

Robert L. Barry

Die zukünftigen Aufgaben der OSZE

OSZE und Nationenbildung

Persönliche Bekanntschaft mit der KSZE/OSZE machte ich praktisch schon bei ihrer Entstehung, als nämlich die USA auf dem Moskauer Gipfeltreffen im Jahre 1972, an dem ich als Angehöriger der US-amerikanischen Botschaft in der UdSSR teilnahm, erstmals ernsthaft über eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu diskutieren begannen. Später – ich arbeitete inzwischen in der Europaabteilung des *State Department* – erhielt ich zusammen mit einigen Kollegen die Aufgabe, diese Verhandlungen mitzugestalten und dem Kongress die Idee schmackhaft zu machen. Noch später hatte ich als Botschafter in Bulgarien zu Beginn der 1980er Jahre häufig Gelegenheit, mich im Umgang mit Todor Schiwkows Unterdrückungsregime auf die Helsinki-Schlussakte zu berufen. Mitte der 1980er Jahre war ich Leiter der US-amerikanischen Delegation bei der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), die unter dem Dach der KSZE tagte und wichtige Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz im Bereich konventioneller Streitkräfte in Europa zum Ergebnis hatte. Noch viel später, nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion, koordinierte ich die US-amerikanische Unterstützung für die neu entstehenden Demokratien und nutzte dazu zunehmend auch die Instrumente der OSZE, vor allem ihre Missionen vor Ort. Schließlich hatte ich von 1998 bis 2001 die Ehre und das Vergnügen, die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina zu leiten, die damals die größte OSZE-Feldmission war und die schwierige Aufgabe hatte, zahlreiche der zivilen Bestimmungen des Dayton-Abkommens zu implementieren, insbesondere diejenigen, die mit demokratischer Regierungsführung zusammenhängen.

Als überzeugter Anhänger der OSZE ließ ich im Jahre 2002 die Geschichte und die Errungenschaften der Organisation noch einmal Revue passieren.¹ Dabei vertrat ich einerseits die Auffassung, die OSZE sei für die Verwirklichung der Ziele der USA und der EU in den Bereichen Terrorismus, organisierte Kriminalität, politische Unterdrückung, Flüchtlingsströme und Nationenbildung besonders gut geeignet, gab andererseits jedoch zu bedenken, dass ihre Relevanz mit der Erweiterung von NATO und EU in Frage gestellt würde. Vor allem die USA sind dem Multilateralismus generell nicht sonderlich zugetan und ziehen „harte“ Sicherheitsorganisationen wie die NATO den Vereinten Nationen und der OSZE seit langem vor.

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

Heute, zwei Jahre später, hat sich vieles geändert. Die Bush-Administration hat inzwischen erkannt, dass es notwendig ist, Nationenbildungsprozesse entsprechend vorzubereiten, wobei militärische und zivile Organisationen nach einer militärischen Intervention gemeinsam für Stabilität sorgen oder gemeinsam verhindern müssen, dass Bürgerkriege ausbrechen. Auch hat sie sich von den Vorzügen des Multilateralismus überzeugen lassen, vor allem wenn es um die Verteilung der Lasten geht. Im Wahlkampf vor den US-Präsidentschaftswahlen überboten sich John Kerry und George W. Bush geradezu in ihrem Bestreben, die Rolle der Vereinten Nationen und der NATO in Afghanistan und im Irak hervorzuheben. Infolge der Krisen in Haiti, Westafrika, Usbekistan, im Sudan und im Nahen Osten haben *Peacekeeping*, Nationenbildung und „Stabilisierungsoperationen“ wieder an Bedeutung gewonnen, da Europäer wie Amerikaner Situationen auf sich zukommen sehen, in denen humanitäre Interventionen oder militärische Einsätze im Zusammenhang mit Terrorismus oder „*failed states*“ erforderlich sind. Wo Politiker einst sorgsam vermieden, aus früheren Erfahrungen mit Nationenbildungsprozessen Lehren zu ziehen, debattieren sie heute eifrig darüber, wie wir uns auf die unvermeidlichen Herausforderungen der Zukunft besser vorbereiten können.

Sah es 2002 noch so aus, als würden die VN, die EU, die NATO und die OSZE bei der Bewältigung neuer Probleme in Europa miteinander konkurrieren, so scheint heute der Interventionsbedarf die Kapazitäten der Organisationen zu übersteigen. Die VN sind vollauf damit beschäftigt, die ihr aufgetragenen Aufgaben im Irak wahrzunehmen; sie konnten daher kaum die Führungsrolle bei den Präsidentschaftswahlen in Afghanistan im Oktober 2004 übernehmen. Die NATO ist aufgefordert, sich stärker in der internationalen Schutztruppe (*International Security Assistance Force/ISAF*) in Afghanistan zu engagieren, hat damit aber Schwierigkeiten, da diejenigen Staaten, die Streitkräfte zur Verfügung stellen sollen, in anderen Einsätzen gebunden sind. Die EU übernimmt derzeit zwar größere operative Aufgaben, indem sie z.B. von den VN die Verantwortung für die Polizeiausbildung und -beobachtung in Bosnien übernommen hat; dass die NATO jedoch Truppen aus Bosnien ins Kosovo verlegen musste, nachdem es dort zu einem erneuten Ausbruch von Gewalttätigkeiten gekommen war, lässt allerdings vermuten, dass es noch einige Zeit dauern wird, bis die EU sowohl in Bosnien als auch im Kosovo die Aufgaben in vollem Umfang wahrnehmen können. Unterdessen ringt die EU mit der Notwendigkeit, *Peacekeeping*-Truppen für Afrika zur Verfügung zu stellen. Auch der geplante Rückzug der Israelis aus dem Gaza-Streifen wird ein Vakuum hinterlassen, das die Staatengemeinschaft füllen müssen.

Die Ausweitung der Rolle der OSZE

Über die Jahre hinweg hat sich die OSZE stets gut an die sich verändernden Bedingungen angepasst. Eine in dieser Größenordnung nie gekannte Rolle bei der Nationenbildung übernahm die OSZE im Zuge der Umsetzung des Dayton-Abkommens von 1995 in Bosnien, was sich vor allem in der Arbeit der OSZE-Mission in Bosnien niederschlug. 1998 stellte die OSZE innerhalb kürzester Zeit die Kosovo-Verifizierungsmission auf, in deren Rahmen mehrere Hundert Beobachter zur Überwachung des angekündigten Rückzugs serbischer Streitkräfte entsandt wurden, bevor die Mission am Vorabend der Militäraktion der NATO im März 1999 abgezogen wurde. In Moldau und Berg-Karabach plant die OSZE robuste *Peacekeeping*-Einsätze. Auf dem Gipfeltreffen von Istanbul im Jahre 1999 und den Ministerratstreffen von Bukarest (2001), Porto (2002) und Maastricht (2003) wurden neue Initiativen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie zur Konfliktprävention und zur Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt beschlossen.

Die OSZE sollte nun jedoch zu einem der zentralen Akteure bei den Bemühungen um neue Strategien zur Bewältigung von Unsicherheit und Instabilität im OSZE-Raum und in den angrenzenden Staaten werden. Dazu sollten die Teilnehmerstaaten der OSZE sich mit der Notwendigkeit auseinandersetzen, die Fähigkeiten der OSZE noch einmal auszuweiten, und zwar sowohl in geographischer als auch in funktionaler Hinsicht.

... über den europäischen Tellerrand hinaus

Unter geographischen Gesichtspunkten sollte die OSZE vermehrt mit ihren Kooperationspartnern zusammenarbeiten, insbesondere in Gebieten, die an OSZE-Staaten angrenzen. Wie bereits erwähnt, benötigten beispielsweise die VN vor allem angesichts ihrer zunehmenden Beanspruchung bei den Vorbereitungen der Wahlen im Irak Hilfestellung bei der Organisation der Präsidentschaftswahlen im Oktober 2004 in Afghanistan. Die OSZE konnte bei diesen Wahlen zwar noch keine Hauptrolle spielen, ein Wahlunterstützungsteam der OSZE leistete jedoch gemeinsam mit der EU einen wichtigen Beitrag zur Durchführung der Wahlen. Zweifellos wird auf die OSZE die Bitte zukommen, bei den für 2005 vorgesehenen Parlamentswahlen in Afghanistan eine ähnliche Funktion wahrzunehmen. Auch auf anderen Gebieten, in denen die OSZE erfahrener ist als z.B. die NATO, wie Polizeiausbildung und lokale Selbstverwaltung, sollte der Einsatz der OSZE in Erwägung gezogen werden, zumindest dort, wo die örtliche Sicherheitslage es erlaubt. Im Kern geht es darum, dass zur Stabilisierung der Lage im Afghanistan wesentlich mehr internationale Unterstützung vonnöten ist, und wiederholt wurde der Wunsch nach verstärkter Einbeziehung der OSZE laut.²

2 Siehe hierzu z.B. die Einlassung von US-Außenminister Colin Powell auf dem Maastrichter Ministerratstreffen am 2. Dezember 2003.

An anderer Stelle wurden verschiedene Vorschläge für eine Zusammenarbeit der OSZE mit den Ländern des Nahen Ostens gemacht. Die *Broader Middle East Initiative*, die derzeit von den USA propagiert wird, basiert auf dem Konzept des Helsinki-Prozesses. Sie soll dazu führen, dass die Länder in der Region einen Reformkurs einschlagen, der sie auf den Weg zur Demokratie bringt. Solange die USA jedoch als Pate dieses Konzepts betrachtet werden, wird es nur wenig Zugkraft entwickeln. Die OSZE sollte den Dialog mit der Organisation der Islamischen Konferenz (*Organization of the Islamic Conference*, OIC) suchen, um die Bedeutung der Helsinki-Schlussakte für den Nahen Osten zu erörtern.

Sollte insbesondere aber der von Sharon geplante israelische Rückzug aus dem Gaza-Streifen tatsächlich stattfinden, könnte ein zerfallender Ministaat („*failing statelet*“) nach dem Muster Afghanistans zurückbleiben. Es liegt im Interesse der Staatengemeinschaft, zu überlegen, wie eine Präsenz, die sich mit *Peacekeeping* und Nationenbildung befasst, vor Ort eingerichtet werden könnte. Die Expertise der OSZE u.a. in den Bereichen Wahlen, örtliche Verwaltung und Polizeiausbildung wurde dabei bereits als ein mögliches Modell in Betracht gezogen.

OSZE und Stabilisierungskräfte

In bestimmten Funktionsbereichen sollte die OSZE darüber nachdenken, welche Rolle sie bei der Schaffung dauerhafter Sicherheit nach einem Konflikt oder im Rahmen konfliktverhütender Maßnahmen spielen könnte – ein Thema, das in den USA und in der EU auf breiter Ebene diskutiert wird.³ Dass es eines integrierten Ansatzes zur Herstellung von Recht und Ordnung bedarf, ist allseits anerkannt. Dazu notwendig sind Streifenpolizisten, bewaffnete Polizeikräfte, Richter und Staatsanwälte sowie Personal für den Strafvollzug. Da Kampftruppen nicht dazu ausgebildet sind, große Menschenmengen unter Kontrolle zu halten („*crowd control*“), gegen Straftäter zu ermitteln oder sie vor Gericht zu bringen, können sie mit solchen Vorkehrungen auch nicht angemessen umgehen. Das zeigte sich – natürlich – im Irak nach der Beendigung der eigentlichen Kampfhandlungen. Im Kosovo war unmittelbar nach dem Rückzug der Serben internationale Polizei zur Wiederherstellung der Ordnung notwendig. Vier Jahre später, im Frühjahr 2004, wurden weder KFOR noch die verschiedenen nationalen und internationalen Polizeieinheiten mit dem Ausbruch bürgerkriegsähnlicher Kämpfe fertig. Wie sich in siebenjähriger Erfahrung gezeigt hat, reicht das Konzept der Zivilpolizei der Vereinten Nationen (UNCIVPOL) offenbar nicht aus, um einer solchen Aufgabe gerecht zu werden. Aber auch die EU-Polizeimission

3 Siehe hierzu z.B. *Stabilization and Reconstruction Act*, Bericht des Ausschusses für Außenbeziehungen des amerikanischen Senats; Robert Perito, *Where is the Lone Ranger When We Need Him? America's Search for a Postconflict Stability Force*, US Institute of Peace, Washington 2004; *A Conflict Prevention Service for the European Union*, BASIC Research Report 2/2000, London 2000.

(EUPM) ist für solche Fälle nicht geeignet. Was wir brauchen, ist eine robuste internationale Polizeitruppe, die zur Bewältigung derartiger Situationen ausgebildet und bewaffnet ist. Hier ist die OSZE gefragt. Sie muss jedoch zunächst zu einem Konsens gelangen, dass sie unter bestimmten Umständen den Einsatz bewaffneter internationaler Polizei unter OSZE-Kontrolle befürwortet.

Der Frage, ob eine solche Truppe unter militärischer oder unter ziviler Kontrolle stehen sollte, wird bis heute viel Aufmerksamkeit geschenkt. Die Antwort hängt davon ab, um was für einen Konflikt es sich handelt und in welcher Phase nach einem Konflikt wir uns befinden. Unmittelbar nach einer militärischen Intervention gehören sowohl die Stabilisierungstruppe als auch ihre Polizeikomponenten unter militärische Kontrolle. Die Befehlshaber müssen Streifenpolizisten, bewaffnete Polizeikräfte und Kampftruppen je nach Bedarf und in unterschiedlicher Zusammensetzung gegen Plünderungen, Unruhen und Aufstände einsetzen können. Auch Kampftruppen müssen in Bereitschaft gehalten werden, um Polizei und Schutzpolizei verstärken zu können, wenn sie schwer bewaffneten Angreifern gegenüberstehen. Das kann innerhalb einer NATO-Kommandostruktur verwirklicht werden, oder aber im Rahmen von kurzfristigen, zweckgebundenen Kommando-Absprachen wie derzeit im Irak.

In einer zweiten Phase ist die zivile Kontrolle der immer noch robusten Kräfte erforderlich. Eine solche Struktur könnte eine OSZE-Feldmission sein, ebenso gut aber auch eine EU-Mission oder ein *Ad-hoc*-Arrangement wie das Büro des Hohen Repräsentanten in Bosnien. Eine solche Truppe muss bewaffnet sein und ihr muss eine Schutzpolizei für den Fall gewaltsamer Aufstände angehören.

Zwar könnten theoretisch ein *EU Conflict Prevention Service* und ein *US Stability Corps* parallel existieren; das wird jedoch von niemandem gewollt. Sie sollten zumindest so strukturiert sein, dass sie gemeinsam in einer von der NATO oder der OSZE geführten Operation eingesetzt werden können. Das wiederum heißt, dass frühzeitig über Interoperabilität, Ausrüstung, Einsatzregeln usw. gesprochen werden muss. Auch die Führungsmodalitäten müssen innerhalb von NATO, EU und OSZE geklärt werden, so dass die entsprechenden Kapazitäten bereits in einem frühen Stadium optimal eingesetzt werden können.

OSZE und Terrorismus

Terror ist ein Mittel zum Zweck, aber kein Ziel an sich. Auch wenn seine Reichweite heute zugenommen hat und er mehr Schlagkraft besitzt als je zuvor, hat er doch eine wesentlich weiter zurückreichende Geschichte als vielen Amerikanern bewusst ist.

Es gibt viele Faktoren, die den Nährboden für Terrorismus bereiten, und die meisten davon können weder durch Militäreinsätze noch durch Strafverfol-

gung beseitigt werden. Der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE bietet mehr Instrumente als jede andere Sicherheitsorganisation, sie müssen jedoch entschiedener eingesetzt werden, um etwas zu bewirken. Die Mandate der Feldmissionen müssen ausgeweitet werden und der Ständige Rat muss Anstrengungen zur Bewältigung entstehender Probleme möglichst früh unterstützen. Der Rolle von Frauen sowie Themen wie Diskriminierung, Bildung, Umwelt und Armut mehr Aufmerksamkeit zu schenken ist ebenso Teil der Terrorismusbekämpfung wie Bemühungen zur Verbesserung lokaler Verwaltung, zur Eindämmung der Korruption und zur Einführung von Transparenz und Rechenschaftspflicht von Regierungen.

Die OSZE wird für die Durchführung von Wahlen immer wichtiger. Die Zusammenarbeit mit Regierungen von Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung von Wahlgesetzen und deren Implementierung hat in vielen Fällen eine Menge bewirkt. Positive OSZE-Wahlberichte können Ländern dabei helfen, sich enger mit der NATO und der OSZE zusammenzuschließen. Scharf formulierte negative Berichte können sogar zu einem friedlichen Machtwechsel führen, wie es 2003 in Georgien der Fall war. Soll die OSZE-Wahlbeobachtung jedoch ihre Glaubwürdigkeit behalten, müssen die Beobachtungsmissionen sich davor hüten, ein positiveres Urteil abzugeben, als die Umstände es tatsächlich zulassen.

Die wichtigsten Aufgaben der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus sind die Verhütung von Bürgerkriegen und die Beschäftigung mit schwachen Staaten. Auch wenn Verhandlungen über die Konflikte in Moldau und um Berg-Karabach im Moment nicht sehr vielversprechend sind, muss die Organisation auf einen Durchbruch und die Übernahme einer zentralen Rolle innerhalb einer internationalen Stabilisierungstruppe für den Fall, dass hier Übereinkünfte erzielt werden, vorbereitet sein. Angesichts der Anforderungen an die Vereinten Nationen, die NATO und die EU ist es heute wahrscheinlicher denn je, dass die OSZE eine zentrale Rolle bei der Implementierung eines Abkommens spielen wird.

Die neue Regierung in Georgien unter Präsident Saakaschwili sieht sich alten und neuen Herausforderungen bei der Aufrechterhaltung der territorialen Integrität des Landes und der Kontrolle über seine innere Sicherheit gegenüber. Die große OSZE-Mission in Georgien sollte darüber nachdenken, mit welchen neuen Aufgaben man an sie herantreten wird.

In Zentralasien werden die Probleme des Übergangs zu Unabhängigkeit und Demokratie durch die Ausbreitung eines militanten Islam noch komplizierter. Hier kann die OSZE eine größere Rolle bei der Konfliktverhütung, dem Schutz von Minderheitenrechten sowie bei der Justiz- und Rechtsreform spielen; die Regierungen in der Region sollten das begrüßen.

Die Führung der OSZE

Angesichts der Tatsache, dass Nationenbildung, Stabilisierungsoperationen und multilaterale Organisationen sowohl in den USA als auch in Europa heute ein neues Gesicht erhalten, hat die OSZE die Chance, auf der internationalen Bühne eine größere Rolle zu spielen. Wenn die Teilnehmerstaaten das wirklich wollen, werden sie die Führung der OSZE stärken müssen.

Als einzige der internationalen Organisationen beharrt die OSZE auf einem Generalsekretär mit einer nur begrenzten politischen Funktion und einem kleinen Sekretariat, das sich auf Management und Verwaltung beschränkt. Die politische Führung obliegt dem Amtierenden Vorsitzenden, dem Außenminister eines Teilnehmerstaates, der im Rotationsverfahren jeweils für ein Jahr das Amt übernimmt. Das hat große Unterschiede in der Art der Führung zur Folge, je nach Größe des Landes, das den Vorsitz innehat, und der anderweitigen Beanspruchung seines Außenministers.

Da sich die OSZE in diesem Jahr auf die Suche nach einem neuen OSZE-Generalsekretär begibt, sollte sie gleichzeitig eine größere politische Rolle für ihn und seine Mannschaft festlegen. Vorbild hierfür sollte die NATO sein, und nicht die Vereinten Nationen: der Generalsekretär als führender politischer Ansprechpartner, der unter der Regie des Amtierenden Vorsitzenden und des Ständigen Rates eine größere Rolle in den Verhandlungen mit den Teilnehmerstaaten und internationalen Organisationen übernimmt. Diese Überlegungen haben nichts mit den einzelnen Personen zu tun, die in der Vergangenheit entweder das Amt des Vorsitzenden oder das des Generalsekretärs bekleidet haben, sondern einzig und allein mit der Notwendigkeit, die Rollenverteilung an der Spitze der Organisation zu verändern, um neuen Anforderungen gerecht werden zu können.