel eher als auch nur einer der Unterzeichner der Helsinki-Schlussakte sich hätte träumen lassen, fiel die Mauer, in der die Schlussakte ein Fenster aufstoßen wollte, vollständig in sich zusammen. Was man zunächst als möglichen gemeinsamen Nenner für die kommenden Jahrzehnte aufgefasst hatte - nämlich die Schlussakte von Helsinki -, erwies sich in Wahrheit als erster Meilenstein eines wesentlich schneller verlaufenden Prozesses. Sie erwies sich als sehr viel mehr als ein "Konsolidierungsfaktor": Sie wurde zu einem politischen Banner, das entscheidend zum Zusammenbruch des Sowjetsystems beitrug, zu einer "Grundlagencharta" für neue, stabile und offene Beziehungen im Europa nach dem Kalten Krieg. Die Schlussakte leitete einen Prozess ein, der schließlich über die Länder, die sie unterzeichnet hatten, hinaus all jene umfasste, die aus dem Zerfall der Sowjetunion und der Auflösung des sozialistischen Jugoslawien hervorgingen und sich nun auf der internationalen Bühne wiederfanden.

Die 1990 unterzeichnete Charta von Paris bestätigte in logischer Konsequenz die Weiterentwicklung der in Helsinki formulierten und vereinbarten Prinzipien und Verpflichtungen, indem sie die Unteilbarkeit von Stabilität anerkannte. Der nun einsetzende Prozess der Institutionalisierung der *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit führte 1994 in Budapest zu ihrer Umwandlung in die *Organisation* für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die OSZE, als eine wohlgeordnet *politische* Institution (noch?) ohne eigene Völkerrechtssubjektivität. Die ausdrückliche Bezugnahme auf ihre Funktion

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

im Zusammenhang mit Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen in verschiedenen OSZE-Dokumenten ist jedoch zweifelsohne ein Hinweis auf die Rolle, die die OSZE tatsächlich in dem Gebiet, das die Territorien ihrer 55 Teilnehmerstaaten bilden, übernommen hat: die Rolle einer Regionalorganisation. Der Istanbul Gipfel hat dieses Verständnis im Jahre 1999 weiter konkretisiert, indem er die spezifische Rolle und den besonderen Wert der OSZE im komplexen Geflecht internationaler Organisationen und Institutionen, die im selben geopolitischen Kontext tätig sind, festhielt. In der Plattform für kooperative Sicherheit haben sich die Teilnehmerstaaten dazu verpflichtet, die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geist der Partnerschaft weiter zu stärken.

Die vier wichtigsten Organisationen bzw. Institutionen, die derzeit auf der Suche nach ihrem "Platz" im europäischen, asiatischen und amerikanischen geopolitischen Kontext der "55" sind, sind unschwer auszumachen: die Europäische Union, der Europarat, die NATO (und mit ihr der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat) und die OSZE. Bei der Gestaltung dieses Prozesses werden die einzelnen Staaten, die sowohl innerhalb der Organisationen handeln als auch von außen auf sie einwirken, auch weiterhin als solche eine Schlüsselrolle spielen. Sicherlich wird die weitere Entwicklung der trilateralen Beziehungen zwischen den USA, der EU und Russland künftig einen der wichtigsten Faktoren darstellen. Die EU-Mitglieder, auch die gewichtigeren unter ihnen, sind gut beraten, ihren Einfluss verstärkt über die Union geltend zu machen, wollen sie nicht Gefahr laufen, einen großen Teil ihres Einflusspotentials zu verspielen. Das gilt *mutatis mutandis* auch für zukünftige Mitglieder der EU.

Die Europäische Union stellt ein ganz besonderes und neues Modell einer Regionalorganisation dar. Sie geht in Wahrheit über das klassische Verständnis einer internationalen Organisation hinaus und befindet sich in einem beispiellosen Stadium der Integration und der Wahrnehmung gemeinsamer Kompetenzen von auf internationaler Ebene handelnden Staaten. Betrachten wir diese Tatsache sowie die mögliche Weiterentwicklung zu noch tiefer greifender Integration und Institutionalisierung, den Umstand, dass die EU sich in absehbarer Zukunft über fast ganz West- und Mitteleuropa - und möglicherweise auch über den Balkan - erstrecken wird, sowie die noch offene Frage ihrer zukünftigen Ostgrenzen - betrachten wir all diese Elemente im Zusammenhang, so veranlasst uns das zu folgender Prognose: Was immer die EU in institutioneller Hinsicht zu werden gedenkt und wem auch immer sie die Mitgliedschaft anbietet - sie wird letztendlich zu einem der stärksten Bestimmungsfaktoren bei der Gestaltung des zukünftigen Netzwerks aus Regionalorganisationen in der sich über den euro-asiatisch-amerikanischen "Kreis der 55" ausdehnenden nördlichen Hemisphäre werden.

Fraglos wird die weitere Entwicklung des "klassischen Herzstücks" der euroatlantischen (euro-amerikanischen), euro-russischen und amerikanisch-russischen Beziehungen erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung der EU

selbst haben, die sich von der Wirkung ihrer internen Faktoren unterscheiden. Es gibt hierbei keine singulären, eindimensionalen Einflüsse. Wahrscheinlich aber werden sich die Auswirkungen des gemeinsamen Handelns der Union auf das gesamte Gebiet als ebenso stark erweisen wie die Beiträge aller anderen Akteure zusammengenommen. Die Möglichkeiten, den Entscheidungsprozess innerhalb der Union von außen zu beeinflussen, haben sich seit dem Ende der sowjetischen Bedrohung erheblich reduziert. Die EU-Mitgliedstaaten werden letztendlich frei - wenn auch natürlich nicht frei von den Widersprüchen ihrer eigenen Interessen und Visionen - über die Zukunft der Union und somit unausweichlich auch über die Gesamtregion entscheiden bzw. mitentscheiden.

Im besonderen Kontext der OSZE (und des Europarats) erhöht die bereits weit entwickelte enge Zusammenarbeit zwischen den Ländern der EU, der EFTA und Kanada die Handlungsfähigkeit dieser gleichgesinnten Gruppe generell. Vielleicht wird sich die Ukraine in naher Zukunft auf ihrem Weg "nach Europa" diesem informellen Club anschließen.

Als zweiter wichtiger Faktor, der das künftige Netz internationaler Institutionen in unserer Region gestalten wird, lässt sich unschwer die NATO bzw. ihre weitere Entwicklung ausmachen, und zwar sowohl aufgrund ihres Reform- und Erweiterungsprozesses als auch infolge der Art der Beziehungen, die sie letztendlich zu Russland und zur Ukraine und in geringerem, aber keinesfalls zu vernachlässigendem Umfang zu den Staaten des Kaukasus und Zentralasiens entwickeln wird. Auch hier werden die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union eine zentrale Rolle spielen.

Der nächste wichtige Akteur in diesem Kontext ist Russland, das die zuvor genannten Faktoren gleichermaßen beeinflusst wie von ihnen beeinflusst wird. Es gibt kaum einen Grund daran zu zweifeln, dass Russland sich letztendlich vollständig in das gesamteuropäische Sicherheitsmodell integrieren wird ohne jedoch einige seiner charakteristischen Eigenheiten, die auf seine Ursprünge und sein kulturelles Erbe zurückzuführen sind, aufzugeben. Und das ist auch gut so.

Die Frage muss wohl eher lauten, wie lange es dauern wird, bis Russland sich im Innern stabilisiert hat, um dann seine neue Rolle sowohl im euro-asiatischen und im euro-amerikanischen Kontext als auch global behaupten zu können. Über das Tempo und den Weg dorthin kann letztendlich nur Russland allein entscheiden.

Die Staaten des Kaukasus und Zentralasiens schließlich vervollständigen den Kreis der Akteure. Sie stehen zwar noch unter dem Einfluss der Entwicklung in Russland und deren Tempo, gewinnen aber zunehmend an Eigengewicht und handeln aus eigenen Interessen heraus. Die Bestimmung ihres zukünftigen Platzes innerhalb der und ihres Beitrags zu den euro-asiatisch-amerikanischen Beziehungen innerhalb des "Kreises der 55" bedarf daher gesonderter Überlegungen.

Die OSZE und der Europarat sind aufgerufen, eine ganz besondere Rolle auf jeweils unterschiedlichen Ebenen zu übernehmen. Während die Einzelstaaten, die Europäische Union und die NATO - im Rahmen ihrer jeweils spezifischen Handlungsmöglichkeiten - die ausschlaggebenden Faktoren und Entscheidungsträger bei der Gestaltung des gesamtregionalen Institutionennetzes sein werden, sollten sich die OSZE und der Europarat darauf konzentrieren das sicherzustellen, was sie als vorerst einzige "allumfassende" (der Europarat als das weitere europäische Gebiet, die OSZE als den gesamtregionalen "Kreis" umfassende) Organisationen am besten zu diesem Prozess beitragen können.

Die beiden Organisationen sind aus unterschiedlichen Strategien hervorgegangen, zu verschiedenen Zeiten und mit unterschiedlichen politischen Zielen. Die Geschichte hat sie jedoch einander näher gebracht. Die Umstände sind bekannt. Der Teilnehmerkreis bzw. der Kreis der Mitglieder überschneidet sich zu einem großen Teil und im Mittelpunkt ihrer Aktivitäten ist das gemeinsame Bemühen zu erkennen, zum Aufbau inner- und zwischengesellschaftlicher Beziehungen beizutragen, die auf den Prinzipien der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und den jüngsten Entwicklungen im Völkerrecht basieren. Genau das sind die Bereiche, in denen beide Institutionen zweifellos die führenden Einrichtungen zur Kodifizierung neuer Standards und Verfahren innerhalb der Staatengemeinschaft sind.

Bei der erwünschten Weiterentwicklung eines koordinierten Vorgehens und möglicherweise einer klareren Definition von Regelungen und Kompetenzen - wobei wiederum letztendlich die Europäische Union ausschlaggebend sein wird - sollten der Europarat und die OSZE eine interaktive, koordinierte und sich gegenseitig verstärkende Rolle im Geiste der Plattform für kooperative Sicherheit beibehalten: die OSZE als die umfassende regionale, zwischenstaatlich-politische Ebene, der Europarat als Förderer der internationalen Angleichung der Rechtssysteme und -institutionen, der sich vor allem mit den Fragen beschäftigt, die unter das Regime der unter seiner Federführung vereinbarten Konventionen fallen.

Auf dem gegenwärtigen Stand der Dinge und angesichts der unterschiedlichen Möglichkeiten zur Entwicklung eines Gesamtnetzes von Institutionen des euro-asiatischen und des euro-amerikanischen "Kreises" sollten die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten sich gemeinsam darauf konzentrieren, die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen weiterzuentwickeln. Weitere Erklärungen grundsätzlicher Art sind überflüssig. Diese Rolle gebührt einzig und allein der OSZE.

In dieser Hinsicht sollte man es nur natürlich finden und als durchaus positiv betrachten, dass die Organisation noch eine ganze Weile als eine "in der Entwicklung befindliche" Organisation agieren wird. Ihre Rolle als "die" gesamtregionale Organisation führt in logischer Konsequenz zu der Schlussfolgerung, dass sie höchstwahrscheinlich als letzte der einschlägigen Institutio-

nen ihre endgültige Gestalt in einer Region finden wird, in der die politischen, sicherheitsrelevanten und wirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren noch geklärt werden müssen.

Während man der Konsolidierung einer endgültigen gesamtregionalen Regelung (nach Kapitel VIII der VN-Charta) mit großen Hoffnungen entgegenseht, wird die Weiterentwicklung der konkreten Aufgaben der OSZE - Konfliktprävention, Krisenmanagement sowie die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt - den Zeitplan und die Entwicklungsparameter der institutionellen Architektur der OSZE vorgeben.

Die Entwicklung der operativen Rolle der OSZE ist eines der wichtigsten Merkmale ihrer Anpassung an die neuen Herausforderungen. Die konsequente Schaffung einer institutionellen Basis, die Stärkung der operativen Fähigkeiten und der Ausbau der Aktivitäten vor Ort haben die Weiterentwicklung der Organisation in den letzten Jahren entscheidend geprägt.

Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Einführung der jüngsten OSZE-Institution - derjenigen des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit - noch nicht einmal vier Jahre zurückliegt.

Feldoperationen sind heute eine der größten Stärken der OSZE. Diese neue "Dimension" als Organisation vor Ort zeigt das Potential der OSZE zur flexiblen und kostengünstigen Weiterentwicklung und Anpassung.

Die Identifizierung neuer Risiken und Herausforderungen gehört zu den ständigen Aufgaben der Organisation. So hat z.B. die allgemein verbreitete Erkenntnis, dass Sicherheit und Wohlstand Hand in Hand gehen, die OSZE dazu veranlasst, ihre ökonomische und ökologische Dimension zu überprüfen, um ihre eigenen Fähigkeiten zur Behandlung dieser Themen zu straffen, indem sie sich auf Gebiete konzentriert, für die sie besonders geeignet ist, so z.B. die Identifizierung von Bedrohungen oder ihr Wirken als Katalysator für die internationale Zusammenarbeit. Daraus könnte sogar ein neues institutionelles Instrument hervorgehen.

Die OSZE hat sich auch als fähig erwiesen, auf die verschiedenen und komplexen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet durch verstärkte und engere Kooperation und Koordination mit ihren internationalen Partnern zu reagieren.

Die OSZE verfügt über ein Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Diese Institution wurde 1992 ins Leben gerufen und ist das für Verhandlungen und Beratungen über Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit und Stabilität in Europa zuständige Gremium der OSZE.

Generell hat diese Institution ihre Aufgaben sehr erfolgreich wahrgenommen. Beleg dafür sind die Verhandlung und Verabschiedung verschiedener Dokumente zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, darunter die verschiedenen Versionen des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten von Sicherheit sowie die Stabilisierungsmaßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen. Im Verlaufe des Jahres 2000 verhandelte

und verabschiedete das FSK darüber hinaus ein richtungsweisendes Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen.

Dennoch wird sich das Forum für Sicherheitskooperation den neuen Sicherheitsbedingungen in Europa und den daraus resultierenden Entwicklungen innerhalb der OSZE, u.a. der bereits hervorgehobenen stetigen Weiterentwicklung der operativen Aktivitäten der OSZE, d.h. der Missionen, anpassen müssen. Sein Beitrag und seine Hauptrolle bei der Verhandlung von Maßnahmen im Bereich Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie bei der Überwachung und Implementierung vereinbarter Maßnahmen sollte dabei erhalten bleiben.

Der bereits in die Wege geleitete Meinungs-austausch über die zukünftige Rolle des FSK könnte zu einem weiteren wichtigen Beitrag zur Klärung der zukünftigen institutionellen Struktur der OSZE führen.

Das ursprüngliche Modell der drei Körbe, das den KSZE-Prozess von Anfang an strukturiert hat, könnte sich letztendlich als die beste "Matrix" für eine politisch gereifte OSZE erweisen - einer OSZE, die sich im fortgeschrittenen Stadium der Institutionalisierung befindet, den Wandel von einer "Konferenz" in eine Regionalorganisation widerspiegelt und die das Konzept umfassender kooperativer Sicherheit noch effektiver umsetzt. Die Diskussion ist eröffnet...

Zur Unterstützung und Beratung des Ständigen Rates bei der Wahrnehmung seiner beschlussfassenden Kompetenzen und seiner Lenkungs-funktion könnte ein System von Ausschüssen ins Auge gefasst werden. Jeder dieser Ausschüsse könnte sich mit Fragen befassen, die jeweils einem der ursprünglichen Körbe zugeordnet sind, sowie mit finanziellen und administrativen Angelegenheiten. Die Parlamentarische Versammlung erweist sich zunehmend als wichtiger Förderer der OSZE-Aktivitäten und als relevanter politischer Faktor in Form der Beteiligung der nationalen parlamentarischen Komponenten im Rahmen der Organisation. Davon kann die OSZE nur profitieren.

Eine letzte Bemerkung: Die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten haben das Interesse von Staaten außerhalb ihres Gebietes an der Erkundung und möglicherweise Nachahmung - *mutatis mutandis* - zumindest einiger Aspekte unseres Modells geweckt. Die Welt außerhalb der "55" wird nicht nur von den Ereignissen und politischen Entscheidungen in unserem geopolitischen Kontext beeinflusst, sondern hat ebenso - zuweilen heftige - Auswirkungen auf die Sicherheitsprobleme im OSZE-Gebiet. Die Zusammenarbeit der OSZE mit Ländern außerhalb ihres eigenen Gebietes (also mit der Mittelmeerregion und Asien) sollte dementsprechend weiterverfolgt und ausgebaut werden, auch im Hinblick auf eine genauere Definition dessen, was der Status als "Kooperationspartner" oder als "Beobachter" bedeutet.