

Dieter Boden

Die OSZE – Wohin?¹

Zwang zur Veränderung

Gleich zu Anfang dieses 21. Jahrhunderts wurde die internationale Staatenordnung durch die Ereignisse des 11. September 2001 und die Militäraktionen in Afghanistan und im Irak tiefgreifend erschüttert. Die politische Bestandsaufnahme ist noch in vollem Gange. Schon heute aber stellt sich für die Staatengemeinschaft die Frage nach den sicherheitspolitischen Auswirkungen. Nicht zuletzt die internationalen Organisationen haben unter dieser Fragestellung das Spektrum ihrer bisherigen Tätigkeiten einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

Ebenso wie etwa die Vereinten Nationen, die NATO oder die EU ist die OSZE mit den daraus erwachsenden neuen Herausforderungen konfrontiert. Auch sie hat nicht geringe Anstrengungen unternommen, um Prämissen und Schwerpunkte ihres Handelns der veränderten Lage anzupassen. Sie tat dies nicht zum ersten Mal: Vor über zehn Jahren wurde die OSZE vom Zusammenbruch der Sowjetunion und von der damit einhergehenden Auflösung des Ost-West-Gegensatzes in ihrem Grundverständnis getroffen. In einer bemerkenswerten Kraftanstrengung ist es damals gelungen, ihre Politik und ihre Instrumentarien auf die neuen Anforderungen auszurichten – entgegen dem Urteil von Skeptikern, die ihr den Schwund in die Bedeutungslosigkeit voraussagen wollten.

Vieles deutet darauf hin, dass solche Skeptiker auch diesmal durch die politische Vitalität der OSZE widerlegt werden. Dabei kommt eine weitere Herausforderung hinzu: Durch die Erweiterung von EU und NATO sieht sich die OSZE im Innern Prozessen ausgesetzt, die noch stärkere zentrifugale Kräfte in Richtung Brüssel freigesetzt haben. Im Ergebnis überschneiden sich die Handlungslinien aller drei Akteure nicht nur auf dem Balkan, sondern auch an den neuen östlichen Außengrenzen der Europäischen Union und des nordatlantischen Bündnisses noch stärker. Für die Abstimmung politischer Konzepte und ihre Umsetzung ergeben sich daraus neue Erfordernisse.

Wird es der OSZE vor diesem Gesamttabelleau an Veränderungen gelingen, den von ihr erwarteten Beitrag zur politischen Stabilität im Raum von Vancouver bis Wladiwostok weiterhin zu leisten? Die Antwort auf diese Frage ist nicht nur von akademischem Interesse. Sie berührt auch den allgemeinpolitischen Aspekt, wie es unter heutigen Voraussetzungen einer zunehmenden globalen Verflechtung mit den Handlungsspielräumen internationaler Organisationen steht.

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

Die komparativen Vorteile der OSZE

Man hat gelegentlich eingewendet, die OSZE sei eine „Schönwetter-Organisation“, der es an Instrumenten zur physischen Durchsetzung ihrer Sicherheitspolitik entscheidend fehle. Der Vorwurf verkennt, dass erfolgreiche Konfliktprävention und -nachsorge, Vertrauensbildung sowie Durchsetzung von guter Regierungsführung und Menschenrechten schwer messbar sind. Und gerade auf diesen Gebieten liegen die Handlungsschwerpunkte der OSZE. Zugegeben: Es ist spektakulärer, mit einer bewaffneten Aktion Frieden in einer Krisenregion zu erzwingen als in täglicher mühevoller Arbeit demokratische Institutionen aufbauen zu helfen. In der stabilisierenden Wirkung aber steht das eine dem anderen kaum nach.

In der vielfach verunsicherten Welt nach dem 11. September 2001 ist dieser Aspekt des Wirkens der OSZE aktueller als je zuvor. Hinzu kommt ihre oft unterschätzte Funktion, im gesamten Raum von Vancouver bis Wladiwostok sicherheitspolitische Transparenz durch ein einzigartiges Netzwerk an Abkommen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und militärische Vertrauensbildung aufrechterhalten zu helfen. Die daraus resultierenden komparativen Vorteile hat die OSZE auf vielfältige Weise zu nutzen versucht:

Den Kampf gegen den Terrorismus hat sie umgehend zu einem Schwerpunkt ihres Handelns gemacht und dabei die Übereinstimmung mit anderen internationalen Akteuren, vor allem den Vereinten Nationen, der EU und der NATO, gesucht. Ein „Aktionsplan“ wurde bereits beim Bukarester OSZE-Ministerrat vom 3. und 4. Dezember 2001 verabschiedet und anschließend in einer wichtigen Regionalkonferenz in Bischkek verfeinert. Der OSZE-Ministerrat von Porto im Dezember 2002 hat die Priorität des Themas in zwei Dokumenten erneut hervorgehoben. Es entspricht dem Selbstverständnis der OSZE, dass sie bei ihrem Herangehen an dieses komplexe Thema in stärkerem Maße als andere Akteure den Aspekt der Einhaltung der Menschenrechte stets mit im Auge behält – neben der Überprüfung der ihr für diesen Zweck zur Verfügung stehenden eigenen Instrumente, darunter auch solchen, die sich aus vertragsrelevanten Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten bei Abrüstung, Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung ergeben.

Ihren umfassenden Sicherheitsbegriff setzt die OSZE konsequenter als je zuvor in operatives Handeln um. Dies gilt für Querschnittsaufgaben wie den Kampf gegen den Menschenhandel, gegen Intoleranz, für neue Aufgaben bei ziviler Grenzüberwachung und Polizeiausbildung, für den Kampf gegen organisierte Kriminalität, gegen den Waffen- und Drogenschmuggel ebenso wie für den schon klassischen Bereich der Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Einbezogen sind militärische Aspekte ebenso wie solche der Wirtschafts- und Umweltpolitik; Beispiele sind hier etwa das Abkommen über die Beschränkung von Kleinwaffen und leichten Waffen (*Document on Small Arms and Light Weapons, SALW*) oder die Bemühungen der OSZE in den zentralasiatischen Staaten zur Regelung der knappen Wasserressourcen.

Im Ergebnis ist der noch aus der Helsinki-Schlussakte von 1975 geläufige Begriff der Körbe immer mehr verschwommen: Die neuen Sicherheitsaufgaben sind korbübergreifend. Dies gilt gerade auch für jene Themenstellungen, die der Kampf gegen den Terrorismus aufgibt.

Die OSZE ist weiterhin unersetzlich als Instrument, um in allen Teilnehmerstaaten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Einhaltung der Menschenrechte zu sichern, entsprechende Institutionen aufzubauen und die Entwicklung von Zivilgesellschaften zu fördern. Wenn man sich zu der Prämisse bekennt, dass internationale Stabilität langfristig nur durch im Inneren demokratisch gefestigte Staaten gewährleistet werden kann, so liegt hier ein ganz entscheidender politischer Beitrag der OSZE. Er ist wesentlich durch das erfolgreiche Wirken der drei Institutionen der OSZE ermöglicht worden: des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau (BDIMR), das sich vor allem durch seine umfangreiche Tätigkeit bei der Beobachtung von Wahlen weltweite Anerkennung erworben hat, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten sowie des Beauftragten für Medienfreiheit. Durch Ausrichtung zweier weithin beachteter Konferenzen, die 2003 zu Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit stattfanden, hat die OSZE ihre Kompetenz auf diesen Gebieten nachdrücklich unterstrichen. Im Bereich der Minderheitenfragen spielt das Thema des Schutzes von Roma und Sinti weiterhin eine bedeutende Rolle. Wachsende Beachtung findet der OSZE-Medienbeauftragte, bis Ende 2003 Freimut Duve, der sich immer dann zu Wort meldet, wenn die Unabhängigkeit der Medien auf dem Spiel steht, sei es in Belarus, Russland, zentralasiatischen Staaten, in Italien oder aber in den USA im Zusammenhang mit im Zeichen des 11. September erlassenen Antiterrorgesetzen.

Von unverminderter Bedeutung bleibt das integrierte Instrumentarium, das unter dem Dach der OSZE bei konventioneller Abrüstung, Rüstungskontrolle und militärischer Vertrauensbildung über lange Jahre geschaffen wurde. Die OSZE ist damit Garant für umfassende Transparenz in allen Teilnehmerstaaten. Dies ist eine historische Leistung noch aus der Epoche des KSZE-Prozesses; sie umfasst heute neben dem Wiener Dokument und dem KSE-Vertrag über konventionelle Abrüstung in Europa auch den Vertrag über den Offenen Himmel, die Durchführung und Überwachung von rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen nach dem Dayton-Abkommen sowie, aus neuester Zeit, vertragliche Vereinbarungen über die Kontrolle von Kleinwaffen. Hier geht es heute vor allem um Implementierung, Verifizierung, Fortschreibung und Anpassung und um eine noch engere Verzahnung mit der Sicherheitspolitik. Die Ministerkonferenz von Porto hat die Richtung unumkehrbar vorgegeben. Dies schlägt sich auch in noch engerer Zusammenarbeit zwischen den beiden Hauptforen der OSZE nieder: dem Ständigen Rat und dem Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Gerade in der Zeit des deutschen FSK-Vorsitzes Mitte 2003 konnte diese Entwicklung vorangetrieben werden.

Ausgebaut und gestärkt wurde auch das Instrument der Feldmissionen, dem operativen Kern der Arbeit der OSZE, in den nach wie vor fast drei Viertel ihres Haushalts fließen. Klassische Aufgaben der OSZE in den Bereichen Konfliktschlichtung, -prävention und -nachsorge sind ohne sie nicht zu leisten. Jedoch vollzog sich die Entwicklung nicht ohne Widersprüche: Immer lauter ist die Kritik derjenigen geworden, die das Ungleichgewicht bei den Standorten dieser Missionen „ausschließlich östlich und südöstlich von Wien“ beklagen. Drängender wird auch die Forderung nach mehr Mitspracherechten der Gastländer. Und schließlich wirkt auch die seinerzeit überhastet vorgenommene Schließung von OSZE-Präsenzen in den baltischen Staaten Estland und Lettland als Stigma weiter, das heutige Gastländer von OSZE-Missionen im Sinne eines impliziten Eingeständnisses instabiler innenpolitischer Verhältnisse empfinden. Unter solchen Vorzeichen gelang es der OSZE immerhin, ihre Präsenz in Minsk Anfang 2003 wieder zu eröffnen; zugleich musste sie in Tschetschenien einen Rückschlag hinnehmen, da die Regierung der Russischen Föderation nicht bereit war, das Mandat der dortigen Präsenz in der bisherigen Form zu verlängern. Gespräche über angemessene Formen einer weiteren OSZE-Präsenz in Tschetschenien bleiben jedoch auf der Tagesordnung. Auf der positiven Seite steht eine Ausweitung des Mandats für ihre Mission in Georgien; auch in den zentralasiatischen Ländern hat die OSZE ihre Tätigkeit bedeutend verstärken können.

Unbestritten und von noch wachsendem Gewicht ist die politische Kompetenz der OSZE in jenen Staaten und Regionen, die bisher außerhalb der Europäischen Union oder der NATO geblieben sind und vorerst auch keine realistische Aussicht auf eine Mitgliedschaft in diesen Organisationen haben. Dies gilt für Belarus, die Ukraine und Moldau ebenso wie für die Staaten des Südkaukasus oder Zentralasiens. Die OSZE hat wesentlich dazu beitragen können, diesen Ländern nach Erringung ihrer Unabhängigkeit eine Phase politischer Neuorientierung zu ermöglichen. Auch hier ging es nicht ohne Schwierigkeiten ab: Manche dieser Länder empfanden die Tätigkeit der OSZE, insbesondere ihren Einsatz für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, als Einmischung in innere Angelegenheiten. In Belarus kam es darüber zu einer handfesten Krise, die im Frühjahr 2003 nur mit Mühe beigelegt werden konnte. Auch für die Zukunft bleibt dieser Punkt für die OSZE sensibel.

Nicht zu unterschätzende Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der OSZE hat ein enges Zusammenwirken zwischen dem OSZE-Vorsitz und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Unter ihrem seit Sommer 2002 amtierenden Präsidenten Bruce George hat die Parlamentarische Versammlung erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung dieser Koordination unternommen, unter anderem auch durch ein im November 2002 eröffnetes Verbindungsbüro in Wien. Mit ihren in der Öffentlichkeit beachteten zweimal jährlich stattfindenden Plenarsitzungen bleibt sie ein unentbehrliches Instrument,

um in den nationalen Parlamenten der Teilnehmerstaaten für die Politik der OSZE zu werben.

Weiter bestehende Kritikpunkte

Dieser Erfolgsbilanz müssen sicherlich Schwachpunkte entgegengehalten werden, die die OSZE immer wieder vor innere Zerreißproben gestellt haben. Es sollte ihr als Verdienst angerechnet werden, dass hierüber eine offene Diskussion stattfindet, die in den OSZE-Gremien oft genug bis zur Schmerzgrenze getrieben wird. Dabei geht es vor allem um folgende Punkte:

Im Mittelpunkt der Diskussionen stehen zum einen die Feldmissionen, von denen bereits die Rede war. Ob als Makel oder als besonderer Vorteil angesehen – dass diese Feldmissionen ein Schlüsselinstrument der OSZE sind, wird von niemandem ernsthaft bestritten. Auch in Zukunft wird die OSZE die ihr aufgegebenen Mandate zur Konfliktverhütung, -beilegung und -nachsorge wie auch den Aufbau demokratischer Institutionen und die Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte ohne angemessene Präsenzen in Teilnehmerstaaten nicht ausführen können. In diesem Zusammenhang sind zusätzliche Überlegungen zur Form solcher Präsenzen wie auch zur Dauer ihres Auftrags, zur regionalen Verteilung, zum Umfang ihrer Berichterstattung und zu den Modalitäten einer engen Abstimmung mit Gastländern durchaus legitim. Der Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Bruce George, steuerte hierzu die Anregung bei, die OSZE solle künftig in allen Teilnehmerstaaten durch Informationsbüros vertreten sein. Bei der Wintertagung 2003 der Parlamentarischen Versammlung wurde zum Themenschwerpunkt Menschenhandel der Vorschlag laut, die OSZE solle zur vollen Abdeckung des Themas auch Büros in westlichen Bestimmungsländern, zum Beispiel „im Rotlichtbezirk von Amsterdam“, eröffnen. Wie auch immer: Im Einklang mit dem Auftrag der OSZE-Außenministerkonferenz von Porto ist längst eine Debatte zu möglichen Reformen bei den OSZE-Feldmissionen angelaufen. Es wird darauf ankommen, sie mit Augenmaß zu betreiben und dabei zu vermeiden, dass die OSZE in ihrer Substanz beschädigt wird.

Keinen durchgreifenden Erfolg hatte die OSZE bisher bei der Lösung der so genannten „eingefrorenen“ Konflikte in Moldau und Georgien, für die sie ein Mandat hat. Bei genauem Hinsehen ist jedoch auch hier die Bilanz gemischt: Man kann durchaus geltend machen, dass es maßgeblich der OSZE zu verdanken ist, dass sich die in diesen Ländern bestehenden Konflikte nicht wieder in „heißen“ Auseinandersetzungen entladen haben. In inzwischen über zehnjähriger mühsamer Arbeit ist es der OSZE gelungen, sowohl für den Transnistrien-Konflikt in Moldau als auch für den Südossetien-Konflikt in Georgien Grundlinien einer politischen Regelung zu entwerfen. Bezüglich des Abchasien-Konflikts, ebenfalls in Georgien, hat die OSZE entsprechende Anstrengungen der Vereinten Nationen energisch unterstützt und flankiert.

Bewegung in Richtung auf eine politische Gesamtregelung zeichnet sich inzwischen für Transnistrien ab. Auch in Georgien bestehen Aussichten auf wesentliche Fortschritte, sobald alle Konfliktparteien und Vermittler den für eine Lösung notwendigen politischen Willen aufbringen. Eine verstärkte Rolle der OSZE bei der Lösung des Abchasien-Konflikts erscheint dabei durchaus im Bereich des Möglichen.

Unter den drei OSZE-Dimensionen ist diejenige, die Wirtschafts- und Umweltfragen betrifft, in ihrer bisherigen operativen Arbeit am schwächsten geblieben. Jedoch ist sie unentbehrlich, wenn das auf guter Regierungsführung und dem Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen basierende Konzept der OSZE erfolgreich sein soll. Es ist von Nachteil, dass der OSZE für Projektarbeit auf diesem Gebiet nur eng begrenzte Mittel zur Verfügung stehen. In besonderer Weise angezeigt ist hier deshalb die Zusammenarbeit mit staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren, die über solche Mittel verfügen: Europäische Union, internationale Finanzinstitutionen wie z.B. die vor allem in Osteuropa engagierte Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), aber auch Nichtregierungsorganisationen. Für die inhaltliche Arbeit der OSZE sind dabei insbesondere jene Bereiche von Bedeutung, die sich auf die Stärkung der inneren Sicherheit beziehen, wie Bekämpfung von Korruption, organisiertem Verbrechen und Menschenhandel. Dieses Defizit der OSZE ist allgemein erkannt und in internen Studien auch ausgiebig untersucht worden; jedoch mangelt es weiterhin an der Umsetzung von Maßnahmen, die hier Abhilfe schaffen würden. Das OSZE-Wirtschaftsforum von Prag im Mai 2003 hat Wege aufgezeigt, die aus dem Dilemma herausführen können.

Ebenfalls seit langem bekannt ist die Kritik an der unzureichenden institutionellen Durchsetzungsfähigkeit der OSZE – trotz bemerkenswerter Reformen, die gerade in letzter Zeit im Bereich des inneren Managements erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Als Organisation, die auf das Prinzip des Konsenses baut, ist sie bei Beschlüssen stets auf die Zustimmung ihrer 55 Teilnehmerstaaten angewiesen, wobei Reibungsverluste und substanzschwache Kompromisse geradezu unvermeidlich sind. Hinzu kommt, dass eine Reihe von Staaten, darunter sehr gewichtige, eine Stärkung des OSZE-Sekretariats mit Misstrauen sehen. Unter solchen Voraussetzungen wächst dem OSZE-Vorsitz besondere Verantwortung zu. Man wird feststellen können, dass der niederländische Vorsitz des Jahres 2003 den Erwartungen voll gerecht geworden ist und Maßstäbe für die 2004 und 2005 nachfolgenden Vorträge Bulgariens und Sloweniens gesetzt hat.

Die Perspektiven

Ihren Kritikern pflegt die OSZE entgegenzuhalten, dass sie dank einer vorausschauenden Politik gut darauf vorbereitet ist, den Herausforderungen des

21. Jahrhunderts zu begegnen. In der Tat wird man schwerlich bestreiten können, dass sie an Breite sowohl ihres Themenspektrums als auch ihres Teilnehmerkreises kaum ihresgleichen hat. Mit ihrem auf den Aufbau von Demokratie und Rechtsstaat zielenden umfassenden Ansatz trägt sie in einer weltpolitischen Kernregion wesentlich zu Stabilität und Konfliktverhütung bei.

Die Weichen sind gestellt, damit diese Politik konsequent umgesetzt und auch in Zukunft fortgesetzt werden kann. Auch künftig wird es jedoch einer überzeugenden Weiterentwicklung politischer Konzepte und der dafür geschaffenen Instrumente bedürfen. Notwendig ist weiterhin eine noch engere Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, seien dies EU, Vereinte Nationen, Europarat, NATO oder internationale Finanzinstitutionen. Vor allem wird es darauf ankommen, die sich im Verhältnis zur EU bietenden Synergien voll zu nutzen. Durch Zusammenwirken mit der auf 25 Mitgliedstaaten erweiterten Europäischen Union – das ist nahezu die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten – kann die OSZE Entscheidendes dazu beitragen, um in Europa sich neu abzeichnende Trennungslinien zu verhindern oder abzumildern.

Immer wieder hat man gerade in den letzten Jahren eine mangelnde politische Sichtbarkeit der OSZE beklagt, die gerade auch im Vergleich zu anderen internationalen Akteuren hervortrete. In unserem Public-Relations-süchtigen Zeitalter ist diese Sorge verständlich. Die OSZE wird dem nur durch Effizienz ihres politischen Handelns abhelfen können. Der 2005 bevorstehende 30. Jahrestag der Helsinki-Konferenz, der weithin als Gründungsakt der OSZE perzipiert wird, wird Gelegenheit für manche, auch öffentliche Bilanz bieten. Zu Pessimismus sollte es keinen Anlass geben.