

P. Terrence Hopmann

Die zukünftige Bedeutung der OSZE: „*Business as usual*“ oder Revitalisierung?

Einführung

Keine regionale internationale Institution in der nördlichen Hemisphäre hat ein solch umfangreiches Mandat und so viele Mitglieder wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Auch ist keiner anderen Institution ein reibungsloser Übergang vom Kalten Krieg in die Zeit danach gelungen. Anders als die NATO, die EU oder der Europarat akzeptierte die OSZE die Mitgliedschaft aller Staaten, die geographisch in ihrem Gebiet liegen, und für ihre Erweiterung war es auch nicht nötig, in umstrittene Gebiete vorzudringen, wie es bei der NATO und der EU der Fall ist. Diese Universalität der Mitgliedschaft trägt zwar zu ihrer Bedeutung in der heutigen globalen Politik bei, stellt aber auch eine Schwäche dar, da kleinere und homogenere Institutionen für politische Entscheidungsträger häufig einen höheren Stellenwert haben, insbesondere dann, wenn für ihre Handlungsfähigkeit ein Konsens erforderlich ist. Nicht zuletzt ist die OSZE aufgrund ihrer umfassenden Definition von Sicherheit, die politisch-militärische Sicherheit, Wirtschafts- und Umweltsicherheit und menschliche Sicherheit einschließt, einzigartig.

Obwohl die OSZE das Potenzial dazu hat, die europäische Sicherheit nach dem Kalten Krieg wesentlich mitzugestalten, und in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts auch auf dem besten Weg dahin war, hat sie ihre herausragende Position als einer der wichtigsten Akteure in der „Gesamtarchitektur“ der europäischen Sicherheit im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts nach und nach eingebüßt. Im Jahr 2008 ist die Organisation nun an einem kritischen Punkt in der Krise angekommen: In den nächsten Jahren wird sie entweder weiter schrumpfen und zu einer Institution werden, die nur noch einem „*Business as usual*“ in einigen „Nischen“ nachgeht, in denen sie bereits komparative Vorteile vorweisen kann, oder aber angesichts der neuen Herausforderungen, vor allem in der sicherheitspolitischen und in der menschlichen Dimension, ihre Rolle als zentraler Akteur in der europäischen Sicherheit wiederbeleben. Die nächsten Jahre werden darüber entscheiden, in welche Richtung es für die OSZE gehen wird.

Die Herausforderungen

Für die abnehmende Bedeutung der OSZE gab es in den letzten zehn Jahren mehrere Anzeichen. So trafen die Staats- und Regierungschefs der Teilneh-

merstaaten letztmals 1999 in Istanbul zu einem OSZE-Gipfel zusammen; zuvor hatte in der Regel alle zwei Jahre ein Gipfeltreffen stattgefunden und praktisch jedes davon hatte wichtige Dokumente hervorgebracht, die den *Acquis* der OSZE erweiterten. Das Budget der OSZE verringerte sich von 212 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 164 Millionen Euro 2008 – ein Rückgang um nominell 23 Prozent, der real jedoch noch größer ist. Das letzte Ministerratstreffen, auf dem man sich noch auf eine gemeinsame Erklärung einigen konnte, fand 2002 in Portugal statt. Seit dem Ministerratstreffen 2003 in den Niederlanden traten nun nur noch Erklärungen des Amtierenden Vorsitzenden, die lediglich dessen „Wahrnehmung“ der Ergebnisse des Treffens wiedergaben, an die Stelle des früher üblichen Konsensdokuments, das die kollektive Meinung aller Teilnehmerstaaten widerspiegelte. Die Zahl der Feldmissionen ging seit 2001 zwar nur leicht zurück – was teilweise auf die Einrichtung mehrerer kleiner Missionen im Kaukasus und in Zentralasien zurückzuführen ist –, der Etat und die Zahl der internationalen Mitarbeiter der Missionen wurden jedoch in den letzten sieben Jahren um rund die Hälfte reduziert. Mehrere Staaten, in denen heute noch Missionen tätig sind, haben entweder darum ersucht, diese zu verkleinern, oder sogar um ihre Schließung gebeten, da ihre Anwesenheit im eigenen Land zunehmend als Stigma empfunden wird. Kurz: Die politische Sichtbarkeit, die Ressourcen, der Konsens und die Aktivitäten vor Ort haben im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhundert stark abgenommen oder sind ganz verschwunden.

Es stellt sich nun die Frage, warum eine Organisation, die im ersten Jahrzehnt nach dem Kalten Krieg so erfolgversprechend schien, offensichtlich seit der Jahrhundertwende so viel an Schwung verloren hat. Besonders wichtig ist dabei vielleicht, dass gerade die normativen Grundlagen, auf denen die KSZE 1975 in Helsinki errichtet wurde und die 1990 in Paris und Kopenhagen sowie 1991 in Moskau gestärkt und ausgebaut wurden, ihre Kraft verloren zu haben scheinen. Der Präsident der *International Crisis Group*, Australiens ehemaliger Außenminister Gareth Evans, bemerkte dazu auf dem Herbsttreffen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE 2008 in Toronto, dass die OSZE sich zurzeit „unter Wert verkaufe“.

Bis zum Sommer 2008 waren die meisten davon überzeugt, dass die größten Bedrohungen für die Sicherheit im OSZE-Gebiet, die in erster Linie auf interethnische Gewalt zurückzuführen waren, überwiegend hinter uns lägen. Die Kriege, die im Kaukasus, in Zentralasien und insbesondere in Südosteuropa ausgebrochen waren, schockierten die Menschen und bedrohten den Frieden und die Sicherheit. Vor allem die Kriege in Bosnien, Kroatien und im Kosovo erschütterten die regionale Sicherheit in ihren Grundfesten. Heute gehören diese Bedrohungen weitgehend der Geschichte an. Der Beitrag der OSZE zur Entspannung und zur Förderung der Friedenskonsolidierung nach den Konflikten in diesen Regionen ist weithin anerkannt, wenn er auch von den politischen Eliten häufig unterschätzt wird. Neuere Herausforderungen wie Terrorismus und grenzüberschreitender Waffen-, Drogen- und Men-

schenhandel, die seit dem 11. September 2001 im Rampenlicht stehen, sieht man häufig bei anderen Institutionen besser aufgehoben. Die vertrauensbildenden Maßnahmen, Kernstück des ersten Korbes von Helsinki und der später vereinbarten Wiener Dokumente, wurden von vielen Beobachtern in einer Welt erhöhter Transparenz und ohne erkennbare Vorbereitungen für einen militärischen Angriff eines Staates auf einen anderen im OSZE-Gebiet als weitgehend überholt betrachtet.

Im Kaukasus und in Zentralasien wurde Russland als stabilisierende Kraft im ehemals sowjetischen Raum weitgehend, wenn auch zurückhaltend akzeptiert, was zu der Wahrnehmung führte, Westeuropa und die USA müssten sich nicht länger mit diesen Regionen beschäftigen, zumal zu einem Zeitpunkt, da andere Regionen, allen voran der Nahe Osten, Aufmerksamkeit verlangten. Zu Beginn des Jahres 2008 hatte zumindest die unmittelbare Gewalt in Tschetschenien größtenteils ein Ende gefunden und die Konflikte an der russischen Peripherie – um Berg-Karabach sowie in Moldau und Georgien – waren eingefroren. Weder schienen sie – trotz intensiver Bemühungen der OSZE – lösbar, noch hielt man es für wahrscheinlich, dass sie erneut ausbrechen und in offene Gewalt umschlagen würden. Die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo, ebenfalls Anfang 2008, die von vielen als möglicher Zündfunke für wieder aufflammende Gewalt auf dem Balkan gefürchtet wurde, führte zwar zu diplomatischen Kontroversen, nicht aber zu offenen Kämpfen. Viele erlagen daher dem Irrtum, der Erfolg der OSZE bei der Konfliktverhütung mache ihre Funktion als Förderer von Sicherheit in absehbarer Zukunft weitgehend überflüssig. Auch wenn die Arbeit beim Wiederaufbau nach Konflikten nach wie vor wünschenswert schien, glaubten viele politische Eliten jedoch, dass andere Institutionen, insbesondere die EU, dazu geeigneter seien als die OSZE. Die OSZE schien ihr zentrales Mandat zur Konfliktverhütung, Konfliktbewältigung und Konfliktbeilegung zu verlieren.

Diese Selbstzufriedenheit wurde mit dem Krieg in Georgien, der im August 2008 ausbrach, zutiefst erschüttert. Er führte eindringlich vor Augen, dass „eingefrorene“ Konflikte auch „auftauen“ können – und zwar nicht nur im Sinne ihrer Beilegung, die bislang ohnehin eher illusorisch war, sondern auch dadurch, dass sie wieder „heiß“ werden und unter unschuldigen Zivilisten ebenso wie unter Soldaten zahlreiche Opfer fordern. Der anscheinend fruchtlosen Verhandlungen zunehmend überdrüssig unternahm die georgische Regierung unter Präsident Micheil Saakaschwili den Versuch, die Kontrolle über Südossetien, das zu jener Zeit von allen Staaten als georgisches Hoheitsgebiet angesehen wurde, obwohl es seit 1992 *de facto* autonom war, wiederzuerlangen. Die georgische Militäroperation riss die Region zum zweiten Mal seit dem Zerfall der Sowjetunion in einen Strudel der Gewalt. Sie stellte zudem den normativen *Acquis* der OSZE, zumindest aber zwei zentrale Bestimmungen des „Dekalogs“, Kernstück der Helsinki-Schlussakte von 1975, in Frage: das Prinzip der „Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt“ und die Verpflichtung zur „friedlichen Regelung von Streitfällen“.

Darüber hinaus wurde die Operation ungeachtet der Anwesenheit einer OSZE-Mission in Georgien durchgeführt, die seit ihrer Entsendung im Jahr 1992 nach Beendigung der Kämpfe, die zur *De-facto*-Autonomie Südossetiens und Abchasiens geführt hatten, im Streit über den Status Südossetiens vermittelte. Georgien hatte sich offenbar entschieden, seine Sorge angesichts der sporadischen Ausbrüche von Gewalt und seine Furcht vor einem möglichen Eindringen russischer Militäreinheiten aus Russland (Nordossetien) durch den Raki-Tunnel nach Südossetien weder dem Konfliktverhütungszentrum oder dem Ständigen Rat der OSZE noch dem VN-Sicherheitsrat, wie es die VN-Charta fördert, vorzutragen; stattdessen setzte die georgische Regierung unter offensichtlicher Missachtung ihrer Verpflichtungen gegenüber der OSZE und den VN militärische Gewalt in dem abtrünnigen Gebiet ein.

Obwohl die von der finnischen Botschafterin Terhi Hakala mit viel Geschick geleitete OSZE-Mission in Georgien eine wichtige Rolle beim Abbau der Spannungen und bei der Wiederherstellung der Ordnung nach dem ersten Südossetienkrieg spielte, wurde sie im Vorfeld der Kämpfe vom August 2008 von den Konfliktparteien übergangen. Die OSZE musste daher von einem auf den anderen Moment von aktiver Konfliktprävention zu reaktivem Krisenmanagement übergehen. Mit nur 36 internationalen Mitarbeitern konnte die Mission nicht viel tun, um die Eskalation der Gewalt zu stoppen. Viele OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter auch zahlreiche NATO-Staaten, sahen darüber hinweg, dass Georgien seinen Verpflichtungen im Rahmen der Normen und Prinzipien der OSZE nicht nachgekommen war, und verurteilten den Verstoß nicht nur nicht, sondern reagierten auf die Gewalt im Gegenteil damit, dass sie Georgien noch mit der Zusicherung militärischer und wirtschaftlicher Hilfe belohnten.

Aber auch Russlands Reaktion verstieß gegen die Verpflichtungen, die sich aus den Prinzipien der KSZE-Schlussakte von Helsinki von 1975, der Charta von Paris aus dem Jahr 1990 und dem 1994 in Budapest verabschiedeten Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit ergeben. Der Vorstoß der russischen Streitkräfte nicht nur nach Südossetien, sondern auch in die zweite abtrünnige Region, Abchasien, sowie die Entsendung russischer Truppen in bis dahin unumstrittene georgische Gebiete waren ein klarer Verstoß gegen grundlegende OSZE-Prinzipien. Das zweite Prinzip der Helsinki-Schlussakte fordert alle Teilnehmerstaaten dazu auf, sich „jeglicher Gewaltmanifestation, die den Zweck hat, einen anderen Teilnehmerstaat zum Verzicht auf die volle Ausübung seiner souveränen Rechte zu bewegen, [zu] enthalten“ und „sich ebenso in ihren gegenseitigen Beziehungen jeglicher gewaltsamen Repressalie [zu] enthalten“. Auch wenn Russland damit nur auf von Georgien ausgehende Provokationen reagierte, hat es mit Vergeltungsmaßnahmen dieses Ausmaßes diese grundlegenden Normen der friedlichen Konfliktbearbeitung verletzt. Die anschließende einseitige Anerkennung Südossetiens und Abchasiens als souveräne Staaten setzt sich zudem über das dritte Prinzip von Helsinki hinweg, das die Teilnehmerstaaten dazu verpflich-

tet, sich „auch jeglicher Forderung oder Handlung [zu] enthalten, sich eines Teiles oder des gesamten Territoriums irgendeines Teilnehmerstaates zu bemächtigen“.

Unmittelbar nach Ausbruch der Gewalt wurde die OSZE weiter marginalisiert. Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy übernahm im Namen der EU die Federführung bei der Vermittlung eines Waffenstillstands, wobei die erzielte Übereinkunft jedoch so diffus formuliert war, dass es zu erheblichen Differenzen bei ihrer Auslegung kam. Nach Inkrafttreten des Waffenstillstands beschloss die OSZE die Entsendung von 100 unbewaffneten Beobachtern, die mit weiteren 200 von der EU zur Verfügung gestellten Beobachtern zusammenarbeiten sollten. Die Russische Föderation verweigerte den OSZE-Beobachtern jedoch unter erneuter Missachtung ihrer OSZE-Verpflichtungen den Zugang sowohl nach Südossetien als auch nach Abchasien und verhinderte damit ihre Beobachtertätigkeit in diesen Gebieten. Diese wäre jedoch unbedingt notwendig gewesen wäre, um sich Klarheit über die Ereignisse, die zum Ausbruch der Gewalt geführt hatten, zu verschaffen, gegenseitige Vorwürfe bewusster Angriffe auf Zivilisten abzuklären und der Sorge um den Umgang mit den in beiden Enklaven verbliebenen ethnischen Minderheiten nachzugehen.

Aber nicht nur die Achtung der OSZE-Normen im sicherheitspolitischen Bereich nahm ab; seit etwa 2000 kam auch eine Erosion des normativen Konsenses in der menschlichen Dimension der OSZE, der sich 1990/1991 herausgebildet hatte, hinzu. Als erstes wurde die besondere Hervorhebung der Demokratisierung, die nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in ganz Osteuropa begeistert aufgenommen worden war, in weiten Teilen in Frage gestellt; in vielen Teilnehmerstaaten blieben autoritäre Tendenzen erhalten oder traten erneut auf. In Russland behielten die Menschen frühe Demokratisierungsversuche als Anarchie – Armut, Ungleichheit, Unsicherheit und Instabilität – in Erinnerung; gleichzeitig stellte der Trend zur Dezentralisierung innerhalb der Russischen Föderation die Steuerungsfähigkeit des Staates vor neue Herausforderungen. Diese Entwicklungen führten zur Beschneidung demokratischer Institutionen, was von populistischen Mehrheiten häufig begrüßt wurde, und zu einer stärkeren politischen Zentralisierung. In anderen postsowjetischen Staaten, in denen Demokratisierung und Liberalisierung nicht so weit fortgeschritten waren wie in Russland, war die Rückkehr zu einer stärkeren Zentralisierung und zum Autoritarismus weniger drastisch, aber nicht weniger offensichtlich.

Der große normative Konsens, der das Kopenhagener (1990) und das Moskauer (1991) Dokument zur menschlichen Dimension inspiriert hatte, war damit weitgehend verfliegen und gleichzeitig mit ihm schwand auch die Unterstützung für diejenigen OSZE-Institutionen, die zur Implementierung dieser Normen geschaffen worden waren. Das gilt insbesondere für das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das in den letzten Jahren zum Gegenstand heftiger Kontroversen, vor allem aufgrund seiner

Wahlbeobachtung, wurde. Immer mehr Staaten sehen im BDIMR nicht mehr die Institution, die ihnen dabei hilft, den Nachweis ihrer Demokratie zu erbringen, sondern betrachten Wahlbeobachtung durch das BDIMR als unbefugte Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Besonders deutlich wurde dies, als es dem BDIMR und der Russischen Föderation nicht gelang, sich auf die Modalitäten für die Beobachtung der russischen Präsidentschaftswahlen im März 2008 durch die OSZE zu einigen. Während einige Staaten – allen voran die USA – das BDIMR für die wichtigste und erfolgreichste der OSZE-Institutionen halten, sahen es andere – vor allem Russland – daher lieber, wenn sein Mandat erheblich beschnitten würde. Am liebsten würden sie zum Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten aus dem Jahr 1975 zurückkehren und lehnen die Aktualisierung des Prinzips in der Erklärung von Moskau aus dem Jahr 1991 ab, die den OSZE-Staaten das Recht zugesteht, die Einhaltung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension durch alle Teilnehmerstaaten zu beobachten und zu ermöglichen.

Ähnlich, wenn auch weniger drastisch, erging es dem Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM). Dies ist z.T. auch eine Frage der Persönlichkeit; keiner der Nachfolger des ersten HKNM, Max van der Stoep aus den Niederlanden, vermochte das Amt so hervorragend auszufüllen, wie es der erste Amtsinhaber mit seinem persönlichen Engagement in der gesamten Region geprägt hatte. Statt sich vorrangig auf Fragen wie z.B. die Rechte nationaler Minderheiten in neu entstehenden Staaten zu konzentrieren – ein Thema, das in den Hintergrund getreten ist, ohne jedoch ganz verschwunden zu sein –, hat sich der Schwerpunkt zu einem großen Teil auf Probleme verlagert, die das historische Erbe ethnischer Diskriminierung in Europa widerspiegeln, wie z.B. die Rechte der Sinti und Roma.

Kurz: Seit dem Jahr 2000 ist die OSZE zunehmend gezwungen, sich von ihrer enthusiastischen Unterstützung für die liberale Demokratie, die individuellen Menschenrechte und die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten zu verabschieden. Die normative Position, es handle sich dabei um universelle Prinzipien, die mit verantwortlicher Regierungsführung in allen Teilen der OSZE-Region einhergehen, wurde in einigen Gegenden von einer Rückkehr zum Prinzip uneingeschränkter staatlicher Souveränität und zum Recht eines jeden Staates, seine eigenen inneren Angelegenheiten ohne jegliche externe Kontrolle zu regeln, abgelöst. Dies kollidiert mit der normativen Verpflichtung derjenigen, die davon überzeugt sind, dass die Menschenrechtsprinzipien den charakteristischen normativen Eckpfeiler des OSZE-Konzepts der umfassenden Sicherheit darstellen. Im Endeffekt rückt man damit auch von der bedingungslosen Zusammengehörigkeit von liberaler Demokratie und Menschenrechten ab. Zwar ist die OSZE nicht gänzlich wieder in die alte Debatte zurückgefallen, die die KSZE im letzten Jahrzehnt des Kalten Krieges, insbesondere während des Madrider Folgetreffens von 1980-1983, gespalten hatte, als die Uneinigkeit zwischen West und Ost über die

relative Gewichtung von Sicherheit und Menschenrechten den KSZE-Prozess weitgehend zum Erliegen brachte. Die Erosion des Konsenses, auf den man sich nach dem Ende des Kalten Krieges geeinigt hatte, macht jedoch die Verständigung über grundlegende Prinzipien ebenso wie konkrete Maßnahmen praktisch unmöglich. Ohne ein stärkeres Engagement für die grundlegenden Normen der OSZE könnten auf die Organisation große Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung ihrer ureigensten Rolle als einer der Hauptakteure in der europäischen Sicherheit in den kommenden Jahren zukommen.

Erklärungen für die gegenwärtige Krise

Das Interesse und das Engagement der wichtigsten Staaten, die die OSZE im Laufe ihrer Geschichte stets gestützt haben, haben im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts erheblich nachgelassen. Dies ist auf mehrere miteinander zusammenhängende Faktoren zurückzuführen. Einer davon ist die ausgeprägte Neigung zum Unilateralismus in der Außenpolitik beider ehemaligen Supermächte. In den Vereinigten Staaten stand die Regierung von Präsident George W. Bush multilateralen Organisationen von jeher kritisch gegenüber; dies betraf die OSZE zwar weniger als die VN, aber auch im Falle der OSZE war die Bush-Administration keineswegs gewillt, irgendeiner multilateralen Organisation, die sie nicht dominieren kann, Budgetmittel oder politische Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Außerdem stehen seit dem 11. September 2001 fast ausschließlich der „Krieg gegen den Terrorismus“ und dessen erklärte Schlachtfelder in Afghanistan und im Irak im Zentrum der US-amerikanischen Aufmerksamkeit. Ebenso verfolgte auch der russische Präsident Wladimir Putin seit seiner Amtsübernahme im Jahr 2000 eine weitgehend unilaterale Politik und kritisiert gleichzeitig, dass die OSZE-Missionen und die Wahlbeobachtung des BDIMR sich deutlich stärker auf Regionen „östlich von Wien“ konzentrieren, die er zu Russlands traditioneller „Einflussosphäre“ zählt, als auf den Westen. Die russische Regierung befürwortet daher eine umfangreiche Reduzierung der Feldaktivitäten der OSZE, erhebliche Kürzungen ihrer Budgets und eine gründlichen Überprüfung des Mandats des BDIMR, um dessen – von Putin als solcher empfundenen – Einmischung in die inneren Angelegenheiten Russlands und anderer Staaten in seinem „nahen Ausland“, vor allem die Ukraine, Georgien und Kirgisistan, Schranken zu setzen. Russland widersetzt sich ebenso den Versuchen der OSZE, die Einhaltung der Verpflichtung, seine Truppen aus den Militärstützpunkten im moldauischen Transnistrien und im georgischen Abchasien durchzusetzen. Kurz gesagt: Die OSZE dient nicht länger den unmittelbaren oder konkreten Interessen Russlands und steht damit auch nicht mehr im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit russischer politischer Eliten. In Fragen, bei denen sich die Sicherheitsinteressen der USA und Russlands überschneiden, wie z.B. bei terroristischen Aktivitäten in der Nähe der russischen Grenzen, ziehen es bei-

de vor, die Dinge bilateral und ohne viel Aufhebens zu regeln und sie von den umfassenderen Fragen regionaler Sicherheit weitgehend abzukoppeln. Schließlich tritt die EU in Fragen der europäischen Sicherheit zunehmend selbstbewusster auf, womit sie insbesondere auf das nachlassende Engagement der beiden ehemaligen Supermächte in der europäischen Sicherheitspolitik reagiert. In dem Bestreben, ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Glaubwürdigkeit zu verleihen, hat sie sich schon häufiger zur Übernahme von Aufgaben verleiten lassen, die zuvor von der OSZE wahrgenommen wurden oder von dieser besser hätten ausgeführt werden können. EU- und OSZE-Missionen haben viele Jahre lang in Ländern wie der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Bosnien und Herzegowina oder Georgien Seite an Seite gearbeitet, ebenso im Kosovo, wo beide unter dem Dach der VN operieren. Seit die EU ihre institutionellen Fähigkeiten zur Konfliktverhütung, zum Wiederaufbau nach Konflikten und zur Wahlbeobachtung ausgebaut hat, hat sie damit begonnen Funktionen zu übernehmen, die bislang zu den Kernaufgaben der OSZE gehörten. Oftmals können EU-Unterstützungsmissionen Ländern wie z.B. den zentralasiatischen Staaten oder den Staaten auf dem Balkan einträglichere Hilfe anbieten als die OSZE. Einige EU-Vertreter scheinen daher zu glauben, Brüssel könne die meisten der Hauptaktivitäten der OSZE aufgrund ihrer größeren politischen Geschlossenheit und ihres größeren Budgets mit Leichtigkeit übernehmen. Auch das OSZE-Sekretariat in Wien hat die Sorge angesichts dieser Tendenz bereits zur Kenntnis genommen. Auch wenn es in der EU mitunter schwierig ist, in wichtigen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik zu einem Konsens zu gelangen, scheint sie die im Vergleich zur OSZE größere Homogenität ihrer Mitglieder in den Augen vieler Europäer zu einer zufriedenstellenden Alternative zur OSZE zu machen, zumal zu einem Zeitpunkt, da der Unilateralismus Amerikas und Russlands das Zustandekommen eines Konsenses in der größeren transatlantischen Organisation noch schwerer gemacht hat. Nicht nur das nachlassende Engagement wichtiger Teilnehmerstaaten und regionaler Einrichtungen machen der OSZE zu schaffen, auch das internationale Umfeld, indem sie agiert, wird zunehmend schwieriger. Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich. Erstens wurden die wichtigsten europäischen Rüstungskontrollabkommen aus der Zeit nach dem Kalten Krieg erheblich geschwächt. Auch wenn sie formal nur indirekt an die OSZE gebunden sind, sind die inhaltlichen und operativen Bindungen doch sehr eng. Von besonderer Bedeutung ist das Schicksal des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), der im November 1990 auf dem Pariser KSZE-Gipfel von 30 der heute 56 OSZE-Teilnehmerstaaten unterzeichnet worden war. Im KSE-Vertrag wurden in fünf Kategorien von Hauptwaffensystemen gleiche Obergrenzen für die Bestände der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) festgelegt. Der Zerfall der WVO gleich im ersten Jahr nach seiner Unterzeichnung machte die Anpassung des KSE-Vertrags an die neuen militärischen Realitäten in der Region erforderlich. Auf dem Istan-

buler Gipfeltreffen der OSZE im November 1999 wurde daher ein angepasster KSE-Vertrag unterzeichnet, der vor allem die Grundlage der Streitkräftebeschränkungen neu definiert und anstelle von Bündnisobergrenzen nationale Obergrenzen festlegt. Der Vertrag wurde allerdings nur von Russland und einigen wenigen anderen Ländern ratifiziert, da die westlichen Staaten die Ratifizierung vom Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau (Transnistrien) und Georgien (Abchasien) abhängig machten. Die Russische Föderation reagierte darauf im Dezember 2007 mit der Aussetzung des alten KSE-Vertrags und hat damit letztlich das gesamte Regime konventioneller Rüstungskontrolle ausgehöhlt.

Der Beschluss wird vermutlich kaum unmittelbare Folgen haben, da alle Vertragsstaaten derzeit nur über so knappe finanzielle Mittel verfügen oder so viele andere vorrangige Sicherheitsinteressen haben, dass sie ihre konventionellen Streitkräfte in Europa in näherer Zukunft vermutlich auch ohne formale Begrenzungen nicht erheblich über die Vertragsgrenzen hinaus aufstocken werden. Längerfristig jedoch könnte das Versäumnis, Rüstungsbeschränkungen zu einem Zeitpunkt zu bekräftigen, da nur wenige Staaten das dringende Bedürfnis nach Aufrüstung verspüren, zu erheblich schwierigeren Verhandlungen führen, sobald oder falls einer oder mehrere der Unterzeichnerstaaten wieder über mehr Mittel zur Finanzierung militärischen Geräts verfügen und meinen, ihre konventionellen Streitkräfte weiter ausbauen zu müssen. Es ist zwar unwahrscheinlich, dass dies in absehbarer Zeit zu einem neuen Kalten Krieg führen wird; ein konventionelles Wettrüsten könnte aber den heutigen Frieden in Europa weitaus instabiler machen, als er seit Mitte der 80er Jahre ist. Der Zusammenbruch der konventionellen Rüstungskontrolle betrifft auch das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK), in dem die Arbeiten zur Stärkung und Ausweitung bestehender vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen weitgehend zum Stillstand gekommen sind; auch das Wiener Dokument von 1999 könnte an Bedeutung verlieren. Kurz gesagt, die Zukunft der OSZE ist von der Zukunft der gesamteuropäischen Rüstungskontrolle nicht zu trennen – und der Zusammenbruch Letzterer ist ein schlechtes Omen für die Zukunft Ersterer.

Auch andere Differenzen im Bereich militärischer Sicherheit haben Auswirkungen auf die OSZE. Dazu gehören Russlands Einwände gegen die Osterweiterung der NATO, insbesondere die Aufnahme ehemaliger Sowjetrepubliken wie z.B. der baltischen Staaten, die der NATO bereits beigetreten sind, oder auch – wichtiger noch – die Aussicht auf einen Beitritt der Ukraine und Georgiens, die von russischen Offiziellen vielfach als potenzielle Sicherheitsbedrohung in Russlands „nahem Ausland“ wahrgenommen wird. Ebenso hat auch der Beschluss der USA, Militärstützpunkte in den neuen NATO-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien einzurichten, für Sicherheitsbedenken in Russland gesorgt, da damit die „Einkreisung“ durch die die NATO immer näher an die russischen Grenzen heranrückt und bereits bis in die ehemaligen Satellitenstaaten der Sowjetunion vorgedrungen ist. Und schließlich haben

auch die Pläne der USA, Radarstationen in Polen und der Tschechischen Republik zu errichten, zu Spannungen mit Russland geführt. Auch wenn diese Anlagen angeblich dazu dienen sollen, auf Westeuropa oder Nordamerika abgeschossene iranische Langstreckenraketen zu entdecken, tendiert die russische Führung dazu, diese neuen Einrichtungen als ersten Schritt zur letztendlichen Errichtung eines undurchdringlichen Raketenabwehrschildes gegen russische Interkontinentalraketen wahrzunehmen. Obwohl einiges dafür sprach, dass ein neuer US-Präsident nach seiner Amtsübernahme im Januar 2009 die von Russland als besonderes provokativ empfundenen Maßnahmen zurücknehmen könnte, wird dies nach Russlands Aktion in Georgien im Sommer 2008 jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach politisch erheblich schwerer durchzusetzen sein. Auch wenn keine dieser Fragen das Mandat der OSZE direkt betrifft, schaffen sie dennoch ein politisches Klima, das zu Spannungen zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten führt, die bestehenden Verpflichtungen des „ersten Korbes“, d.h. im Bereich der politisch-militärischen Sicherheit, untergräbt und einen Konsens über neue Maßnahmen zur Stärkung der europäischen konventionellen Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung oder auch zur Schließung vorhandener Lücken fast unmöglich macht.

Die aktuelle Agenda der OSZE: „Business as usual“

Angesichts der Hindernisse, die Konsens und Kooperation im Wege stehen, verfährt die OSZE derzeit nach dem Motto „*Business as usual*“: Auf der Tagesordnung stehen wichtige, aber im Allgemeinen unspektakuläre und wenig umstrittene Aktivitäten; gleichzeitig versucht man, die Institution zusammenzuhalten, bis ein neuer Konsens gefunden werden kann. Der größte Teil der Arbeit findet in den verschiedenen Dienststellen des OSZE-Sekretariats in Wien und in den Feldmissionen statt, fast unbemerkt von den politischen Entscheidungsträgern in den Teilnehmerstaaten. Ein Überblick über die diversen Tätigkeiten zeigt, dass die OSZE mit einer Reihe wichtiger, aber weitgehend unbekannter Aufgaben befasst ist, ohne jedoch gleichzeitig in der Lage zu sein, viele der grundlegenden Probleme regionaler Sicherheit in den Griff zu bekommen, denen sie in den ersten 25 Jahren ihre Existenzberechtigung verdankte.

Einen Versuch, der OSZE wieder mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen, unternahm vor Kurzem die Vereinigten Staaten. Sie schlugen vor, das Know-how der Organisation dazu zu nutzen, die Kontrollen an der Nordgrenze Afghanistans zu verstärken. Da Afghanistan für die USA ein absolut vorrangiges Thema ist, ist die Ständige Vertretung der USA bei der OSZE davon überzeugt, dass die Einbeziehung der OSZE in eine wichtige Maßnahme in dem Land ihr zu größerer Beachtung, insbesondere im US-amerikanischen Kongress und im Weißen Haus, verhelfen wird, was wiederum den Leistungen der OSZE in anderen Bereichen mehr Beachtung verschaffen könnte. Ein

Punkt des Vorschlags ist dabei weitgehend unumstritten und entspricht auch der Praxis der OSZE in der Vergangenheit: Denjenigen zentralasiatischen Staaten, die gemeinsame Grenzen mit Afghanistan haben, Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan, soll Hilfestellung dabei geleistet werden, die Kontrollen auf ihrer Seite der Grenze zu verbessern. Dabei ließe sich auch die Erfahrung der OSZE in der Ausbildung von Grenzschützern gut nutzen. Indem man sie darin schult, gefälschte Dokumente zu erkennen, zwischen legaler Einreise und Menschenhandel zu unterscheiden und als Terroristen bekannten Personen die Einreise in die Region zu verwehren, soll der illegale Transit über die langen und gebirgigen Grenzen eingedämmt werden.

Der umstrittenere Aspekt des US-amerikanischen Vorschlags ist die Ausbildung afghanischer Grenzschützer in Afghanistan selbst, was die Behörden in Kabul vorziehen würden. Das wäre in der Tat ein Präzedenzfall für einen direkten „*Out-of-area*“-Einsatz der OSZE auf dem Hoheitsgebiet eines Nichtteilnehmerstaates. Zudem wurde von einigen OSZE-Delegationen die Besorgnis geäußert, dass die OSZE damit tiefer in den afghanischen Morast geraten könnte. Wird sie dann erst mit der zunehmend chaotischen Lage in Afghanistan identifiziert, würde das ihr Image möglicherweise eher beschädigen denn aufpolieren – ganz zu schweigen von dem denkbar hohen Risiko für die OSZE-Mitarbeiter, das ein solcher Einsatz mit sich bringe. Und schließlich sei angesichts der Vielzahl der Akteure in Afghanistan auch gar nicht sicher, dass dieser relativ nebensächlichen Rolle der OSZE im Gesamtkomplex der Operationen vor Ort überhaupt genügend Aufmerksamkeit zuteil würde, um Washington oder andere Hauptstädte dazu zu veranlassen, die Organisation politisch stärker zu unterstützen. Außerdem beklagen sich viele Staaten und OSZE-Vertreter darüber, dass die USA die OSZE zu dieser neuen Aufgabe drängen, gleichzeitig aber ihre finanzielle Unterstützung kürzen, dass sie Forderungen an die OSZE stellen, ohne die zu deren Erfüllung notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Insgesamt läuft der Vorschlag darauf hinaus, dass zur Erfüllung der Anforderungen in der Region, für die sie traditionell zuständig ist, notwendige Energien möglicherweise umgeleitet werden, was zu einer weiteren Verwässerung ihrer Arbeit führen würde.

Gleichzeitig widmet sich die OSZE weiterhin etlichen vorrangigen Aufgaben, die sie im vergangenen Jahrzehnt auf dem Balkan übernommen hat. An erster Stelle steht dabei die OSZE-Mission im Kosovo. Trotz seiner kürzlich erfolgten Unabhängigkeitserklärung wird das Kosovo weltweit von der großen Mehrheit der Staaten, darunter viele OSZE-Teilnehmerstaaten, noch nicht als unabhängiger Staat anerkannt. So unsicher wie der internationale Status des Kosovo ist aber auch die Lage zahlreicher Enklaven in dem Gebiet, die vorwiegend von Angehörigen der serbischen Minderheit bewohnt sind. Diese fürchten um ihre Sicherheit, wenn die internationale Präsenz im Kosovo sich zurückzieht. Das Kosovo ist nur einer der Schauplätze, an denen das umfassende Know-how der OSZE in der Konfliktprävention dringend gebraucht wird; und wahrscheinlich könnte auch keine andere Institution sie dabei er-

setzen. Vor allem der allmähliche Rückzug der VN macht die Anwesenheit und die Erfahrung der OSZE nötiger als je zuvor. Dasselbe gilt im Wesentlichen auch für Bosnien und Herzegowina. Auch wenn dort auf vielen Gebieten erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind, ist das Land nach wie vor schwach und noch stark auf internationale Präsenz angewiesen. Gerade jetzt, da die Funktion des Hohen Vertreters überdacht und eingeschränkt wird, wird die große Vor-Ort-Mission der OSZE für die Aufrechterhaltung der Stabilität im Lande immer wichtiger. Auch wenn die Republika Srpska nach der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo nicht – wie von vielen befürchtet – versucht hat, sich von Bosnien und Herzegowina abzuspalten, bleibt sie doch eine größtenteils von bosnischen Serben dominierte Region, die nicht vollständig in die bosniakisch-kroatische Föderation integriert ist.

Der Ausbruch der Gewalt in Georgien sollte uns eine Mahnung sein, dass auch andere Konflikte in der Region wieder aufflammen könnten. Die Gefahr erneut ausbrechender Gewalt besteht beispielsweise auf der Krim, von der zu Beginn der 90er Jahre eine Bewegung ethnischer Russen zur Loslösung von der Ukraine ausging. Der Konflikt wurde Mitte der 90er Jahre beigelegt, was zu einem großen Teil den guten Diensten der damaligen OSZE-Mission in der Ukraine und des HKNM zu verdanken war, unterstützt von den Bemühungen des damaligen russischen Präsidenten Boris Jelzin, die Befürworter einer Sezession der Krim in der russischen Staatsduma im Zaum zu halten. Heutzutage, da sich die Ukraine auf einen Beitritt zur NATO zu bewegt, gibt es keine Garantie dafür, dass die russische Regierung ebenso umsichtig handeln würde. Die Krim ist dabei nur eine von mehreren Regionen, in denen Konfliktprävention nach wie vor eine wichtige Aufgabe ist. Ein Konflikt zwischen den beiden größten Nachfolgestaaten der Sowjetunion, Russland und Ukraine, könnte darüber hinaus noch wesentlich schwerwiegendere globale Folgen haben als die andere Konflikte, die zu Beginn der 90er Jahre auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ausbrachen, oder auch als der russisch-georgische Konflikt von 2008.

Und schließlich sind alle sogenannten „eingefrorenen Konflikte“ von einer Lösung nach wie vor noch weit entfernt, obwohl der unbefriedigende Status quo in Transnistrien und Berg-Karabach anders als in den georgischen Regionen Abchasien und Südossetien mehr oder weniger zum Alltag geworden zu sein scheint. Diese Konflikte frustrieren die OSZE nun seit mehr als 15 Jahren, da alle Vermittlungsbemühungen bislang gescheitert sind. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass ein Vermittlungserfolg auch nur einer der OSZE-Missionen bei der Lösung eines der Konflikte die Spannungen in der Region erheblich reduzieren und sehr dazu beitragen würde, den Ruf der OSZE als wertvolles Instrument zur Konfliktbewältigung wiederherzustellen. Die Lösung der Konflikte erfordert zwar große Geduld, in allen Fällen sind die ihnen zugrunde liegenden Probleme mit genügend politischem Willen seitens der Konfliktparteien und ihrer externen Unterstützer jedoch lösbar, insbesondere mit Hilfe der OSZE als Vermittler.

Die OSZE ist aus mehreren Gründen besonders gut dazu geeignet, die Rolle des Vermittlers zu übernehmen. Erstens ist sie kein „Außenstehender“, der sich in die Angelegenheiten der Staaten einmischt, sondern eine Institution, in der alle in die Konflikte verwickelten Teilnehmerstaaten vertreten sind. Zweitens handelt es sich nicht um Konflikte, die leicht von anderen Institutionen wie z.B. der EU gelöst werden können. Die Verstrickung sowohl Russlands als auch der Vereinigten Staaten in die Konflikte bedeutet, dass jede denkbare Lösung deren Beteiligung erfordert; die OSZE bietet ihnen dafür den institutionellen Rahmen, in dem sie, wenn sie es denn wollten, in aller Stille zusammenarbeiten könnten, um zu praktikablen Lösungen zu gelangen. Abgesehen von ihrer Verantwortung bei der Lösung von Regionalkonflikten spielt die OSZE nach wie vor in einer Reihe wichtiger, wenn auch weniger spektakulärer „Nischen“-Themen eine Rolle:

- Die Gruppe Terrorismusbekämpfung im OSZE-Sekretariat klärt über terroristische Bedrohungen in der Region auf, verbessert die Fähigkeiten der Staaten, auf Terrorismus zu reagieren, deckt Lücken sowohl in der Gesetzgebung als auch in den operativen Bemühungen zur Reduzierung terroristischer Bedrohungen auf und behebt sie, fördert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (z.B. mit dem Ziel, terroristische Bewegungen am Überschreiten internationaler Grenzen zu hindern, oder bei der Weiterbildung nationaler Polizeikräfte zur Erkennung und Bekämpfung terroristischer Bedrohungen) und – besonders wichtig – hilft den Staaten dabei sicherzustellen, dass die Menschenrechte im Zuge antiterroristischer Maßnahmen nicht mit Füßen getreten werden.
- Die Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels unternimmt erhebliche Anstrengungen zum Ausbau von Kapazitäten und zur Verstärkung der Zusammenarbeit über internationale Grenzen hinweg, um den Menschenhandel, insbesondere den Handel mit Frauen und Kindern, zum Zwecke der Ausbeutung als „Sexsklaven“ oder durch Zwangsarbeit und andere sklavereiähnliche Praktiken einzudämmen.
- Das Forum für Sicherheitskooperation ist federführend bei der Entwicklung von Instrumenten zur Erhöhung der Transparenz und zur Begrenzung von Kleinwaffen und leichten Waffen im OSZE-Gebiet. Während sich die weltweite Aufmerksamkeit eher auf Massenvernichtungswaffen und schwere konventionelle Waffen konzentriert, sind heutzutage die meisten gewaltsamen Todesfälle auf den Gebrauch von Kleinwaffen und leichten Waffen zurückzuführen. Die OSZE hat hierzu einen Praxisleitfaden herausgebracht und führt Schulungen vor Ort durch, um die staatliche Kontrolle der Produktion und der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen in den einzelnen Ländern zu verbessern, die Transparenz der Ein- und Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen zu erhöhen, die Lagerbestände solcher Waffen besser zu verwalten

und zu sichern, um zu verhindern, dass sie in falsche Hände geraten, und überschüssige oder verrottende Kleinwaffen und leichte Waffen oder deren Komponenten, die Gefahren für die Umwelt oder für die Sicherheit der Menschen darstellen, zu erkennen und zu entsorgen.

Dies sind nur einige Beispiele für wertvolle Initiativen, mit denen die OSZE in den vergangenen Jahren auf die Zunahme nichttraditioneller Bedrohungen reagiert hat. Auch wenn diesen „Nischen“-Tätigkeiten selten so viel Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und in der Politik zuteil wird wie z.B. dem Konfliktmanagement auf dem Balkan, veranschaulichen sie doch eine Reihe von Sicherheitsproblemen, zu deren Bewältigung die OSZE nach wie vor auf einzigartige Weise beiträgt. Es wäre für die europäische regionale Sicherheit von großem Nachteil, wenn diese Funktionen nicht mehr von einer Institution mit solch großer geographischer Reichweite wahrgenommen würden. Selbst wenn die OSZE auf ein „*Business as usual*“ in diesen „Nischen“ beschränkt bliebe, sollte sie auch in der näheren Zukunft weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Herausforderungen für die Zukunft: Kann die OSZE revitalisiert werden?

Angesichts der Veränderungen im internationalen sicherheitspolitischen Umfeld, in der Innenpolitik einiger bedeutender OSZE-Teilnehmerstaaten, insbesondere Russlands und der USA, und in den Institutionen wie z.B. der EU sowie in Anbetracht der zunehmenden Fähigkeit anderer Institutionen, einige der anstehenden Aufgaben zu übernehmen, denkt manch ein Beobachter, die OSZE habe ausgedient und sollte sich zukünftig nur noch auf die Tätigkeit in den genannten „Nischen“ konzentrieren; einige wenige schlagen sogar vor, sie ganz abzuschaffen. Die größte Herausforderung besteht für die OSZE somit vielleicht in der schwindenden Wahrnehmung ihrer Relevanz auf politischer Ebene. Der wichtigste Beitrag der OSZE zur regionalen Sicherheit besteht in ihrer Rolle bei der Konfliktverhütung und -bewältigung infolge ihrer umfassenden Definition von Sicherheit, bei der es stets sowohl um die Sicherheit von Staaten als auch um diejenige von Gruppen und von Individuen geht. Das Sicherheitsverständnis der OSZE schließt zudem verantwortungsbewusste Regierungsführung, wirtschaftliches Wohlergehen, die Vermeidung von Umweltzerstörung und die Achtung der Menschenrechte ebenso ein wie die traditionelle Sicherheit vor bewaffneter Gewalt.

Aber selbst wenn sie zu alledem beiträgt, ist es für die OSZE schwierig, die Anerkennung zu bekommen, die sie zu Recht verdient. Die Ziele sind so vielfältig und es sind so viele Akteure beteiligt, dass es schier unmöglich ist, den Beitrag einer einzelnen Institution, auch einer solch großen wie der OSZE, von denjenigen der anderen exakt zu trennen. Hinzu kommt, dass eben „nichts passiert“, wenn Konfliktverhütung und -bewältigung erfolgreich sind.

Und „nichts“ bleibt in den Medien nun einmal unerwähnt und wird weder in den Hauptstädten, noch von der Öffentlichkeit, ja nicht einmal von der Wissenschaft bemerkt. So erhält die OSZE schon *per definitionem* umso weniger Aufmerksamkeit, je erfolgreicher sie ist. Wenn es ihr aber nicht gelingt, die Aufmerksamkeit wichtiger politischer Entscheidungsträger auf sich zu ziehen, verliert sie wiederum die für den weiteren Erfolg notwendige politische und materielle Unterstützung. So ist nun einmal die Realität und trotz intensiver und gutgemeinter Versuche, daran etwas zu ändern, hat die OSZE es bislang nicht geschafft, diesem grundsätzlichen Dilemma zu entkommen. Was sie auch unternimmt, die Wahrscheinlichkeit, dass sie gleichviel Beachtung findet wie die VN, die NATO oder die EU, ist gering. Das ist allerdings nicht immer von Nachteil, da es der OSZE ermöglicht, ihrer Arbeit im Stillen und daher oftmals flexibler und erfolgreicher nachzugehen als andere Institutionen, deren Arbeit häufig in den Medien und in der Politik diskutiert wird. Gleichzeitig fällt es ihr dadurch aber auch schwerer, die politische Aufmerksamkeit und die materielle Unterstützung zu bekommen, die notwendig ist, um sie als wichtigen Akteur der europäischen Sicherheit zu revitalisieren.

Daraus folgt jedoch nicht, dass die OSZE ihre Existenzberechtigung verloren hätte, auch wenn ihr normativer und politischer Konsens sicherlich erodiert ist. Mehrere Schlüsselfaktoren sind zu bedenken, wenn man Überlegungen über die mögliche Rolle der OSZE in der näheren Zukunft anstellt.

Noch sind bei weitem nicht alle Konfliktregionen, in denen die OSZE seit Anfang der 90er Jahre tätig ist, stabil. Es gibt vor Ort nach wie vor noch immens viel zu tun, um einen stabilen Frieden zu erreichen statt nur den derzeit in den betreffenden Gebieten herrschenden instabilen Frieden aufrechtzuerhalten, in dem es lediglich nicht zu offener Gewalt kommt. Dazu gehört die Beilegung der „eingefrorenen Konflikte“ in Berg-Karabach und Moldau, aber auch die Lösung der Probleme, die im August 2008 zum Ausbruch des bewaffneten Konflikts in Georgien geführt haben. Dazu gehört ebenso die Bewältigung jener Konflikte, die beendet zu sein scheinen, aber jederzeit wieder aufflammen könnten, darunter die Konflikte in Tschetschenien und auf der Krim. Der erneute Ausbruch von Gewalt muss zudem in Regionen verhindert werden, in denen es zum Krieg kam, die danach jedoch zu einem relativen Frieden zurückgefunden haben; in diese Kategorie fallen Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Kroatien und Tadschikistan. Ein stabiler Friede muss dort aufgebaut werden, wo Konfliktverhütung bislang halbwegs funktioniert hat, wo aber dennoch kontinuierliche Aufmerksamkeit erforderlich ist, um zu verhindern, dass vorhandene Spannungen in offene Gewalt umschlagen; dies gilt für die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, für Usbekistan und für Kirgisistan. Keine andere Institution verfügt über vergleichbare praktische Erfahrungen in diesen Regionen wie die OSZE, deren Missionen und andere Feldaktivitäten für eine permanente internationale Präsenz sorgen, und keine andere Institution besitzt dieselbe Legitimation, die notwendig ist, um

sich in Konflikte in diesen Ländern einzumischen, da jedes einzelne von ihnen auch Teilnehmerstaat der OSZE ist. Keiner der genannten Staaten gehört derzeit der NATO oder der EU an, auch wenn einige von ihnen Beitrittskandidaten sind, so dass jedwede Einmischung einer der beiden Institutionen von einheimischen politischen Eliten und der dortigen Öffentlichkeit vermutlich als Einmischung „von außen“ in ihre inneren Angelegenheiten betrachtet würde. Selbst wenn die Phase scheinbar ansteckender Gewalt, die die 90er Jahre prägte, offenbar vorbei ist, ist es immer noch zu früh, davon auszugehen, dass das gesamte OSZE-Gebiet nun zu einer Zone „demokratischen Friedens“ geworden ist; es wird im Gegenteil deutlich, dass weitere Anstrengungen einer Institution wie der OSZE, die die Entstehung einer regionalen Zone des Friedens engagiert unterstützt, nach wie vor dringend erforderlich sind.

Zusätzlich zu diesen Konflikten der Vergangenheit, die auch weiterhin Aufmerksamkeit erfordern, hat die OSZE einige neue Sicherheitsthemen im OSZE-Gebiet erkannt und gehört inzwischen zu den wichtigsten Akteuren, die sich mit ihnen auseinandersetzen. Beispiele für solche Themen wurde im vierten Abschnitt des Beitrags genannt. Zu ihnen gehören demnach die transnationale Verfolgung terroristischer Aktivitäten und die Verbesserung des Grenzschutzes, um die Bewegungsfreiheit von Terroristen, Menschen-, Waffen- und Drogenhändlern sowie anderer Krimineller in der gesamten Region einzuschränken. Ebenso zählt dazu die Förderung ethnischer und nationaler Vielfalt sowie die Repräsentanz von Frauen in der Polizei und beim Grenzschutz, deren Fähigkeiten zudem so auszubauen sind, dass sie ihren Aufgaben bei voller Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte besser nachkommen können. Des Weiteren muss Rüstungskontrolle durch erhöhte Transparenz und verstärkte Vertrauensbildung, u.a. im Bereich von Kleinwaffen und leichten Waffen, ausgeweitet werden. Der Menschenhandel, insbesondere der Handel mit Frauen und Kindern zum Zwecke der Prostitution oder der Zwangsarbeit, ist ebenso zu bekämpfen wie Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, antimuslimische Einstellungen und Verhaltensweisen sowie andere Formen religiöser Diskriminierung. Diese und zahlreiche ähnliche „*Soft-security*“-Probleme bedrohen den Frieden und die Sicherheit in der gesamten Region. Sie können nur dann wirksam bekämpft werden, wenn die Staaten multilateral vorgehen.

Die OSZE ist auf einzigartige Weise für die Bearbeitung zahlreicher dieser Probleme geeignet, z.T. schon deshalb, weil sie sich mit ihrem umfassenden Teilnehmerkreis auf derart viele Staaten und einen solch großen Teil der nördlichen Hemisphäre erstreckt. Allein die Tatsache, dass sowohl die Vereinigten Staaten als auch Russland als auch die EU in der OSZE vertreten sind, versetzt sie in die Lage, Probleme, von denen alle drei Hauptakteure betroffen sind oder die sie umgekehrt beeinflussen, zu diskutieren, zu debattieren und manchmal auch zu lösen, ohne den Aufwand, der in einer globalen Organisation wie den VN notwendig ist, um zu einem Konsens zu gelangen.

Russland wird auf absehbare Zeit von den übrigen europäischen Institutionen ausgeschlossen bleiben und die USA haben weder Interesse an einem Beitritt zur EU noch Aussicht darauf. Fast alle genannten Themen tangieren jedoch eine oder beide der großen Mächte; beide sind praktisch von allem betroffen, was in der Region geschieht, und beide tragen die Verantwortung für zumindest einige der Probleme. Kurz: Als Teil des Problems müssen sie sich auch an dessen Lösung beteiligen. Mit all ihren Einschränkungen stellt die OSZE ein einzigartiges Forum dar, in dem diese wichtigsten Regional- und Weltmächte ihre Differenzen im multilateralen Rahmen beraten, verhandeln und bereinigen können, in einer Umgebung, in der fern vom Rampenlicht des öffentlichen Interesses Fragen behandelt werden können, bevor die Fronten sich verhärten und Probleme politisch aufgeladen werden, was sie wiederum wesentlich schwerer lösbar macht.

Die OSZE kann und sollte mehr sein als eine „Quasselbude“, aber selbst diese Funktion sollte bei der Bewertung ihrer Eignung als Forum für den Dialog zwischen den Vereinigten Staaten, Russland und Europa nicht unterschätzt werden. Auch sie kann nur durch die entschlossene Übernahme einer Führungsrolle durch die EU, Russland und insbesondere die Vereinigten Staaten wiederbelebt werden. Barack Obama sollte es bei seiner Einführung in das Amt des US-amerikanischen Präsidenten im Januar 2009 zu einer seiner Prioritäten erklären, die OSZE gemeinsam mit den Führungsspitzen Russlands und der EU auf höchster politischer Ebene zu revitalisieren; dazu sollte auch die Verpflichtung gehören, 2009, zehn Jahre nach dem letzten Gipfeltreffen der OSZE, in Athen ein Gipfeltreffen abzuhalten. Strukturelle Reformen sind zu diesem Zeitpunkt weitaus weniger wichtig als die erneute Verpflichtung der wichtigsten Teilnehmerstaaten, die normativen Grundlagen der Organisation zu bekräftigen und zu erweitern und die Einhaltung des bestehenden umfangreichen normativen *Acquis* zu verbessern.

Die OSZE muss ihre Rüstungskontrollagenda weiterentwickeln. Russland und zahlreiche andere Teilnehmerstaaten kritisieren, dass die OSZE sich fast nur noch auf die menschliche Dimension konzentriert und dabei die sicherheitspolitische Dimension vernachlässigt; sie haben insofern recht, als für die USA über viele Jahre hinweg, vor allem aber seit 2001, in der OSZE beinahe ausschließlich die Menschenrechte im Mittelpunkt standen. Umgekehrt versuchte Russland unter Putin, die menschliche Dimension der politisch-militärischen unterzuordnen und den Fokus der OSZE von umfassender Sicherheit auf politisch-militärische Sicherheit zu verengen. Die Stärke der normativen Grundlagen der OSZE besteht jedoch gerade in der ausdrücklichen Verknüpfung der Menschenrechte und anderer Aktivitäten in der menschlichen Dimension mit konkreten Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit auf allen Ebenen. Diese Verknüpfung wurde durch die Auseinandersetzungen zwischen den USA und Russland, die beide den von ihnen jeweils bevorzugten „Korb“ auf Kosten der anderen Dimensionen des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE in den Mittelpunkt stellen, weitgehend zerstört. Kernstück

des Rüstungskontrollregimes ist der KSE-Vertrag. Es ist von größter Bedeutung, dass die Parteien entweder schnellstens den bereits unterzeichneten angepassten KSE-Vertrag ratifizieren oder aber alternativ dazu Verhandlungen über den Abschluss eines aktualisierten Vertrags aufnehmen, der besser auf die heutige Situation zugeschnitten ist als auf die Bedingungen des Jahres 1999, als der angepasste KSE-Vertrag in Istanbul unterzeichnet wurde. Natürlich ist es wichtig, dass Russland seinen Istanbul Verpflichtungen nachkommt und seine Truppen aus allen Teilnehmerstaaten, die dies verlangen, abzieht; aber darum allein geht es nicht. Wichtig ist vor allem, nicht nur das Niveau konventioneller Waffen in der gesamten Region zu stabilisieren, sondern auch lokale Rivalitäten zu erfassen, die zur Anwendung von Gewalt führen könnten. Dazu muss das Anwendungsgebiet des Vertrags über die heute 30 Vertragsstaaten hinaus auf so viele der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten wie möglich ausgeweitet werden. Die Überprüfung und Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags sollte daher höchste Priorität haben und auf einem OSZE-Gipfeltreffen im Dezember 2009 abgeschlossen werden.

Schlussfolgerung

Soll die OSZE ihr in der Charta von Paris 1990 formuliertes Mandat, „in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ zu befördern, erfüllen, muss sie nicht nur ihr „*Business as usual*“ in „Nischen“-Themen, über die weitgehend Konsens herrscht, fortsetzen, sondern auch ihre normativen Grundlagen und ihr einzigartiges Tätigkeitsspektrum, die beide zusammen Sicherheit, verantwortungsbewusste Regierungsführung und Menschenrechte in einem einzigen umfassenden Rahmen miteinander verknüpfen, bekräftigen und wiederbeleben. Gelingt es ihr nicht, ihre Verpflichtung auf diese Vision zu erneuern, kann die OSZE vielleicht mit ihrem „*Business as usual*“ fortfahren – dieses „*Business*“ wird jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach an Bedeutung verlieren und diejenigen Themen, die einen hohen Stellenwert haben, würden vermutlich von anderen Institutionen übernommen. Die Vision der OSZE – ihr normativer Kern – geht jedoch tiefer und wesentlich weiter als diejenige aller andere vergleichbaren Institutionen; nur durch die Wiederentdeckung dieser Vision und die Wiederbelebung ihrer ursprünglichen Funktionen kann die OSZE den ihr zustehenden Platz als wichtiger Akteur wieder einnehmen, der in der Lage ist, einen einzigartigen und bedeutenden Beitrag zu Frieden und Sicherheit in dem großen Gebiet von „Vancouver bis Wladiwostok“ zu leisten.