

Reinhard Bettzuege

Die OSZE des 21. Jahrhunderts - Aufbruch zu neuen Ufern?

Wo steht die OSZE?

Oberflächlich betrachtet geht es der OSZE zu Beginn des neuen Jahrhunderts gut: Sie funktioniert im Rahmen ihrer Möglichkeiten, sie konnte ihren Aufgabenbereich regional und thematisch in den letzten Jahren beträchtlich erweitern, sie verfügt über rund 20 effiziente Missionen mit rund 4.000 Mitarbeitern vor Ort, sie hat das neue Feld der Grenzbeobachtung erfolgreich gemeistert und sie schickt sich an, eine neue Säule ihrer Arbeit im Polizeiwesen zu etablieren. Im OSZE-Gebiet der 55 Teilnehmerstaaten besteht genügend Handlungsbedarf in allen drei „Körben“ der Schlussakte von Helsinki. Die Durchführung von Wahlen auf dem Balkan allein ist zu einer beständigen Herausforderung geworden. Die Implementierung der militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) funktioniert ausnehmend gut. Auf dem Gipfeltreffen von Istanbul kurz vor der Jahrhundertwende markierte die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta einen vorläufig letzten Höhepunkt in der Geschichte der OSZE als normsetzende sicherheitspolitische Organisation.

In der Gipfelerklärung von Istanbul hatten die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten erklärt: „Wir haben heute eine Charta für europäische Sicherheit verabschiedet, um die Sicherheit und Stabilität in unserer Region zu stärken und die operativen Fähigkeiten unserer Organisation zu verbessern (...) Wir brauchen den Beitrag einer gestärkten OSZE, um den Risiken und Herausforderungen im OSZE-Gebiet zu begegnen (...) Auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit, die wir als Teil unserer Charta angenommen haben, werden wir eng mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen zusammenarbeiten.“¹

Dieser Gedanke, nämlich die nachhaltige Stärkung der OSZE, ist nach Istanbul nicht recht vorangekommen: Während der österreichischen Präsidentschaft im Jahre 2000 geriet die OSZE in eine unverschuldete Krise, die in Meinungsverschiedenheiten über Art, Umfang und Schnelligkeit der Erfüllung der Istanbuler Verpflichtungen ihren Ausgang nahm und von Russland dazu benutzt wurde, eine umfassende Reform der Organisation im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur einzufordern. Insbesondere die geographische Unausgewogenheit, ein Ungleichgewicht zwischen West und Ost,

¹ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 441.

wurde beklagt; nur der postsowjetische Raum sei unter ständiger kritischer OSZE-Beobachtung, nicht aber die anderen sicherheitsrelevanten Phänomene im Westen des Geltungsbereichs der Schlussakte von Helsinki, wie der Konflikt in Nordirland, der baskische Terror, die Ausländerfeindlichkeit in Westeuropa, das Problem des Menschenhandels in den Empfängerländern, Extremismus und Separatismus, die Lage der Minderheiten, Migrationsprobleme oder das große Thema Terrorismus.

Bei der Schließung der beiden Missionen im Baltikum, in Riga und Tallinn, im Januar 2002 - gegen den Willen der Russischen Föderation - trat dieser Unmut besonders deutlich zu Tage, da in den Augen Moskaus genau die beiden OSZE-Missionen geschlossen wurden, die einzig und allein für russische Belange, nämlich die Rechte der russischen Minderheiten in Lettland und Estland, eingerichtet worden waren. Eine lange Debatte über die Ungleichgewichtigkeit des Haushalts folgte und lähmte die OSZE bis in das Frühjahr 2002 hinein.

Schließlich wurde das Denken und Handeln im Kreis der 55 Ständigen Vertreter im Ständigen Rat der OSZE in Wien aber von anderen Überlegungen geprägt, die alle mit den Folgen des 11. September zu tun hatten: Die Bereitschaft wuchs auf allen Seiten, die Vorteile der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus in vollem Umfang zu nutzen, sich den Herausforderungen dieses Phänomens nicht zu verweigern, sondern vielmehr anzuerkennen, dass Europa und Nordamerika enger zusammenrücken müssten, um die eigene Zivilisation bewahren zu können. Nachdem man noch zu Beginn des Jahres aus russischem Munde ironische Fragen nach dem Todesdatum der OSZE gehört hatte, klang es jetzt anders: Präsident Putin lobte in einer Rede in Almaty die OSZE als eine strategisch wichtige Organisation in Europa.

Die Erklärung des Ministerrats von Bukarest vom 3./4. Dezember 2001 hatte diese Entwicklung bereits angedeutet; parallel zu ihr waren der Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus und der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet worden. In der Erklärung des Ministerrats findet sich in Absatz 8 eine entscheidende Weichenstellung, die das Gesicht und die Zukunft der OSZE wesentlich verändern könnte, vorausgesetzt, der politische Wille dafür ist bei allen Teilnehmerstaaten vorhanden. Dort heißt es: „Wir bestätigen unsere Entschlossenheit, auf Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert einzugehen. Wir ersuchen den Ständigen Rat, für die OSZE eine Strategie auszuarbeiten, damit sie das Ihre zur Abwendung dieser Bedrohungen beitragen kann. Wir ersuchen das Forum für Sicherheitskooperation um einen eigenen Beitrag im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs und seines Mandats.“² Ganz offenbar geht dieser Wortlaut, der von den USA und Russland gleichermaßen akzeptiert wurde, auf die Unterredungen zwischen den Präsidenten Putin und Bush

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 435-466, hier: S. 437.

in Crawford/Virginia zurück, die wenige Tage vor dem Bukarester Ministerratstreffen stattgefunden hatten. Dieser Absatz stellt nicht mehr und nicht weniger dar als den Auftrag, eine neue Wegbeschreibung, eine neue Positionierung für die Organisation zu finden, die sie für das 21. Jahrhundert fit und nutzbar macht. Der portugiesische Vorsitz hat im Sommer 2002, vielleicht gerade wegen der Vorgespräche der beiden Präsidenten, die Ständigen Vertreter Russlands und der USA in Wien damit beauftragt, einen ersten Entwurf zu unterbreiten, wie diese Perspektive aussehen könnte. Alle anderen Staaten sind gehalten, ihre eigenen Überlegungen beizusteuern, um hier so bald wie möglich, vielleicht schon beim Ministerratstreffen in Porto im Dezember 2002, zu einer ersten Orientierung bzw. zu konkreten Arbeitsaufträgen in Form von Ministerratsbeschlüssen zu gelangen. Nun wird man sich dieser Aufgabe nicht entledigen können, indem man lediglich neue diplomatische Formeln sucht, die das Problem verschleiern, nicht aber einer Lösung zuführen. Hier kann es nicht darum gehen, in unverbindlicher Form neue Erwartungen zu fixieren, sondern diese müssen konkret benannt werden. Dies ist der Zeitpunkt, zu dem man dem Mut aufbringen müsste, einen möglichen Quantensprung nach vorn zu wagen, der nicht nur zur Revitalisierung der OSZE führen würde, sondern ihr die politische Grundlage geben würde, die ihr als der einzigen umfassenden europäischen Sicherheitsorganisation zukommt. Keine andere Organisation in Europa hat nämlich den Vorzug, die beiden nordamerikanischen Demokratien mit allen europäischen Staaten zu verknüpfen, bis hin zu den Teilnehmerstaaten in Zentralasien, die gewährleisten, dass die OSZE heute eine gemeinsame Grenze mit China hat. Nimmt man das große Interesse der OSZE-Partnerländer Japan, Südkorea und Thailand hinzu, so ist plötzlich der alte Traum einer Sicherheitszone in der nördlichen Hemisphäre, die von Vancouver bis Wladiwostok reicht, zum Greifen nahe. Weit hergeholt ist das nicht, denn die OSZE ist als unverzichtbares Instrument der zivilen Krisenprävention mit ihrem normativen Acquis und ihren gut entwickelten operativen Fähigkeiten anerkannt. Sie ist im sicherheitspolitischen Umfeld nicht statische Selbstverständlichkeit, sondern muss jederzeit in einem neuen Umfeld verankert werden. Der Blick für ihr Potential und ihren komparativen Vorteil gegenüber anderen internationalen Organisationen, auch EU, NATO und Europarat, darf nicht verstellt werden: Die Flexibilität und Schnelligkeit ihrer Verfahren, die gleichberechtigte Einbindung ihrer Teilnehmerstaaten, ihre regionale und operative Handlungsfähigkeit gerade dort, wo andere sicherheitspolitische Akteure eben keine Fähigkeiten aufzuweisen haben oder sich politisch nicht engagieren wollen, und ihre breite Wirkung in die Zivilgesellschaften hinein sprechen eine überzeugende Sprache.

Man kann der OSZE auch keine Negativbilanz vorhalten. Vielmehr kann sie für das Jahr 2001 insgesamt auf durchaus respektable Ergebnisse zurückblicken. Sie hat sich als eine der wichtigsten, wenn nicht als die wichtigste Organisation der zivilen Krisenprävention bewährt: Ihre 20 Feldmissionen ha-

ben effiziente Arbeit geleistet, und niemand, der zivile Krisenprävention ernst nimmt, wird die Arbeit dieser Missionen in Frage stellen. Auch auf den 11. September hat die OSZE schnell reagiert, indem sie bereits im Dezember 2001 einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet hat. Sie ist als einzige Organisation in allen fünf zentralasiatischen Staaten vertreten und trägt durch ihre Präsenz und ihren umfassenden politischen Ansatz dazu bei, dass gerade in dieser Region im Kampf gegen den Terrorismus der Prozess der Demokratisierung und die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit nicht außer Acht gelassen werden. Sie kümmert sich durch ihren Medienbeauftragten Freimut Duve im gesamten OSZE-Gebiet, in Ost und West, um die Bewahrung der Medienfreiheit in kritischer Zeit. Weltweit wird dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) für seine Projektarbeit und die Durchführung von Wahlen höchstes Lob gezollt. Das gleiche gilt für die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, bis Juni 2001 Max van der Stoep und heute Rolf Ekéus, der diskret und im Hintergrund konfliktverhütend wirkt. Die OSZE hat Erfolgsgeschichten vorzuweisen, die sich sehen lassen können, so die Bewältigung der Krisen in Mazedonien und im Preševo-Tal zwischen Serbien und dem Kosovo. Ihre multiethnische Polizeiarbeit, vor allem im Kosovo und in Südserbien, wird allgemein anerkannt; niemand sonst kann diese Arbeit tun. Schließlich hat sie eine aktive Parlamentarische Versammlung, die gerade in den letzten Monaten mehr denn je den Anspruch formuliert hat, die Arbeit der Organisation politisch zu begleiten und die dafür nötigen Impulse zu geben.

Die OSZE war und ist auch weithin der Anker der konventionellen und militärischen Transparenz in Europa: Sie bietet die Basis für einen umfangreichen Dialog über Militärdoktrinen und Verteidigungspolitik. Sie sichert im Rahmen des Wiener Dokuments und des von ihr gestützten KSE-Vertrags den Kernbeitrag zu konventioneller Stabilität, Abrüstung und Rüstungskontrolle in ganz Europa und Zentralasien mit der Durchführung und Auswertung des militärischen Informationsaustauschs, von Überprüfungsbesuchen und Inspektionen. Sie trägt wesentlich zur Stabilisierung des Balkans bei, indem sie die rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen nach dem Dayton-Abkommen durchführt und überwacht. Mit der Verabschiedung ihres Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen hat sie einen entscheidenden und erfolgreichen Beitrag zur Entwicklung des Aktionsplans der Vereinten Nationen zu Kleinwaffen geleistet. Schließlich hat Russland Ende 2001 als letzter Staat den Vertrag über den Offenen Himmel unter dem Dach der OSZE ratifiziert; dieser Vertrag ist die weitreichendste vertrauens- und sicherheitsbildende Vereinbarung über Europa hinaus.

Insgesamt ist die OSZE institutionell konsolidiert, ihre Reformen sind weitgehend abgeschlossen, ihr vergleichsweise geringes Budget von weniger als 200 Millionen Euro pro Jahr ist erstaunlich: Deutschland bezahlt einen jährlichen Beitrag von knapp 25 Millionen Euro; dies ist weniger als sein Beitrag zu einer einzigen VN-Mission, nämlich derjenigen in Sierra Leone. In Anbe-

tracht der weiter bestehenden Defizite an Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und der Notwendigkeit militärischer Stabilität, Transparenz und Vertrauensbildung im gesamten OSZE-Gebiet ist das nicht viel. Die auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 verabschiedete „Europäische Sicherheitscharta“ könnte, würde sie umgesetzt, eine weitreichende Grundlage für die gesamteuropäische Sicherheitspolitik sein.

Was also tun mit der OSZE?

Ein Blick auf das Jahresende 2002 eröffnet den Blick auf neue Perspektiven. Im November wird beim NATO-Gipfel in Prag aller Voraussicht nach eine große NATO-Erweiterung mit bis zu sieben neuen NATO-Mitgliedsländern beschlossen werden. Im Dezember wird beim Europäischen Rat in Kopenhagen klar sein, welche Länder in Kürze der Europäischen Union beitreten werden. Auch diese Zahl wird nicht klein sein. Wird dies dazu führen, dass die Europäische Union ein noch ehrgeizigerer Akteur auf der europäischen Bühne wird? Einer, der für seine Mitgliedstaaten naturgemäß große Attraktivität hat und der sich neue Handlungsfelder erschließen wird? Die IPTF-Nachfolge in Bosnien, eigentlich der OSZE auf den Leib geschrieben, ging aus europapolitischen Erwägungen, nämlich zum Beweis der Funktionsfähigkeit der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität, bereits an die Europäische Union. Daraus folgt, dass es immer weniger zwingend wird, dass nur die OSZE bestimmte Aufgaben übernehmen kann, die ihr in der Vergangenheit zugefallen waren. Je mehr europäische Länder sich infolge der politischen Gravitation nach Brüssel orientieren, desto größer wird das Gefälle. Daraus folgt, dass sich OSZE und Europäische Union aufeinander einstellen und beide das Ihrige tun müssen, um die Plattform von Istanbul zu realisieren: Kooperation, nicht Konkurrenz tut Not. Was die menschliche Dimension betrifft, so schauen die meisten Nicht-EU-Länder in Europa auf den Europarat in Straßburg oder auf die Kopenhagener Kriterien der EU, die sie stärker zu motivieren scheinen als der Appell an eingegangene OSZE-Verpflichtungen. Die Rolle der EU-Fortschrittsberichte in der Debatte um die Schließung der OSZE-Missionen im Baltikum hat dies klar bewiesen. Auch dort, wo eine Beitrittsperspektive durchaus noch in weiter Ferne ist, bewirkt sie über die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen doch eine Antriebskraft, die stärker scheint als die der OSZE. Vielleicht deshalb, weil die OSZE im Unterschied zur Europäischen Union keine „sticks and carrots“ aufbieten kann - ihr bleibt wegen der Konsenspflicht immer nur der Appell an die Bereitschaft und den politischen Willen ihrer Teilnehmerstaaten. Auch die NATO-Perspektive und die vertrauensbildende Zusammenarbeit im Rahmen des Programms „Partnerschaft für den Frieden“ und im „Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat“ schwächen das Interesse an der OSZE als Rahmen für rüstungskontrollpolitische Transparenz und Vertrauensbildung,

wenngleich der OSZE der große Mehrwert von substantiellen Entscheidungen vorbehalten bleibt. Wenn aber z.B. Russland im rüstungskontrollpolitischen Bereich seinem Ziel näher kommt, an den Entscheidungen der NATO beteiligt zu werden, so würde auch diese Funktion zunehmend von Wien auf Brüssel übergehen.

Aber es gibt ein neues Interesse an einem sicherheitspolitischen Dialog auch in der OSZE. Auf einem Kolloquium im Juni 2002 in Baden bei Wien präsentierte die USA einen Vorschlag, der von den russischen Vertretern mit Interesse aufgenommen wurde: die Einrichtung eines Sicherheitsforums, das mindestens einmal im Jahr in Wien unter Beteiligung hochrangiger Hauptstadtvertreter die europäische Sicherheitslage im Rahmen der OSZE diskutieren und analysieren soll.

Dieser Vorschlag geht durchaus auf russische Anregungen zurück. Russland hatte während der Reformdiskussion der letzten beiden Jahre stets bemängelt, dass die OSZE ihre eigentliche, auf die Schlussakte von Helsinki zurückgehende Funktion nicht mehr wahrnehme, nämlich den politischen Dialog zu führen. Die Debatten im Ständigen Rat sind nach Meinung vieler Beobachter auf bloße vorformulierte Erklärungen reduziert worden, lediglich im Vorbereitungsausschuss, der jeweils vor dem Ständigen Rat zusammentritt, würden noch ansatzweise solche Debatten stattfinden - dies sei jedoch nicht genug. Man erinnert sich daran, dass Russland vor Jahren ganz andere Pläne mit der OSZE hatte: Sie sollte allen anderen europäischen Organisationen, auch der NATO, als mitgliedstärkste Organisation in Europa vorgesetzt sein; Entscheidungen sollten einvernehmlich getroffen werden, auch solche über die Erweiterung der Europäischen Union und der NATO.

Der Gedanke an ein solches Forum ist bestechend, doch er sollte kühner gefasst werden: Es sollte ein europäisches Sicherheitsforum geschaffen werden, das diesen Namen auch verdient und das die OSZE in die Lage versetzen würde, mit den anderen europäischen Institutionen auf gleicher politischer Augenhöhe zu verkehren. Ich spreche nicht von einem europäischen Sicherheitsrat; dieser wäre weder durchsetzbar noch wünschenswert. Aber wenn es stimmt, dass in den vergangenen zehn Jahren die europäischen Institutionen vor allem auf dem Balkan täglich bewiesen haben, dass sie eine große Aufgabe nur gemeinsam, in Kooperation und nicht in Konkurrenz, bewältigen können, dann muss auch die OSZE einen Platz in Brüssel haben und darf nicht länger am Wiener Katzentisch sitzen. Was spräche dagegen, ein europäisches Sicherheitsforum regelmäßig in Brüssel tagen zu lassen, mit einer alle anderen Institutionen ebenfalls berührenden Agenda, in dem politische Strategien diskutiert, Aufgaben verteilt, Synergien erzielt und Reibungsverluste vermieden würden? Wenn der NATO-Generalsekretär mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, dem Generalsekretär des Europarats und dem Hohen Repräsentanten der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitikpolitik zusammenkäme, um z.B. die Aktivitäten in Krisenregionen wie Zentralasien, Moldau, dem Kaukasus und dem Balkan ohne politische

Umwege zu koordinieren, so hätte das einen entscheidenden Vorteil: Diejenigen Länder nämlich, die weder der Europäischen Union noch der NATO angehören - und das wäre noch gut die Hälfte aller OSZE-Teilnehmerstaaten - wären ebenfalls an diesen europäischen Entscheidungen beteiligt - ein unschätzbare Vorteil.

Wäre der politische Wille allenthalben in Europa für eine solche Einrichtung da, so bräuchte nicht viel Aufwand betrieben zu werden, um einen solchen politischen Mehrwert herstellen zu können. Was läge näher, als dass die Außenminister bei ihrem OSZE-Ministerratstreffen in Porto Anfang Dezember sich diese Frage vornähmen und dem Rat entsprechende Weisungen erteilten? Für das Jahr 2003 ist ohnehin ein OSZE-Gipfel auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs vorgesehen. Wenn er Sinn haben soll, dann muss dabei auch die Rolle der OSZE für das 21. Jahrhundert konkret beschrieben werden. Wenn die Weichen in Europa nach NATO- und EU-Erweiterung ohnehin neu gestellt sind, muss eine politische Perspektive auch für knapp 30 Staaten beschrieben werden, die keinem Bündnis in Europa angehören außer der OSZE. Nicht mehr, aber auch nicht weniger ist gefragt, wenn die OSZE sich an die Ausfüllung des Absatzes 8 der Erklärung von Bukarest macht.