

Wolfgang Zellner

Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE

Internationale Organisationen stellen den Versuch von Antworten auf Herausforderungen, Probleme und Konflikte dar, denen Staaten und substaatliche Akteure nicht (mehr) allein gewachsen sind. Da sich der Charakter solcher Problemlagen, die innerstaatlicher, trans- oder internationaler Natur sein können, rasch ändert, müssen auch internationale Organisationen in der Lage sein, sich wechselnden Anforderungen flexibel anzupassen. Dies gilt erst recht für eine vergleichsweise kleine Organisation mit relativ geringer institutioneller Autonomie wie die OSZE, die zudem ein weit gespanntes Aufgabenspektrum bearbeitet.

Im Folgenden sollen *erstens* einige Aspekte der derzeitigen europäischen Sicherheitsentwicklung diskutiert werden, die Bedingungen für die Tätigkeit der OSZE schaffen. *Zweitens* soll vor diesem Hintergrund versucht werden, Herausforderungen zu benennen, denen sich die OSZE zu stellen hat. *Drittens* soll auf zwei organisationspolitische Fragen eingegangen werden, die die Wirksamkeit der OSZE berühren. *Viertens* schließlich soll der Versuch unternommen werden, zu diesen Problemfeldern einige Politikempfehlungen zu formulieren.

Zu einigen Aspekten der derzeitigen europäischen Sicherheitsentwicklung

Ein wesentliches Ziel der OSZE besteht in der Herstellung von gleicher und ungeteilter Sicherheit in ihrem Anwendungsgebiet. Wenn wir jedoch die reale Entwicklung betrachten, so ist schwer zu übersehen, dass der Trend in die entgegengesetzte Richtung geht. Die Sicherheitslage im OSZE-Gebiet ist gekennzeichnet durch eine in hohem Maße asymmetrische, ja sogar gegenläufige Entwicklung.

In West- und Mitteleuropa finden wir in der Überlagerung von NATO- und EU-Erweiterung eine wachsende Stabilitätszone. Eine Europäische Union mit bald 25 Mitgliedern bedeutet auch, dass künftig mehr als die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten EU-Mitglieder oder assoziierte Staaten sein werden, während die andere Hälfte keine Chance hat, diesem integrierten Teil Europas anzugehören. Allerdings hat sich die EU bisher noch nicht als fähig erwiesen, in wichtigen Fragen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik tatsächlich zu gemeinsamen Positionen zu kommen. Dissense reichen von aktuellen Problemen wie der Beteiligung am Irak-Krieg 2003 bis zu Grundsatzfragen, etwa unterschiedlichen Präferenzen für unilaterale vs. multilaterale Herangehensweisen.

Für Zentralasien und den Kaukasus hingegen muss man davon ausgehen, dass dort noch nicht einmal strategische Stabilität im Sinne des Ausschlusses gewaltsamer trans- bzw. internationaler Konfliktaustragung als gesichert gelten kann. Diese Länder bergen erhebliche, teils noch wachsende Konfliktpotenziale. Eine Reihe gewaltsam ausgetragener Konflikte konnte allenfalls „eingefroren“ werden, in Tschetschenien gelang noch nicht einmal dies. Darüber hinaus grenzen drei zentralasiatische Staaten (Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan) an Afghanistan, seit einigen Monaten ein OSZE-Kooperationspartner, und sind damit anfällig für den Import von Risiken und Instabilitäten von außerhalb des OSZE-Gebiets.

Zwischen diesen beiden Regionen von Stabilität und potenzieller Instabilität liegt die Russische Föderation, ein Schlüsselakteur mit gewichtigen Eigeninteressen, ohne dessen Kooperation die Konflikte im Kaukasus und in Zentralasien nur schwer zu lösen sein werden. Trotz seiner Zusammenarbeit mit den USA bei der Bekämpfung des Terrorismus hat Russland im Kaukasus und in Zentralasien an Einfluss verloren. Dort hat ein regelrechter Wettlauf um Partnerschaft und Kooperation mit den USA begonnen.

Belarus, die Ukraine und Moldau haben derzeit noch keine Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der EU, was sich jedoch langfristig in Abhängigkeit von ihrer innenpolitischen Entwicklung ändern kann.

Zusammengenommen weist die europäische Sicherheitslandschaft eine tiefe und immer noch zunehmende Asymmetrie auf, die das Gegenteil von gleicher und ungeteilter Sicherheit darstellt, deren Herstellung dessen ungeachtet langfristiges Ziel der OSZE bleiben muss. Diese grundlegende Asymmetrie hat direkte Folgen für die gesamte Ausrichtung der Arbeit der OSZE, einschließlich der Aktivitäten ihrer Feldmissionen.

Ein wesentlicher Aspekt ungleicher Sicherheit in Europa betrifft den Demokratisierungsprozess in Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien. Übereinstimmung lässt sich sicher darüber erzielen, wie der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzes für Zentralasien, der ehemalige finnische Präsident Martti Ahtisaari, im August dieses Jahres formulierte, „dass sich der Übergang vom sowjetischen System zu Marktwirtschaft und Demokratie in Zentralasien als ein längerer und schwierigerer Prozess erwiesen hat, als man erwartet hatte (...) Auch im Westen benötigte der Aufbau von Demokratie Jahrhunderte.“¹ Es bleibt jedoch die Frage, ob wir es im Kaukasus und in Zentralasien und in einigen Aspekten auch in Osteuropa mit einem zwar schwierigen, aber grundsätzlich doch voranschreitenden Demokratisierungsprozess, mit Stillstand oder gar mit einem rückwärts gewandten Prozess zu tun haben. Die Antwort ist noch offen und sie wird für die verschiedenen Regionen unterschiedlich ausfallen. Auf der empirischen Ebene lässt sich Folgendes beobachten: In Turkmenistan haben wir es mit einer vollausgebildeten

1 President Martti Ahtisaari, Address at the Permanent Council of the OSCE, Vienna, 5 September 2003, PC.DEL/954/03, 29. August 2003, Draft, S. 1 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Diktatur zu tun, die in umfassender Weise fundamentale Menschenrechte verletzt. In den anderen zentralasiatischen und südkaukasischen Ländern sowie in Belarus finden wir mehr oder weniger autoritäre Regime, in Russland, der Ukraine und in Moldau Demokratien, denen gern Attribute wie „gelenkt“ oder „nicht liberal“ verliehen werden. Darüber hinaus lassen sich in Zentralasien und im Südkaukasus Versuche der Etablierung dynastischer Herrschaftsformen beobachten. Der jüngste Machttransfer von Hajdar Alijew auf seinen Sohn Ilham in Aserbaidschan ist dafür nur ein besonders augenfälliges Beispiel.

Diese langsame oder gar rückwärts gerichtete Entwicklung des Demokratisierungsprozesses wirft die Frage auf, ob sich die OSZE in den kommenden Jahren mehr auf Demokratisierung im Sinne von Wahlhilfe oder auf die Einhaltung grundlegender Menschenrechte und die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit konzentrieren sollte. Botschafter Robert Barry, der frühere Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, schrieb dazu: „Den meisten schwachen exkommunistischen Staaten wäre mehr mit der Schaffung einer unabhängigen Justiz gedient als mit der Abhaltung früher und häufiger Wahlen.“² Dabei sollte man sich in Erinnerung rufen, dass sich auch in westlichen Staaten Elemente von Rechtsstaatlichkeit viel früher herausgebildet haben als entwickelte Formen von Demokratie.

Im Südkaukasus, in Zentralasien und in gewissen Aspekten auch in Osteuropa haben wir es mit schwachen Staaten zu tun, dem berühmt-berüchtigten „*Failing-states*“-Syndrom. Schwache Staaten sind solche, die nicht in der Lage sind, grundsätzliche Staatsaufgaben zu erfüllen und entsprechende Institutionen aufzubauen, die Mindeststandards innerer und äußerer, menschlicher, wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit garantieren können. Schwache Staaten bedeuten auch günstige Bedingungen für Korruption, organisiertes Verbrechen, Menschenhandel sowie den illegalen Handel mit Waffen und Drogen und im ungünstigsten Falle Rückzugsgebiete für Terroristen, oder allgemeiner formuliert, günstige Ausgangsbedingungen für jede Art von politischem, ethnischem oder religiösem Radikalismus und Extremismus.

Ein wichtiger Aspekt schwacher Staaten betrifft den Zusammenhang zwischen lokalen, regionalen und internationalen Konfliktkonstellationen, etwa in den Fällen Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach mit direkten Auswirkungen auf den russischen Nordkaukasus, einschließlich Tschetscheniens. Schwache Staatsstrukturen stellen hinsichtlich der inneren und äußeren Stabilität das Kernproblem in der gesamten Region dar und gleichzeitig die größte Herausforderung für die OSZE, deren Mandat darin besteht, Sicherheit durch Zusammenarbeit zu schaffen.

Schwache Staaten sind auch eine wesentliche Ursache dafür, dass wir es heute mit komplexeren und teilweise neuen Risiken und Bedrohungen zu tun haben. Mit dem Sammelbegriff „neue Bedrohungen“ bezeichnen wir ein brei-

2 Robert L. Barry, *The Future of the OSCE*, BASIC Special Report 1/2003, London 2003, S. 45.

tes Spektrum primär nichtmilitärischer Bedrohungen, die von organisiertem Verbrechen und Korruption, Menschenhandel und illegalem Handel mit Waffen und Drogen bis hin zu Terrorismus und dem möglichen Zugang von Terroristen zu Massenvernichtungsmitteln reichen. Ungeachtet der Vielfalt dieser Bedrohungen lassen sich einige gemeinsame Merkmale ausmachen: *Ers*tens sind sie ganz überwiegend die Folge schwacher Staatsstrukturen, also der Unfähigkeit von Staaten, innere Stabilität und Sicherheit in einem umfassenden Sinne herzustellen. *Zweitens* sind die einzelnen Bedrohungen eng miteinander verknüpft: Personen, die Menschen schmuggeln, tun dies auch mit Waffen und Drogen, Terroristen finanzieren ihre Aktivitäten häufig durch Drogenhandel. *Drittens* macht es ihr transnationaler Charakter immer schwieriger, zwischen innenpolitisch entstandenen und von außen hereingetragenen Ursachen solcher Bedrohungen zu unterscheiden. Dies gilt insbesondere für diejenigen drei Staaten, die an Afghanistan grenzen. *Viertens* werden die Trennlinien zwischen militärischen, polizeilichen und zivilen Mitteln ihrer Bekämpfung zunehmend unscharf,³ auch wenn nach wie vor gilt, dass derartigen Bedrohungen nicht primär mit militärischen Mitteln begegnet werden kann. Auch hierfür liefert Afghanistan reichhaltiges Anschauungsmaterial. Auf der Grundlage ihres umfassenden Sicherheitskonzepts ist die OSZE in hervorragender Weise dafür geeignet, mit diesem Typus neuer Bedrohungen umzugehen. Botschafter Barry schrieb dazu, dass „die Kombination von organisiertem Verbrechen, religiösem Extremismus, wirtschaftlichem Zusammenbruch und Terrorismus nahe legt, dass die OSZE aufgerufen ist, in Europa und Eurasien eine größere Rolle zu spielen. Aufgrund ihrer Vor-Ort-Präsenz in 19 Folgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens ist die OSZE in einzigartiger Weise in der Lage, regionale Initiativen umzusetzen, die man braucht, um mit transnationalen Fragestellungen umzugehen.“⁴

Herausforderungen an die OSZE

Die politischen Funktionen und Aufgaben der OSZE haben sich seit 1990 grundlegend verändert. 1990 ging man allgemein davon aus, dass sich die KSZE mit gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen in einem nahezu ausschließlich inter-nationalen, zwischenstaatlichen Sinne befassen werde. Der erste grundlegende Wandel kam weniger als zwei Jahre später unter dem Eindruck der von den blutigen jugoslawischen Auflösungskriegen beförderten Erkenntnis, dass der internationalen Gemeinschaft kein ausreichendes Instrumentarium zur Eindämmung und Lösung gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte zur Verfügung stand. Die KSZE trug dem schneller Rechnung als

3 Vgl. Gilles Adréani, Keynote Speech for Working Group C of the OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 25/26 June 2003, CIO.GAL/53/03/Ad d.4, 23. Juni 2003, S. 2.

4 Barry, a.a.O. (Anm. 2), S. 42.

andere internationale Organisationen, richtete bereits mit dem Helsinki-Dokument 1992 ihre Aufmerksamkeit auf diesen neuen Konflikttyp und schuf mit den Feldmissionen und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten das entsprechende Instrumentarium.

Das Dayton-Abkommen von 1995 über Bosnien und Herzegowina markierte einen zweiten Wendepunkt: Von nun an konzentrierte sich die OSZE im Wesentlichen auf Aufgaben des Friedensaufbaus nach Konflikten. Sie begann sich damit zu einer Implementierungsagentur für Vor-Ort-Aufgaben zu entwickeln. Das Dayton-Abkommen von 1995, die Resolution des VN-Sicherheitsrates Nr. 1244 zum Kosovo von 1999 und das Rahmenabkommen zu Mazedonien von 2001 wurden allesamt von anderen politischen Akteuren verhandelt, die OSZE hatte sich auf die Implementierung von Teilen dieser Abkommen zu beschränken. Dies spiegelt zwei grundlegende Entwicklungen wider: *Erstens* hat die OSZE an politischer Bedeutung verloren, dies gilt allerdings auch für andere internationale Organisationen wie die NATO oder die Vereinten Nationen. Nicht nur werden die großen Entscheidungen über europäische Sicherheitsfragen nicht mehr auf OSZE-Konferenzen getroffen, auch bei der Bearbeitung der einzelnen Konfliktfälle hat die Organisation Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten meist mit anderen internationalen Akteuren zu teilen. Dies führt *zweitens* dazu, dass der Kern der Tätigkeit der OSZE heute in der Arbeit ihrer Vor-Ort-Missionen, ihrer Institutionen und, in diesem Rahmen, vorwiegend in der Implementierung von Projekten besteht. Wenn man heute über die fortdauernde Bedeutung der OSZE sowie über den Umstand nachdenkt, dass der Großteil ihrer Arbeit nicht von anderen internationalen Akteuren übernommen werden könnte, dann bewegt sich diese Bewertung zwischen zwei Parametern: einem politischen Entscheidungsprozess, der im Wesentlichen außerhalb der OSZE verläuft, und dem engeren Horizont der Umsetzung dieser Entscheidungen durch die OSZE. Dieser grundlegende Funktionswandel der OSZE ist innerhalb der Organisation und ihrer Teilnehmerstaaten bisher weder in politischer noch in organisatorischer Hinsicht vollständig verarbeitet worden.

Eine realistische Bewertung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE ist nur möglich, wenn das verringerte Interesse der Russischen Föderation an der Arbeit der Organisation zur Kenntnis genommen wird. Gleichzeitig sollten Bemühungen eingeleitet werden, Russland neu für die Arbeit der Organisation zu interessieren. Bis in die späten 1990er Jahre war die Annahme gerechtfertigt, dass die Russische Föderation ein spezielles Interesse an der Arbeit der OSZE hatte. Heute müssen wir der Tatsache ins Auge sehen, dass Russlands Interesse an der Organisation eher marginal geworden ist. Dieser rasche Umschwung ist erklärungsbedürftig; um ihn zu untersuchen, unterscheide ich zwischen positiven, auf Gestaltung ausgerichteten, und negativen, auf Verhinderung ausgerichteten Zielen der Russischen Föderation.

Der wichtigste positive Interessenstrang Russlands bestand in seinem Wunsch, über die OSZE eine völkerrechtlich verankerte Sicherheitsstruktur

in Europa zu schaffen. Die Entwicklung des letzten Jahrzehnts hat gezeigt, dass dieses Ziel ungeachtet der Unterstützung durch einzelne westliche Politiker, etwa den früheren deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher, nicht erreichbar war. Der Zusammenbruch des Warschauer Pakts und die Erweiterung von NATO und EU hatten Russlands Zugang zur Weltpolitik eingeschränkt, über die OSZE und andere internationale Organisationen versuchte Russland, diesen Nachteil wettzumachen. Bekanntlich war der Erfolg minimal. Ein konkreteres russisches Interesse bestand und besteht immer noch im Schutz der Rechte russisch sprechender Minderheiten nicht nur, aber insbesondere in Estland und Lettland. Umso größer war die Enttäuschung, als die OSZE-Missionen dort Ende 2001 entgegen dem Wunsch Russlands geschlossen wurden.

Das überragende negative Ziel Russlands im Rahmen der OSZE bestand darin, die NATO-Erweiterung wenn nicht zu stoppen, dann doch zu verzögern. Angesichts der jüngsten Verbesserung des amerikanisch-russischen Verhältnisses und der Aufwertung des NATO-Russland-Rates spielt diese Frage jedoch keine Rolle mehr. In einem engeren Sinne, und dies gilt auch heute noch, versucht Russland, die OSZE und insbesondere OSZE-Feldmissionen aus seinem Territorium herauszuhalten und Konflikte an seiner Peripherie möglichst selbst zu bearbeiten. Obwohl die Russische Föderation dabei offensichtlich nicht besonders erfolgreich ist, zögert sie, wie der Fall Tschetschenien zeigt, die OSZE in die Konfliktregulierung einzubeziehen. Zusammengenommen können beide Interessenstränge heute als mehr oder minder obsolet und das konkrete Interesse Russlands an der OSZE als recht begrenzt gelten. Umso wichtiger wäre es, den Dialog mit Russland zu intensivieren, um mögliche neue Felder russischen Interesses zu finden. Denn langfristig kann sich die OSZE eine indifferente Russische Föderation nur schwer leisten.

Eine kaum weniger bedeutende politische Herausforderung an die OSZE besteht in der Erweiterung der EU und, weniger wichtig, der NATO. Während die NATO-Erweiterung tiefgreifende Folgen für die europäische Sicherheitsstruktur im Allgemeinen und für das Verhältnis zu Russland im Besonderen hat, berührt die EU-Erweiterung aus drei Gründen den Handlungsspielraum der OSZE in viel direkterer Weise.

Erstens entwickelt die EU eigene Kapazitäten für das Kernarbeitsfeld der OSZE, Krisenregulierung mit zivilen Mitteln, während die NATO doch in erster Linie eine auf die militärische Dimension ausgerichtete Organisation bleibt. Zudem hat die EU klar zu erkennen gegeben, dass sie sowohl über internationale Organisationen wie die VN und die OSZE als auch autonom operieren will. Das heißt, die EU wird von Fall zu Fall entscheiden, ob sie die OSZE einbeziehen will oder nicht. Erste Beispiele wie die Folgemission der IPTF-Mission in Bosnien und Herzegowina, die, wie der frühere deutsche OSZE-Botschafter Reinhard Bettzuege formulierte, „eigentlich der OSZE auf

den Leib geschrieben“⁵ gewesen wäre, dann aber von der EU übernommen wurde, zeigen, dass solche Entscheidungen nicht unbedingt zugunsten einer Beteiligung der OSZE ausfallen müssen.

Zweitens werden die künftig 25 EU-Staaten und weitere der EU assoziierte Staaten eine Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten und rund drei Viertel der finanziellen und personellen Beiträge stellen. Auch wenn das Konsensprinzip der OSZE die Wirkung dessen abschwächen dürfte, wird sich das zunehmende Gewicht der EU innerhalb der OSZE bemerkbar machen.

Drittens, und am wichtigsten, wird eine EU der 25 die politische Geographie Europas und damit das Interesse der EU an ihren Nachbarregionen verändern, in denen auch die OSZE aktiv war oder ist. Es lohnt sich, diese Entwicklung näher zu untersuchen. Dabei will ich mich auf fünf Regionen konzentrieren:

- die neuen Mitgliedstaaten der EU, insbesondere Estland und Lettland,
- Länder in Osteuropa, die nach der Erweiterung direkte Nachbarn der EU sein werden,
- die Länder des Westbalkan,
- die drei südkaukasischen Staaten und
- die fünf zentralasiatischen Staaten.

Es gibt einen verbreiteten, wenn auch stillschweigenden Konsens darüber, dass OSZE-Feldmissionen in EU-Beitrittsländern beendet werden sollten, wie das in Estland und Lettland Ende 2001 geschah. In beiden Ländern hatten die Mission und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE mit großem Erfolg daran gearbeitet, die Spannungen zwischen ethnischen Esten und Letten und den großen Russisch sprechenden Minderheiten abzubauen. Dieser Erfolg wurde möglich, weil Mission und HKNM starke Unterstützung durch die Europäische Kommission erhielten und weil die Beitrittsstaaten motiviert waren, die Kopenhagener Kriterien von 1993 zu erfüllen, darunter „Achtung und Schutz von Minderheiten“, um der Union beitreten zu können. Der amtierende Hohe Kommissar, Rolf Ekéus, kommentierte diesen Zusammenhang folgendermaßen: „Es ist klar, dass die Kopenhagen-Kriterien wichtig sind, um die Zugangsschwelle zur EU deutlich zu machen, was aber passiert, wenn man diese Hürde überwunden hat? Ändern sich die Regeln?“⁶ Ekéus unterstrich, dass „wir nicht annehmen können, dass die EU-Erweiterung wie ein Wunder alle interethnischen Fragen lösen wird. Diesen Umstand muss die EU intern bearbeiten, sowohl mit ihren eigenen Mitteln als auch über die Zusammenarbeit mit relevanten inter-

5 Reinhard Bettzuege, Die OSZE des 21. Jahrhunderts – Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 41-47, hier: S. 45.

6 Rolf Ekéus, From the Copenhagen Criteria to the Copenhagen Summit: The Protection of National Minorities in an Enlarging Europe, Address by the OSCE High Commissioner on National Minorities to the Conference on National Minorities in the Enlarged European Union, Kopenhagen, 5. November 2002, S. 4, unter: <http://www.osce.org/hcnm/documents/speeches>.

nationalen Organisationen wie dem Europarat und der OSZE.⁷ Dabei bleibt jedoch die Frage, ob alte und neue EU-Staaten und die Kommission bereit sein werden, von den Diensten des HKNM Gebrauch zu machen. Wenn dies nicht der Fall ist und andere Maßnahmen nicht ergriffen werden, dann könnte sich die Situation in dem einen oder anderen Land auch wieder verschlechtern, weil bisher genutzte Instrumente nicht länger anwendbar sind und sie nicht durch neue ersetzt werden.

Länder wie Belarus, Moldau und die Ukraine werden nach der kommenden Erweiterungsrunde 2004/2007 direkte Nachbarn der EU werden. Die Beispiele Belarus und Moldau zeigen, dass gemeinsame Anstrengungen der EU und der OSZE wirksam sein können. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, in welchem Maße die EU die OSZE auch in Zukunft einbeziehen will. Die Aussage, die der Hohe Vertreter für die GASP der EU, Javier Solana, am 25. September 2002 vor dem Ständigen Rat der OSZE dazu traf, war recht offen gehalten: „Wir betrachten die Arbeit der OSZE in der Region auch weiterhin als sehr wertvoll, aber wir werden auch ernsthaft in Erwägung ziehen, wie die Union größere Verantwortung übernehmen und die Erreichung unserer gemeinsamen Ziele besser unterstützen kann.“⁸

Für den Westbalkan kann man davon ausgehen, dass die EU bei den Stabilisierungsbemühungen für diese Region längst die Führungsrolle übernommen hat und langfristig darauf hinarbeitet, diese Länder in die Union zu integrieren oder wenigstens zu enger Zusammenarbeit zu befähigen. Alle Länder der Region verhandeln mit der Union über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) oder setzen solche Abkommen bereits um, Verträge, die ein viel breiteres Themenfeld umfassen als die OSZE je abdecken könnte. Das bedeutet, dass die OSZE auf dem westlichen Balkan – wie alle anderen internationalen Organisationen auch – lediglich eine Unterstützungsrolle wird spielen können. Damit ist klar, dass die Rolle der OSZE in dieser Region, wohin heute noch der Großteil ihrer Mittel fließt, allmählich schrumpfen wird. Dabei sollte die Organisation jedoch darauf achten, ihre Aktivitäten nicht zu hastig herunterzufahren und halb- und unfertige Vorhaben zu hinterlassen. Wenn man nach Beispielen für eine längerfristig geplante Ausstiegsstrategie der OSZE sucht, dann fällt Kroatien auf, wo EU und OSZE eng zusammenarbeiten mit der Perspektive einer künftigen EU-Mitgliedschaft dieses Landes.

Im Südkaukasus ist die OSZE mit zwei Büros in Baku und Eriwan, einer großen Mission in Georgien und der Minsk-Gruppe zur Bearbeitung des Berg-Karabach-Konflikts flächendeckend vertreten. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Organisation bei der Lösung der so ge-

7 Ebenda, S. 8.

8 Javier Solana, The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Co operation, Address by the High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union to the Permanent Council of the OSCE, Vienna, 25 September 2002, PC.DEL/719/02, 25. September 2002, S. 5.

nannten eingefrorenen Konflikte bisher nicht besonders erfolgreich war. Man könnte auch meinen, dass ihr Hauptbeitrag darin bestand, sie eingefroren zu halten. Die EU unterhält Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit allen drei südkaukasischen Staaten. Ein Blick in die Länderstrategiepapiere der EU für Armenien, Aserbaidschan und Georgien zeigt, dass die Union dort zunehmend ambitioniertere Ziele verfolgt, die meines Erachtens die größere Nähe der erweiterten Union zum Südkaukasus widerspiegeln. Da das Synergiepotenzial einer erweiterten Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE in dieser Region offensichtlich ist, kann nicht überraschen, was Solana im September 2002 vor dem Ständigen Rat erklärte: „Die EU untersucht gegenwärtig Möglichkeiten einer erweiterten Zusammenarbeit mit der OSZE in dieser Region und zieht Kooperation in spezifischen grenzüberschreitenden Fragen, einschließlich Grenzregime und Migration, in Erwägung, sowie bezüglich der Frage, wie man sich den gewachsenen Bedrohungen von Verbrechen, Schmuggel und illegaler Einwanderung entgegenstellt (...)“⁹ Solana fügte jedoch hinzu: „Die Union wird weiterhin die Anstrengungen der OSZE und der VN unterstützen (...) aber letztlich werden wir uns die verschiedenen Parteien ansehen, um tragfähige Lösungen zu finden und daran zu arbeiten.“¹⁰ Das bedeutet, dass die EU beide Optionen verfolgt, und deshalb, so Monika Wohlfeld, „bleibt die Frage, in welchem Maße die EU ihre Bemühungen mit denen der OSZE zu verbinden wünscht“.¹¹ Meines Erachtens wird die Antwort darauf davon abhängen, welchen politischen Mehrwert die OSZE aus Sicht der EU beitragen kann. Das wird in dieser Region auch von einer erfolgreichen Einbindung oder zumindest Nichtverletzung russischer und türkischer Interessen abhängen.

In Zentralasien ist die OSZE in allen fünf Staaten mit Zentren präsent. Sie hat in den vergangenen Jahren ihre Aktivitäten dort ausgebaut, insbesondere hinsichtlich der beiden ersten Dimensionen. Das Vier-Millionen Euro Polizeiprojekt in Kirgisistan, das Minenräumprojekt in Tadschikistan und die Einrichtung einer OSZE-Akademie in Bischkek (Kirgisistan) stellen ermutigende Fortschritte dar. Auch die EU ist dabei, ihre Aktivitäten in Zentralasien auszuweiten. Im Oktober 2002 verabschiedete sie eine Strategie für Zentralasien, im Rahmen derer die TACIS-Hilfe für diese Region von jährlich 25 Millionen auf 50 Millionen Euro verdoppelt werden soll. Am 11. Juni 2003 stellte der Vertreter der EU-Kommission auf dem *OSCE information sharing meeting of the Central Asian States* fest, dass „EU und OSZE bereits ein signifikantes Niveau an Kooperation zu und in dieser Region erreicht haben“.¹² Dies schließt auch die finanzielle Förderung von OSZE-Projekten durch die

9 Ebenda, S. 9.

10 Ebenda.

11 Monika Wohlfeld, *EU enlargement and the future of the OSCE: The role of field missions*, in: *Helsinki Monitor* 1/2003, S. 57.

12 Kurt Juul, *The European Commission's Approach to Central Asia*, Statement at the OSCE information sharing meeting of the Central Asian States with international organisations and institutions on co-operation in Central Asia, Vienna, 11 June 2003, PC.DEL/563/03, 11. Juni 2003, S. 4.

EU ein. So wird etwa die Hälfte der BDIMR-Projekte in der Region von der EU finanziert, zum kirgisischen Polizeiprojekt will die EU eine Million Euro beitragen. Wenn man die solide Präsenz der OSZE, ihre wachsenden Aktivitäten und das gestiegene Interesse der EU an dieser Region einbezieht, dann scheinen die Aussichten für eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen hier günstig zu sein.

Insgesamt lässt sich sagen: In einigen der neuen EU-Mitgliedstaaten könnte die OSZE noch für eine Weile eine gewisse Rolle spielen, wenn dies seitens der betreffenden Staaten und der EU gewünscht wird. Auf dem Westbalkan und in denjenigen osteuropäischen Ländern, die direkt an die erweiterte EU grenzen, wird die OSZE wahrscheinlich noch in den nächsten Jahren aktiv bleiben, langfristig wird ihre Bedeutung dort jedoch abnehmen. Im Südkaukasus und in Zentralasien jedoch kann die OSZE sowohl ihre Aktivitäten als auch die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren, insbesondere der EU, wesentlich ausbauen. Diese Bewertung spiegelt genau jene grundlegende Asymmetrie der europäischen Sicherheitslandschaft wider, die weiter oben beschrieben wurde. Gleichzeitig wird damit auch die Kernaufgabe der Organisation deutlich: die Bearbeitung von Konflikten, die sich aus asymmetrischen Interdependenzbeziehungen in ihrem Anwendungsgebiet ergeben, Beziehungen eines Typs, wie er im Rahmen rasch ablaufender Globalisierungsprozesse häufig auftritt.

Organisationspolitische Fragen

Es ist wohl bekannt, dass die Feldaktivitäten das wichtigste Instrument der OSZE und ihren bedeutendsten komparativen Vorteil gegenüber anderen internationalen Organisationen darstellen. Um so ernster sollte man die anhaltende und aus meiner Sicht immer noch wachsende Kritik einiger Teilnehmerstaaten an den OSZE-Feldmissionen und ihrer Arbeitsweise nehmen. Sicherlich ist die Russische Föderation der Hauptprotagonist dieser Kritik, ein kürzlich gemeinsam von Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland vorgelegtes Papier zeigt jedoch, dass auch andere Teilnehmerstaaten diesen Standpunkt teilen. Die Kritik an den OSZE-Feldmissionen lässt sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Kritik an der geographischen Asymmetrie der Feldmissionen, die alle auf dem Balkan und auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion tätig sind,
- Kritik an ihrer aufgabenbezogenen Asymmetrie mit Schwerpunkt auf der menschlichen Dimension bei gleichzeitiger Vernachlässigung der anderen beiden Dimensionen sowie

- Kritik an der übertriebenen Intrusivität der Feldmissionen, oder, wie es meist formuliert wird, ihrer Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten.

Das Problem der geographischen Asymmetrie dürfte als solches kaum lösbar sein, weil die asymmetrische Verteilung der OSZE-Feldaktivitäten die grundlegende Asymmetrie der Sicherheitslage in Europa widerspiegelt. OSZE-Missionen in den Niederlanden oder in Norwegen braucht man nicht, in Nordirland oder im Baskenland sind sie nicht erwünscht, aber man braucht sie im Kaukasus und in Zentralasien. Ein Ansatz, um dieses Problem zumindest abzuschwächen, bestünde darin, thematisch orientierte Missionen z.B. zum Menschenhandel und zum illegalen Handel mit Waffen und Drogen einzurichten, die Ursprungs-, Durchgangs- und Empfängerstaaten abdecken und sich somit nicht auf einen einzelnen Staat beziehen. Ein zweiter Ansatz, der zwar nicht direkt die Missionen, aber die Gesamtagenda der OSZE betrifft, bestünde darin, mehr zu Themen von gesamteuropäischer Bedeutung zu arbeiten, z.B. Freizügigkeit oder Bildung. Ein solcher Trend ist bereits bei mehreren OSZE-Institutionen auszumachen, so z.B. beim OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, der sich ausführlich mit Medienfragen in westlichen Ländern befasst hat, oder beim Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, der mit den Empfehlungen von Den Haag, Oslo und Lund normative Ansätze geschaffen hat, die sich auf inhaltliche Probleme und nicht auf spezifische Länder beziehen.¹³

Im Gegensatz dazu ist das zweite Problem der inhaltlichen Asymmetrie sehr gut für Lösungen zugänglich, einfach dadurch, dass man die Aktivitäten in den ersten beiden Dimensionen ausbaut – und nicht etwa dadurch, dass man die menschliche Dimension abbaut. Dieses Problem ist erkannt, erste Korrekturen sind eingeleitet. Botschafter Daan Everts, der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, räumte auf der Ersten Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz im Juni 2003 ein, dass „unsere Missionen und Institutionen Fragen der ersten Dimension nicht die Beachtung geschenkt haben, die sie verdienen“. Everts fügte hinzu: „Mehr und mehr sichtbare Aufmerksamkeit für militärische und andere Sicherheitsfragen der ersten Dimension ist Teil der Priorität des niederländischen Vorsitizes, die drei OSZE-Dimensionen besser auszubalancieren.“¹⁴

Das dritte Problem, die aus Sicht einiger Teilnehmerstaaten zu hohe Intrusivität von OSZE-Feldmissionen, kann durch die Verbesserung der Kooperation mit dem Gaststaat entschärft werden. Dazu gibt es bereits eine Reihe von

13 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Menschenrechte und politische Interessen – Messen mit zweierlei Maß?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 237-253, hier: S. 245.

14 Daan Everts, Keynote Speech of the Personal Representative of the Chairman-in-Office for the Opening Session of the Annual Security Review Conference, 25/26 June 2003, CIO. GAL/53/03/Add. 5, 24. Juni 2003, S. 4 und 3.

Vorschlägen, z.B. breitere Konsultationen mit Gaststaaten vor der Ernennung von Missionsleitern, einen vertieften partnerschaftlichen Dialog vor der Annahme von Mandaten oder einen engeren Dialog vor Entscheidungen über die Durchführung von Projekten.

Die Probleme der Feldmissionen können und müssen gelöst werden. Angesichts des sensitiven Charakters dieser Frage ist es nicht verwunderlich, dass dies der *Informal Group of Friends on Improving the Function and Effectiveness of the OSCE Field Missions* 2003 noch nicht abschließend gelang. Ein wesentlicher Schlüssel für die weitere Behandlung der Frage dürfte jedenfalls in der Stärkung des kooperativen Verhältnisses zu den Gaststaaten liegen.

Ein weiteres organisationspolitisches Problem der OSZE liegt darin, dass der Vorsitz häufig nicht hinreichend in der Lage scheint, Feldmissionen politisch und thematisch zu führen. Natürlich hat dies weit mehr mit dem hybriden Organisationscharakter der OSZE und ungenügenden Führungskapazitäten als mit der Qualität des Vorsitzes zu tun. Zwei spezifische Fragestellungen verdienen Beachtung:

Der Mangel an politischer Führung gegenüber den großen OSZE-Missionen, insbesondere auf dem Balkan, lässt sich meines Erachtens auf zwei Faktoren zurückführen: Zum einen stehen manche Missionen der „Einmischung“ des Vorsitzes eher ablehnend gegenüber, zum anderen fällt der Vergleich zwischen der Personalstärke großer Missionen und der des Führungsteams des Amtierenden Vorsitzenden unter Einschluss der entsprechenden Kapazitäten des Sekretariats eindeutig zugunsten Ersterer aus mit der Folge, dass dem Vorsitz schlicht die Kapazitäten fehlen, um tatsächlich effektiv zu führen. Bei den kleineren Feldmissionen scheint das Problem eher im Mangel an thematischer Koordination und Unterstützung zu liegen. Im Gegensatz zu den großen Missionen, die ganze Abteilungen für Demokratisierung, Medien etc. unterhalten, mangelt es in kleinen Missionen häufig an Expertise, die zur Umsetzung recht breit formulierter Mandate vonnöten wäre. Wenn man die Probleme aus der Sicht der (immer wichtiger werdenden) Implementierung von Projekten untersucht, so fehlen auf der Ebene des Sekretariats vor allem Planungs- und Koordinierungskapazitäten, während die kleinen Missionen nicht über hinreichende Implementierungskapazitäten verfügen. Und schließlich bringt ein jährlich wechselnder Vorsitz auch jährliche Veränderungen von thematischen Schwerpunkten und Führungsstilen.

Zusammengenommen führen diese organisationspolitischen Defizite zu Diskontinuität, kurzen Planungshorizonten, einer geringen institutionellen Lernfähigkeit, gelegentlich zu unterschiedlichen inhaltlichen Ansätzen in den verschiedenen Ländern und häufig zu dem Zwang, das Rad immer wieder neu erfinden zu müssen. Andererseits sind diese Probleme für eine sehr rasch gewachsene Organisation wie die OSZE, die überdies entstehungsbedingt eine hochkomplexe Struktur aufweist, normal. Lösungen sind sicher nicht leicht, aber sie sind zu finden.

Politikempfehlungen

Im Folgenden soll zwischen politischen Empfehlungen im engeren Sinne und solchen unterschieden werden, die sich auf Regionen und Inhalte beziehen. Für den ersten Komplex halte ich folgende Fragen für vordringlich:

Erstens: Da die OSZE dringend mehr Kontinuität und einen politischen Schlüsselerfolg braucht, wäre es wünschenswert, wenn der bulgarische Vorsitz 2004 die Aktivitäten des niederländischen Vorsitzes bezüglich Moldau mit gleicher Intensität fortsetzen würde. Ein Erfolg bei der Lösung eines der „eingefrorenen“ Konflikte wäre für die Repolitisierung und öffentliche Sichtbarkeit der Organisation wichtiger als jede Diskussion über diese Themen.

Zweitens: Ein enger Dialog mit Russland und die gemeinsame Suche nach Themen, bei denen sich die Russische Föderation in die OSZE einbringen kann, sind nach wie vor von zentraler Bedeutung. Dazu ist es zum einen erforderlich, dass sich die USA aktiv daran beteiligen. Zum anderen scheint der bulgarische Vorsitz auf Grund kultureller und sprachlicher Faktoren gut gerüstet, einen solchen Dialog voranzutreiben.

Drittens: Da die Türkei traditionell über vielfältige sprachliche, ethnische und kulturelle Verbindungen zum westlichen Balkan, in den Südkaukasus und nach Zentralasien verfügt und in diesen Regionen auch politische Interessen verfolgt, erscheint es ratsam, die Türkei in den Dialog über die Lösung von Krisen in diesen drei Regionen enger einzubinden.

Viertens: Ein vertiefter Dialog mit den OSZE-Kooperationspartnern Japan, Korea und Afghanistan wäre anzuraten, insbesondere über Sicherheitsfragen in Zentralasien und den Transfer von OSZE-*Know-how* nach Korea und Afghanistan.

Fünftens: Schließlich sollte die OSZE danach streben, ihre Arbeitsteilung und Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere mit der EU, weiter zu verbessern. Dabei ist es entscheidend, nicht auf allgemeiner Ebene zu verbleiben, sondern sich der konkreten Kooperation in Bezug auf einzelne Länder und Regionen zuzuwenden.

Bezüglich thematischer Felder und geographischer Regionen scheint mir Folgendes von Bedeutung zu sein:

Sechstens: Die OSZE sollte darüber nachdenken, welchen gesamteuropäischen Fragen, die nicht durch andere internationalen Organisationen abgedeckt werden, sie sich verstärkt zuwenden könnte. Dies allein wird zwar das Problem der geographischen Asymmetrie von OSZE-Feldmissionen nicht lösen, aber den politischen Willen unterstreichen, diese Asymmetrien langfristig im Sinne gleicher und ungeteilter Sicherheit zu überwinden.

Siebtens: Es wäre eine Grundsatzdebatte darüber angebracht, ob die OSZE innerhalb der menschlichen Dimension ihren Handlungsschwerpunkt, der bisher auf Demokratisierung und hier insbesondere auf Wahlbeobachtung und Wahlhilfe lag, mehr in Richtung auf die Einhaltung grundlegender Menschenrechte und Unterstützung bei der Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen

verlagern sollte. Dabei sollte die OSZE, wie ihr früherer Generalsekretär Wilhelm Höynck kürzlich forderte, vor allem ihren Kampf gegen die Folter verstärken, die in Zentralasien immer noch „endemisch“¹⁵ bleibt.

Achtens: Die OSZE sollte ein konsistentes Angebot für umfassende Sicherheitssektorreformen, einschließlich Polizeireform, Grenzregime und des entsprechenden exekutiven und legislativen Institutionenaufbaus, vorlegen. Dies betrifft ein Arbeitsgebiet, auf dem die Organisation bereits heute über erhebliche komparative Vorteile verfügt.

Neuntens sollte man mit der graduellen Umsteuerung finanzieller und personeller Ressourcen zugunsten des Südkaukasus und Zentralasiens fortfahren, wobei die Perzeption zu vermeiden wäre, dass eine dieser beiden Regionen auf Kosten der anderen bevorzugt wird.

Zehntens: Schließlich sollte die OSZE in einen Dialog mit moderaten Vertretern des politischen Islam eintreten. Da die große Mehrheit der Bevölkerung in Zentralasien (und Teilen des Kaukasus) dem muslimischen Glauben anhängt, wird die Frage nicht sein, ob wir es dort mittelfristig mit einer politischen Ausprägung von Islam zu tun haben werden, sondern vielmehr, welche Qualität diese aufweisen wird, eher gemäßigt oder eher radikal. Deshalb stellt der Dialog über die Vereinbarkeit von OSZE- mit islamischen Werten langfristig eine Schlüsselfrage der Konfliktprävention in dieser Region dar.

Über die „Krise der OSZE“ ist viel geschrieben worden, in gewissem Sinne waren Krisen stete Begleiter der Entwicklung der KSZE und der OSZE. Und doch erscheint der Begriff der Krise als zu groß gewählt, um die Herausforderungen und Probleme zu beschreiben, vor denen die Organisation heute steht. Diese bestehen im Wesentlichen in der laufenden Anpassung an sich rasch ändernde Bedingungen und Aufgaben, wie dies derzeit wohl keiner internationalen Organisation von einiger Bedeutung erspart bleibt.

15 Wilhelm Höynck, The OSCE in Central Asia – On the right track?, in: Helsinki Monitor 3/2003, S. 303.