

Pál Dunay

Verbessern, was zu verbessern ist – ignorieren, was nicht zu ändern ist: Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE

Vor gut einem halben Jahrzehnt gab es nur eine Handvoll Forscher und Wissenschaftler, die Interesse daran hatten, sich mit der Anpassung der OSZE an die sich verändernden Bedürfnisse europäischer Sicherheit zu beschäftigen. Ich schätze mich glücklich, einer davon zu sein.¹ Auch wenn die OSZE Ende der 1990er Jahre weit weniger Aufmerksamkeit genoss als noch zu Beginn des Jahrzehnts, war sie doch noch immer ein wichtiger Kanal für multilaterale Diplomatie und operatives Handeln im euro-atlantischen Gebiet. Die Situation hat sich geändert. Und das nicht etwa nur, weil inzwischen immer häufiger Zweifel an der Funktion und den zukünftigen Aussichten der OSZE aufkommen. Es gibt noch einen weiteren Grund: Anders als in den 1990er Jahren nehmen heute Entscheidungsträger, Politiker und die große Gruppe derjenigen, die selber an OSZE-Aktivitäten beteiligt sind, rege an der Debatte über eine Anpassung bzw. Reform der Organisation teil. Ihr Ziel ist es, den Beitrag der OSZE zur euro-atlantischen Sicherheit zu verbessern, ihn effizienter und letztendlich kostengünstiger zu machen.²

Der vorliegende Artikel soll ein Beitrag zu dieser Debatte sein. Das Thema wird bereits seit einiger Zeit intensiv diskutiert, u.a. auch in den einzelnen Bänden des OSZE-Jahrbuchs, so dass die Geschichte der Anpassung nicht von vorn erzählt werden muss. Stattdessen will ich mich auf einige Streitpunkte und Meinungsverschiedenheiten in der Debatte beschränken.

Ist die OSZE in Schwierigkeiten?

Die OSZE war und ist eine ausgesprochen erfolgreiche Institution. Ihre Existenz hat den Umgang mit dem Kalten Krieg in Europa erheblich erleichtert. Später ist es ihr gelungen, sich auch an die Gegebenheiten nach dem Kalten Krieg anzupassen. Beides hat dazu geführt, dass die Werte, die in der Helsinki-Schlussakte und in der Charta von Paris für ein neues Europa verankert sind, für jeden Teilnehmerstaat zumindest auf deklaratorischer Ebene

1 Siehe z.B. Pál Dunay, Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird weiter vor neuen Problemen stehen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 127-137.

2 Obwohl vielfach darauf hingewiesen wird, dass die OSZE eine sehr kostengünstige internationale Organisation ist, heißt das nicht, dass nicht einige Redundanzen beseitigt, ihre Tätigkeit besser konzentriert und ihr Beitrag zur europäischen Sicherheit somit noch kostengünstiger gestaltet werden könnten.

akzeptabel sind. Zudem wurde den 55 Teilnehmerstaaten ein Interaktionsrahmen zur Verfügung gestellt. Seit Beginn der 1990er Jahre steht darüber hinaus mit der Entsendung von Feldmissionen und der Einrichtung von Mechanismen, mit denen die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen überwacht werden kann, vor allem die Implementierung im Vordergrund.

1. Eine *differentia specifica* der OSZE ist, dass ihr Teilnehmerkreis sich auf alle Staaten in der euro-atlantischen Region erstreckt. Der inklusive Charakter der Mitgliedschaft war einer der entscheidenden Vorteile in den Debatten über die europäische Sicherheit, solange kein vergleichbarer Rahmen zur Verfügung stand. In den 1990er Jahren erwies er sich jedoch auch als Nachteil, als nämlich einige westliche Institutionen dadurch an Legitimität gewannen, dass sie Beitrittskriterien festlegten und damit den Transformationsprozess in Ostmitteleuropa beförderten. Die OSZE konnte Staaten eben nicht dadurch motivieren, dass sie ihnen die Mitgliedschaft anbot oder aber verwehrte. Bekanntermaßen ist es eher die Ausnahme, dass internationale Organisationen die umgekehrte Option anwenden, also den Ausschluss eines Mitglieds, sei es als Sanktion, sei es als indirekte Motivation zur Erfüllung bestimmter Bedingungen als Voraussetzung für seine Rückkehr.³ Die inklusive Mitgliedschaft der OSZE wird in der Regel als der offensichtlichste Unterschied im Vergleich zu anderen Organisationen in der euro-atlantischen Region genannt.

2. Für die historische Entwicklung der KSZE ist vermutlich wichtiger, dass sie dadurch, dass sie die Achtung der Menschenrechte zu einem ihrer im Dekalog der Helsinki-Schlussakte kodifizierten Prinzipien erklärte, von Beginn an den Weg dafür frei gemacht hat, die staatliche Souveränität aufzubrechen. Sie war dadurch in der Lage, auch auf der Ebene der Innenpolitik zu handeln – trotz Widerstands unter Berufung auf das Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Das war vor allem in den 15 Jahren, die zwischen der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki und dem Ende des Kalten Krieges lagen, von größter Bedeutung. Sie hat sich diese Bedeutung bis heute gegenüber Staaten erhalten, die sich als unfähig erwiesen haben, demokratische Mindestanforderungen in ihrer nationalen Gesetzgebung zu verankern oder sie sinngetreu zu implementieren.

3. Ein aus jüngerer Zeit – der Zeit nach dem Kalten Krieg – stammendes Merkmal der KSZE/OSZE ist ihre Konzentration auf Konfliktprävention, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt. Die Mittel, die ihr zur Verfügung stehen, lassen vermuten, dass sie vor allem in der ersten und der dritten Phase, d.h. in der Konfliktprävention und der Konfliktnachsorge, am erfolgreichsten ist. In den heißen Phasen eines Konflikts hat sie sich hingegen als weniger relevant erwiesen. Dieser Eindruck hat sich durch Aktionen wie z.B. die Entsendung der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM), mit der die OSZE ganz offensichtlich instrumentalisiert

3 So etwa die KSZE, als sie die Teilnahme Jugoslawiens im Jahr 1992 suspendierte und Belgrad die Rückkehr in die OSZE beinahe ein Jahrzehnt lang verwehrte.

wurde, verstärkt. Konfliktprävention und Krisenbewältigung erfordern in vielen Fällen die Präsenz vor Ort, und gerade das wiederum ist eines der institutionellen Merkmale der OSZE: ihre Präsenz in den – potenziellen wie tatsächlichen – Krisenherden im euro-atlantischen Gebiet.

4. Die OSZE hat dazu beigetragen, den Ländern, die nicht in die ehemals westlichen europäischen Institutionen integriert sind, das Gefühl der Isolation zu nehmen. Für diese Länder wurde sie zu einem der wesentlichsten Kommunikationskanäle und zu einem Instrument der Interessenvertretung. Sie wurden so Teil eines Kooperationsrahmens.

5. Zu Beginn der Institutionalisierung der KSZE, mit der die Konferenz schließlich erfolgreich in eine Organisation umgewandelt wurde, galt die größte Sorge der Teilnehmerstaaten der Gefahr einer ausufernden Bürokratie. Dies verhinderten sie dadurch, dass die Zahl der Mitarbeiter in den Institutionen begrenzt wurde, sowie durch das Prinzip der Abordnung von Personal durch die Teilnehmerstaaten. Heute ist man noch immer darum bemüht, eine Bürokratisierung der OSZE zu vermeiden, auch wenn das Personal inzwischen deutlich an Umfang zugenommen und die Zahl der OSZE-Institutionen sich mittlerweile vervielfacht hat. Die Teilnehmerstaaten wollten ein Instrument, das ihnen auch wirklich „gehört“. Sie wollten verhindern, dass die politische Agenda der Organisation von einem Beamtenapparat bestimmt oder zumindest deutlich beeinflusst wird. Ein Nebeneffekt davon ist, dass der jährlich wechselnde Amtierende Vorsitzende die politische Verantwortung trägt, während die Rolle des Generalsekretärs auf die des obersten Verwaltungsbeamten der Organisation beschränkt ist.

OSZE-Experten neigen dazu, anderen als den genannten Problemen wenig oder gar keine Bedeutung beizumessen. Oftmals werden einige davon überbetont oder es zeigt sich eine gewisse Abneigung dagegen, andere überhaupt wahrzunehmen. Ohne eine umfassende und gründliche Analyse der Veränderungen, die letztendlich zur Marginalisierung der OSZE geführt haben, wäre die Schlussfolgerung, dass die OSZE in ihrer Gesamtheit an das sich ständig verändernde Umfeld angepasst werden muss, jedoch nicht möglich.

Zu Punkt 1: Beobachter nennen als größten Vorzug der OSZE in der Regel ihre inklusive Mitgliedschaft. So ist es zweifellos von Vorteil, wenn bei den Debatten über Probleme der europäischen Sicherheit alle Staaten anwesend sind. Inklusivität hat jedoch ein Manko, nämlich, dass ein wichtiges Instrument der Einflussnahme nicht angewendet werden kann: Eine inklusive Organisation kann Staaten, die ihr beitreten wollen, keine Bedingungen für die Mitgliedschaft stellen. Gehen wir davon aus, dass NATO und EU in den letzten 15 Jahren besonders großen Einfluss auf ihre Nachbarn hatten, weil sie die Aussicht auf Mitgliedschaft gegen die Befolgung ihrer Regeln „einhandeln“ konnten, so müssen wir uns fragen, warum das nicht auch für die OSZE als wichtigstes Instrument der Einflussnahme in Betracht kommt. Die Antwort lautet: weil sie über ein solches Instrument infolge ihrer inklusiven Mitgliedschaft gar nicht erst verfügt. Halten sich Mitgliedstaaten (Teilneh-

merstaaten) freiwillig an die innerhalb der Organisation vereinbarten Regeln, ist das Fehlen von Zwangsmaßnahmen kein Problem.⁴ Ist die Struktur inklusiv (und beruhen die Beschlüsse auf Konsens), gibt es innerhalb der Organisation keinen Zwang. Ist ein Staat nicht bereit, den Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben, muss sich zeigen, ob es andere Mittel gibt, auf die man zurückgreifen kann, und wie wirkungsvoll diese sind. Dabei ist unbedingt zu unterscheiden, ob ein Staat seinen Verpflichtungen nicht nachkommen will oder ob er nicht dazu in der Lage ist. Während Unwille unter Umständen Zwangsmaßnahmen erforderlich macht, sind bei Unfähigkeit eher Unterstützung und Hilfe notwendig. Teilnehmerstaaten könnten allerdings auch ein Interesse daran haben, ihren Unwillen zur Erfüllung einer Verpflichtung als Unfähigkeit darzustellen.⁵ Ein weiteres Problem ist, dass es sicherlich Grenzfälle zwischen „Unwillen“ und „Unfähigkeit“ zur Erfüllung eingegangener Verpflichtungen gibt. Inklusive Mitgliedschaft hat also nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile.

Diejenigen Organisationen, die nicht über eine inklusive Mitgliedschaft verfügten und gleichzeitig die Spaltung Europas durch den Kalten Krieg widerspiegelten, haben sich in den letzten 15 Jahren erweitert. Der Europarat hat die Zahl seiner Mitglieder von 24 auf 44 erhöht, die NATO von 16 auf 26 und die EU von zwölf auf 25. Kein Autor, der sich mit dem veränderten Umfeld der OSZE befasst, lässt das unerwähnt. Natürlich ist formale Mitgliedschaft wichtig. Wichtiger noch ist vielleicht jedoch, dass die NATO und in etwas anderer Form auch die EU (und die WEU) bereits vom Beginn der 1990er Jahre an darauf bedacht waren, gar nicht erst den Anschein zu erwecken, das sie Staaten ausschließen wollen. Der NATO-Kooperationsrat (NAKR), später der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR), und die Partnerschaft für den Frieden (PfP) im Falle der NATO, der Politische Dialog im Falle der EU und der Status als Assoziiertes WEU-Mitglied oder Assoziierter WEU-Partner im Falle der WEU dienten diesem Zweck. Länder, die an einer Mitgliedschaft in westlichen Institutionen interessiert waren oder auch nur an Beziehungen ohne Mitgliedschaft, kamen so in den Genuss eines „Grauzonenstatus“. Inklusivität wurde somit im weitesten Sinne auch zu einem Merkmal anderer europäischer Institutionen. Viele europäische Länder teilten zudem die Ideale und Einstellungen der westlichen Demokratien und leisteten ihnen unabhängig davon, ob sie derselben Organisation angehörten oder nicht, Gefolgschaft. Ohne die Veränderungen, die durch die Erweiterung

4 Bedenkt man die Vorteile, die mit einer Mitgliedschaft sowohl in der EU als auch in der NATO verbunden werden, ist es meiner Meinung nach gerechtfertigt, die Verweigerung der Mitgliedschaft als ein wirksames indirektes Zwangsmittel zu betrachten.

5 Im Fall Belarus ist das interessant zu beobachten. Ein Land, das sich weigert, einige der elementarsten Verpflichtungen einzuhalten, gerät zuweilen in Situationen, in denen es zu Recht geltend macht, es könne seinen Verpflichtungen nicht nachkommen. Belarus' Ersuchen Mitte der 1990er Jahre, ihm bei der Reduzierung seiner konventionellen Waffen im Rahmen des KSE-Vertrags zu helfen sowie die etwas aktuellere Anfrage um Unterstützung bei der Zerstörung überschüssiger tragbarer Luftabwehrsysteme (MANPADS) sind gute Beispiele.

von NATO und EU eingetreten sind, schmälern zu wollen, kann daher folgender Schluss gezogen werden: Die Erweiterungen der vergangenen Jahre haben das Umfeld der OSZE eher quantitativ als qualitativ verändert. Die Existenz einer großen Gruppe gleichgesinnter Staaten, die sich um den integrierten Westen scharten, um dessen Unterstützung zu erhalten, hatte das Umfeld schon lange vor der Erweiterung der westlichen Kernorganisationen verändert. Es wäre daher irreführend, die formale Veränderung, die durch die Aufnahme der ostmitteleuropäischen Staaten in diese Organisationen eingetreten ist, überzubewerten.

Zu Punkt 2: Ein wichtiges charakteristisches Merkmal, das die KSZE/OSZE von anderen Organisationen von Anfang an unterschied, war die Tatsache, dass sie nicht vor den Grenzen nationaler Staatshoheit Halt machen musste. Die legitime Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates war jedoch umstritten. Die so genannten sozialistischen Staaten lehnten die Einmischung im Falle von Menschenrechtsverletzungen bis in die späten 1980er Jahre hinein konstant ab. Die Anerkennung der pluralistischen Demokratie als Bestandteil des gemeinsamen Wertekanons der KSZE-Teilnehmerstaaten in der Charta von Paris und die vorausgegangene Desintegration Ost- und Ostmitteleuropas bereiteten dem ein Ende. Denn wenn Menschenrechte universelle Werte darstellen, die allen OSZE-Teilnehmerstaaten gemein sind und generell als internationales Anliegen anerkannt werden, liegt es auf der Hand, dass auch Untergruppen sie anerkennen. Das Ende der Teilung Europas bedeutete auch, dass sie nun von anderen Organisationen als der OSZE bei ihrem „Vordringen“ in den Teil Europas, in dem es vielleicht Bedenken hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte gab, angesprochen werden konnten. Auch wenn die in der jüngeren Vergangenheit von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten unter Führung eines OSZE-Staates durchgeführten Militärinterventionen zur Wiederbelebung alter Forderungen nach einem Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten geführt haben, haben sie noch lange nicht die Einmischung aus humanitären Gründen oder zur Förderung der Demokratie im OSZE-Gebiet delegitimiert. Der Wandel trat infolge einer Änderung in den Einstellungen einiger anderer Institutionen ein, in erster Linie der EU und des Europarats. Während diese Institutionen bis zum Ende des Kalten Krieges nicht auf das Gebiet des „anderen Europa“ vordrangen, ist seit Beginn der 1990er Jahre eine „Einmischung“ aus verschiedenen Gründen in ihrer Tätigkeit eher die Regel als die Ausnahme. Man braucht sich nur die Kopenhagener Kriterien aus dem Jahr 1993 anzusehen, in denen die Bedingungen für den Beitritt zur EU festgelegt sind, und wie sie anschließend in die Praxis umgesetzt wurden. Auch in Gestalt ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) „mischt sich“ die EU regelmäßig weltweit in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten „ein“, darunter auch zahlreiche OSZE-Teilnehmerstaaten. Auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 und ihre Folgen haben die internationale Sicherheitsagenda weltweit, so auch im OSZE-Gebiet, verändert. Es ist unerlässlich geworden, dass sich an-

dere Staaten und internationale Organisationen mit traditionell nationalen Sicherheitsinteressen befassen. Unabhängig davon, ob Staaten einen „Krieg gegen den Terror“ führen oder ob sie Terror als ein Sicherheitsproblem anderer Art einstufen, die Art der Bedrohung zwingt sie dazu, der Sicherheitslage im Innern jedes Staates Aufmerksamkeit zu schenken und zusammenzuarbeiten. Gilt das primäre Sicherheitsinteresse der meisten OSZE-Teilnehmerstaaten einer transnationalen Bedrohung und kann diese dadurch positiv beeinflusst werden, dass die internen Sicherheitsstrukturen gefestigt werden, dann wird auch die Reaktion darauf den existenziellen Interessen der Akteure entsprechend transnational sein. Das wird zwangsläufig die weitere Erosion der Trennlinie zwischen „national/intern“ und „international“ zur Folge haben – ein Trend, den es schon eine ganze Weile gibt, der aber durch den 11. September weiteren Auftrieb erhielt.⁶ Eine erfolgsversprechende Reaktion auf heutige Bedrohungen der europäischen Sicherheit erfordert die Zusammenarbeit der nationalen Sicherheitsdienste.

Über die spezifischen Veränderungen im Bereich globaler und europäischer Sicherheit hinaus gibt es in der heutigen Zeit die anhaltende Tendenz in der Außenpolitik von Staaten, sich zunehmend mit dem innenpolitischen Kurs anderer Staaten zu befassen. Es gehört zu den Zielen von Außenpolitik, Einfluss auf die Innenpolitik anderer Staaten zu nehmen. Die Grenze zwischen „national/intern“ und „international“ ist schmal geworden. Diese allgemeine Tendenz lässt den besonderen Charakter der OSZE allmählich verschwinden. Diese Veränderung hat weit größere Auswirkungen auf die Organisation als die zunehmende Inklusivität von EU und NATO. Die OSZE kann für sich nicht länger Einzigartigkeit beanspruchen, was die Einflussnahme auf die inneren Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten anbelangt.

Zu Punkt 3: Die OSZE hat den Schwerpunkt ihrer Arbeit seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend auf die Feldmissionen verlagert. Ihre Präsenz in potenziellen oder ehemaligen Konfliktgebieten ist allerdings auch ihre größte Stärke. Die derzeit 18 Missionen liefern wertvolle Informationen über die Konfliktgebiete in der OSZE-Region.⁷ Die Missionen sind auch ein Teil lokaler Politik. Sie können erheblichen Einfluss auf die Entwicklungen in ihrem Einsatzgebiet ausüben. Dennoch ist das Bild aus mehreren Gründen nicht nur positiv; gewisse Probleme gibt es insbesondere mit der Ernennung der Missionsleiter und der Festlegung ihrer Aufgaben. Sie scheinen keiner allzu starken institutionellen Kontrolle zu unterliegen. Sie sind zwar demjenigen Amtierenden Vorsitzenden, der sie ernannt hat, eine gewisse

6 Erwähnt seien hier nur einige der EU-Instrumente, die durch den 11. September neue Impulse erhielten, wie z.B. Eurojust oder der Europäische Haftbefehl und die zur Hälfte gescheiterte Intensivierung der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste („zur Hälfte gescheitert“ in dem Sinne, dass sie auf der Ebene politischer Deklarationen nicht vollständig realisiert werden konnte, wohingegen sie in der täglichen Zusammenarbeit der Nachrichtendienste selbst ziemlich erfolgreich funktioniert).

7 Sie sind insbesondere für diejenigen Staaten, die keine Botschaften in den betreffenden Ländern unterhalten und damit nur über eine begrenzte Informationsbasis verfügen, eine wertvolle Informationsquelle.

Loyalität schuldig, lassen seinen Nachfolgern gegenüber jedoch eine erhebliche Autonomie in ihrer Arbeit erkennen. Es ist fraglich, ob man hier von einer OSZE-Strategie sprechen kann. Einige der Missionen sind ausgesprochen groß und es werden Zweifel an ihrer Effizienz laut. Es gibt keine Kontrolle darüber, wie vernünftig sie in dieser Hinsicht (und eigentlich auch in verschiedener anderer Hinsicht) arbeiten. Entscheidend ist aber, dass die Missionen nicht nur Informationen an die Teilnehmerstaaten weitergeben und einige andere Aufgaben erfüllen, sondern dass sie integrale Bestandteile der OSZE als einer Einrichtung kooperativer Sicherheit sind. Das heißt, die Missionen sind in erster Linie dazu da, bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen Hilfestellung zu leisten und sie zu erleichtern, nicht aber, um ein Regime bloßzustellen, dem es nicht gelingt, seinen Verpflichtungen nachzukommen. Gehen Missionen, wie es in der Vergangenheit in einigen Fällen vorgekommen ist, gegenüber der Regierung eines Gastlandes auf Konfrontationskurs, passen sie nicht mehr in das Gefüge einer kooperativen Sicherheitsstruktur und werden auf lange Sicht nicht zu den Zielen der OSZE beitragen können. Missionen sind dazu da, das Gastland zu unterstützen, damit es eigene Fähigkeiten zur Erfüllung seiner Verpflichtungen entwickeln kann. Unterstützung kann dabei auch sanften Druck beinhalten, darf aber niemals zu systematischer Konfrontation führen. Kleinere, aufgabenorientierte und rechenschaftspflichtige Missionen könnten da eher zu den grundlegenden Funktionen der OSZE beitragen. Das jedoch erfordert sowohl eine politische und als auch eine institutionelle Anpassung.

Zu Punkt 4: Seit dem Ende des Kalten Krieges ist Integration der dominierende Prozess in Europa, was sowohl in der Erweiterung der ehemals westlichen Institutionen zum Ausdruck kommt als auch in der Definition der Beziehungen zwischen diesen und den Staaten, die ihnen entweder nicht angehören wollen oder nicht angehören können. Es war offenbar die Absicht der westlichen Institutionen, eine allzu scharfe Trennung zwischen zukünftigen Mitgliedern und Nichtmitgliedern zu vermeiden. Das hat dazu geführt, dass es heute eher die Ausnahme ist, dass ein Staat nicht in irgendeiner Weise Verbindungen zu Institutionen hat, deren Mitgliedschaft nicht inklusiv ist. Damit erodiert ein weiteres typisches Merkmal der OSZE. Der Unterschied zwischen Mitgliedschaft und verschiedenen Formen der Kooperation ohne eine solche ist zwar nicht zu leugnen. Dennoch ist es eine Tatsache, dass praktisch jedes Land im euro-atlantischen Gebiet eine wie auch immer gear-tete Beziehung zu den ehemals westlichen Institutionen hat. Für einige Länder bedeutet das auch, dass sie über eigene privilegierte Kommunikationskanäle verfügen, wie z.B. den NATO-Russland-Rat oder das entsprechende Gremium der NATO-Ukraine-Charta sowie die EU-Russland-Gipfel. Für die betreffenden Staaten hat das – wie insbesondere im Falle Russlands festzustellen ist – zwei Konsequenzen: 1. Organisationen mit inklusiver Mitgliedschaft verlieren für sie an Bedeutung. 2. Die Bedeutung nichtprivilegierter Kanäle in den Beziehungen zu „westlichen“ Institutionen nimmt für diejeni-

gen Länder, die zwar nicht direkt integriert sind, aber in den Genuss privilegierter Beziehungen kommen, ebenfalls ab. Für andere nicht direkt integrierte Länder, die über verschiedene Formen der Partnerschaft wie z.B. die Partnerschaft für den Frieden mit der NATO oder über diverse Netzwerke mit der EU verbunden sind, gilt wiederum Ersteres. Sie fühlen sich durch ihre Beziehungen zu den in Brüssel ansässigen Organisationen stärker integriert als durch ihre Mitgliedschaft in der OSZE. Folglich bleibt die OSZE auch aus dieser Perspektive im europäischen Integrationsprozess – relativ gesehen – als Verlierer auf der Strecke. Das bedeutet allerdings nicht, dass die OSZE überflüssig geworden ist. Es bedeutet aber, dass es langfristige strukturelle Gründe für ihren relativen Niedergang gibt.

Zu Punkt 5: Institutionelle Strukturen spiegeln gewöhnlich den Willen der Akteure, die sie geschaffen haben, wider. Deren Interessen können heute jedoch andere sein als zu der Zeit, als die Institutionen errichtet wurden. Folglich gibt es Strukturen, die sich überlebt haben und die an die neuen Bedingungen angepasst werden müssen. Strukturelle Veränderungen folgen der Neuordnung politischer Beziehungen naturgemäß mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung. In der Entwicklung der KSZE/OSZE in den letzten 15 Jahren äußerte sich das in der Schaffung neuer Organe bei gleichzeitigem Erhalt einiger Grundelemente der frühen Institutionalisierungsphase, was zu einigen Widersprüchen geführt hat. Es wäre für die OSZE von Vorteil, ihre institutionelle Struktur und die Entscheidungsfindungsprozesse im geeigneten Rahmen noch einmal zu überdenken, um sich der Möglichkeiten bewusst zu werden, bevor man sich an die Anpassung wagt. Die starke Zunahme der OSZE-Institutionen war angesichts der sich verändernden europäischen Sicherheitsagenda unvermeidlich. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diejenigen Gremien und Institutionen, die zu Beginn der Institutionalisierung geschaffen wurden, die OSZE stärker geprägt haben und noch prägen als einige der „Nachzügler“. So haben der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mehr Bedeutung erlangt als beispielsweise der Beauftragte für Medienfreiheit, wobei es allerdings für Aussagen über die Wirksamkeit der Sonderbeauftragten gegen Menschenhandel, deren Posten erst auf dem Maastrichter Ministerrattreffen im Dezember 2003 geschaffen wurde, noch zu früh ist. Die Institutionen befassen sich nach funktionalen Gesichtspunkten mit bestimmten Fragen, die OSZE-Missionen entlang geographischen Grenzen. Das führt zu gewissen Überschneidungen.

Weitere Probleme ergeben sich daraus, dass die OSZE aufgrund ihrer langen Tradition, sich der Errichtung starker institutioneller Strukturen mit einer relativ autonom agierenden und langlebigen Bürokratie zu widersetzen, institutionell schwach geblieben ist. Der Amtierende Vorsitzende ist der höchste politische Repräsentant der OSZE. Da er jährlich wechselt, mangelt es an der Spitze der OSZE unter Umständen an Kontinuität. Der Amtierende Vorsitzende ist außerdem der Außenminister desjenigen Landes, das den Vorsitz

innehat. Das macht die Wahrnehmung seiner Aufgabe schwieriger, da beide Funktionen manchmal nur schwer voneinander zu trennen sind. Der Generalsekretär, der für Kontinuität steht, ist der oberste Verwaltungsbeamte der Organisation. Diese Konstruktion zieht zwei Probleme nach sich: 1. einen Mangel an Kontinuität und 2. eine geringe Sichtbarkeit.⁸ Die Amtierenden Vorsitzenden haben jeweils eine eigene politische Agenda. Dass für einen neuen Amtierenden Vorsitzenden dieselben Themen Priorität haben wie für seinen Vorgänger, ist die Ausnahme. So erachtete beispielsweise der bulgarische Vorsitz 2004 Bildung als wichtigstes Thema, das er dementsprechend als „eine seiner Prioritäten“⁹ bezeichnete. Die wichtige Funktion von Bildung findet sich allerdings ohnehin in jeder der Aktivitäten der OSZE. Ironisch könnte man sagen, es handle sich aus zwei Gründen um eine kluge Wahl: Die Einstellungen der Menschen durch Bildung zu verändern, ist eine langfristige Aufgabe, der Vorsitz ist hingegen auf eine einjährige Amtszeit befristet. Außerdem ist es extrem schwierig, den Beitrag, den Bildung zur Veränderung von Denkmustern und Einstellungen leistet, zu messen.¹⁰

Die OSZE-Institutionen sind mit verschiedenen Problemen konfrontiert, die die Teilnehmerstaaten überdenken sollten. Für institutionelle Probleme können institutionelle Lösungen gefunden werden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine vollständige Reform der OSZE aufgrund der Komplexität der Probleme nicht auf einige institutionelle Maßnahmen beschränkt bleiben kann. Entsprechende Beschlüsse sollten Gegenstand einer gründlichen Überprüfung der Organisation sein.

Im vorliegenden Beitrag wurde bisher versucht, einen Überblick über die schwerwiegenden Probleme zu geben, vor denen die OSZE seit einiger Zeit steht. Die einzelnen Komponenten sind vielfältig. Die wichtigste ist vielleicht, dass das internationale Umfeld sich schneller verändert hat, als die OSZE sich anpassen konnte. Anscheinend hat die OSZE einige Veränderungen in der europäischen Sicherheitslandschaft verschlafen und daher nicht entsprechend auf sie reagiert. Demzufolge ist eine Lücke zwischen der Entwicklung der internationalen Beziehungen in Europa und derjenigen der OSZE entstanden, die sich zudem noch vertieft hat.

Die OSZE befasst sich mit traditionellen wie mit neu entstehenden Sicherheitsproblemen. Sobald diese eine gewisse Bedeutung erlangt haben, setzen andere Institutionen und Großmächte sie ebenfalls auf ihre Tagesordnung. Da dann zu ihrer Bewältigung anderen Institutionen als der OSZE der Vorzug

8 Ähnlich argumentiert Adam Daniel Rotfeld, Hat die OSZE eine Zukunft?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 35-48, insbesondere S. 47.

9 Opening Address to the OSCE Permanent Council by the Chairman-in-Office, the Minister for Foreign Affairs of Republic of Bulgaria, H.E. Dr. Solomon Passy, Wien, 15. Januar 2004, S. 3.

10 Der bulgarische Vorsitz hat offenbar aus den Erfahrungen seines Vorgängers, den Niederlanden, gelernt, die ein sehr konkretes und messbares Problem auf ihre Tagesordnung gesetzt hatten, nämlich die Lösung des Transnistrienkonflikts. Aufgrund äußerer Umstände, die sich ihrer Kontrolle entzogen, konnten sie dies jedoch letztendlich nicht einlösen.

gegeben wird, zieht diese „den Kürzeren“. Folglich verliert die OSZE ihre wichtigen „Nischen“. Sie identifiziert neue Sicherheitsprobleme. Falls bzw. sobald diese genügend an Bedeutung gewonnen haben, muss die OSZE auch diese wieder anderen überlassen. Es ist in gewissem Sinne eine ruhmreiche Aufgabe, auf diese Weise die Funktion einer Frühwarnung vor vorhandenen oder entstehenden Sicherheitsproblemen in Europa auszuüben. Es ist auch eine ebenso gewaltige Aufgabe. Ist diese Annahme korrekt, bleibt die Bedeutung der OSZE jedoch begrenzt. Wird ein Problem unterschätzt, verbleibt es bei der OSZE, ohne dass dadurch ihre Bedeutung zunimmt. Die Komplexität der Schwierigkeiten deutet schon an, dass es nicht leicht sein wird, für die Probleme der OSZE eine dauerhafte Lösung zu finden.

Gibt es einen Ausweg?

Bis hierher ist deutlich geworden, dass die Probleme der OSZE in ihrer überwiegenden Mehrheit objektiv feststellbar und überaus komplex sind. Subjektive Fehler mögen die Situation verschärft haben, der Rückschluss, die Probleme seien weitgehend subjektiver Natur und mit ein paar besseren Beschlüssen oder durch kurzfristige institutionelle Lösungen schnell zu beheben, wäre jedoch falsch. Unter den heutigen Bedingungen ist es unrealistisch, die OSZE zu einer erstrangigen internationalen Institution machen zu wollen. Es ist auch nicht notwendig. Allerdings sollte sie einige ihrer spezifischen Merkmale wiedererlangen, die ihr aufgrund der Entwicklung ihres Umfelds verloren gegangen sind. Die wenigen Experten, die sich seit langem systematisch mit der OSZE befassen, und viele, die für die Organisation arbeiten, wissen häufig sehr genau, welche Schritte unternommen werden sollten.

Die Probleme der OSZE können unter drei Gesichtspunkten zusammengefasst werden: 1. umfassende Fragen europäischer Sicherheit und ihre Wechselwirkungen, was man als das Problem der europäischen Sicherheitsarchitektur bezeichnen könnte; 2. die interne Entwicklung der OSZE mit besondere Betonung auf institutionellen Fragen; 3. der subjektive Faktor, also die Perzeptionen und der politische Wille der Teilnehmerstaaten. Die drei Aspekte hängen eng miteinander zusammen, es wäre daher falsch, einen aus dem anderen herzuleiten.

Geht man von den heutigen Entwicklungen in der europäischen Sicherheitsarchitektur aus, wird deutlich, welche Institutionen an Einfluss gewinnen konnten:

Erstens waren das diejenigen Institutionen, die die größte Aufmerksamkeit der wenigen mächtigen Staaten in der euro-atlantischen Region auf sich ziehen konnten. Im Einzelfall hing das von der jeweiligen Interessenlage der Staaten ab. Statt danach zu urteilen, welche Institution jeweils die geeignetste zur Ausübung einer bestimmten Funktion gewesen wäre, beruhten die wechselnden Vorlieben auf eher willkürlichen Entscheidungen.

Zweitens konnten diejenigen Institutionen an Einfluss gewinnen, die durch den Beitrittswunsch von Ländern aus der Region zusätzliche Legitimation erhielten. Das war offenkundig der Fall bei der EU und der NATO. Es muss sich noch herausstellen, ob sich dies in den jüngsten großen Erweiterungswellen der beiden Institutionen erschöpft hat oder nicht.

Drittens konnten diejenigen Institutionen ihren Einfluss erhöhen, die eine eindeutige Funktion haben. Eine Verteidigungsgemeinschaft (wie die NATO) unterscheidet sich von einer Integrationsgemeinschaft (wie die EU). „Die historische Entwicklung und die Art der heutigen Sicherheitsbedrohungen legten nahe, dass beide Organisationen sich immer stärker würden überschneiden müssen. Die Mitglieder einer Verteidigungsgemeinschaft mussten sich stärker integrieren, während sich diejenigen einer Integrationsgemeinschaft der Verteidigungsgemeinschaft anschließen mussten.“¹¹ Die Bedeutung von NATO und EU wird dadurch noch stärker hervorgehoben. Die EU versteht sich mehr und mehr als eine Institution, die sowohl Teil einer „Integrationsgemeinschaft“ als auch Teil einer „Verteidigungsgemeinschaft“ ist. Die NATO hat offensichtlich größere Probleme damit, sich in eine Institution zu verwandeln, die in beiden Bereichen kompetent ist. Diejenigen Institutionen, die weder eine Integrations- noch eine Verteidigungsgemeinschaft darstellen, stehen vor den gravierendsten Problemen. Zu ihnen gehört zweifellos die OSZE, was durchaus zu einem Identitätsproblem der Organisation führen könnte.

Daraus lässt sich schließen, dass die jüngsten Entwicklungen in der europäischen Sicherheitsarchitektur der OSZE nicht eben geholfen haben, die Bedeutung, die sie für die europäische Sicherheit einmal hatte, wiederzuerlangen. Auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass der Faktor „zusätzliche Legitimität“ im Falle der EU und der NATO weiterhin eine Rolle spielen wird, werden doch die beiden anderen oben erwähnten Punkte relevant bleiben. Auch das kann zu einer Identitätskrise und zu einer gewissen Orientierungslosigkeit der OSZE führen. Ihre Identität sollte daher klarer definiert werden. Es ist eher unwahrscheinlich, dass die OSZE von weiteren Anpassungen der institutionellen Struktur Europas profitiert.

Der Anpassung der institutionellen Struktur der OSZE müsste eine intensive *peer review* vorausgehen. In einigen Foren wurde damit bereits begonnen. Außerdem versprach der Amtierende Vorsitzende im Sommer 2004 „zu versuchen, verschiedene Reformen durchzusetzen“.¹² Seine Pläne bergen jedoch die Gefahr, es jedem Teilnehmerstaat recht machen zu wollen. Aus der Sicht des Amtierenden Vorsitzenden ist das zwar verständlich; das hieße aber, sowohl Länder zufrieden stellen zu wollen, die für den Erhalt des Status quo

11 Botschafterin Alyson J.K. Bailes auf der SIPRI-Konferenz „Turkey and ESDP“ am 22. September 2004 in Stockholm (eigene Übersetzung); der Tagungsbericht findet sich unter: <http://www.sipri.org/contents/director/TURKEYESDPSUMMARY.html>.

12 OSCE Chairman believes time ripe for transforming Organization to meet changed political realities, 9. August 2004, unter: http://www.osce.org/news/show_news.php?id=4277 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

sind, als auch solche, die aufgrund großer Unzufriedenheit mit der derzeitigen Arbeitsweise der Organisation radikale Reformen verlangen.

Es gibt Institutionen, die für die Arbeit der OSZE unverzichtbar sind, und es gibt andere, die vielleicht einer Anpassung im institutionellen Rahmen bedürfen (so gibt es z.B. verschiedene Ideen dazu, wie der Tätigkeit des Amtierenden Vorsitzenden mehr Kontinuität verliehen werden kann, beispielsweise durch die Einrichtung des Postens eines Ständigen Stellvertreters des Amtierenden Vorsitzenden oder durch die Verlängerung seiner Amtszeit auf mehr als ein Jahr); schließlich gibt es Institutionen, die ohne Zögern aufgelöst werden sollten (ein typisches Beispiel hierfür – und vielleicht das einzige – ist der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE).

In der heutigen Struktur Europas haben Großmächte ein starkes Übergewicht. Die meisten Großmächte der euro-atlantischen Region sind außer in der OSZE auch Vollmitglieder in anderen Organisationen. Für sie ist die OSZE nur eines von vielen „Spielfeldern“ der internationalen Politik – und bei weitem nicht das wichtigste. Es gibt nur eine einzige Großmacht in Europa, die nicht formal integriert ist: die Russische Föderation. Aufgrund ihrer „informellen Integration“ ist die OSZE für sie jedoch nicht länger unverzichtbar. Noch ein weiteres Element macht die Position Russlands einmalig unter den Großmächten der euro-atlantischen Region: Sie ist die einzige Großmacht, die unter Umständen die Tätigkeit der OSZE, einschließlich der Missionen, auf ihrem eigenen Territorium, sozusagen am eigenen Leib erfährt. Russland nimmt zudem entscheidenden Einfluss auf die Prozesse im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion – in einigen Fällen positiv, in einigen anderen als die größte „negative Determinante“ der internationalen Beziehungen einiger der „Neuen Unabhängigen Staaten“ (NUS). Viele dieser Staaten befinden sich in einer ähnlichen Situation wie Russland. Das heißt, die OSZE beobachtet die dortigen Entwicklungen, einschließlich Wahlen, genau und unterhält auf ihrem Territorium Missionen. Aufgrund dieser Übereinstimmungen ist es verständlicherweise möglich, innerhalb der NUS eine Koalition mit einer bestimmten Haltung zur Politik der OSZE zu bilden. Außerdem hat Russland ein Interesse daran, Bereiche ausfindig zu machen, in denen zwischen einigen NUS-Ländern ein Konsens hergestellt werden kann.

Aus den oben genannten Gründen sind Russland und mehrere der Neuen Unabhängigen Staaten zu den verbissensten Kritikern der OSZE und ihrer Arbeitsweise geworden. In einigen Fällen haben sie Empfehlungen abgegeben, wie der Beitrag der OSZE zur europäischen Sicherheit verbessert werden könnte, in anderen lediglich ihre Vorbehalte geäußert. Seit der Machtübernahme Wladimir Putins ist diese Haltung zu einer dauerhaften Tendenz in der russischen Außenpolitik geworden. Sie wurde bereits auf dem Wiener Ministerratstreffen der OSZE im November 2000 deutlich, als der damalige Außenminister Iwan Iwanow seinen Unmut darüber zum Ausdruck brachte, dass die OSZE ausschließlich östlich von Wien, nämlich auf dem Balkan und in den NUS, aktiv werde. Es wird nicht ganz klar, ob das Problem für Russland

wirklich darin besteht, dass ihre Tätigkeit sich dort konzentriert, oder ob vielmehr die Intrusivität und die Art der Ausführung der Tätigkeit das eigentliche Problem sind. Ich vermute, dass es weniger Widerstand gäbe, wenn die Aktivitäten dem Geist einer Organisation kooperativer Sicherheit entsprechend durchgeführt würden. Möglich ist jedoch auch, dass die Vorbehalte Russlands und einiger anderer Länder heute häufiger und energischer vorgebracht werden, weil sie der Aufmerksamkeit der OSZE nicht mehr so stark ausgesetzt sein wollen wie das in der Vergangenheit der Fall war.

Im September 2003 brachten Russland und einige andere NUS-Länder (Belarus, Kasachstan und Kirgisistan) drei Kritikpunkte speziell im Zusammenhang mit den Feldmissionen der OSZE vor: 1. die geographische Asymmetrie der Missionen, die alle auf dem Balkan und auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion tätig sind, 2. die themenbezogene Asymmetrie mit Schwerpunkt auf der menschlichen Dimension und 3. die Intrusivität der Missionen, d.h. ihre Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten.¹³

Auch wenn diese Anschuldigungen viel mit dem derzeitigen Stillstand in der institutionellen Entwicklung der OSZE zu tun haben, ist Folgendes festzuhalten: Was die geographische Asymmetrie angeht, so gibt es in vielen Ländern schlicht keinen Bedarf an OSZE-Missionen. In anderen Fällen wird vielleicht sogar ein Bedarf festgestellt, eine Mission aber nicht als notwendig erachtet. Auch stimmt es mit den Tatsachen nicht überein, dass die Missionen die menschliche Dimension in ihrer Tätigkeit überbetonen; gleiches gilt für den Hinweis, die OSZE sei zum Wächter der Menschenrechte geworden. Die Entwicklung von Projekten beispielsweise zum Wassermanagement, zur Polizeiausbildung oder zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit können wohl kaum ausschließlich der menschlichen Dimension zugeordnet werden. Und schließlich gibt es ein empfindliches Gleichgewicht zwischen der Wirksamkeit der Missionen und ihrer Intrusivität. Lösungen können hier nur für den jeweiligen Einzelfall gefunden werden. Es muss allerdings eingeräumt werden, dass OSZE-Missionen in einigen Fällen ihr Mandat überschritten und sich darauf konzentriert haben, die innenpolitische Lage im Gastland zu überwachen und sich auch in sie einzumischen. Dadurch werden die Missionsberichte zwar zu wertvollen Informationsquellen, rufen aber auch den Unmut der Behörden hervor.

Die vier genannten Länder legten eine Reihe konkreter Vorschläge zur Behebung der Asymmetrien vor. Dabei wies die Wahl ihrer Schwerpunkte auf die Absicht hin, mit Hilfe des Konsensprinzips ein gewisses Maß an Kontrolle über die Missionen einzuführen. Dazu sollen drei Maßnahmen dienen: 1. die zeitliche Begrenzung der Missionsmandate, 2. die Revision der Nominierung und Ernennung der Missionsleiter und 3. die Überprüfung der Finanzierung von Projekten, die in den Teilnehmerstaaten durchgeführt werden.

13 Vgl. Wolfgang Zellner, Asymmetrische Sicherheit in Europa und die Aufgaben der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 67-80, hier: S. 76-77.

Die Dauer der Missionen soll danach einheitlich maximal ein Jahr betragen, kann aber durch Beschluss des Ständigen Rates verlängert werden. Kommt kein Konsens zustande, kann eine Mission ihre Tätigkeit nach Ablauf eines Jahres nicht fortsetzen. Das aber hieße, dass eine Mission jeglichen Streit mit dem Gastland vermeiden muss, wenn sie verlängert werden will, was eine gewisse „UNO-isierung“ der OSZE-Missionen bedeuten würde. Weiter wird vorgeschlagen, für die Ernennung des Missionsleiters die Zustimmung des Gastlandes einzuholen. Das liefe letztendlich auf eine Art Vetorecht des Gaststaates bei der Nominierung hinaus. Da der Ständige Rat im Konsens beschließt, würde die Ernennung *de facto* nicht nur nach dem Willen jedes Teilnehmerstaates erfolgen, sondern zusätzlich dem Vorbehalt der Überprüfung durch das Gastland unterliegen. Und wenn schließlich die außerbudgetären Zuwendungen von Geberländern einer „Überprüfung“ durch die Regierungsstellen des Gastlandes unterzogen würden, hieße das, dass nur Projekte, die vom Gastland aktiv unterstützt oder zumindest geduldet würden, von der OSZE durchgeführt werden könnten. Es ist nachvollziehbar, dass die Länder im Osten, in denen sich die meisten Missionen aufhalten und die finanziell nicht besonders gut ausgestattet sind, die Zuteilung von Mitteln, die nicht Teil des regulären Haushalts sind, gern kontrollieren würden. Die OSZE wäre dadurch weniger in der Lage, zur Finanzierung von Projekten beizutragen, die bei Gastländern von Missionen auf nur wenig Sympathien stoßen. Es ist fraglich, ob zwischen dem Gastland und den Geberländern ein Kompromiss erzielt werden könnte. Während das Gastland Projekte nicht akzeptieren würde, die seinen politischen Zielen zuwiderlaufen, würden Geberländer keine Projekte finanzieren, die nicht auch irgendeinem für unterstützenswert befundenen politischen Zweck dienen.

Würde die Position der vier NUS-Länder akzeptiert, würde das die Funktion der OSZE-Missionen grundlegend verändern. Das heißt nicht, dass alle in dem Vorschlag unterschwellig enthaltenen Beschwerden ignoriert werden sollten. Natürlich müssen in inklusiven Sicherheitsstrukturen auch die Interessen solcher Staaten Berücksichtigung finden, die nicht jeder ihrer OSZE-Verpflichtungen nachkommen. Es ist auch zu bedenken, dass einige OSZE-Missionen, insbesondere die größeren, eine beachtliche Autonomie erlangt haben. Es müssen daher Wege gefunden werden, die Missionen durch eine koordinierte und langfristige OSZE-Strategie stärker einzubinden. Institutionelle Anpassung – auch der OSZE-Missionen – ist notwendig, wenn auch nicht unbedingt genau so, wie in dem Vorschlag gefordert.

Statt konstruktive Vorschläge zur Anpassung der Organisationsstrukturen vorzulegen, verlegten sich Russland und einige andere (genauer gesagt: unerwartet viele) NUS-Länder dann aber 2004 darauf, heftige Kritik an der OSZE zu üben.¹⁴ Die aus Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Mol-

14 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli

dau, Russland, Tadschikistan, der Ukraine und Usbekistan bestehende Gruppe¹⁵ ging von der Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen der Sicherheit aus und kam zu dem Schluss, dass sich die Prioritäten der OSZE zugunsten der menschlichen Dimension verschoben hätten, wobei der Schwerpunkt auf der Überwachung der Menschenrechtssituation und des Aufbaus demokratischer Institutionen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und dem ehemaligen Jugoslawien läge. Sie führten hierzu insbesondere drei Kritikpunkte an: 1. die einseitige Ausrichtung auf eine – die menschliche – Dimension auf Kosten der beiden anderen, 2. die erhöhte Aufmerksamkeit für bestimmte Länder bei gleichzeitiger Ignoranz gegenüber den Problemen anderer und schließlich 3. die häufige Nichteinhaltung grundlegender Prinzipien der Helsinki-Schlussakte, namentlich der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und der Achtung der Souveränität von Staaten.

Es genügt an dieser Stelle, auf den letzten Punkt näher einzugehen, den Helsinki-Dekalog. Historisch betrachtet sind die verschiedenen Prinzipien unbestreitbar ausgewogen. Dennoch ist festzustellen, dass seit dem Ende des Kalten Krieges nur selten auf das Nichteinmischungsprinzip verwiesen wurde. Es herrschte allgemein Einvernehmen darüber, dass die OSZE im Rahmen ihrer Aktivitäten durchaus einmal die Grenzen nationaler Staatshoheit überschreiten würde. Eine Rückkehr zu regelmäßigen Verweisen auf die Achtung staatlicher Souveränität würde genau diesen komparativen Vorteil der OSZE in der internationalen Politik beseitigen.

Acht NUS-Länder setzten dann im September 2004 den ursprünglich eingeschlagenen Weg mit dem so genannten Astana-Dokument¹⁶ fort. Das Dokument spiegelt eine deutlich aktivere Haltung wider und enthält konkrete Forderungen zur Änderung der Agenda der Organisation. Es fordert, den politisch-militärischen Aspekten von Sicherheit größere Aufmerksamkeit zu schenken und den Schwerpunkt der menschlichen Dimension auf die „Gewährleistung von Freizügigkeit und menschlichen Kontakten, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Tourismus, die Ausweitung der Kontakte im Bereich Bildung und Wissenschaft und den Austausch sowie die Verbreitung kultureller Werte zwischen allen Teilnehmerstaaten“ zu verlagern. Des Weiteren wird eine Modifizierung der Feldaktivitäten vorgeschlagen: Ihre Tätigkeit dürfe sich nicht länger „auf die Überwachung der politischen Lage beschränken“, stattdessen müsse im Zuge ihrer Reform „besonderer Nachdruck auf spezifische Projektarbeit“ gelegt werden.

2004, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument.

15 Aserbaidshan, Georgien und Turkmenistan haben das Dokument nicht unterzeichnet.

16 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument. Aserbaidshan, Georgien, Moldau und Turkmenistan haben das Dokument nicht unterzeichnet.

Was könnte mit dem Anstoß zu solch umfangreichen Änderungen an der OSZE-Agenda bezweckt werden? Im Wesentlichen geht es darum, die bisherige Agenda, die die menschliche Dimension und die NUS in den Mittelpunkt rückt, abzulösen. Es ist verständlich, dass NUS-Länder, von denen viele eine eher zweifelhafte Bilanz in Sachen Demokratie aufweisen, es gern sähen, wenn ihren Aktivitäten, ihrem Umgang mit Menschenrechten und ihren Wahlen weniger Aufmerksamkeit zuteil würde. Die Forderungen wurden nicht umsonst zu einem bestimmten Zeitpunkt laut: In den Monaten nach der Verabschiedung des Astana-Appells werden in zahlreichen NUS-Ländern Wahlen stattfinden.

Im Rahmen der menschlichen Dimension wird eine Modifizierung der Agenda dahingehend angestrebt, dass sie stärker auf die Folgen der EU-Erweiterung eingeht, die für die „neuen Nachbarn“ von Nachteil sind. Hier ist vor allem ein Problem hervorzuheben, dass nämlich eine sich erweiternde EU mit ihrer Visumpolitik sicherlich die Freizügigkeit einschränkt. Natürlich muss sich die OSZE als gesamteuropäische Situation mit diesem Problem befassen – aber nicht anstelle der Beschäftigung mit anderen Themen der menschlichen Dimension, sondern zusätzlich dazu.

Einige NUS-Länder haben anscheinend einen Kurs eingeschlagen, der ihre Politik weniger transparent machen soll. Russland, das als aufgrund seines politischen Gewichts wichtiger unabhängiger Akteur in der europäischen Politik nicht allzu sehr auf die OSZE angewiesen ist, führt diesen politischen Kurs an – teilweise im eigenen Interesse, teilweise aber auch, um innerhalb der NUS einen Konsens in der Frage der OSZE-Reform herzustellen. Es ist das Bestreben dieser Gruppe von Teilnehmerstaaten, einen höchst bedauerlichen Rückschlag auf ihrem Transformations- und Demokratisierungskurs zu verbergen. Die russische Diplomatie betreibt in der OSZE (und auch im Europarat) ein berechnendes Spiel. Russland hält sich scheinbar an eine westliche Agenda. Im Gegenzug erwartet es vom Westen, dass der sich weitgehend aus seinem Gebiet heraushält, was Innenpolitik und regionale Entwicklungen angeht. Wenn der Westen bereit ist mitzuspielen, dürfte das für die Regime in den NUS von Vorteil sein – für die Menschen in diesen Ländern ist es langfristig von Nachteil. Zu den Prinzipien kooperativer Sicherheit zurückzukehren darf nicht bedeuten, dass man vor den Einschränkungen der Demokratie und den Verzögerungen im Transformationsprozess in einigen NUS-Ländern die Augen verschließt.

Zu den politischen Forderungen der acht NUS-Länder gehört eine Reihe institutioneller Vorschläge, die darauf abzielen, das Konsensprinzip in der Beschlussfassung, u.a. bei Beschlüssen über OSZE-Missionen, zu stärken. Das würde natürlich die Möglichkeiten der OSZE, sich mit inneren Angelegenheiten der NUS zu befassen, reduzieren und außerdem dazu führen, dass für den größten Teil der Arbeit der Missionen die Genehmigung des jeweiligen Gaststaates einzuholen wäre. Nichts anderes aber als die weitere Schwächung

der OSZE wäre die Folge, wenn ein solcher Prozess erst einmal in Gang käme.

Institutionelle Aspekte sind jedoch nur eine Seite des Problems. Mindestens ebenso wichtig ist, dass die Teilnehmerstaaten die derzeitige Lage und die künftigen Aussichten der Organisation unterschiedlich wahrnehmen. Man muss hier nicht ins Detail gehen. Es sollte aber hervorgehoben werden, dass die Meinungsspanne zwischen der völlig unzufriedenen Gruppe der NUS-Länder und den status-quo-orientierten Staaten, darunter z.B. die USA, sehr breit ist. Das jeweilige Vorsitzland hat in einer solchen Situation nur wenig Spielraum – insbesondere dann, wenn seine Reformpläne darauf hindeuten, es allen recht machen zu wollen: denjenigen Teilnehmerstaaten, die Reformen wollen, ebenso wie denjenigen, die keine wollen; Ländern, die den Vorsitz anstreben, und Ländern, die daran interessiert sind, die Effizienz der OSZE-Verwaltung zu erhöhen, indem das Sekretariat, einschließlich des Generalsekretärs, gestärkt wird. Wenn sich die Wahrnehmung der OSZE nicht verändert, wird sie eine Organisation bleiben, die lediglich bestimmte Nischen ausfüllt. Die Auffassung derer, die für ein selektives Engagement eintreten, spiegelt sich in den Worten eines US-Diplomaten wider: „Wir müssen [...] begreifen, dass die OSZE nicht jedes Problem lösen kann – und dies auch gar nicht versuchen sollte. Es gibt bestimmte Dinge, die die Organisation gut macht, z.B. Frühwarnung und Konfliktprevention, die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die OSZE muss dieser Arbeit weiterhin oberste Priorität einräumen [...]“¹⁷ Angesichts der unterschiedlichen Perzeptionen der Funktion der OSZE wäre es extrem schwierig, über eine Straffung der derzeitigen Tätigkeit der Organisation wesentlich hinaus zu gehen.

Wie gezeigt sind die Aussichten auf eine Reform der OSZE aufgrund der Uneinigkeit der Beteiligten begrenzt. Die wenigen konkreten Schritte könnten jedoch dadurch ergänzt werden, dass der Geist der OSZE noch einmal rekapituliert wird. Die OSZE ist als eine Organisation kooperativer Sicherheit gedacht. Das Wichtigste dabei ist, Ländern, die selbst nicht in der Lage sind, die Aufgaben eines ordnungsgemäß funktionierenden demokratischen Staates zu erfüllen, die notwendige Unterstützung zu geben. Das kann auf unterschiedliche Art und Weise geschehen, z.B. durch die Förderung bestimmter Prozesse oder, wenn nötig, auch durch sanften Druck. Man sollte dabei jedoch immer daran denken, dass die OSZE nicht zu einer weiteren Institution werden sollte, in der einige wenige die Forderungen stellen und damit die Agenda für alle Übrigen festlegen, die dann dafür verantwortlich gemacht werden, wenn etwas nicht erfüllt werden kann. Man sollte Länder, die bei ihrer Transformation Hilfe benötigen, nicht vor den Kopf stoßen, indem man mit dem Finger auf sie zeigt. Die OSZE sollte andere Organisationen in die-

17 United States Mission to the OSCE, Statement to ASRC Session 4: The Way Forward, As delivered by Deputy Representative Douglas Davidson to the Annual Security Review Conference, Wien 24. Juni 2004, S. 2.

ser Hinsicht nicht kopieren. Wenn sie nicht zu ihrem früheren kooperativen Geist zurückfindet, hat sie keine Chance auf größere Akzeptanz unter ihren Teilnehmerstaaten.

Es gibt ein Gebiet, auf dem viele Teilnehmerstaaten sowie die Institutionen und die Verwaltung der OSZE sich problemlos darauf einigen könnten, ihre Aktivitäten auszudehnen. Es ist der klassische Fluchtweg einer jeden internationalen Regionalorganisation, deren Aussichten für die Zukunft ausgehend von ihren derzeitigen Funktionen ungewiss sind: die Ausweitung dieser Funktionen durch die Übernahme von Aufgaben, die den grundlegenden Interessen keiner der Parteien, die an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, zuwiderlaufen.¹⁸ Da Europa über ein einzigartiges Netz von Institutionen verfügt, das das Verhalten der Staaten auf dem eigenen Kontinent verändert und erhebliches Know-how im Bereich der politischen Interaktion angehäuft hat, ist es nur folgerichtig, dieses Know-how über die eigenen Grenzen hinaus in Länder zu tragen, die keine vergleichbaren Erfahrungen gemacht haben, und es ihnen zur Verfügung zu stellen. Gerade weil die OSZE-Teilnehmerstaaten von der Unteilbarkeit von Sicherheit überzeugt sind, ist es eine logische Fortsetzung der Politik. Dabei muss klug unterschieden und entschieden werden, in welchen Situationen die OSZE etwas Sinnvolles beitragen könnte und welche Situationen sie überfordern würden.¹⁹

Schlussfolgerung

Seit Mitte der 1990er Jahre, als niemand mehr die Illusion hegte, die OSZE könne die zentrale Rolle im Gefüge der europäischen Institutionen übernehmen, kämpft die Organisation darum, ihren Platz in diesem Gefüge zu finden. Sie hat *de facto* akzeptiert, dass sie innerhalb der europäischen Sicherheit bestimmte Nischen ausfüllt. Ihre derzeitige Funktion verdankt sie der anhaltenden Neuordnung europäischer Sicherheit und dem Verlust der Illusionen, die an einige der Merkmale der OSZE geknüpft waren. Noch wird nicht erkannt, dass einige der als „Stärken“ empfundenen Eigenschaften der OSZE auch Nachteile sein können. Auch wenn eine institutionelle Anpassung zu einer Revitalisierung der OSZE beitragen würde, ist es angesichts der Komplexität der Ursachen für den Bedeutungsverlust der Organisation wichtiger, den Geist der OSZE wiederzubeleben. Das könnte am ehesten dadurch erreicht werden, dass der Gedanke kooperativer Sicherheit, der in letzter Zeit zumindest teilweise von der Bildfläche verschwunden ist, neu aufgelegt wird.

18 So geschah 1993, als US-Senatsmitglied Richard Lugar genau diesen Punkt in Bezug auf die NATO ansprach: Entweder, sie geht über ihren bisherigen Einsatzbereich hinaus oder sie ist aus dem Geschäft („Out of area or out of business“).

19 An dieser Stelle mag es genügen, die Überlegungen zur Wahlbeobachtung in Afghanistan, einem der Kooperationspartner der OSZE, im Oktober 2004 zu erwähnen. Ein solches Unterfangen könnte die Möglichkeiten der Organisation eventuell übersteigen.

Dass die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten damit begonnen haben, über eine Reform der OSZE nachzudenken, kann zu zwei unterschiedlichen Ergebnissen führen: Es kann dazu führen, dass die OSZE wichtiger wird und ihre teilweise verlorene Bedeutung einigermaßen wiedererlangt. Es kann jedoch auch zur Folge haben, dass das Interesse an der OSZE aufgrund der Erkenntnis der ernsthaften Probleme, mit denen sie seit einiger Zeit zu kämpfen hat, und der Unfähigkeit, die Organisation wiederzubeleben, weiter verloren geht. Es kann die krisenhafte Situation der OSZE deutlicher und sichtbarer in Erscheinung treten lassen und damit ihren Niedergang beschleunigen. In diesem Fall würde sie vermutlich inhaltlich ausgehöhlt und wäre nur noch stolz auf die hehren Prinzipien und Verpflichtungen, auf denen sie beruht. Gerade diese Prinzipien aber, der umfassende Sicherheitsbegriff und die vielen Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten eingegangen sind, machen den „Mehrwert“, den „zusätzlichen Nutzen“ der OSZE aus. Was bleibt, ist die Frage, was sie tun kann, wenn die Implementierung bei einem Großteil der Teilnehmerstaaten auf Zögern, wenn nicht gar offenen Unwillen trifft. So oder so wird das Nachdenken über die Rolle der OSZE mit Sicherheit die Annäherung an ein Ergebnis beschleunigen.