

Pál Dunay

Im Dornröschenschlaf: Die politisch-militärische Dimension der OSZE wartet darauf, wachgeküsst zu werden

Es war einmal eine KSZE, die hatte drei Körbe: einen politisch-militärischen, einen ökonomisch-ökologischen und einen menschlichen. Als die Institution heranwuchs, verwandelten sie sich in die drei Dimensionen. Als sie schließlich erwachsen war, stellte sie fest, dass eine der Dimensionen viel stärker war als die anderen. Sie konzentrierte sich fortan auf die eine, der es offensichtlich gut ging, und gab diejenige, die nie funktioniert hatte, auf. Dann fing sie an, sich darüber Gedanken zu machen, was sie mit derjenigen Dimension tun soll, die einst so wichtig war, in letzter Zeit jedoch zunehmend Probleme bekommen hatte.

Obwohl die OSZE nun schon seit einiger Zeit nachdenkt, ist sie bislang noch zu keinem Ergebnis gekommen. Die Mitglieder der OSZE-Familie sind darüber immer noch zerstritten, insbesondere da sie fest entschlossen sind, die Probleme der Organisation, ihres Kindes, in ihrer ganzen Komplexität zu behandeln und Mittel gegen eine Fülle grundsätzlicher und organisatorischer Probleme zu finden.

Der vorliegende Beitrag behandelt die Probleme, mit der die politisch-militärische Dimension der OSZE seit geraumer Zeit konfrontiert ist. Er analysiert die objektiven Rahmenbedingungen und die Interessen der wichtigsten Akteure sowie die zahlreichen Vorschläge, die in letzter Zeit gemacht wurden, um dieser Dimension neues Leben einzuhauchen. Auch wenn subjektive Faktoren das Problem verschärfen (und auch den Lösungsvorschlägen zugrunde liegen), ist die Ausgangsthese des Beitrags, dass es tieferliegende objektive Gründe dafür geben muss, warum die politisch-militärische Dimension überhaupt Probleme hat, wenn so viele Teilnehmerstaaten ein offensichtliches Interesse an ihr haben und ihr wieder zu altem Glanz verhelfen wollen. An dieser Stelle sollen nicht all jene Schwächen der OSZE noch einmal aufgezählt werden, die ihre Tätigkeit generell einschränken. Es sei jedoch auf die Tatsache hingewiesen, dass einige der charakteristischen Merkmale, die Experten oftmals als die Stärken der Organisation anführen, wie z.B. die Teilnahme aller europäischen Staaten, flexible und anpassungsfähige Organisationsstrukturen usw., auch als Schwächen betrachtet werden können.¹ Es ist in Mode gekommen, von der Krise der OSZE zu sprechen. Es besteht jedoch ein großer Unterschied zwischen der derzeitigen Situation und der Vergan-

¹ Diese Merkmale habe ich in meinem Beitrag: *Verbessern, was zu verbessern ist – ignorieren, was nicht zu ändern ist: Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004*, S. 43-61, aufgeführt.

genheit: Vor einigen Jahren hatten lediglich Experten aus der Wissenschaft den Niedergang der OSZE erkannt, während heute auch diejenigen, die im Namen der Organisation handeln, diese kritische Einschätzung teilen, auch wenn sie sich verständlicherweise etwas vorsichtiger ausdrücken. Es muss zwischen dem Eindruck der Krise und der Krise selbst unterschieden werden. Ersterer existiert ganz unbestreitbar, während Letztere näher bestimmt werden muss. Ich denke, man sollte lieber von einem relativen Niedergang sprechen, der sich aus der Kombination eines Bedeutungs- und eines Orientierungsverlustes ergibt. Der Bedeutungsverlust lässt sich als Niedergang im Vergleich zur Zeit des Kalten Krieges und dem ersten Jahrzehnt nach dessen Ende beschreiben. Der Orientierungsverlust besteht darin, dass es kein kohärentes Konzept gibt, das von allen Teilnehmerstaaten getragen wird und der Organisation die Richtung weist.

Der Wandel der europäischen Sicherheitslandschaft und seine Auswirkungen auf die politisch-militärische Dimension

Seit dem Ende des Kalten Krieges musste sich Europa an eine neue Situation anpassen. Der Kontinent ist nicht länger das Zentrum einer Konfrontation zwischen zwei Systemen und genießt im internationalen System nicht mehr das „Privileg“ – im negativen Sinn – Schauplatz *des* Konflikts zu sein. Obwohl der Ost-West-Konflikt ein allumfassender Konflikt war, der sich auf beinahe alle Bereiche der gegenseitigen Beziehungen erstreckte (militärische, politische, ökonomische und ideologische), war er im Kern ein militärischer Konflikt. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verloren militärische Fragen daher in Europa ebenfalls an Bedeutung. Wir haben es also mit einem zweifachen Bedeutungsverlust zu tun: demjenigen des Kontinents in der Weltpolitik und demjenigen militärischer Fragen; beide verstärken sich gegenseitig. In den 1990er Jahren erweckten die Kriege im ehemaligen Jugoslawien den Eindruck, dass der militärische Aspekt von Sicherheit noch genauso wichtig war wie früher. Dies ist zum Teil der Grund dafür, dass die Diskussion über die Rolle militärischer Fragen in der europäischen Sicherheit zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit Verspätung geführt wird.

Das Ende des Ost-West-Konflikts und die Beseitigung der strukturellen Konfliktursachen auf dem westlichen Balkan bis zum Jahr 2000 haben anderen Konfliktarten Platz gemacht. Obwohl die meisten – mit wenigen Ausnahmen² – politischen Charakters sind, hat der größte Teil davon auch Ursachen im humanitären Bereich, z.B. die Diskriminierung von Minderheiten und die Missachtung der Menschenrechte. Ihre militärische Bedeutung ist im Allgemeinen dementsprechend gering. Traditionell werden jedoch militärische

2 Diese wenigen Ausnahmen sind die so genannten eingefrorenen Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, einschließlich des keineswegs eingefrorenen Tschetschenienkonflikts. Zu ihren Hauptursachen gehören in der Regel Sezessionsbestrebungen.

Fragen – und hier vor allem Rüstungskontrolle – als Kern der politisch-militärischen Dimension angesehen. Aufgrund dieser ungewöhnlich engen Definition fallen Fragen, die der gesunde Menschenverstand als politisch-militärische bezeichnen würde, in verschiedene Dimensionen.

Ein weiteres Problem ist, dass nur einmal explizit auf die politisch-militärische Dimension Bezug genommen wird, und zwar in Form einer wissenschaftlichen Definition. Demnach fand sie „[...] ausschließlich auf internationale, zwischenstaatliche Beziehungen und in erster Linie auf militärische Angelegenheiten Anwendung. Folglich umfasste sie Abrüstung, Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie den Sicherheitsdialog. Zu Beginn der 1990er Jahre kamen Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge hinzu, obwohl diese Aufgaben nicht auf die politisch-militärische Dimension beschränkt sind. In jüngster Zeit fallen auch Bemühungen zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und Waffenhandel in diesen Bereich“.³ Die Definition zeigt, dass sich die Grenzen der politisch-militärischen Dimension im Laufe der Zeit verschoben haben, und zwar parallel zu den Sicherheitsbelangen der Staaten in der euro-atlantischen Region. Da diese Sicherheitsbelange jedoch zunehmend komplexer werden, wird es auch immer schwieriger, die einzelnen Dimensionen von Sicherheit klar voneinander abzugrenzen. An dieser Stelle möchte ich drei Anmerkungen hinzufügen: 1. Die Rüstungskontrollverhandlungen während des Kalten Krieges standen in engem Zusammenhang mit den damaligen Kernfragen militärischer Sicherheit. Rüstungskontrolle bedeutete daher im europäischen Kontext viel mehr als heute. 2. Als Anfang der 1990er Jahre Konfliktprävention und Krisenmanagement die Agenda zu beherrschen begannen, wurden die Grenzen der politisch-militärischen Dimension erstmals in Frage gestellt. Die meisten Konflikte hatten komplexe Ursachen und erforderten ebenso komplexe Maßnahmen, einschließlich solcher, die nichts mit der politisch-militärischen Dimension zu tun hatten. Die Aufteilung der Aktivitäten auf Dimensionen begann damit zu erodieren. 3. Dies setzte sich fort, als transnationale Bedrohungen die europäische Sicherheitsagenda zu beherrschen begannen. Wie bei der Konfliktverhütung und beim Krisenmanagement gehören auch hier nicht alle Aktivitäten zur politisch-militärischen Dimension. Obwohl auch Terrorismus in die politisch-militärische Dimension fällt, gehört die Reaktion darauf, und insbesondere die nichtmilitärische Reaktion, nicht in vollem Umfang zu diesem Bereich. Dasselbe gilt auch für die transnationale organisierte Kriminalität. Folglich hat der Begriff der politisch-militärischen Dimension eine Reihe von Anpassungen erfahren, mit dem verhindert werden sollte, dass sie ihres Inhalts beraubt würde.

3 Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe: Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions*, Hamburg 2005, Core Working Paper 13, S. 7 (diese und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Der sich wandelnde Inhalt der politisch-militärischen Dimension

Bereits seit der Schlussakte von Helsinki enthält die Dimension (damals der Korb) eine starke Rüstungskontrollkomponente, die großen Anteil an der Handhabung des Kalten Krieges und der Zeit unmittelbar danach hatte. Vertrauensbildende Maßnahmen (VBM, später vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, VSBM) und Bemühungen zur Begrenzung konventioneller Waffen waren die traditionellen Bereiche der Rüstungskontrolle innerhalb der KSZE. Während Erstere integraler Bestandteil der KSZE/OSZE waren, hatten Letztere nur eine lose Verbindung zur Organisation, waren aber nicht direkt Teil ihrer Tätigkeit.⁴ Die Bedeutung beider Bereiche hat aufgrund der veränderten Konfliktsituation abgenommen. Darüber hinaus wurden keine neuen VSBM vereinbart und der KSE-Prozess ist seit der Unterzeichnung des Übereinkommens zur Anpassung des KSE-Vertrags im Jahr 1999 zum Erliegen gekommen.

Auch wenn der KSE-Vertrag und seine noch nicht abgeschlossene Anpassung nicht Teil des OSZE-*Acquis* sind, ist die Zukunft des Vertrags so eng mit anderen Fragen europäischer Sicherheit verbunden, dass er doch zu dem umfangreichen Spektrum sicherheitsrelevanter Themen gehört, mit denen sich die Organisation befasst. Wenn das Anpassungsübereinkommen in Kraft tritt, ist auch anderen Ländern der Beitritt zum KSE-Vertrag möglich, wodurch vielleicht der Weg frei wird, ihn zu einem gesamteuropäischen Abkommen zu machen. Es bestehen zahlreiche Verbindungen zwischen dem KSE-Vertrag und der (übrigen) politisch-militärischen Dimension. Gegenwärtig ist von besonderer Bedeutung, dass die Weigerung von 26 Vertragsstaaten des KSE-Vertrags von 1990, das Anpassungsübereinkommen zu ratifizieren, auf der Liste russischer Klagen weit oben steht.⁵ Gespräche über

4 Der Grund dafür ist, dass nicht alle KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten an den Verhandlungen beteiligt waren. An den von 1973-1989 geführten Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR) nahmen nur einige wenige ausgewählte NATO- und Warschauer-Pakt-Mitglieder teil, an den Verhandlungen über den KSE-Vertrag von 1989-1990 und seine Anpassung von 1997-1999 alle Mitglieder beider Militärbündnisse bzw. ihre Nachfolgestaaten, also 23 bzw. 30 der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten. Deshalb können sie nicht als KSZE/OSZE-Forum angesehen werden.

5 Bekanntlich waren einige europäische NATO-Staaten trotz starker Vorbehalte der USA für die Ratifizierung des Übereinkommens und erwogen, in Washington dafür zu werben, die amerikanische Haltung zu ändern. Als sich aufgrund des Krieges im Irak die Beziehungen zwischen den USA und einigen europäischen Staaten erheblich verschlechterten, wollten die europäischen Staaten die Beziehungen mit dieser relativ unbedeutenden Angelegenheit nicht weiter belasten. Die USA wiederum argumentieren, dass eine „bedingungslose“ Ratifizierung diejenigen Staaten russischem Druck ausliefern würde, deren komplexe sicherheitspolitische Beziehungen mit Moskau indirekt auch den KSE-Vertrag betreffen – in erster Linie Georgien und Moldau. Dies geht zurück auf eine Äußerung der damaligen US-Außenministerin Madeleine Albright, die bereits 1997 betonte: „Jegliches KSE-Abkommen muss nicht nur die Interessen der 16 NATO-Partner oder einzelner Staaten, sondern diejenigen aller 30 KSE-Staaten berücksichtigen.“ Madeleine Albright, Remarks to North Atlantic Council Ministerial Meeting, Sintra, Portugal, 29 May 1997, in: U.S. Information and Texts, 4. Juni 1997, S. 12.

europäische Rüstungskontrolle beginnen und enden heutzutage an diesem Punkt. Russland möchte, dass das Anpassungsübereinkommen in Kraft tritt, damit u.a. der KSE-Prozess in ein gesamteuropäisches Abkommen überführt wird, die neuen NATO-Mitglieder – vor allem die drei baltischen Staaten – einbezogen werden und damit zur Kenntnis genommen wird, dass die politischen Verpflichtungen, die Russland bei der Unterzeichnung des Anpassungsübereinkommens eingegangen ist und noch nicht vollständig umgesetzt hat, nichts mit dessen Inkrafttreten zu tun haben. Auch wenn Russland der Verpflichtung, seine Truppen aus Georgien und Moldau abzuziehen, noch nicht vollständig nachgekommen ist, bemüht es sich doch zweifellos allmählich um gewissenhafte Erfüllung. Die jüngste Zusage, seine Truppen aus Georgien abzuziehen, könnte neuen Spielraum eröffnen. Aber selbst wenn dieses Problem gelöst wird, würden diejenigen Elemente der Rüstungskontrolle, die ihre Wurzeln im Kalten Krieg haben, keinen so großen Wandel bewirken, dass die gesamte politisch-militärische Dimension der OSZE in Bewegung käme.

Als die OSZE 1999 auf dem Gipfeltreffen in Istanbul zuletzt eine Reihe neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen vereinbarte, war die wichtigste in dem dort verabschiedeten Dokument festgehaltene Neuerung die Einigung auf regionale Maßnahmen. Dort hieß es: „Die Teilnehmerstaaten werden ermutigt, unter anderem auf der Grundlage von Sondervereinbarungen in bilateralem, multilateralem oder regionalem Zusammenhang Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz und des Vertrauens zu ergreifen [...] Unter Berücksichtigung der regionalen Dimension der Sicherheit können die Teilnehmerstaaten daher auf freiwilliger Basis OSZE-weite vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen durch zusätzliche politisch oder rechtlich bindende Maßnahmen ergänzen, die auf konkrete regionale Bedürfnisse zugeschnitten sind.“⁶ Die Bedingungen für die Einigung auf solche regionalen Maßnahmen sind mehr oder weniger selbstverständlich; sie sollen a) im Einklang mit den grundlegenden OSZE-Prinzipien stehen, b) zur Stärkung der Sicherheit und Stabilität des OSZE-Gebiets, einschließlich des Konzepts der Unteilbarkeit der Sicherheit, beitragen, c) die bestehende Transparenz und das vorhandene Vertrauen erhöhen, d) bestehende OSZE-weite VSBM oder Rüstungskontrollvereinbarungen ergänzen (nicht aber duplizieren oder ersetzen), e) im Einklang mit internationalen Rechtsvorschriften und Verpflichtungen stehen, f) mit dem Wiener Dokument im Einklang stehen sowie g) keinen Nachteil für die Sicherheit Dritter in der Region mit sich bringen.⁷ Die einzige dieser Bedingungen, die näherer Erläuterung bedarf, ist diejenige, dass solche regionalen (subregionalen/bilateralen) VSBM zur „Unteilbarkeit

6 OSZE, Wiener Dokument 1999 der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, FSC.DOC/1/99, angenommen auf der 269. Plenarsitzung des Forums für Sicherheitskooperation am 16. November 1999 in Istanbul, Absatz 138-139, unter: http://www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_de.pdf.

7 Vgl. ebenda, Absatz 142.

der Sicherheit⁸ beitragen sollen. Wenn Staaten in einer Region, in der das Niveau regionaler Rüstungskontrollverpflichtungen das höchste in der Welt ist, nämlich in Europa, zusätzliche subregionale oder bilaterale Rüstungskontrollmaßnahmen vereinbaren, ist dies auch ein Hinweis auf unterschiedliche Sicherheitsbedürfnisse. Es ist ein indirekter Beweis dafür, dass europäische Sicherheit nicht unteilbar ist. Genauer gesagt: Diejenigen Elemente von Sicherheit, die mit Hilfe von Rüstungskontrollmaßnahmen geregelt werden können, gewährleisten weder die Unteilbarkeit von Sicherheit noch deren Wahrnehmung. Es wird sich zeigen, ob andere Maßnahmen dies können. Darüber hinaus ist offensichtlich, dass die obige Formulierung auf einen diplomatischen Kompromiss zurückgeht mit dem Ziel, die Bedingungen für subregionale/bilaterale VSBM zu verstärken.

Dieser bedeutende Schritt der Teilnehmerstaaten kann auf verschiedene Weise interpretiert werden. Er kann als entschiedener Beitrag zum weiteren Ausbau der VSBM im europäischen Kontext betrachtet werden. Noch wichtiger ist vielleicht, dass die OSZE-Staaten die unterschiedliche Sicherheitslage der Teilnehmerstaaten explizit anerkennen wollten. So wurde unterstrichen, dass VSBM zwar in einigen Teilen des OSZE-Gebiets notwendig sind, in anderen jedoch nicht. Da regionale Maßnahmen europaweite Maßnahmen ergänzen sollen, ist dies kein Zeichen der Subsidiarität; es zeigt vielmehr, dass die Fragmentierung der europäischen Sicherheit eine Differenzierung auch im Bereich der VSBM notwendig macht.

Die Begründung für OSZE-weite Maßnahmen hat sich mit der Erweiterung der NATO um neue Mitgliedstaaten, die ihre demokratischen Prinzipien und Partnerschaftsmechanismen mittragen, verändert. Diese Staaten brauchen keine weiteren vertrauensbildenden Maßnahmen untereinander mehr (anders als die „alten“ Mitglieder Griechenland und Türkei⁹). Hätten sie in irgendeiner Form Anlass zu der Vermutung gegeben, sie bräuchten im bilateralen oder subregionalen Zusammenhang besondere VSBM, hätte die Schlussfolgerung nahegelegen, dass zwischen den neuen Mitgliedern der Allianz noch Rivalitäten bestehen, die sie zu einem möglichen Sicherheitsrisiko machen. Natürlich kann man zu dem Schluss kommen, dass VSBM nicht dazu da sind, das Fortbestehen von Sicherheitsrisiken anzuzeigen, sondern dazu, die Sicherheit zu stärken. Das wird jedoch nicht von allen so gesehen. Auch ist zu erwarten, dass einige bilaterale VSBM, die noch vor dem NATO-Beitritt vereinbart wurden, in den kommenden Jahren eingestellt werden.¹⁰ Man kann den Standpunkt vertreten, dass bilaterale und subregionale VSBM-Vereinbarungen nicht zwangsläufig mit dem Beitritt zur Allianz beendet werden müs-

8 Ebenda, Absatz 142.2.

9 Zu den bilateralen VSBM zwischen beiden Staaten vgl. Zdzislaw Lachowski, *Confidence- and Security-Building Measures in the New Europe*, SIPRI Research Report Nr. 18, Oxford 2004, S. 151-155.

10 Die Beendigung des ungarisch-slowakischen VSBM-Abkommens aus dem Jahr 1998 im Januar 2005 war ein gutes Beispiel dafür, ebenso die bevorstehende Beendigung des bilateralen rumänisch-ungarischen *Open-Skies*-Abkommens.

sen und dass die Entscheidung darüber den Parteien überlassen bleiben sollte – zumal die Existenz bilateraler VSBM kein Hinweis auf ein Sicherheitsproblem, sondern vielmehr ein Beweis für die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich ist. Darüber hinaus können bilaterale VSBM wie das einzigartige rumänisch-ungarische *Open-Skies*-Abkommen ein Vorbild für Länder in anderen Teilen der Welt sein. Die Ansicht, dass zwischen Parteien, die derselben Allianz beitreten, subregionale/bilaterale VSBM überflüssig werden, ist unbegründet; sie wird von einigen Staaten vertreten, die fälschlicherweise die Fortsetzung bestehender Rüstungskontrollabkommen innerhalb eines Bündnisses als Ausdruck eines Sicherheitsproblems betrachten. Diese Position ist Teil einer umfassenderen Agenda, die versucht, die Bedeutung von Rüstungskontrolle für die internationale Sicherheit herunterzuspielen.

Als deutlich wurde, dass die europäische Sicherheit nicht länger von der Möglichkeit eines großen Konflikts zwischen zwei Militärblöcken, sondern eher durch lokale und subregionale Konflikte gefährdet würde, stellte sich nunmehr die Frage nach der Funktion von Rüstungskontrolle nach der Beilegung von Konflikten. Es gab einen Konflikt, der reif für eine Lösung war: der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, insbesondere mit Blick auf die drei Hauptakteure in Bosnien und Herzegowina (Bosnien selbst, Kroatien und die damalige Bundesrepublik Jugoslawien). Die Lösung wurde durch einen der Region durch das Dayton-Abkommen aufgezwungenen Frieden und die dort eingerichtete Friedensoperation ermöglicht. Später wurde deutlich, dass die Einführung von Rüstungskontrollmaßnahmen und deren umfassende Vor-Ort-Überwachung zur Stabilisierung beitragen könnte, vor allem wenn die Wirksamkeit der Überwachung durch ständige militärische Präsenz noch erhöht wird. Wirkliche Stabilität kann jedoch nur entstehen, wenn die Konfliktursachen beseitigt werden. Dies geschah zum Teil im Jahr 2000. Ähnliches wird in der zweiten Hälfte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhundert geschehen, wenn die offenen Status- und Staatlichkeitsfragen im ehemaligen Jugoslawien zur Zufriedenheit aller Parteien und ohne den Schneeballeffekt der Destabilisierung geregelt werden.

Zwei Abkommen wurden nacheinander geschlossen: eines über vertrauensbildende Maßnahmen im Januar 1996 und ein weiteres über Rüstungsbegrenzung im Juni 1996. Beide Dayton-Folgeabkommen profitierten stark von früheren OSZE-Dokumenten – Ersteres vom OSZE-Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen aus dem Jahr 1994, Letzteres vom KSE-Vertrag –, aus denen sie wesentliche Elemente übernahmen. Ohne die europäische „Technik“ der Rüstungsbegrenzung im Bereich konventioneller Waffen und der VSBM wäre es außerordentlich schwierig gewesen, diese beiden Abkommen überhaupt zustande zu bringen, geschweige denn in so kurzer Zeit. Beide Abkommen wurden mit großem Erfolg implementiert, was sicherlich auf die Unterstützung der ausländischen Truppen, die das Territorium kontrollierten, auf dem die Rüstungsreduzierungen stattfinden und die transparenzfördernden Maßnahmen umgesetzt werden sollten, zurückzuführen war. Es ist zwar

richtig, dass die Bevölkerungen der ehemaligen Konfliktparteien kriegsmüde waren und der Konflikt auch deshalb reif für eine Lösung war; noch wichtiger war jedoch die Rolle der umfangreichen ausländischen Militärhilfe bei der Implementierung der Rüstungsbegrenzung und der vertrauensbildenden Maßnahmen. Zieht man daraus den Schluss, dass die Durchführung solcher Maßnahmen – die sicherlich gutnachbarschaftliche Beziehungen gefördert hat – von der ausländischen Militärpräsenz abhängig war, sieht es für lokale Lösungen anhaltender (eingefrorener) Konflikte schlecht aus. Kommt man jedoch zu dem Schluss, dass die Parteien eines Tages mit oder ohne Hilfe aus dem Ausland (auch militärisch) zur Normalität zurückgekehrt wären, ergibt sich wiederum ein ganz anderes Bild.

Es trifft zu, dass lang andauernde Konflikte nach ihrer offiziellen Beilegung normalerweise langfristige Nachwirkungen auf die Beteiligten haben. Das gilt nicht nur für das ehemalige Jugoslawien, sondern auch für Teile des Südkaukasus und andere Regionen. Die Normalisierung bzw. die Wiederaufnahme gutnachbarlicher Beziehungen sollte daher von internationalen Akteuren – Staaten ebenso wie internationalen Institutionen – nicht nur bis zum Abschluss einer formalen Lösung gefördert werden, sondern auch noch danach. Im Falle Bosnien und Herzegowinas hat sich die Versöhnung der Parteien, die die Föderation bilden, als so erfolgreich erwiesen, dass die Beteiligten auf ihrer Überprüfungskonferenz im Juni 2004 übereinkamen, dass die veränderten Umstände das Abkommen in der Praxis überflüssig machten und sie ab sofort einen Großteil der Maßnahmen aussetzen und das Abkommen zum 29. September 2004 beenden würden.¹¹ Ein weiteres Zeichen der Versöhnung ist es, dass beide Entitäten des Gesamtstaates künftig eine gemeinsame Armee aufstellen werden. Dies wird sich auch auf das Rüstungsbegrenzungsabkommen auswirken – ein Thema, das im Jahr 2005 ausführlich diskutiert wurde. Angesichts des Erfolgs der Rüstungskontrollabkommen im ehemaligen Jugoslawien empfehlen Experten, vergleichbare Abkommen auch zu einem wesentlichen Bestandteil der Beendigung von Konflikten in anderen Regionen zu machen. Wir müssen uns jedoch die Frage stellen, mit wie vielen Konflikten wir es in Europa zu tun haben werden, die (u.a.) durch Rüstungskontrollmaßnahmen beeinflusst werden können. Wie erreicht man es, dass Konflikte „reif für eine Lösung“ werden? Es mindert die Bedeutung von Rüstungskontrollmaßnahmen keineswegs, wenn es nur wenige Fälle gibt, in denen sie erfolgreich eingesetzt werden können.¹² Es könnte allerdings den Beitrag von

11 Vgl. Heinz Vetschera, Von regionaler Stabilisierung zur Sicherheitskooperation in Bosnien und Herzegowina – Die Rolle der OSZE-Mission, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 409-442, hier S. 438-439.

12 Aus den Erfahrungen mit den Abkommen nach dem Rahmenübereinkommen von Dayton schließt Neil MacFarlane, „dass es Grund zu der Annahme gibt, dass vergleichbare Abkommen ähnlich positive Auswirkungen im Südkaukasus haben würden“. Neil MacFarlane, Arms Control, Conflict and Peace Settlements: The Caucasus, in: Keith Krause/Fred Tanner (Hrsg.), Arms Control and Contemporary Conflicts: Challenges and Response, Genf 2001, S. 50.

Rüstungskontrolle zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen und regionaler Sicherheit verringern. Wenn Rüstungskontrolle (sowohl strukturelle als auch operative Rüstungskontrollmaßnahmen) im breiten Sinne jedoch nur in wenigen Fällen zur Konfliktbeilegung beitragen kann, dürfte es allerdings schwierig sein, dies zur neuen Aufgabe von Rüstungskontrolle zu erklären. Für Europa trifft dies sicherlich zu, da es hier nur wenige internationale Konflikte gibt, die mit Hilfe von Rüstungskontrolle gelöst werden könnten. Mit Sicherheit kann Rüstungskontrolle bei der Beilegung zwischenstaatlicher Konflikte eine bedeutende Rolle spielen. Wenn jedoch keine politische Konfliktlösung erreicht werden kann, ist auch kein Platz für eine Lösung unter Einschluss von Rüstungskontrollmaßnahmen. Obwohl das für den Aufbau gutnachbarschaftlicher Beziehungen nicht unbedingt tragisch ist, könnte es doch dazu führen, dass Rüstungskontrolle an Bedeutung verliert.

In Jugoslawien hat sich gezeigt, dass Rüstungskontrolle, einschließlich VSBM, eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung nach einem Konflikt spielen kann. Während der Intervention im Kosovo z.B. hat sich erwiesen, dass VSBM in der heißen Phase eines Konflikts zur Verbesserung der politischen Atmosphäre beitragen können. Einen Schritt weiter ging Russland im Jahr 2000, als es freiwillig einen einmaligen Beobachtungsbesuch von Vertretern anderer europäischer Staaten in einem Gebiet „laufender Militäraktionen“ in Tschetschenien organisierte. Als Folgemaßnahme schlug Russland in seinem Entwurf für ein überarbeitetes Wiener Dokument ein Verfahren zur Einleitung überprüfbarer VSBM in Krisensituationen vor. Andere Staaten waren entweder nicht willens oder nicht in der Lage solche Maßnahmen auf freiwilliger Basis zu nutzen.

Es scheint, dass die Zukunft der VSBM in Europa in subregionalen und bilateralen Abkommen liegt, was wiederum belegt, dass die Zeit genau definierter VSBM-Abkommen vorbei ist und es keinen Grund gibt, weitere europaweit geltende Übereinkommen auszuhandeln. Dies betrifft zwar nicht die gesamte europäische VSBM-Agenda, wirft jedoch ein Problem auf: Die Verjüngung der OSZE verlangt nach Maßnahmen, die politische und öffentliche Aufmerksamkeit hervorrufen. Subregionale und bilaterale VSBM gehören nicht dazu.

Eine Rüstungskontrollagenda, die in engem Zusammenhang mit Fragen der menschlichen Sicherheit steht, bildet sich gerade heraus; sie betrifft Landminen, Kleinwaffen und leichte Waffen und tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS). Die OSZE befasst sich mit all diesen Themen und hat eine Reihe von Dokumenten dazu verabschiedet. So hat sie zur neuen Rüstungskontrollagenda beigetragen, die in letzter Zeit auch die globale Rüstungskontrolle prägt. Bei den Landminen waren sich die Teilnehmerstaaten des Vorrangs der Ottawa-Konvention gegen Antipersonenminen bewusst und verabschiedeten lediglich ergänzende Maßnahmen. Gleichzeitig setzte sich die OSZE für die Ratifizierung des Vertrags ein.

Im OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, das im November 2000 verabschiedet wurde, erkennen die Teilnehmerstaaten ihre Verantwortung für die Herstellung und die weltweite Verbreitung dieser Waffen an. Hauptziel der Teilnehmerstaaten war der Kampf gegen den illegalen Waffenhandel, ohne den legalen Handel zu behindern. Die OSZE hat zusätzlich mehrere Praxisleitfäden zu einzelnen Themenbereichen im Zusammenhang mit den verschiedenen Phasen des Lebenszyklus von Kleinwaffen und leichten Waffen erarbeitet, die später zu einem Handbuch zusammengefasst und veröffentlicht wurden. Das Handbuch soll Regierungen, NGOs und internationalen Organisationen bei ihren Aktivitäten auf diesem Gebiet unterstützen.¹³ Seit irreguläre afghanische Kämpfer in den 1980er Jahren tragbare Luftabwehrsysteme gegen sowjetische Streitkräfte eingesetzt haben, ist bekannt, wie gefährlich diese Waffen sind und wie billig sie gegen lohnende Ziele, einschließlich ziviler Flugzeuge, eingesetzt werden können. Ihre mögliche Verwendung durch Terroristen gegen zivile Flugzeuge blieb keine abstrakte Bedrohung: In Kenia wurde ein israelisches Charterflugzeug mit MANPADS beschossen. Mit dem Beschluss zur Verabschiedung der Prinzipien des Wassenaar-Abkommens durch die Teilnehmerstaaten konnte die OSZE die Zahl derjenigen Staaten erhöhen, die sich dazu verpflichtet haben, Exportkontrollen für konventionelle Waffen und *Dual-use*-Güter und -Technologien, einschließlich MANPADS, durchzuführen.¹⁴

Die politisch-militärische Dimension ist jedoch nicht auf Rüstungskontrolle beschränkt. Als die KSZE noch eine Konferenz war, war sie ein umfassender Sicherheitsdialog, der auf jeden Fall zum gegenseitigen Verständnis beigetragen hat. Die KSZE/OSZE hat dieses Element in der Zeit nach dem Kalten Krieg zwar beibehalten, ihr Themenspektrum ist heute aber wesentlich umfangreicher. Da sich die Kanäle für den Meinungs austausch unter anderem durch einen intensiveren Austausch von Militärs zwischen den euro-atlantischen Akteuren vervielfacht haben, ist dieser Aspekt der Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE nicht mehr so deutlich sichtbar. Dennoch gibt es durchaus relevante politisch-militärische Entwicklungen, mit denen man sich befassen sollte. Strategische Konzepte wurden geändert, präemptive Doktrinen wurden in die Praxis umgesetzt und in einigen Staaten angewandt; das Kriegsvölkerrecht wird von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten im Namen des „Kriegs gegen den Terrorismus“ stärker als jemals zuvor verletzt, und zwar nicht nur von dem Land, das diesen Krieg erklärt hat. Dennoch fanden im Rahmen der Organisation kaum Gespräche auf hoher Ebene statt. Vor kurzem hat Russland vorgeschlagen, „auf hoher Ebene ein Seminar über Militärdoktrinen und

13 OSZE, Praxishandbuch für Kleinwaffen und leichte Waffen, Wien 2003, unter: http://www.osce.org/publications/fsc/2003/12/10621_29_de.pdf.

14 Vgl. Zdzislaw Lachowski/Pál Dunay, Conventional arms control and military confidence-building, in: SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2005, S. 659-660.

Verteidigungspolitik im OSZE-Gebiet¹⁵ abzuhalten, vor allem mit Blick auf die Folgen der jüngsten NATO-Erweiterung. Diese Idee war durchaus erwägenswert. Leider konnten die Mitglieder der russischen OSZE-Delegation das Konzept, das diesem Vorschlag zugrunde lag, auf entsprechende Nachfrage jedoch nicht präzisieren. Wenn Russland wirklich daran interessiert ist, die verschiedenen Dimensionen der OSZE „wieder ins Gleichgewicht“ zu bringen, sollte es seine Initiativen professioneller vorbereiten.¹⁶ Dennoch erkannte man, dass es sich um ein diskussionswürdiges Thema handelte und dass es kein zu hoher Preis ist, die Idee aufzugreifen, um Russland vom Wert der OSZE zu überzeugen. Das Forum für Sicherheitskooperation fasste daraufhin im Juni 2005 einen entsprechenden Beschluss; das zweitägige Seminar soll im Februar 2006 stattfinden.¹⁷ Es sich wird zeigen, ob es sinnvoll ist oder nicht. Einige vertreten die Auffassung, es „könnte der richtige Rahmen für die Festlegung einer zukunftsorientierten Rüstungskontrollagenda, einschließlich einer Überprüfung der Wiener Dokuments 1999, sein“.¹⁸ Es wäre bedauerlich, wenn das Seminar sich auf die Diskussion von Rüstungskontrolle beschränken würde, während eine Reihe von Teilnehmerstaaten das Recht für sich in Anspruch nimmt, Interventionskriege zu führen, und äußerst destabilisierende offensive Nukleardoktrinen verabschiedet hat. Auch die Verletzung des humanitären Völkerrechts durch einige Teilnehmerstaaten – sowohl in der euro-atlantischen Region als auch außerhalb – ist ein Grund zur Sorge und sollte in diesem Rahmen diskutiert werden.

Die OSZE trägt in großem Umfang zur Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge bei. Ihre Stärke in der Konfliktverhütung kann jedoch nicht richtig bewertet werden, ohne die Instrumente, die in bestimmten Bereichen eingerichtet wurden, zu berücksichtigen, wie z.B. den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM). Der HKNM sollte sich mit der häufigsten Konfliktursache der 1990er Jahre befassen und Konflikte durch Vermittlung und diskrete Diplomatie entschärfen. Ob die Tätigkeit des HKNM tatsächlich erfolgreich zur Verhütung von Konflikten beigetragen hat, die ohne seine Beteiligung vielleicht größere politische Bedeutung erlangt hätten oder sogar gewaltsam ausgetragen worden wären, ist schwer zu

15 Erklärung des russischen Außenministers Sergej Lawrow auf dem 12. Treffen des OSZE-Ministerrats, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 2, unter: www.mid.ru.

16 Hier soll nicht der Eindruck erweckt werden, als sei Russland das einzige Land, das Initiativen auf hoher Ebene ohne professionelle Vorbereitung ergreift. Hier sei nur an die so genannte Byrnes-Rede des damaligen US-Außenministers Warren Christopher in Stuttgart erinnert, in der er die Idee des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) aufbrachte, der dann intensive Vorbereitungen *folgten*.

17 OSZE, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 3/05, Datum des OSZE-Seminars zur Militärdoktrin, FSC.DEC/3/05, 29. Juni 2005.

18 Wolfgang Zellner, The Reform of the OSCE: Problems, Challenges and Risks, Paper presented at the Joint Conference of the PSIO Focus and the Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana, „The Reform of the OSCE 15 Years After the Charter of Paris for a New Europe: Problems, Challenges and Risks“, 7.-8. September 2005, S. 18-19.

sagen.¹⁹ Der Grund dafür ist, dass Konfliktverhütung, wenn sie erfolgreich ist, unsichtbar ist. Dieser Faktor des „Unsichtbaren“ schafft gewisse Probleme, da erfolgreiche Konfliktprävention durch die OSZE leider nicht zur Profilierung der Organisation beiträgt.

Die OSZE gehört zu den wichtigsten Akteuren, die sich um die Lösung der eingefrorenen Konflikte auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion bemühen. Es ist zum Teil den Foren, die die OSZE ins Leben gerufen hat (z.B. die Minsk-Gruppe), und generell der internationalen Aufmerksamkeit zu verdanken, dass diese Konflikte über einen so langen Zeitraum „eingefroren“ geblieben sind. Der Schluss liegt nahe, dass die ständige Aufmerksamkeit der OSZE erheblich dazu beigetragen hat, dass sich diese Konflikte nicht wieder aufgeheizt haben. Man kann darüber streiten, ob mehr hätte getan werden können, um die Konflikte einer Lösung zuzuführen. Entwicklungen in jüngerer Zeit weisen jedoch darauf hin, dass die betroffenen Staaten ihre Politik erheblich ändern müssen, um eine Lösung herbeizuführen. Hier seien nur die erfolgreiche Lösung des Adscharien-Konflikts aufgrund der in diesem Fall gelungenen Politik der neuen georgischen Regierung oder die möglichen Auswirkungen der „oranzen Revolution“ in der Ukraine auf das benachbarte Transnistrien erwähnt. Aber auch wenn einige dieser Sezessionskonflikte fortbestehen, sind sie für die europäische Sicherheit nicht von zentraler Bedeutung.

Die OSZE sollte sich bereithalten und ein Kommunikationsforum anbieten, das die Beilegung dieser Konflikte eventuell erleichtern kann. Einige der eingefrorenen Konflikte erwecken oberflächlich den Anschein, als seien sie einer Lösung näher als früher. Dies scheint auf den Konflikt um Berg-Karabach zuzutreffen, während bei anderen Konflikten (Abchasien, Südossetien und Transnistrien) keine Bewegung zu erkennen ist. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden sich die eingefrorenen Konflikte nicht durch Zuckerbrot allein lösen lassen; es ist genauso wichtig, gelegentlich die Peitsche einzusetzen. Die liegt allerdings nicht in den Händen der OSZE. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit der wichtigsten Akteure eine unabdingbare Voraussetzung für jede Konfliktbeilegung.

Europa als Ganzes kann mit den eingefrorenen Konflikten gut leben. Das ist eine der Tatsachen, die einige der Konfliktparteien sich klarmachen müssen. Das haben sie jedoch bislang nicht getan. Zum einen durchschauen die Parteien die Situation nicht richtig und gehen davon aus, dass ihrem Konflikt genug Aufmerksamkeit geschenkt wird, um sie ihren Interessen entsprechend zu „retten“. Das ist der klassische Tunnelblick, den jeder, der schon einmal an einer Schulung oder Übung in Verhandlungsführung teilgenommen hat,

19 Es gibt jedoch gute Gründe für die Annahme, dass der HKNM großen Einfluss auf die Beziehungen zwischen Minderheiten, dem Staat, in dem sie leben, und dem (Nachbar-)Staat, in dem sie die Bevölkerungsmehrheit stellen („*kin state*“). Das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) hat zu diesem Thema eine Reihe empirischer Berichte veröffentlicht, siehe unter: <http://www.core-hamburg.de>.

kennt. Zum anderen gibt es sowohl im Konfliktgebiet selbst als auch außerhalb häufig Interessen, die einer Konfliktlösung entgegenstehen. Ähnlich wie bei Konflikten in anderen Regionen gibt es auch hier Profiteure, die durch die Beendigung des Konflikts ihren Status, wirtschaftliche Vorteile oder beides einbüßen würden und die daher eine Lösung zu verhindern suchen. Es ist dennoch wichtig, dass die Konfliktgebiete, obwohl sie nicht als Staaten anerkannt (und auch nicht anerkennbar) sind, keine schwarzen Löcher auf der europäischen Landkarte bleiben, sondern mehr Aufmerksamkeit erfahren – im negativen wie im positiven Sinne. Aufmerksamkeit im negativen Sinne bedeutet, die Anstrengungen zur Bekämpfung der in einigen dieser Gebiete herrschenden Rechtlosigkeit zu verstärken und zu verhindern, dass sie zum Ausgangspunkt organisierter Kriminalität, einschließlich Menschenhandel, werden. Wenn es dort Feldoperationen gibt, sollten sie über eine starke Polizeikomponente verfügen.²⁰ Die Tatsache, dass es in diesen Gebieten keine durchsetzungsfähige Staatsmacht gibt, heißt nicht, dass keine Anstrengungen unternommen werden können, um die Ausbreitung der von dort ausgehenden transnationalen Bedrohungen zu verhindern. Aufmerksamkeit im positiven Sinne bedeutet, mit Wiederaufbaumaßnahmen und Entwicklungsprojekten zur Verbesserung des Lebensstandards beizutragen. Die OSZE könnte diese politisch unterstützen.

Die wichtigsten Sicherheitsbedrohungen sind heute transnationaler Natur. Ob die politisch-militärische Dimension ihre frühere Bedeutung zurückerlangt, wird in erster Linie davon abhängen, ob und wie sie diese Bedrohungen angeht. Zu ihnen gehören Terrorismus, organisierte Kriminalität und verschiedene Formen des illegalen Handels, die alle miteinander verbunden sind. Netzwerke des organisierten Verbrechens sind häufig in die Finanzierung terroristischer Gruppen verwickelt und illegaler Handel ist wiederum eine spezielle Form der organisierten Kriminalität. Wenn man sich mit diesen Problemen befasst, muss man bedenken, dass sie Dimensionen übergreifend und global sind und von einem Umfeld profitieren, in dem die Staatsmacht schwach und Korruption weit verbreitet ist.²¹ Das heißt, dass diese Probleme dauerhafte Aufmerksamkeit, sehr oft die Zusammenarbeit mit Nichtteilnehmerstaaten sowie die Einflussnahme auf den Aufbau der Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen, einschließlich der Fähigkeit zur Korruptionsbekämpfung, erfordern.

Terrorismus ist heutzutage die größte Bedrohung der internationalen Sicherheit, und viele OSZE-Teilnehmerstaaten sind bereits Ziel terroristischer Anschläge geworden – von den USA über Großbritannien und Spanien bis zu Russland und Usbekistan. Die OSZE hat sich seit 2001 redlich darum bemüht, dagegen etwas zu unternehmen. Angesichts der großen Bedeutung, die

20 Vgl. Dov Lynch, New thinking about ‚frozen‘ conflicts, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 194.

21 Ähnlich Wolfgang Zellner, Addressing transnational threats and risks – A key challenge for the OSCE, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 215.

das Thema tatsächlich hat und die ihm die zahlreiche Teilnehmerstaaten beimessen, ist es undenkbar, dass sie diese Bemühungen nicht fortsetzt. Da die OSZE jedoch nicht über die operativen Mittel zur Terrorismusbekämpfung verfügt, wird sie auf diesem Gebiet auch weiterhin lediglich eine unterstützende Rolle spielen. Die Einrichtung einer Unterabteilung innerhalb der OSZE, die sich mit dem Thema Terrorismusbekämpfung befasst, hat der Aufmerksamkeit sicher nicht geschadet.²²

Die Aktivitäten der OSZE werden sich auch in Zukunft darauf beschränken, politisch bindende Dokumente zu verabschieden und Ländern beim Kapazitätsaufbau zu helfen sowie sie durch Wissenstransfer dazu in die Lage zu versetzen, sich wirksamer an den weltweiten Bemühungen zu beteiligen, z.B. dadurch, dass die OSZE garantiert, dass die zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünfte und Protokolle der Vereinten Nationen von den Teilnehmerstaaten ratifiziert werden. Auch wenn die OSZE nur eine begrenzte – um nicht zu sagen: marginale – Rolle spielt, sollte sie daran festhalten, um ihr Know-how z.B. bezüglich alternativer Möglichkeiten der Terrorismusbekämpfung weiterzugeben. Dies ist umso wichtiger, wenn zwei der Hauptakteure der OSZE, nämlich die USA und die Russische Föderation, gleichermaßen dazu neigen, „die Rolle militärischer Gewalt im Kampf gegen den Terrorismus überzubetonen“, und mit Nachdruck darauf bestehen, „unverzüglich ‚die Einsatzfähigkeit der Terroristen lahm legen‘ zu müssen“.²³ Unter den gegenwärtigen Bedingungen und angesichts der operativen Maßnahmen, die Terrorismusbekämpfung erfordert, ist zu erwarten, dass die OSZE auf diesem Gebiet eine eher unbedeutende und lediglich ergänzende Rolle spielen wird.²⁴

Es sind andere Gebiete, wie der Kampf gegen die organisierte Kriminalität, einschließlich des illegalen Handels und der Korruption, auf denen die OSZE etwas bewirken kann, und zwar aus zwei Gründen: Zum einen hat sie – wenn auch begrenzte – Kapazitäten zur Auseinandersetzung mit vielen dieser Phänomene entwickelt, wobei insbesondere bei der Bekämpfung des Menschenhandels die Kompetenz in der OSZE graduell zugenommen hat. Da diese Probleme zum anderen bei anderen Organisationen auf der Liste der Sicherheitsbedrohungen weiter unten stehen als Terrorismus, ist dieses Gebiet „nicht so überlaufen“, d.h. es gibt nicht so viele Organisationen, die sich im europäischen Kontext damit befassen. Wie bei allen anderen transnationalen

-
- 22 Obwohl es zweifellos wichtig ist, eine Stelle einzurichten, die sich mit Terrorismus befasst, erhebt sich doch die Frage, ob es unter organisatorischen Gesichtspunkten vernünftig ist, die Anzahl der Posten und Abteilungen und damit auch den Bedarf an innerinstitutioneller Abstimmung zu erhöhen.
- 23 Ekaterina Stepanova, Die OSZE und die amerikanisch-russische Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 63-76, hier: S. 75.
- 24 Ähnlich: Gudrun Steinacker, Die Rolle der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 97-102.

Sicherheitsproblemen auch handelt es sich hierbei um Dimensionen übergreifende Angelegenheiten. Sie betreffen die politisch-militärische Dimension ebenso wie die menschliche. Besondere Aufmerksamkeit hat die OSZE schon früh dem Menschenhandel geschenkt, zunächst auf dem Balkan und später generell. Dabei handelt es sich nicht nur um ein immer größer und wichtiger werdendes Problem, sondern auch um eines, das mit anderen transnationalen Bedrohungen wie z.B. anderen Formen des illegalen Handels eng zusammenhängt. Zudem muss es rechtzeitig in Angriff genommen werden. Zwar befassen sich nationale Institutionen und eine Reihe internationaler Organisationen auf operativer Ebene mit dem Problem, dennoch hat die OSZE einen spezifischen Beitrag geleistet, indem sie das Bewusstsein für das Problem – auch auf politischer Ebene – im europäischen Kontext geschärft hat.²⁵

Die OSZE hat mit Erfolg eigene Fähigkeiten entwickelt und auch das in den Teilnehmerstaaten vorhandene Know-how weitergegeben, um denjenigen Ländern beim Kapazitätsaufbau zu helfen, die bereit sind, gegen die Korruption vorzugehen. Auch hier hängt der Erfolg von der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten ab, die mit diesem Problem zu kämpfen haben. Die EU hat Beitrittsaspiranten und einige Länder des westlichen Balkans regelmäßig auf dieses Phänomen aufmerksam gemacht und wird das sicherlich auch weiterhin im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik tun. Einige NGOs, allen voran *Transparency International*, tun viel dafür, über Korruption zu informieren und das Bewusstsein dafür zu schärfen. Es gibt jedoch genug Raum für weitere Aktivitäten. In Ländern, in denen Korruption bis in die höchsten Regierungskreise reicht, ist Kooperation offenbar nur ein Lippenbekenntnis. Vielleicht müssen sogar erst die korrupten Strukturen beseitigt werden, bevor sich diese Haltung ändert. Die Aussage des neuen Präsidenten Kirgisistans, dass Korruption „alle Aspekte unseres Lebens so tief durchdrungen hat, dass wir dieses Problem noch lange Zeit werden bekämpfen müssen“,²⁶ mag als Mahnung dienen. Ohne entsprechende politische Rahmenbedingungen lässt sich das Problem nicht in den Griff bekommen. Die für eine wirksame Bekämpfung des Phänomens bis zu einem gewissen Grad notwendige Einmischung könnte allerdings zur Manipulation genutzt werden. Da die Bekämpfung der Korruption einen Wissenstransfer von einigen Teilnehmerstaaten in andere zur Folge hätte, könnte man auch dies wiederum als ein „Lehrer-Schüler-Verhältnis“²⁷ deuten. Dieser Ausdruck sollte aber nicht verwendet werden, es sei denn, man sucht nach Vorwänden, um den wohlwollenden kooperativen Wissenstransfer auf diesem Gebiet zu verhindern.

25 Einen guten Überblick über die verschiedenen Aspekte von Menschenhandel gibt Helga Konrad, *Trafficking in human beings – the ugly face of Europe*, in: *Helsinki Monitor* 3/2002, S. 260-271.

26 Kurmanbek Bakiev, *Kyrgyzstan: Counting on the OSCE*, in: *OSCE Magazine* 2/2005, S. 15.

27 Diese Terminologie verwendete der russische Außenminister Sergei Lavrov, *Reform will enhance the OSCE's relevance*, in: *Financial Times* vom 29. November 2004, S. 13.

Die wichtigsten Akteure der OSZE und die politisch-militärische Dimension: taktische Interessen, Desinteresse und gegenläufige Interessen?

Die KSZE/OSZE hat sich in den letzten Jahrzehnten als flexible und äußerst anpassungsfähige Institution erwiesen. Die Schwerpunkte ihres *Acquis* haben sich im Laufe der Zeit verändert. Bei zwei Gelegenheiten war ihre Anpassung besonders erfolgreich und vorausschauend: gleich zu Beginn des KSZE-Prozesses Mitte der 1970er Jahre und später im Zuge der fundamentalen Umbrüche Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre. Dadurch behielt die Organisation auch in den darauffolgenden Jahren ihre Bedeutung. Obwohl zu Beginn des 21. Jahrhunderts in den internationalen Beziehungen in Europa kein größerer Wandel eingetreten ist, steht die OSZE seit einiger Zeit erneut vor einer großen Herausforderung. Diese hat ihre Ursache in der zunehmenden Marginalisierung der Organisation in den internationalen Beziehungen in der euro-atlantischen Region. Die Struktur dieser Beziehungen hat sich verändert, drei Hauptakteure sind übrig geblieben: die USA, die Europäische Union und die Russische Föderation. Zwischen ihnen bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. Die USA sind ein autonom handelnder Akteur, der sich zunehmend zu einer unipolaren Macht im internationalen System entwickelt hat. Ihre Dominanz tritt jedoch in der internationalen Sicherheit deutlicher zu Tage als in anderen Bereichen internationaler Angelegenheiten. Die EU ist mit der großen Erweiterungsrunde im Mai 2004 erheblich größer geworden und umfasst jetzt knapp die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten. Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe von Nicht-Mitgliedern, die ihre Politik an der der EU ausrichten. Der „EU-Kreis“ geht damit weit über die Mitgliedsländer hinaus.²⁸ Der formale Mitgliedstatus – und damit auch die Erweiterung – ist wegen dieses „Kreises der Freunde“ also weniger wichtig als gemeinhin angenommen. Die russische Föderation hat *per se* große Bedeutung für die euro-atlantische Region. Sogar noch wichtiger ist sie jedoch als Regionalmacht, die unter denjenigen Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, denen noch keine erfolgreiche demokratische Transformation gelungen ist, und auch bei deren Vertretung nach außen häufig eine Führungsrolle übernimmt. Die Beziehungen dieser drei Machtzentren zueinander bestimmen heute weitgehend die OSZE-Agenda.

Die *Vereinigten Staaten* haben zu einem großen Teil das Interesse an denjenigen multilateralen Organisationen verloren, die die Machtverhältnisse einer vergangenen Ära widerspiegeln. Das liegt zum einen daran, dass sie glauben, die internationalen Beziehungen aufgrund ihrer Vormachtstellung besser auf bilateralem Weg beeinflussen zu können, und zum anderen daran, dass sie auf andere multilaterale Institutionen und Mechanismen vertrauen, die die

28 Die britische EU-Präsidentschaft sprach z.B. bei den OSZE-Konsultationen auf hoher Ebene im Namen von 35 Staaten (25 EU-Mitglieder und zehn andere). Vgl. United Kingdom Presidency of the Council of the European Union: EU Statement for High Level OSCE Consultations in Vienna, PC.DEL/865/05, 13. September 2005, S. 4.

heutigen Machtverhältnisse widerspiegeln, wie die G-8, verschiedene Kontaktgruppen oder Strukturen, die im Zusammenhang mit der Sicherheitsinitiative zur Unterbindung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (*Proliferation Security Initiative*, PSI) entstanden sind. In Bezug auf die OSZE beschränkt sich das Interesse der USA derzeit auf die Erhaltung des Status quo. „Wir müssen begreifen, dass die OSZE nicht jedes Problem lösen kann, sie sollte es auch gar nicht versuchen. Es gibt bestimmte Dinge, die diese Organisation gut macht, z.B. Frühwarnung und Konfliktverhütung, Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Die OSZE sollte dieser Arbeit auch zukünftig höchste Priorität einräumen.“²⁹ Einige Monate später betonte der damalige US-Außenminister Colin Powell auf dem OSZE-Ministerratstreffen, die USA seien „offen dafür, die Aktivitäten der OSZE zur Förderung von Sicherheit und wirtschaftlicher Entwicklung zu erhöhen, jedoch nicht auf Kosten der Kernarbeit der OSZE in den Bereichen Demokratie und Menschenrechte“.³⁰ Das heißt, dass die USA einerseits damit zufrieden sind, dass die menschliche Dimension auf der OSZE-Agenda ganz oben steht, und dass sie diese Schwerpunktsetzung auch nicht ändern wollen. Andererseits haben die USA diesen Sachverhalt jedoch auch durchaus negativ formuliert: „Wir sind gegen die Aushandlung neuer traditioneller Rüstungskontrollvereinbarungen bzw. VSBM, wären aber *möglicherweise* bereit, spezifische Vorschläge in Betracht zu ziehen, wenn ein eindeutiges Sicherheitsbedürfnis vorliegt.“³¹ Die USA haben sich der neuen Rüstungskontrollagenda angeschlossen und unterstützen diejenigen Rüstungskontrollmaßnahmen, die entweder die menschliche Sicherheit betreffen – Kleinwaffen und leichte Waffen – oder mit der Bekämpfung des Terrorismus zusammenhängen, wie z.B. die Kontrolle der Weiterverbreitung von MANPADS. Die USA haben auch deutlich ihre Bedenken darüber geäußert, dieselben Angelegenheiten in verschiedenen Foren zu verhandeln: „Wir sind gegen die Aufnahme von Verhandlungen über Themen, wie z.B. Massenvernichtungswaffen, über die bereits an anderer Stelle verhandelt wird. Wir haben jedoch nichts gegen entsprechende unterstützende Maßnahmen der OSZE.“³² Verständlicherweise sind die USA hinsichtlich der Bekämpfung des Terrorismus, der wichtigsten gemeinsamen Bedrohung im OSZE-Gebiet, besonders gesprächsbereit und erkennen die unterstützende Rolle der OSZE in diesem Bereich an. Gleichzeitig gehen sie stillschweigend davon aus, dass die

29 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.

30 Remarks by Secretary of State Colin L. Powell to the Ministerial Meeting of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Sofia, 7. Dezember, 2004, MC.DEL/52/04, S. 2.

31 Statement by U.S. Permanent Representative Ambassador Julie Finley, Presented at the morning session of the High Level Consultations, Wien, 13. September 2005, S. 3 (Herüberhebung im Original), unter: <http://osce.usmission.gov>.

32 Ebenda.

OSZE nicht über die operativen Fähigkeiten verfügt, die zur Bekämpfung des Terrorismus erforderlich sind. Angesichts des umfassenden Teilnehmerkreises der OSZE im euro-atlantischen Gebiet ist die Organisation jedoch sicherlich dazu geeignet, Stellungnahmen und andere Dokumente zu veröffentlichen, um die Entschlossenheit der Teilnehmerstaaten deutlich zu machen. Sie kann darüber hinaus einen Beitrag zum Wissenstransfer zwischen den Staaten leisten.

Die Haltung der USA gegenüber der OSZE könnte als ein Vektor betrachtet werden, der von zwei Faktoren bestimmt wird: einer langfristigen pragmatischen OSZE-Politik und einer kurzfristigen, ideologisch begründeten aktuellen Demokratisierungsagenda. Ganz offensichtlich hat Letztere derzeit die Oberhand und wird auch in absehbarer Zukunft die außenpolitische Tagesordnung der USA beherrschen. Da sich die OSZE in letzter Zeit mehrfach als hilfreich bei der Demokratisierung erwiesen hat, haben die USA in erster Linie ein Interesse daran, ihre heutigen Werte mit möglichst geringfügigen Anpassungen, die notwendig sind, um mit anderen Teilnehmerstaaten Kompromisse eingehen zu können, zu erhalten. Die politisch-militärische Dimension gehört also nicht zu den Prioritäten der USA, und es ist auch nicht zu erwarten, dass sich das in nächster Zeit ändern wird. Wann immer sie dieser Dimension eine gewisse Bedeutung beimessen, tun sie dies pragmatisch und selektiv. Insgesamt kann man, da die USA sich dagegen sträuben die Funktion der politisch-militärischen Dimension auszubauen, den Schluss ziehen, dass die USA – mit einigen Einschränkungen – *gegen* eine Weiterentwicklung dieser Dimension sind, also „*gegenläufige Interessen*“ haben.

Die Haltung der *Russischen Föderation* könnte man als der US-Position diametral entgegengesetzt beschreiben. Während die USA die Vorrangstellung von Demokratisierung und menschlicher Dimension beibehalten möchten, würde Russland die jetzigen Prioritäten gern umkehren. Nach russischen Vorstellungen soll die OSZE die Demokratisierung nicht länger überbetonen und humanitären Belangen weniger Aufmerksamkeit schenken und dies dadurch ausgleichen, dass die Rolle der anderen Dimensionen aufgewertet wird. Da die Wirtschafts- und Umweltdimension nicht sehr vielversprechend ist, muss sich zeigen, ob in der politisch-militärischen Dimension etwas getan werden kann, was den Eindruck einer besseren Ausgewogenheit zwischen menschlichen und politisch-militärischen Angelegenheiten vermittelt.

Russland ist der vehementeste Kritiker der OSZE, was die gegenwärtige einseitige Ausrichtung ihrer Aktivitäten und die Konzentration auf das Gebiet „östlich von Wien“ anbelangt. In dem so genannten Appell von Astana haben acht ehemalige Sowjetrepubliken im September 2004 ihre Forderungen nach einer Reform der OSZE-Agenda artikuliert. Er verlangt, 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 sowie den Austausch und die Verbreitung kultureller Werte zwischen allen Teilnehmerstaaten³³ 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. Bei näherer Betrachtung lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Die Russische Föderation und ihre Partner möchten, dass die OSZE ihre Tätigkeit auf anderen Gebieten als im humanitären Bereich ausweitet. In der menschlichen Dimension selbst wollen sie eine Verlagerung des Schwerpunkts. Ihr Ziel ist weniger politische Überwachung, höchstwahrscheinlich auch weniger Wahlbeobachtung, und mehr Projektarbeit. Die Projektarbeit wiederum soll wahrscheinlich von denjenigen Teilnehmerstaaten finanziert werden, die die Mittel dazu haben. Deutlicher ausgedrückt: Die ehemaligen Sowjetrepubliken wollen Zugang zu den Ressourcen des Westens – Russland allerdings offensichtlich in geringerem Umfang als andere Teilnehmerstaaten aus der Region. Zugleich wollen sie, dass ihre politischen Angelegenheiten weniger genau überwacht werden, einschließlich der Wahl ihres – nicht unbedingt demokratischen – politischen Kurses. Dieselben Staaten haben darüber hinaus die Aufnahme auch außerbudgetärer Mittel in den regulären Haushalt der OSZE angeregt, was bedeuten würde, dass die Verwendung auch dieser Ressourcen der Konsensregel unterliegt. Auf den Punkt gebracht hieße dies, dass der Westen seine wirtschaftliche Dominanz nicht länger zur Durchsetzung seiner politischen Ziele nutzen könnte.

Es wäre trotzdem vielleicht etwas oberflächlich, den Schluss zu ziehen, die Organisation vernachlässige die politisch-militärische Dimension. Im Vergleich zu den 1970er und 1980er Jahren, als politisch-militärische Angelegenheiten in der KSZE große Bedeutung hatten, schenkt sie ihr sicherlich weniger Aufmerksamkeit. Dennoch gibt es anhaltende Bemühungen um die Lösung eingefrorener Konflikte, wie derjenigen in Georgien, in Moldau und um Berg-Karabach, und eine Reihe von Initiativen zur Bekämpfung des Terrorismus. Eine weitere Initiative im Bereich politisch-militärischer Sicherheit ist das OSZE-Programm zur Polizeireform und -ausbildung in Kirgisistan, das von entsprechenden Bemühungen der EU begleitet wird. Russland und andere Länder der früheren Sowjetunion wissen nur zu gut, dass sich die politisch-militärische Dimension keineswegs in einem umfassenden Niedergang befindet – zumindest nicht im Vergleich zur abnehmenden Bedeutung der OSZE insgesamt.

Diejenigen Staaten, die ihre demokratische Transformation noch nicht abgeschlossen bzw. in einigen Fällen noch nicht einmal begonnen haben, fürchten

33 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: www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument. Aserbaidshan, Georgien, Moldau und Turkmenistan haben das Dokument nicht unterzeichnet.

verständlicherweise die Stärke jener Kräfte, die den politischen Status quo ändern wollen, und das möglichst schnell. Sie versuchen, diese Veränderung zum Stillstand zu bringen oder doch wenigstens zu verlangsamen. Die Forderung, die drei Dimensionen der OSZE neu auszubalancieren, klingt natürlich besser, als die schlichte Ablehnung der Sichtweise dieser Kräfte, darunter auch Teilnehmerstaaten, die sich für Demokratisierung und die Verbreitung von Demokratie im übrigen OSZE-Gebiet einsetzen. Daraus lässt sich zusammenfassend schließen, dass die Russische Föderation und viele der anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion an der Entwicklung der politisch-militärischen Dimension in erster Linie ein *taktisches Interesse* haben.

Die *Europäische Union* (und zahlreiche Länder, die ihre Politik an ihr ausrichten) ist zum dritten maßgeblichen Akteur der OSZE geworden. In vieler Hinsicht heterogen, eint sie jedoch die Überzeugung, dass Stabilität langfristig am besten auf der Grundlage demokratischer Bedingungen gedeiht. Aufgrund ihrer ähnlichen Wertvorstellungen vertreten die USA und die EU häufig gleiche Positionen. Seit Beginn der Amtszeit von Präsident George W. Bush wird die Demokratisierungsagenda von dem Versuch begleitet, einen radikalen Wandel des Status quo – sowohl regional als auch global – herbeizuführen. Die EU steht somit vor dem Problem, sich von dieser Politik abzugrenzen, ohne sich gleichzeitig auch von den gemeinsamen Werten ihrer Mitgliedstaaten zu distanzieren. Auch innerhalb der OSZE ist das für sie ein Dilemma. Sie hat kein besonderes Interesse an der Rüstungskontrollagenda der OSZE, vielleicht mit Ausnahme des Beitrags, den Rüstungskontrollmaßnahmen zur Lösung der eingefrorenen Konflikte im Kaukasus und in Moldau leisten können. Regionale oder bilaterale Rüstungskontrolle ist dort eine der Voraussetzungen für die Beilegung der Konflikte. Mit der Aufnahme und Erweiterung ihrer „neuen Nachbarschaftspolitik“ wird die EU in den Regionen mit eingefrorenen Konflikten eine aktivere Rolle spielen. Ihr direktes Interesse daran, sich auf die OSZE zu stützen, könnte dennoch erheblich abnehmen. Der beträchtliche und rasch wachsende Einfluss der EU in den von Konflikten betroffenen Staaten könnte noch zunehmen, wenn sie im eigenen Namen und nicht im Rahmen der OSZE handelt. Die OSZE hat jedoch einen großen Vorteil, den die EU nutzen könnte: Ihre Missionen gewährleisten eine Präsenz vor Ort und ihre Tätigkeit kann sich auf Gebiete außerhalb der Reichweite der EU erstrecken. Zu den Feldaktivitäten gehören allerdings z.T. auch Maßnahmen der politisch-militärischen Dimension. Die EU hat aufgrund ihrer eigenen Präsenz in einem Teil der postsowjetischen Sphäre möglicherweise kein besonderes Interesse daran, sich auf die politisch-militärische Dimension der OSZE zu verlassen. In dem Teil der früheren Sowjetunion, in dem die EU weniger präsent ist, weil sich z.B. ihre „neue Nachbarschaftspolitik“ nicht auf Zentralasien erstreckt, dürfte sie wiederum größeres Interesse an der Arbeit der OSZE-Missionen haben. Die Missionen werden jedoch auch in Zukunft multidimensional sein und deshalb wohl allein nicht ausreichen, um die politisch-militärische Dimension wiederzubeleben. Die

Haltung der EU lässt sich zusammenfassend am ehesten als marginales Interesse, fast schon als *Desinteresse*, beschreiben. Bemerkenswert ist aber auch, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten im Anschluss an das Grußwort der EU-Präsidenschaft bei den OSZE-Konsultationen auf hoher Ebene eigene Erklärungen abgaben. Das zeigt, dass die gemeinsame Position die Positionen der einzelnen EU-Mitglieder nicht immer vollständig abdeckt.

Schlussfolgerung: Reformvorschläge und die politisch-militärische Dimension

Die Chancen der derzeitigen Reform der OSZE, einen bedeutenden Durchbruch zu erreichen und die Organisation ins Zentrum europäischer Politik zu rücken, stehen nicht gut. Sie kann jedoch zur weiteren Anpassung ihrer Aktivitäten beitragen. Der Beitrag der politisch-militärischen Dimension ist heutzutage begrenzt – teils aus objektiven Gründen, teils aufgrund subjektiver Interpretationen. Der wichtigste der objektiven Gründe ist, dass wesentliche europäische Sicherheitsinteressen nicht mehr auf den Bereich der politisch-militärischen Dimension beschränkt sind. Der subjektive Grund ist, dass keiner der Hauptakteure dieser Dimension noch besondere Bedeutung beimisst, ungeachtet ihrer Anpassung an sich wandelnde Realitäten.

Die in den 1980er und 1990er Jahren vereinbarten VSBM und der KSE-Prozess verlieren nicht aufgrund böser Absichten an Bedeutung; sie erleben vielmehr deshalb einen Niedergang, weil sie sich nicht mit den wesentlichen aktuellen Sicherheitsproblemen der OSZE-Teilnehmerstaaten befassen. Dieser Tatsache trägt auch der Bericht des Weisenrats der OSZE mit der Feststellung Rechnung, dass diese Maßnahmen „auf den neuesten Stand gebracht werden sollten“.³⁴ Die angemessene Reaktion der KSZE/OSZE auf einige interethnische und separatistische Konflikte in der Zeit nach dem Kalten Krieg hat hingegen durchaus zur Dynamik der politisch-militärischen Dimension beigetragen.

Obwohl die politisch-militärische Dimension im Vergleich zur Zeit des Kalten Krieges einiges an Anziehungskraft eingebüßt hat, ist sie keineswegs irrelevant geworden. Der Schluss, dass sie ihre Bedeutung verloren hat und von vielen Teilnehmerstaaten ignoriert wird, wäre unbegründet, insbesondere wenn man die Aktivitäten der Feldmissionen im Rahmen der politisch-militärischen Dimension, die Verhütung potenzieller Konflikte und die Beschäftigung mit eingefrorenen Konflikten, betrachtet. Würde sich die OSZE mit einigen der transnationalen Bedrohungen befassen, die teilweise in den Bereich der politisch-militärischen Dimension fallen, könnte sie ihren Beitrag zur europäischen Sicherheit deutlich erhöhen.

34 Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 395-415, hier: S. 402.

Man mag versucht sein, die Arbeit der Organisation in ihrer Komplexität zu betrachten und nicht nach Dimensionen aufgeteilt; die Schlussfolgerung, das „Denken in Kategorien wie ‚Dimensionen‘ oder ‚Körben‘ ist überholt und kontraproduktiv“³⁵, geht aber sicherlich zu weit. Zutreffender wäre wohl die Feststellung, dass sich die Grenzen zwischen den Dimensionen aufgrund der Herausforderungen in der Zeit nach dem Kalten Krieg in der euro-atlantischen Region mehr und mehr verwischt haben. In einigen Tätigkeitsbereichen lassen sich die Dimensionen noch voneinander unterscheiden, in anderen hingegen ist dies heute nicht mehr möglich. Dies gilt vor allem für die Feldmissionen, die das Herzstück der OSZE-Aktivitäten sind und bleiben. Solange die Missionen integraler Bestandteil der OSZE sind und ihre Arbeit sich auch auf die politisch-militärische Dimension erstreckt, wird die OSZE und mit ihr die politisch-militärische Dimension eine gewisse Bedeutung behalten. Die OSZE wird sich durchwurschteln – ungeachtet aller halbherzigen Reformen.

35 So Wolfgang Zellner, The Future Development of OSCE Field Missions, in: Victor-Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.), The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues, Genf 2005, S. 45.