

Adam Daniel Rotfeld¹

Hat die OSZE eine Zukunft?

Einführung

Die Frage, die der Titel aufwirft, ist nicht neu.² Erstaunlicherweise wird sie heute nicht von denjenigen Politikern, Diplomaten und Wissenschaftlern gestellt, die die OSZE bzw. ihre Vorläuferin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), entweder stets ignoriert oder immer unterschätzt haben. Für sie war die KSZE nie ein wichtiges Instrument zur Gestaltung der Sicherheit, weder in Europa noch in der transatlantischen Region insgesamt. Sie waren stets davon überzeugt, dass der vor dreißig Jahren in Helsinki eingeleitete Prozess lediglich ein Element der „öffentlichen Diplomatie“ war, das im Kalten Krieg notwendig war, um die Legitimität der totalitären Regime in Mittel- und Südosteuropa und insbesondere in der Sowjetunion auszuhöheln.³ Wären die Ziele der KSZE – wenn man sie so definiert – erst einmal erreicht, wären alle weiteren Aktivitäten der KSZE in einem neuen politischen Umfeld bedeutungslos. Für diese Kritiker verlor die KSZE mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch des bipolaren Systems ihre Legitimation.. Die Ereignisse haben diese Logik jedoch Lügen gestraft. Die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und die

1 Adam Daniel Rotfeld ist Stellvertretender Außenminister und Staatssekretär im polnischen Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten. Der vorliegende Beitrag ist eine überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Papers, das beim OSCE Cluster of Competence in Genf im September 2002 und in Zürich auf dem International Security Forum (14.-16. Oktober 2002) präsentiert wurde.

2 So lautet auch der Titel einer vom Woodrow Wilson Center for Scholars veröffentlichten Zusammenfassung einer Tagung, unter deren Teilnehmern sich u.a. drei US-amerikanische Diplomaten und Wissenschaftler befanden: William Hill, ehemaliger Leiter der OSZE-Mission in Moldau, Robert Barry, ehemaliger Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, und P. Terrence Hopmann, Direktor des Global Security Program, Watson Institute for International Studies, Brown University. Vgl. Sabina Crisen/Martin Sletzinger (East European Studies Program), Conflict Prevention in Europe: Does the OSCE Have a Future?, unter: <http://wwics.si.edu/NEWS/digest/confprev.htm>. Eduard Brunner, einer der „Gründerväter“ des Helsinki-Prozesses, warf im Juni 2002 ähnliche Fragen auf. Mehr dazu findet sich in: Eduard Brunner, *Lambris dorés et coulisses: souvenir d'un diplomate*, Genf 2001, S. 34–60.

3 In dieser Hinsicht sind die Ansichten von zwei der wichtigsten Architekten der US-Sicherheitspolitik in den siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts besonders aufschlussreich. In seinen Memoiren schreibt Zbigniew Brzezinski, dass er dem US-Außenministerium geraten habe, in der KSZE einen konfrontativen Kurs zu fahren. Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memories of the National Security Adviser 1977–1981*, New York 1983, S. 297. Ende 1988 schlug der ehemalige Außenminister Henry Kissinger vor, die neue US-Regierung solle mit der Sowjetunion ein „Gentlemen's Agreement“ nicht etwa darüber eingehen, wie gewährleistet werden könne, dass die Sowjetunion sicher in Europa verbleiben (ein sowjetisches Ziel in der 1970ern), sondern darüber, wie sie Europa auf sichere Weise verlassen könne; vgl. William Pfaffs Editorial in der *International Herald Tribune* vom 5. April 1989.

auf den nachfolgenden Gipfeltreffen von Helsinki (1992) und Budapest (1994) gefassten Beschlüsse überführten den Prozess, der mit der Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki begonnen hatte, in eine formale Struktur, die am 1. Januar 1995 unter dem Namen „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) institutionalisiert wurde.

Nach der zweiten Runde der NATO-Erweiterung, nachdem auf dem Prager Gipfeltreffen im November 2002 sieben weitere Länder eingeladen wurden, der Allianz beizutreten, und nach Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen mit zehn Staaten Ende 2002 steht die Frage nach der Zukunft der OSZE auf der Tagesordnung an oberster Stelle. Mit dieser Frage befassen sich jedoch heutzutage – wie erwähnt – nicht die Gegner und traditionellen Kritiker der OSZE, sondern im Gegenteil diejenigen, die den Helsinki-Prozess unterstützt und sich an ihm beteiligt haben. Sie suchen nach Mitteln und Wegen, die Organisation wieder zu beleben.⁴ Die Erweiterung von EU und NATO (sowie die breite Mitgliedschaft in der Partnerschaft für den Frieden und im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat unter der Ägide der NATO), die Mitgliedschaft der meisten OSZE-Staaten im Europarat und nicht zuletzt die demokratische Transformation der mittel- und südosteuropäischen Staaten (mit der Einführung von politischem Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft) fordern von uns, das Mandat der OSZE generell zu überdenken. Allerdings muss man auch sehen, dass einige Länder oder Regionen noch viele Jahre lang das herkömmliche Dach der OSZE benötigen werden. Ich denke hierbei vor allem an Belarus, den Kaukasus und Zentralasien. Anders als die Balkanstaaten, die zukünftig in die Sicherheitsstrukturen von NATO und EU eingebunden sein werden, bleiben die Länder des Kaukasus und Zentralasiens (ebenso wie Belarus) außerhalb dieser Strukturen. Daher müssen die spezifischen Aufgaben der OSZE neu definiert werden, um ihre Leistungsfähigkeit in diesen Regionen zu verbessern.

In der Vergangenheit war es das Hauptziel der OSZE, mehr als 20 Staaten einen Rahmen für den friedlichen Übergang von einem totalitären zu einem demokratischen System zu bieten. Prinzipien, Regeln und Mechanismen, die in Helsinki festgelegt worden waren, spielten in diesem Prozess eine entscheidende Rolle. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, dass in den meisten Transformationsländern der OSZE das Mandat, auf das man sich vor nahezu 30 Jahren geeinigt hatte, erfüllt ist. Unter diesen Umständen ist es nur natürlich zu fragen: „Was kommt jetzt?“

Zwei grundsätzliche Fragen: „Wer?“ und „Was?“

Denkt man über die Zukunft der OSZE nach, sollte man zwei grundsätzliche Fragen beantworten.

4 Siehe z.B. Robert Barry, *The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?*, BASIC Research Report 3/2002, London 2002.

Die erste, „Wer?“, setzt sich aus einer Reihe miteinander verbundener Fragen zusammen: Wer sind die Adressaten neuer OSZE-Beschlüsse? An wen richten sich die Empfehlungen der OSZE in erster Linie? Sind alle 55 Teilnehmerstaaten gleichermaßen betroffen oder richten sich die Beschlüsse nur an einige wenige Staaten? Und wenn das so ist, an welche Staaten richten sie sich insbesondere und warum?

Auf den ersten Blick erscheint die Frage sinnlos, da nach dem ersten Prinzip der Schlussakte von Helsinki die Beziehungen zwischen den Staaten auf der souveränen Gleichheit aller Staaten und der Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte basieren. Der Punkt ist jedoch, dass die meisten Beschlüsse der OSZE sich auf die innenpolitische Situation von Teilnehmerstaaten beziehen. Gerade das macht die OSZE so einzigartig. Es erklärt auch ihre Wirksamkeit bei der Konfliktprävention und beim Krisenmanagement. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem Ende des Kalten Krieges eigentlich alle Konflikte im OSZE-Gebiet innerstaatliche und nicht etwa zwischenstaatliche Konflikte waren.⁵ Dies trifft auf ganz Europa, Nordamerika und Zentralasien zu.

Unter diesem Gesichtspunkt wird häufig die berechtigte Frage gestellt: Warum sind die OSZE-Missionen auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien im Einsatz, nicht aber im spanischen Baskenland, im britischen Nordirland oder im französischen Korsika, wo es starke separatistische Strömungen gibt, die Krisen und manchmal auch gewaltsame Konflikte heraufbeschwören? Die Antwort ist ganz einfach: OSZE-Missionen werden in all jenen Ländern benötigt, in denen die wirksamen Mechanismen der Konfliktprävention, über die ein demokratischer Staat und eine offene Gesellschaft verfügen, entweder nicht vorhanden oder nur schwach ausgeprägt sind. Mit anderen Worten: Die OSZE ist eine Art externer Unterstützer. Sie tritt dort in Aktion, wo demokratische Standards und Verfahren – gleichgültig, was behauptet wird – in der Praxis nicht funktionieren. Normalerweise sind es neu geschaffene und „unreife“ demokratische und zivilgesellschaftliche Institutionen, die Hilfe von außen benötigen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass solche Aktivitäten in Ländern wie Bosnien und Herzegowina, Albanien, Belarus, Mazedonien, Moldau, den Kaukasusstaaten und den zentralasiatischen Ländern notwendig sind.

Kein Bedarf an OSZE-Missionen besteht hingegen in Ländern, in denen demokratische Mechanismen effizient (wenn auch nicht immer effektiv) arbeiten. Darüber hinaus stehen demokratischen Staaten in der Regel andere internationale Strukturen, Institutionen und Organisationen zur Verfügung, die ihnen helfen, wie z.B. die NATO, die EU und der Europarat, und sie sind verpflichtet, die innerhalb dieser Sicherheitsinstitutionen und -strukturen gelten-

5 Nach Angaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) gab es in den vergangenen zwölf Jahren weltweit etwa 60 größere bewaffnete Konflikte. Mit Ausnahme von vier zwischenstaatlichen (Irak/Iran, Irak/Kuwait, Indien/Pakistan und Äthiopien/Eritrea) handelte es sich bei allen anderen um innerstaatliche Konflikte, vgl. SIPRI Yearbook 2001, Oxford 2001, S. 7, und SIPRI Yearbook 2002, Oxford 2002, S. 11.

den Regeln zur Konfliktverhütung und friedlichen Streitbeilegung zu achten. Es gibt nur wenige OSZE-Staaten, die diesen Strukturen nicht angehören, und nach der Erweiterung von NATO und EU wird diese Gruppe sogar noch kleiner sein.⁶ Folglich wird sich die Tätigkeit der OSZE aus naheliegenden Gründen auf die Situation in diesen wenigen Ländern konzentrieren.

OSZE-Mechanismen, -Verfahren und -Missionen werden außerdem auch in schwachen Staaten benötigt. Diese Staaten suchen insbesondere dann Unterstützung von außen, wenn sie in Streitigkeiten mit einem stärkeren Nachbarn verwickelt sind (Moldau und Georgien sind gute Beispiele für den Versuch, dritte Parteien an der Suche nach einer Konfliktlösung zu beteiligen). Für große Staaten, insbesondere für Großmächte, haben multilaterale Sicherheitsinstitutionen nur dann eine Bedeutung, wenn sie sie für ihre nationalen Interessen instrumentalisieren können. Anderenfalls sind Großmächte – wie die Politik Russlands gegenüber der OSZE belegt – für multilaterale Organisationen weder nützlich noch hilfreich.

Seit dem Beginn des Helsinki-Prozesses maß die Sowjetunion (und später Russland) zunächst der KSZE und später der OSZE große Bedeutung zu. Bereits vor dem Gipfeltreffen von Budapest (5.-6. Dezember 1994) und insbesondere während der Debatte über das europäische Sicherheitsmodell präsentierte Russland ein ehrgeiziges Projekt für eine europäische Sicherheitsarchitektur. Innerhalb dieses Systems sollte die OSZE eine zentrale Rolle spielen und andere regionale Sicherheitsinstitutionen koordinieren.⁷ In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre war das wichtigste Ziel der russischen Diplomatie, die NATO-Osterweiterung zu verhindern, ihr entgegenzuwirken oder sie zumindest zu verzögern. Das ist der Hauptgrund, warum die OSZE in jenen Jahren eine solch wichtige Rolle in der russischen Politik spielte: Die zukünftige Existenzberechtigung der NATO sollte in Frage gestellt werden. Russland plädierte dafür, die NATO aufzulösen, wie es auch mit dem Warschauer Pakt geschehen war. Wie wir heute wissen, schlug dieser Ansatz fehl und das russische Engagement in der OSZE nahm radikal ab. Die Abkoppelung erreichte ihren Höhepunkt zum Ende des Ministerratstreffens in Wien im November 2000, als die Verabschiedung eines Schlussdokuments am russischen Widerstand scheiterte.

Die Wende in Russlands Haltung gegenüber der OSZE war lediglich ein Zeichen tiefgreifenderer Umwälzungen in der russischen Sicherheitspolitik. Der Wandel resultierte aus Boris Jelzins Rückzug von der Macht und der Ernennung Wladimir Putins zum russischen Präsidenten. In der russischen Sicherheitspolitik wurden neue Prioritäten gesetzt und zu ihrer Durchsetzung neue Instrumente geschaffen. An dieser Stelle sei an eine bemerkenswerte Bege-

6 Diese Gruppe besteht praktisch nur aus Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan sowie Serbien und Montenegro (vormals Jugoslawien).

7 Zu weiteren Details vgl. SIPRI Yearbook 1995, Oxford 1995, S. 286-301, und SIPRI Yearbook 1996, Oxford 1996, S. 296-308.

benheit erinnert, die heute fast vergessen ist und sich vor über zehn Jahren in Stockholm ereignet hat.

Am 14. Dezember 1992, auf dem Ministerratstreffen der KSZE, überraschte der damalige russische Außenminister Andrei Kosyrew die Teilnehmer mit folgender Erklärung:

„Ich muss Korrekturen in der Konzeption der russischen Außenpolitik vornehmen, über die ich Sie, sofern sie die Probleme der KSZE betreffen, kurz informieren will.

Erstens. Während wir zwar im Großen und Ganzen unseren Kurs des Anschlusses an Europa beibehalten werden, sind wir uns dennoch darüber im Klaren, dass unsere Traditionen in vielem, wenn nicht sogar hauptsächlich, in Asien liegen, was unserer Annäherung an Europa Grenzen setzt.

Wir sehen trotz einer gewissen Entwicklung im Wesentlichen unveränderte Zielsetzungen der NATO und der WEU, die Pläne zur Festigung ihrer militärischen Präsenz im Baltikum und anderen Gebieten auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion sowie zur Einmischung in Bosnien und in die inneren Angelegenheiten Jugoslawiens erarbeiten.

Die Sanktionen gegen die BRJ wurden offensichtlich von diesem Kurs diktiert. Wir verlangen ihre Aufhebung, und falls dies nicht geschieht, behalten wir uns das Recht vor, die notwendigen einseitigen Maßnahmen zum Schutz unserer Interessen zu ergreifen, umso mehr, als sie uns wirtschaftlichen Schaden zufügen. Die gegenwärtige serbische Regierung kann in ihrem Kampf auf die Unterstützung des großen Russland zählen.

Zweitens. Der Raum der ehemaligen Sowjetunion kann nicht als ein Gebiet betrachtet werden, in dem die KSZE-Normen die volle Gültigkeit beanspruchen können. Er ist im Wesentlichen ein postimperialer Raum, in dem Russland seine Interessen unter Ausnutzung aller vorhandenen Mittel wahren muss, einschließlich militärischer und wirtschaftlicher Mittel. Wir werden mit Nachdruck darauf bestehen, dass die ehemaligen Republiken der UdSSR unverzüglich in die neue Föderation oder Konföderation eintreten, und darüber wird es ein ernstes Gespräch geben.

Drittens. Alle, die meinen, dass man auf diese Besonderheiten und Interessen keine Rücksicht nehmen müsste und dass Russland das Schicksal der Sowjetunion erleiden wird, sollten nicht vergessen, dass es sich hier um einen Staat handelt, der in der Lage ist, für sich und seine Freunde einzustehen. Es versteht sich von selbst, dass wir bereit sind, konstruktiv an der Arbeit des KSZE-Rates teilzunehmen, auch wenn wir uns

überaus vorsichtig verhalten werden gegenüber Ideen, die zur Einmischung in innere Angelegenheiten führen.“⁸

Diese Erklärung rief große Verwirrung und Besorgnis hervor. Nach einer Pause erläuterte Kosyrew jedoch, dass sie als „rhetorischer Kunstgriff“ zu betrachten sei. Er fuhr anschließend fort: „Ich will Ihnen und allen übrigen Anwesenden versichern, dass weder Präsident Jelzin, der die russische Innen- und Außenpolitik nach wie vor leitet und ihr Garant ist, noch ich als Außenminister jemals dem zustimmen werden, was ich bei meinem vorherigen Auftritt vorgelesen habe (...) ich habe dies jedoch aus höchst ernsthaften Erwägungen getan, damit Sie sich alle der wirklichen Gefahren auf unserem Weg in das postkommunistische Europa bewusst werden. Der von mir vorhin vorgelesene Text ist eine ziemlich genaue Zusammenstellung der Forderungen der Opposition in Russland, und noch nicht einmal der extremsten.“⁹

Seit jener Erklärung kam es in Russland im Laufe der letzten zehn Jahre zu weit reichenden Veränderungen, d.h. es fand ein dramatischer Positionswechsel statt: Den mittel- und osteuropäischen Ländern wurde nicht länger das Recht abgesprochen, ihre eigene Sicherheitsorganisation frei zu wählen (einschließlich des Rechts der NATO beizutreten oder nicht beizutreten); stattdessen wurde auf dem NATO-Gipfel in Rom im Mai 2002 eine gemeinsame Erklärung Russlands und der NATO über qualitativ neue Beziehungen zwischen ihnen verabschiedet. Russland fand sich sogar mit der Einladung der NATO an die baltischen Staaten, Estland, Lettland und Litauen, auf dem Prager Gipfel im November 2002, der Allianz beizutreten, ab. Mit der Mitgliedschaft Bulgariens, Rumäniens, Sloweniens, der Slowakei und der drei baltischen Staaten in der NATO erweitert die Allianz die Zone politischer und militärischer Stabilität in Europa. Angesichts dessen kann man – mit gutem Grund – die Frage stellen: Wäre es nicht vernünftig, wenn der Euro-Atlantische-Partnerschaftsrat (EAPR) unter der Schirmherrschaft der NATO die Aufgaben der OSZE übernehme, so wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU die Funktionen der WEU übernommen hat? Bedenkt man, dass diese nicht die letzte Erweiterungsrunde der NATO ist, ist diese Frage umso berechtigter.¹⁰

An dieser Stelle rückt die zweite Frage in den Vordergrund: „Was?“

8 (Erste) Erklärung des russischen Außenministers Andrei Kosyrew auf dem Stockholmer Ministerratstreffen am 14. Dezember 1992; Quelle: KSZE-Sekretariat, Prag (eigene Übersetzung aus dem Russischen).

9 (Zweite) Erklärung des russischen Außenministers Andrei Kosyrew auf dem Stockholmer Ministerratstreffen am 14. Dezember 1992; Quelle: KSZE-Sekretariat, Prag (eigene Übersetzung aus dem Russischen). Beide Erklärungen wurden später veröffentlicht. Infolge der weiteren Entwicklungen war die russische Position auf späteren Treffen (z.B. Istanbul 1999, Wien 2000) vielfach – sowohl in der Argumentation als auch in der Ausdrucksweise – derjenigen in Kosyrews ursprünglicher Erklärung in Stockholm ähnlich.

10 Offiziellen Erklärungen zufolge haben Länder wie Albanien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Ukraine und Georgien Interesse an einem NATO-Beitritt.

Um es präziser und detaillierter zu formulieren: Welche Ziele und welche Gründe stecken dahinter, eine Organisation wie die OSZE am Leben zu erhalten, wenn so viele ihrer Aufgaben und Funktionen von anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen wahrgenommen werden, insbesondere von der NATO, der EU und dem Europarat? In der Vergangenheit wurden die Funktion und die Stellung der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur von drei Faktoren bestimmt.

Erstens hat sie einen umfassenden Ansatz hinsichtlich der drei Dimensionen internationaler Beziehungen: politische und militärische Regeln und Prinzipien (was ich Korb 1 nennen will), Wirtschaft, Tourismus und Umwelt (Korb 2) und menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung (Korb 3).

Zweitens zeichnet sich der Ansatz der OSZE durch Flexibilität, verstanden als die Fähigkeit, sich an ein sich wandelndes internationales Umfeld anzupassen und neue Aufgaben zu übernehmen, aus. In der ersten Dekade (1975-1985) konzentrierte sich die in Helsinki ins Leben gerufene KSZE auf die Achtung und Durchsetzung der Menschenrechte und den freien Austausch von Menschen, Informationen und Ideen (Korb 3). Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre (1986-1992) verlagerte sich die Aufmerksamkeit auf die militärischen Aspekte von Sicherheit, insbesondere auf die Reduzierung konventioneller Waffen und Streitkräfte in Europa (KSE) und auf die Schaffung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM). Nach dem zweiten Gipfeltreffen von Helsinki (1992) erhielten Konfliktverhütung und Krisenmanagement Vorrang. In den letzten zehn Jahren wurden die Aufgaben der transatlantischen Sicherheitsinstitution wie folgt definiert: Die OSZE sollte

- die gemeinsamen Werte der Teilnehmerstaaten festigen und zum Aufbau vollwertiger demokratischer Zivilgesellschaften auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit beitragen,
- lokale Konflikte verhüten, Stabilität wiederherstellen und vom Krieg erschütterten Regionen Frieden bringen sowie
- reale und subjektiv wahrgenommene Sicherheitsdefizite überwinden und die Entstehung neuer politischer, wirtschaftlicher und sozialer Trennlinien durch die Förderung eines kooperativen Sicherheitssystem verhindern.¹¹

Der Kern dieser Aktivitäten besteht zum größten Teil (wenn nicht ausschließlich) in der Beobachtung der innenpolitischen Situation von OSZE-Staaten und – zu einem geringeren Teil – der Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten. Mit anderen Worten: Die Staaten gaben ihrer Bereitschaft Ausdruck, Aktivitäten der OSZE zu akzeptieren, die in der Vergangenheit von der Sowjetunion und ihren Satelliten als widerrechtliche „Einmischung in innere Angelegenheiten“ bezeichnet worden waren. Durch die Verpflich-

11 Vgl. OSCE, OSCE Handbook, Wien 2001, S. 17.

tung, die Beschlüsse, die im Rahmen der OSZE gefasst werden, einzuhalten, hebt jeder Staat implizit Beschränkungen, die sich aus Prinzip VI der Schlussakte von Helsinki (Nichteinmischung in innere Angelegenheiten) ergeben, auf.¹²

Schließlich stellt die OSZE einen Rahmen für partnerschaftliche Beziehungen zwischen 55 Staaten in Europa, Zentralasien und Nordamerika zur Verfügung. Mit anderen Worten: Im Gegensatz zur EU oder zum Europarat legitimiert die OSZE die politische Präsenz der USA in diesem Gebiet. Die OSZE ist also eine transatlantische Organisation, die die gesamte Region von Vancouver bis Wladiwostok stabilisiert.

Von zwischen- zu innerstaatlichen Beziehungen

Gegenwärtig sind 17 Missionen im OSZE-Gebiet im Einsatz. Im Mittelpunkt ihrer Arbeit stehen innere Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, die Entwicklung freier Medien, die Achtung der Menschenrechte unter besonderer Berücksichtigung der Minderheitenrechte, Wirtschafts- und Umweltberatung sowie Hilfe bei der Organisation freier und fairer Wahlen. Diese und ähnliche Fragen fielen in der Vergangenheit in das ausschließliche Ermessen der einzelnen Staaten und jeder Versuch, sich mit ihnen in Form von Vorschriften, Überwachung, Kontrolle oder Verifikation zu befassen, wurde als Intervention oder Einmischung in innere Angelegenheiten betrachtet. Gegenwärtig beschäftigen sich tagtäglich etwa 4.000 Menschen, die in Feldmissionen in 17 Ländern im gesamten OSZE-Gebiet arbeiten, mit diesen Fragen. Diese Missionen vor Ort spielten eine wichtige Rolle bei der Beendigung von Bürgerkriegen (Tadschikistan), bei der Verhütung oder Begrenzung von Konflikten in Zusammenhang mit nationalen Minderheiten (Ukraine, Kroatien, Mazedonien, Georgien) und bei der Suche nach dauerhaften friedlichen Lösungen innerer Konflikte (z.B. in Moldau zwischen der Zentralregierung in Chişinău und der abtrünnigen Republik Transnistrien). Die Rolle der Missionen bei der Schaffung der Grundlagen für eine Zivilgesellschaft nach dem Ende der jüngsten Balkankriege (in Albanien, Bosnien und Herzegowina und nicht zuletzt im Kosovo) kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Das Netz der Missionen – insbesondere in Zentralasien und im Kaukasus – stellt ein Frühwarnsystem bereit, das verhindert, dass lokale Spannungen in offene Konflikte umschlagen. Diese Aktivitäten sind bei der Eindämmung der Rolle und des Einflusses gewalttätiger Organisationen, die sich auf islamischen Fundamentalismus berufen, besonders wertvoll.

12 Das Lukaschenko-Regime in Belarus beruft sich noch immer auf dieses Prinzip. Präsident Lukaschenko setzte sogar die Tätigkeit der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe aus, deren Hauptziel es war, die Behörden des Landes bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen. Im Februar 2003 wurde das OSZE-Büro unter der Leitung von Botschafter Eberhard Heyken wieder eröffnet.

Die Langzeitmissionen müssen jedoch professioneller werden. Die Personalrekrutierung auf der Grundlage von Abordnung und Rotation sollte reduziert und weitgehend durch Anstellungsverhältnisse auf der Grundlage von Wettbewerb und beruflicher Qualifikation ersetzt werden. Feldmissionen benötigen mehr Experten, insbesondere auf den Gebieten Finanzen, Projektmanagement, Polizei und Umweltmanagement.

Einige der OSZE-Teilnehmerstaaten werden wahrscheinlich niemals Mitglieder des Europarats oder der EU werden. Andererseits wird die NATO nicht alle Aufgaben übernehmen, die gegenwärtig von der OSZE wahrgenommen werden.¹³ Die OSZE muss jedoch dringend ihre Aufgaben neu definieren, damit sie sich an das sich entwickelnde Sicherheitsumfeld anpassen kann.

Die zukünftigen Aufgaben

Es wäre ein Fehler, das Mandat der OSZE nur auf die Tätigkeit in immer weniger Ländern in Zentralasien, im Kaukasus und auf dem Balkan zu begrenzen. In den Mittelpunkt seines Grußwortes auf der Eröffnungssplenarsitzung des Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau (1.-19. September 2002) stellte Martti Ahtisaari, der ehemalige Präsident Finnlands, den Menschenhandel:

„Menschenhandel ist eine der schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen überhaupt und bislang lässt die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft, das Problem in den Griff zu bekommen, zu wünschen übrig. Die immer einfacheren und schnelleren Reisemöglichkeiten sowie die Verfügbarkeit der neuesten Informationstechnologie machen es kriminellen Netzwerken immer leichter, grenzüberschreitend tätig zu werden.“¹⁴

Im Zusammenhang mit der weltweiten Bekämpfung des internationalen Terrorismus muss man zwei einfache Tatsachen in die Überlegungen einbeziehen. Erstens hat der Menschenhandel, wie Ahtisaari zu Recht bemerkt, weltweit zugenommen, und das Problem wird noch dadurch in Umfang und Schwere verschärft, dass sich das organisierte Verbrechen mehr und mehr daran beteiligt. Zweitens gehören keiner multilateralen Organisation außer der OSZE so viele der wichtigsten Ziel- und Transitländer des Menschenhandels an.

13 In seinem Aufsatz „Eradicating the seeds of terror“ schrieb Robert Barry kürzlich: „Welche Richtung die NATO nach ihrer Erweiterung und der Schaffung des NATO-Russland-Rates auch immer einschlägt, sie wird nicht in der Lage sein, Konflikthütung und Friedensaufbau nach einem Konflikt in den ehemaligen Sowjetrepubliken, die nicht Mitglieder der NATO sind, zu übernehmen. Auch gehören dem Europarat keine Mitglieder aus Zentralasien an.“ Global Beat Syndicate, 16. September 2002 (eigene Übersetzung).

14 Address by Martti Ahtisaari, Opening Plenary Session of the OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Warschau, 9. September 2002 (eigene Übersetzung).

Darüber hinaus ist das Problem angesichts der Tatsache, dass jedes Jahr etwa 600.000 Menschen illegal aus dem Osten in den Westen geschmuggelt werden, nicht im Mindesten irrelevant. Opfer dieses schmutzigen Geschäfts sind in erster Linie Frauen und Kinder. Sie sind die Sklaven des 21. Jahrhunderts; sie werden gezwungen sich an kriminellen Aktivitäten zu beteiligen und werden von den Syndikaten der organisierten Kriminalität benutzt, insbesondere solchen, die mit Pornographie, sexuellen Dienstleistungen und Drogenhandel zu tun haben. Das Problem hat zwei Facetten: Man muss nicht nur solche Aktivitäten bekämpfen und verhüten; es ist genauso wichtig den Opfern zu helfen. Bei Beschlüssen über konkrete Schritte und Maßnahmen muss geprüft werden, ob und wo die OSZE die Bemühungen anderer sinnvoll ergänzen kann. Gegenwärtig behandelt die Gesetzgebung in vielen OSZE-Ländern Menschenhandel nicht als ein ernstes Menschenrechtsproblem, sondern als Problem der Prostitution oder der illegalen Einwanderung. Hier zu handeln wird zweifellos zu einem gemeinsamen Vorgehen vieler internationaler Sicherheitsinstitutionen beitragen. Der Aktionsplan, den der rumänische Außenminister Mircea Geoană in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE vorgeschlagen hat, beinhaltet Maßnahmen in hauptsächlich drei Bereichen:¹⁵

- völkerrechtliche und politische Verpflichtungen (die zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokolle der Vereinten Nationen, die Nutzung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Verhaltenskodex, das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen),
- vorbeugende Maßnahmen, z.B. der Aufbau demokratischer Institutionen, die Förderung der Menschenrechte, die Förderung der Medienfreiheit und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen, einschließlich der Rechtsvorschriften gegen den Terrorismus und das Einfrieren der Vermögen von Terroristen, sowie
- Maßnahmen im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit. In Zusammenarbeit mit anderen globalen, regionalen und subregionalen Sicherheitsstrukturen (Vereinte Nationen, NATO, EU, Europarat) sowohl in Europa als auch in Zentralasien wurde der Aktionsplan zu einer konkreteren Auflistung von Maßnahmen entwickelt.¹⁶ Nach Ansicht einiger amerikanischer Wissenschaftler „bietet die OSZE den Vereinigten Staaten eine gebrauchsfertige Plattform, auf der sie ihre Agenda gegen

15 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, II. Beschluss über die Bekämpfung des Terrorismus und Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, hier: S. 438-448.

16 Vgl. David Norris, The EU and the OSCE in the War on Terrorism, in: BASIC Notes vom 5. September 2002.

den Terrorismus in einem strategisch extrem wichtigen Teil der Welt vorantreiben können“.¹⁷

Die terroristischen Anschläge auf die USA haben gezeigt, dass die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit fließend sind. Es stimmt zwar, dass sich die Zentrale des Terrornetzwerkes, das die Anschläge geplant hat, außerhalb der Vereinigten Staaten befand. Die Anschläge selbst wurden jedoch von innerhalb des Landes ausgeführt. Darüber hinaus wurden sie ohne den Einsatz komplizierter Waffen oder Mittel durchgeführt. Wenn sich die Art der Bedrohungen verändert, ist es unerlässlich, einen geeigneten Weg zu ihrer Verhütung zu finden. Der Mehrwert, den die Nutzung der OSZE, ihrer Verfahren und Mechanismen bei der Bekämpfung des Terrorismus erbringt, liegt darin, dass die Tätigkeit der Organisation zumeist auf die innere Situation in den Teilnehmerstaaten einwirkt. Das ist bei anderen internationalen Organisationen, die ihre Handlungsoptionen noch entwickeln und nach dem Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten verfahren, nicht der Fall.

Es wäre zwar ein Fehler, die neuen Aufgaben der OSZE auf den Kampf gegen den Terrorismus zu beschränken; es wäre aber ein noch größerer Fehler, das breite Spektrum der Möglichkeiten, die die OSZE, ihre Verfahren und Mechanismen bieten, nicht richtig zu nutzen. Zur Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit ist es heutzutage z.B. von entscheidender Bedeutung, Phänomene wie Geldwäsche und Korruption wirksam zu bekämpfen, die sich wie ein Krebsgeschwür im Körper der Zivilgesellschaft ausbreiten, indem sie die Rechtsstaatlichkeit und das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, die Justiz und die lokalen Behörden untergraben.

Aber auch die politisch-militärische Dimension darf nicht außer Acht gelassen werden. Die künftige OSZE-Politik sollte sich stärker darauf konzentrieren, die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Sicherheitspolitik, die Kontrolle der Grenzen, die Sicherheitssektorreform und die Kontrolle des Exports von Kleinwaffen zu fördern. Da die neuen Bedrohungen stark von den herkömmlichen abweichen, stellen sie eine Herausforderung für die bestehenden Instrumente der OSZE auf militärischem Gebiet dar. Diese sind definitionsgemäß eher vorbeugender und vertrauensbildender Art, als dass sie die Fähigkeit verleihen, die neuen Bedrohungen, denen wir uns gegenübersehen, an der Wurzel zu packen. In der Vergangenheit wurden die wichtigsten VSBM für die Interaktion zwischen Staaten geschaffen. Heute sollten sie auf innere Probleme gerichtet sein und die Konfliktparteien im innerstaatlichen Kontext einbeziehen.

Ein weiteres Thema ist die Verankerung von Umweltschutzregelungen und -normen in der jeweiligen nationalen Gesetzgebung und die Förderung ihrer Einhaltung. Heutzutage ist es unerlässlich, diese und ähnliche Probleme als

17 Ebenda (eigene Übersetzung); vgl. auch Barry, a.a.O. (Anm. 13), sowie die Webseite von BASIC zu transatlantischen Reaktionen auf den Terrorismus: www.basicint.org.

Teil der Gewährleistung von Sicherheit zu behandeln. Bislang wurden diese Fragen von Normen geregelt, die im Rahmen des schon erwähnten „zweiten Korbes“ angesiedelt waren. Sie sollten jedoch neu bewertet werden. Darüber hinaus müssen neue Mechanismen zu ihrer Umsetzung, die die Wirksamkeit garantieren, geschaffen werden.

In vieler Hinsicht tragen die Erfahrungen der OSZE Pioniercharakter. Beispielsweise sagen die grundlegenden OSZE-Dokumente nichts über die Feldmissionen aus. Diese kamen auf eine Art und Weise zustande, die nicht der Norm entsprach; d.h. Institutionen wie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), der Beauftragte für Medienfreiheit, die Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) und viele andere entstanden aus der Notwendigkeit, verschiedene Aufgaben zu erfüllen und vielfältige Bedürfnisse zu befriedigen. Sie waren die Antwort auf konkrete, drängende alltägliche Bedürfnisse und nicht auf die abstrakten Konzepte von Theoretikern.¹⁸ Die Arbeit von Botschafter Wilhelm Höynck als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien ist ein herausragendes Beispiel für eine schnelle und angemessene Reaktion auf die Bedrohungen und Herausforderungen in den neuen Tätigkeitsbereichen der OSZE.¹⁹ Obwohl Pragmatismus in der Arbeit der OSZE vorherrschend ist, entsprachen einige Beschlüsse nicht den realen Bedürfnissen. So ist z.B. bis heute unklar, warum die Vergleichskommissionen und Schiedsgerichte, die auf einen Schweizer Vorschlag für ein europäisches System der friedlichen Streitbeilegung zurückgehen und zusammen den Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE (nach dem „Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE“ von 1992) bilden, in der Praxis nicht funktionieren. Nach zehn Jahren der Inaktivität ist die Zeit reif, hinsichtlich dieser Institution einige radikale Entscheidungen zu fällen.

Schlussfolgerungen

Die aktuellen Herausforderungen für die Organisation betreffen eher Ziel, Zweck und Inhalt der OSZE-Aktivitäten als den Bedarf an strukturellen Reformen. Die Ursachen des Terrorismus an der Wurzel zu packen ist ebenso wie die Unterstützung der demokratischen Transformation neuer Staaten und der Aufbau der Zivilgesellschaft in diesen Staaten für die Zukunft der OSZE viel wichtiger als die interne Umstrukturierung der OSZE selbst. Um Konti-

18 Die Aktivitäten dieser Institutionen werden in einer Reihe von OSZE-Publikationen beschrieben; vgl. z.B. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2002 über OSZE-Aktivitäten, Wien 2002, unter: www.osce.org/docs/german/annualrep/htm.

19 Botschafter Höynck war u.a. an der Organisation der internationalen Konferenz „Die Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus“, die am 13.-14. Dezember 2001 in Bischkek stattfand, aktiv beteiligt.

nuität und minimale gemeinsame Standards aufrechtzuerhalten, wäre es wünschenswert, einige neue Richtlinien für das Amt des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE einzuführen oder den Posten eines Ständigen Stellvertreters des Amtierenden Vorsitzenden (vergleichbar mit der Position eines Stellvertretenden Außenministers) zu schaffen, der mit einem erfahrenen hohen Diplomaten besetzt werden sollte. Einerseits würde er die Kontinuität in den Aktivitäten gewährleisten, die der Amtierende Vorsitzende in die Wege geleitet hat, andererseits würde er für Stabilität in den Beziehungen zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden, dem Generalsekretär und anderen Institutionen sorgen. Eine weitere Aufgabe könnte die Überprüfung und Evaluierung der Effizienz von OSZE-Strukturen und -Institutionen bei der Durchführung neuer Aufgaben sein. Das Ergebnis einer solchen Überprüfung könnte sein:

- Institutionen, die ihre Aufgaben erfüllt haben, werden geschlossen (dies betreffe insbesondere einige der Langzeitmissionen, deren Anzahl so schrittweise zurückginge).
- Institutionen, die ihre Aufgaben nur unzureichend erfüllen (vor allem im Bereich des „zweiten Korbes“ oder das Konfliktverhütungszentrum/KVZ), erhalten Hilfe und werden gegebenenfalls umgewandelt; ihre Aufgaben werden neu festgelegt, damit sie effizienter arbeiten. Die Rolle des KVZ, das derzeit lediglich als Einsatzzentrale und Kommunikationsbüro für die bestehenden Missionen fungiert, könnte dahingehend erweitert werden, dass es mit zwei bereits existierenden Institutionen, dem BDIMR und dem HKNM, vergleichbar ist.
- Institutionen, die (sei es aufgrund eines zu ehrgeizigen Mandats, sei es aufgrund falscher politischer Erwartungen) nie tätig geworden sind (wie z.B. der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof), werden völlig neu bewertet mit dem Ziel, ihnen neue Aufgaben zuzuweisen, die den tatsächlichen Bedürfnissen und den Erfordernissen der jeweiligen Situationen, für die sie geschaffen wurden, entsprechen.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe nichtstaatlicher Institutionen und Aktivitäten – wie z.B. das *Geneva Cluster of Competence*, das *Zentrum für OSZE-Forschung (Centre for OSCE Research, CORE)* in Hamburg oder den *Hel-sinki Monitor* in Den Haag – die eine wichtige, allerdings unterschätzte Rolle im OSZE-Prozess spielen. Ein *Brainstorming*-Treffen zu den oben angeführten Fragen unter der Schirmherrschaft einer unabhängigen Forschungseinrichtung wäre wünschenswert. Ein solches Treffen könnte von einer der OSZE-Delegationen mit dem Ziel initiiert werden, einen Meinungsaustausch innerhalb einer kompetenten Gruppe von Sicherheitsexperten und Wissenschaftlern einerseits und Amtsinhabern und Praktikern andererseits zu ermöglichen.

Grundsätzlich notwendig ist schließlich eine ernsthafte Debatte über die Zukunft der OSZE. Alle, die ein Interesse an der Wiederbelebung der Organisa-

tion und einer Stärkung ihrer Position haben, sollten sich daran beteiligen.²⁰ Ich denke dabei sowohl an Vertreter interessierter Staaten (Politiker und Diplomaten) als auch an unabhängige Wissenschaftler und NGOs, die in OSZE-Prozesse eingebunden sind. Gegenstand dieser Debatte sollten der letztendliche Zweck und ein neues Mandat der OSZE (die Rolle von Großmächten sowie von mittleren Staaten und Kleinstaaten, neue Bedrohungen, Probleme der Integration, Globalisierung etc.) ebenso sein wie institutionelle Lösungen und neue Strukturen. Das Ergebnis dieser Debatte wird uns eine Antwort auf die Frage geben, ob die OSZE eine Zukunft hat und, wenn ja, wie diese Zukunft aussehen könnte.

20 Ein 2002 veröffentlichter Bericht aus den Niederlanden stellt fest, dass „die praktische Leistungsfähigkeit der OSZE durch die Unsicherheit über die Stellung der Organisation im internationalem Umfeld ebenso beeinträchtigt wird wie durch fehlende Klarheit über die Rolle der OSZE (weshalb sie auch mit einer großen Zahl unterschiedlichster Aufgaben und Aktivitäten betraut ist), die zweifelhafte Loyalität der Teilnehmerstaaten, die Tatsache, dass die Organisation eigentlich immer noch eine Konferenz ist, durch unzureichende Verfahren der Beschlussfassung, mangelnde operative Kontinuität und eine politische Spaltung in ihren eigenen Reihen. Damit erhebt sich die Frage, ob die OSZE Gefahr läuft, einen Teil ihrer Handlungsfähigkeit einzubüßen. Wenn dem so ist, wird die OSZE ihre politische Bedeutung verlieren und in eine Krise geraten.“ Advisory Council on International Affairs, The Netherlands and the Organisation for Security and Cooperation in Europe in 2003: Role and Direction, Den Haag, Mai 2002, S. 42 (eigene Übersetzung).