

Ursel Schlichting

Vorwort

Steckt die OSZE in einer Krise? Das war die in den vergangenen Monaten wohl am häufigsten gestellte Frage, nachdem es den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten beim Ministerratstreffen in Wien im November des Jahres 2000 nicht gelungen war, sich auf eine gemeinsame Abschlusserklärung zu einigen - ein einmaliger Vorgang in der Geschichte der OSZE. Welches sind die Ursachen dafür, das erstmals in grundlegenden Fragen kein Konsens hergestellt werden konnte? Welche Auswirkungen hat der Ausgang des Wiener Ministerratstreffens auf die zukünftige Politik und die Arbeit der Organisation? Welche Auswirkungen hat er auf die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten? Im ersten Abschnitt des vorliegenden Jahrbuches werden diese Fragen einer gründlichen Analyse unterzogen. Die Autoren versuchen nicht nur, Antworten darauf zu finden, sondern zeigen darüber hinaus mögliche Lösungen und Perspektiven für die Zukunft auf. Noch unter dem Eindruck der Ergebnisse des Wiener Ministerratstreffens hatte der rumänische Außenminister und Amtierende Vorsitzende der OSZE des Jahres 2001, Mircea Geoana, unmittelbar zu Beginn seiner Amtszeit eine Debatte über Maßnahmen zur Stärkung der OSZE, über möglicherweise notwendige Veränderungen auf der Agenda der Organisation oder in ihrer Arbeitsweise angeregt, wie er in seinem Geleitwort zu diesem Band ausführt. An dieser Debatte beteiligen sich insbesondere auch die Beiträge aus den Niederlanden und aus Dänemark im Kapitel über die Interessen der OSZE-Teilnehmerstaaten.

Andere konkrete Fragen, die wir uns und den Autorinnen und Autoren in diesem Jahr stellten, lauteten: Misst die internationale Gemeinschaft mit zweierlei Maß, wenn es um Menschenrechte und politische Interessen geht? Spielen Frauen eine besondere Rolle bei der Konfliktverhütung, bei der Krisenbewältigung und bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt? Kann die OSZE eine maßgebliche Rolle im Zusammenhang mit dem Problem Flucht und Vertreibung spielen? Wie steht es um die demokratische zivile Kontrolle von Streitkräften im OSZE-Gebiet? Was steht der Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags im Wege? Welche Bedeutung haben vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nach dem Ende des Kalten Krieges?

Als mindestens genauso spannend erwiesen sich jedoch diejenigen Fragen, die nicht explizit gestellt worden waren, die sich aber ganz offensichtlich aus der Beschäftigung mit den einzelnen Themen ergaben. Sie ziehen sich wie ein roter Faden durch zahlreiche Beiträge und spiegeln eine offenbar (stets) aktuelle Diskussion wider: Zum einen handelt es sich dabei um die "alte" Frage nach einer Verrechtlichung der OSZE. Zum anderen stellt sich mit der Zunahme der vielseitigen operativen Aufgaben und praktischen Tätigkeiten

der OSZE in den Krisen- und Konfliktgebieten, insbesondere in der menschlichen Dimension, immer häufiger die Frage: Ist die OSZE als eine *Regierungsorganisation*, die naturgemäß Rücksicht auf nationale Interessen nehmen muss bzw. die infolge des Konsensprinzips in ihrem Entscheidungsprozess gar nicht umhin kommt, diesen Rechnung zu tragen, für die Erfüllung einiger der Aufgaben, die sich selbst gestellt hat, überhaupt geeignet?

Was die Verrechtlichung anbelangt, so wird sie noch immer kontrovers diskutiert; allerdings sind die Stimmen in der Überzahl, die auf die Vorteile "nur" politisch verbindlicher Vereinbarungen verweisen: Letztere kommen deutlich schneller zustande, der Verhandlungsprozess ist kürzer, der Ratifizierungsprozess entfällt und sie gehen oftmals inhaltlich wesentlich weiter als konsens- oder zumindest mehrheitsfähige rechtlich verbindliche Vereinbarungen, die vielleicht nicht einmal größere Wirkung zeigen würden. Hans-Joachim Heintze bringt dies auf den Punkt, indem er darauf hinweist, dass die häufig anzutreffende Ansicht von Staaten, die vermeintlich geringere Bindungswirkung der OSZE-Dokumente lasse mehr Spielraum zur Wahrung politischer Interessen, in eigentümlichem Widerspruch zur Sprengkraft dieser Vereinbarungen im Zuge des KSZE-Prozesses stehe, da sie den politischen Spielraum beispielsweise der sozialistischen Staaten seinerzeit offenbar weit stärker einschränkten als völkerrechtliche Verträge, die in der öffentlichen Wahrnehmung eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben.

Die Frage nach den Vor- und Nachteilen einer Regierungsorganisation, noch dazu einer Organisation mit umfassender Aufgabenstellung, stellt sich beispielsweise im Zusammenhang mit Menschenrechtsfragen, staatlicher Minderheitenpolitik, Fragen der Gleichberechtigung von Mann und Frau oder auch bei Umweltschutzproblemen - und ganz generell mit Blick auf das Verhältnis zu nichtstaatlichen Organisationen, auf die Zusammenarbeit mit ihnen, aber auch auf die mögliche Konkurrenz. Es liegt auf der Hand, dass auf bestimmte Themenbereiche spezialisierte, nichtstaatliche Organisationen Kritik konkreter und deutlicher formulieren und auch artikulieren und damit auf Missstände entschiedener hinweisen können als eine staatliche Organisation, die zahlreiche unterschiedliche Interessen, Befindlichkeiten und Ansichten miteinander in Einklang bringen muss, die sich darüber hinaus auf vielen verschiedenen Gebieten zur Zusammenarbeit verpflichtet hat und für deren Entscheidungen der Konsens ihrer Mitglieder Voraussetzung ist. Ist es auf lange Sicht von Vorteil, die politischen und wirtschaftlichen Gesamtzusammenhänge im Auge zu behalten, oder erfordert dies zu viele Kompromisse? Gilt hier vielleicht dasselbe wie im Falle der rechtlichen Unverbindlichkeit, dass nämlich die scheinbar unverbindlichere und zurückhaltendere Herangehensweise letzten Endes doch größere Wirkung hat? Verpflichtet nicht gerade die Mitgliedschaft jeden einzelnen Staat zur Anerkennung und Umsetzung einmal akzeptierter Prinzipien? Die Möglichkeit, Probleme auf Regierungsebene zu thematisieren, ist ebenfalls eher ein Vorteil als ein Nachteil. Die u.U. politischen Gesamtzusammenhängen Rechnung tragende,

vielleicht taktisch kluge Zurückhaltung bei der Kritik an offensichtlichen Missständen birgt natürlich umgekehrt die Gefahr des Glaubwürdigkeitsverlusts, wenn man beispielsweise angesichts eklatanter Menschenrechtsverletzungen - wie Randolph Oberschmidt formuliert - lieber nach der Prämisse verfährt, dass es immer noch besser ist, sich mit der äußerst eingeschränkten Möglichkeit zur Einflussnahme in Form von Alibiveranstaltungen zu begnügen, als sich durch Fundamentalkritik dieser Einflussmöglichkeit zu berauben.

Die angesprochene Gratwanderung zwischen der Kritik an Missständen und der Rücksichtnahme auf nationale Interessen der Teilnehmerstaaten, das Problem von Überschneidungen und Doppelarbeit sowie die mögliche Konkurrenz mit NGOs, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen, gelten insbesondere für die Arbeit des OSZE-Medienbeauftragten, für Projekte im Wirtschafts- und Umweltbereich sowie für die vielfältigen Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte. Sie gelten aber auch für die Arbeit der Missionen vor Ort.

Hier gibt es im Übrigen eine Veränderung in der Darstellung der Missionen in den Jahrbüchern: Bislang wurden im Zweijahresrhythmus möglichst alle oder doch der größte Teil der Missionen vorgestellt und der Fortgang ihrer Arbeit dokumentiert. Angesichts der in den letzten Jahren sprunghaft gestiegenen Zahl der Langzeitmissionen und anderer Formen der Präsenz vor Ort haben wir uns entschieden, jeweils nur noch eine begrenzte Auswahl von Einsätzen vor Ort zu präsentieren, dies dafür aber in jedem Jahr. Das vorliegende Jahrbuch konzentriert sich dabei auf die Missionen im Kosovo und in Kroatien, auf die OSZE-Präsenz in Albanien sowie auf die Unterstützungsgruppe in Tschetschenien. Darüber hinaus werden die Konfliktkonstellation in Zentralasien, der Stand der Konfliktbearbeitung in Georgien sowie der dortige politische Hintergrund beleuchtet. Auch der Beitrag über Turkmenistan im vorangehenden Kapitel befasst sich mit der Arbeit der OSZE vor Ort. Der gründlichen Ausbildung und Schulung zukünftiger Missionsmitglieder, deren Bedeutung eigentlich erst seit dem Scheitern der Kosovo-Verifizierungsmission richtig erfasst wurde, ist auch in diesem Jahrbuch - wie in den Vorjahren - wieder ein eigener Beitrag gewidmet. Im Rahmen von Konfliktprävention und -nachsorge gewinnen internationale Polizeimissionen zunehmend an Bedeutung. Insbesondere die Ausbildung von Polizeibeamten im Kosovo ist darüber hinaus Ausdruck eines Prinzips der Konfliktbearbeitung durch die OSZE, das sich alle Missionen vor Ort zu eigen gemacht haben: Sollen Frieden, Stabilität und Sicherheit in einem Land oder in einer Region von Dauer sein, müssen die Menschen vor Ort in die Lage versetzt werden, Konflikte und Probleme in Zukunft aus eigener Kraft mit Hilfe demokratischer Traditionen und Institutionen friedlich zu lösen.

Ist die Rückkehr Jugoslawiens in den Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten der Auftakt für eine friedlichere Zukunft in Südosteuropa oder ist die unerwartete Eskalation des Konflikts in Mazedonien seit Beginn dieses Jahres noch für

längere Zeit symptomatisch für die Situation in dieser Region? Auch in diesem Zusammenhang stellt sich - genauso wie in Zentralasien - seit längerem die Frage nach einer Regionalstrategie.

Überschneidungen und Doppelarbeit, Konkurrenz und Kooperation ergeben sich nach wie vor auch mit anderen internationalen Organisationen, wie insbesondere am Beispiel der Rolle der OSZE im Vergleich zum UNHCR und beispielsweise zum IKRK bei der Beschäftigung mit der Vertreibungs- und Flüchtlingsproblematik deutlich wird. Die Rezepte lauten hier nach wie vor Kooperation und Koordination nach Maßgabe der komparativen Vorteile.

Wird inzwischen in Bezug auf NGOs nicht nur über deren Unterstützung durch die OSZE, sondern zuweilen sogar über ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen innerhalb der Organisation nachgedacht, so ist Letzteres für die Parlamentarische Versammlung der OSZE mehr als plausibel, will die Organisation sich nicht längerfristig dem Vorwurf eines Demokratie- oder Legitimitätsdefizits aussetzen. Auch hier stellt sich wiederum die Frage nach dem Wesen und dem Selbstverständnis einer *Regierungsorganisation*, die die Bedeutung der Parlamentarischen Versammlung in Istanbul inzwischen immerhin offiziell gewürdigt hat. Konkrete Vorschläge zu einer Reform der OSZE scheinen derzeit in erster Linie Details wie beispielsweise die Umstrukturierung des Sekretariats zu betreffen. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch die Geschichte des Konfliktverhütungszentrums, das in diesem Jahr sein zehnjähriges Bestehen feiert.

Schließlich liegt ein weiterer Schwerpunkt in diesem Jahr auf der "asiatischen Dimension" der OSZE. Die Frage nach der Übertragbarkeit einzelner Merkmale und Verfahren der OSZE, beispielweise der KSZE- bzw. OSZE-typischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen auf Länder und Regionen außerhalb der OSZE steht dabei im Mittelpunkt.

"Die Diskussion ist eröffnet", heißt es in einem der Beiträge. Die Autorinnen und Autoren des vorliegenden Jahrbuches beteiligen sich an ihr mit vielfältigen Ideen, Vorschlägen und manchmal kontroversen Meinungen. Sie tragen damit dazu bei, die OSZE gleichzeitig transparenter und sichtbarer zu machen, das immer noch erhebliche Informationsdefizit in der Öffentlichkeit über diesen Grundpfeiler europäischer Sicherheit allmählich abzubauen und die Organisation selbst dadurch zu stärken. Ihre Beiträge geben dem Jahrbuch ein unverwechselbares Profil, wofür wir uns an dieser Stelle bei allen Autorinnen und Autoren herzlich bedanken.