

Kurt P. Tudyka

Einleitung

Das Jahrbuch behandelt drei zentrale Fragen gesamteuropäischer Sicherheitspolitik: Wie steht es um die Sicherheit des Kontinents? Was wird unternommen, um bestehende und drohende Konfliktherde zu befrieden? Welche Mittel und Einrichtungen sind dafür verfügbar? Diese Fragen lassen sich ein gut Teil beantworten, wenn man das Wirken der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) untersucht, auf die sich das Jahrbuch bezieht.

Das Jahrbuch soll die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa inmitten der Probleme zeigen, die sich aus dem Bemühen um die Verhütung von Konflikten und dem Streben nach Frieden ergeben. Das Jahrbuch beschränkt sich also nicht auf eine Berichterstattung über die Organisation oder aus der Organisation. Es will auch und vorab die ihr zur Bearbeitung übertragenen sicherheitspolitischen Felder in deren potentielltem oder faktischem Zusammenhang mit den Aufgaben der OSZE darstellen. Dabei können auch Defizite und Desiderata, Möglichkeiten, Alternativen und Perspektiven aufgezeigt werden.

So erklärt sich der dreigliedrige Aufbau des Jahrbuches: Es beginnt mit der Darstellung der gesamteuropäischen Problemlagen und der Konfliktherde im OSZE-Bereich. Daraufhin werden die Mittel beschrieben, die die Organisation zur Lösung ihrer mehrdimensionalen sicherheitspolitischen Aufgaben einsetzt. Der dritte Teil ist der Arbeitsweise ihrer Organe und den Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen gewidmet. Im Anhang sind Dokumente und Daten aufgenommen worden, die für die Benutzer des Jahrbuches von Interesse sein können.

Die europäischen Staaten haben der OSZE ein umfängliches Konzept von Sicherheit als Aufgabe zugeordnet: Sicherung des zwischen- und spezifisch auch des innerstaatlichen Friedens, Sicherung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, Sicherung der individuellen Menschen-, nationalen Minderheiten- und demokratischen Bürgerrechte in einem Raum, der von Vancouver bis Wladiwostock reicht.

Die Bedeutung solcher Aufgaben ist anerkannt und unstrittig, die Bedeutung der Leistungen der OSZE und Bedeutung der Organisation selbst sind in der Medien-Öffentlichkeit unterbelichtet. Präventiver Diplomatie - und darum geht es der OSZE heute hauptsächlich - mangelt es an spektakulären Ereignissen, was in der Natur solcher geduldiger und permanenter Tätigkeit liegt.

x

- ✗ Die dreißig Autoren und Autorinnen des Jahrbuches 1995, die sich eines bestimmten Aspekts der eingangs genannten zentralen Fragen angenommen haben, sind wissenschaftliche Analytiker, Diplomaten und Militärs. Sie haben also ein unterschiedliches Verhältnis zur Praxis und zur Reflexion über sie. Hinzu kommt, daß sie, ob als Wissenschaftler oder als Praktiker, verschiedene Sichtweisen gelernt haben. Manche neigen zu einer normativ-völkerrechtlichen Beurteilung, andere zu einer historisch-deskriptiven Schilderung, dritte zu einem empirisch-politologischen Bericht. Ein komplexes und facettenreiches Thema wie das Wirken der OSZE bedarf für seine Erfassung solch verschiedener Methoden der Untersuchung und Beschreibung.

Bei der Darstellung der Institutionen, ihrer Organe und deren Beschlüsse sowie der Akteure, ihres Verhaltens und ihrer Handlungen sollte es methodisch weniger um ihre Aufgaben, ihre Ziele oder ihre Absichten gehen. Solche Normen sind erst als Referenz für die Beurteilung des tatsächlichen Verhaltens und Handelns wichtig. Im Mittelpunkt sollte auch nicht so sehr die Beschreibung des Verfahrens und Vorgehens stehen, sondern deren Wirkung. Nicht der deklarierten oder demonstrierten sondern der implementierten Politik muß die Aufmerksamkeit der Beobachter in erster Linie gelten, die für dieses Jahrbuch schreiben. Im einzelnen müssen die Probleme methodisch auf eine Art und Weise untersucht werden, die dem Charakter des Gegenstands angemessen ist. Zu den bewährten Methoden gehören demnach Dokumenten-Analyse, Experten-Interviews und teilnehmende Beobachtung. Welche dieser Methoden jeweils zur Anwendung kommt, wird von den spezifischen Untersuchungsobjekten und dem Verhältnis der Autoren zu ihnen abhängen.

- ✗ Einige Fallstudien sollen detaillierte Kenntnisse vermitteln und darüber hinaus auch exemplarisch Einsichten in vergleichbare Situationen und auf die übergreifenden Probleme bieten.

Manche der Autoren sind eher nüchterne Pragmatiker, die sich im Rahmen der Gegebenheiten bewegen; andere visionär motivierte Kritiker der Bedingungen für einen solchen Rahmen. Die Wirklichkeit spiegelt sich auch in der Mentalität ihrer Verfasser. Alle Autoren schreiben aufgrund ihrer persönlichen Qualifikationen und Verantwortlichkeit; sie geben damit nicht zwangsläufig die Auffassungen ihrer Ämter wieder, mit denen sie verbunden sind.

- ✗ Das vorliegende Jahrbuch hat einen Doppelcharakter gemäß seinem Begriff im deutschen Sprachgebrauch. Es bietet eine Bestandsaufnahme für einen Zeitraum und es ist ein jährlich erscheinendes Periodikum. Besonders die erste Ausgabe dieses Jahrbuches, die zum zwanzigjährigen Jubiläum der Unterzeichnung der Helsinki-KSZE-Schlußakte erscheint, sollte sich nicht auf den Zeitraum des letzten Kalenderjahres beschränken.

Viele Beiträge suchen daher die jüngsten Wirksamkeiten der OSZE von ihrer Entwicklung her in der Kürze des gebotenen Umfangs darzustellen. Welche Antworten haben die Autoren auf die eingangs gestellten Fragen nach der Sicherheit des Kontinents, nach den Unternehmungen zur Befriedung bestehender und drohender Konfliktherde sowie nach den verfügbaren Mitteln und Einrichtungen?

Die Beiträge des Jahrbuchs 1995 ergeben ein Bild von Gesamteuropa, das - entgegen der von den bosnischen Ereignissen beherrschten fatalistischen oder zynischen Stimmung - nicht entmutigt.

Die Erwartungen an die "europäische Sicherheitsarchitektur" sind höher und können angesichts des in den letzten 20 Jahren eingetretenen Wandels zur Übereinstimmung der ordnungspolitischen Vorstellungen unter den Akteuren auch höher sein. Freilich das tripolare System von Helsinki I des Jahres 1975 (NATO - Warschauer Pakt - Neutrale und Nicht-Paktgebundene) hat sich 1992 in Helsinki II in ein multi-molekulares Verhältnis aufgelöst.

Auch geht es nicht mehr um Normen, sondern um ihre gemeinsame Durchsetzung im Zuge konkreter Konfliktprävention. Die Schwierigkeiten gemeinsamen Handelns sollte das durch die OSZE anvisierte Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert verringern helfen, was in der kühnen Perspektive auf eine "Europäische Sicherheitsgemeinschaft" möglich sein sollte. Der Bedarf daran, die Möglichkeiten, allerdings auch die Grenzen illustrieren anschaulich die Operationen der OSZE-Missionen in einer Reihe der Konfliktherde, die in dem Jahrbuch beschrieben werden. x

Die OSZE kann als ein "Regime von Regimen" bezeichnet werden, wenn man die Beiträge der Autoren resümiert, die die Entwicklung der Mittel, ihren Einsatz und die erreichten Wirkungen untersucht haben. Die einstigen "Körbe" der Schlußakte von Helsinki sind nicht mehr zu erkennen; sie haben verschiedenen "Dimensionen" das Feld geräumt, dabei sind auch alte Vagheiten neuen Unklarheiten gewichen. x

Die Anpassung an die Bedingungen der europäischen Verhältnisse und an die subjektiven Erwartungen der verschiedenen Akteure äußert sich in den veränderten Strukturen der OSZE und in ihren Beziehungen zu anderen konkurrierenden Organisationen und nicht zuletzt zu jenen Akteuren, die als ihre Mitglieder auch über die Zukunft der OSZE entscheiden. Wichtig ist in dem Zusammenhang, die Aufmerksamkeit auf diese Akteure des internationalen Systems zu richten und das sind aller Skepsis, Befürchtungen oder Wünschen zum Trotz hauptsächlich immer noch die Regierungen der die Welt oder Europa aufteilenden Staaten. Diese qualitative Einschränkung gilt auch für eine sich den gesellschaftlichen Interessen und individuellen Belangen wie keine andere sich öffnende intergouvernementale Organisation wie die OSZE. Sie sei, so drückte das ein alter, seit

ihren Anfängen für sie tätiger Völkerrechtler jüngst aus, immer noch nicht mehr als die Summe ihrer Mitglieder, unbeschadet ihres vertragslosen Status. Wichtig ist, daß sie nicht weniger ist auf den Feldern, die sie zu bestellen hat.

Was sind nun die Motive, Interessen, Absichten, die die Mitglieder mit der OSZE verfolgen, was führen sie im Schilde? An dieser Frage kann ein OSZE-Jahrbuch nicht vorbeigehen. Darum enthält diese erste Ausgabe Beiträge über die beiden Hauptakteure, die USA und die Russische Föderation, ferner über ein kleineres Mitgliedsland, Kanada, sowie über das Land, das der KSZE mancherlei verdankt, die Bundesrepublik Deutschland.

✗ In den folgenden Jahren sollen andere Länder behandelt werden, wobei namentlich das Interesse sich auch auf die richten sollte, deren europäischer Zusammenhang nur die OSZE konstituiert, wie die kaukasischen und zentralasiatischen Staaten. Bei den in diesem Jahrbuch behandelten Akteuren, über die drei Politologen und zwei Diplomaten geschrieben haben, fällt das unterschiedliche Interesse an der OSZE auf. Damit wird die Brüchigkeit des gemeinsamen Vielfachen der Akteure erkennbar, dessen Größe die Erfüllung der von der OSZE erwarteten Leistungen von den Beschlüssen bis zu deren Ausführung bestimmt.

✗ Die Autoren und Autorinnen stammen aus verschiedenen Mitgliedsländern der OSZE. Wenn der größere Teil aus westlichen Ländern und vor allem aus Deutschland kommt, dann sollte diese Auswahl - bei der Erstellung der ersten Ausgabe des Jahrbuches - die Übersetzungsarbeit vermeiden und damit die technische Fertigstellung des Buches erleichtern helfen. Allen Autoren und Autorinnen, die teilweise unter großem Zeitdruck ihre Arbeitskraft vertrauensvoll einem noch unbekanntem Projekt widmeten, dankt der verantwortliche Redakteur für ihre Mitarbeit besonders herzlich.

Für redaktionell wertvolle Hinweise ist auch den Angehörigen verschiedener Dienststellen zu danken, vor allem Beamten des Auswärtiges Amt und des Bundesverteidigungsministeriums, namentlich für seine Ratschläge Herrn Botschafter Günter Joetze, Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE in Wien, und den Herren Detlof von Berg und Ulrich Brandenburg vom Auswärtigen Amt in Bonn.

Anregungen, Ratschläge und Informationen des OSZE-Generalsekretariats in Wien, des OSZE-Büros in Prag und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau machten die Erarbeitung dieses Jahrbuches erst möglich. Für seine allgemeine Unterstützung der Realisierung des Jahrbuchprojektes gilt der Dank auch an dieser Stelle Herrn Botschafter Dr. Wilhelm Höynk. Für ihre geduldige Unterstützung und freundliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit dankt der verantwortli-

che Redakteur namentlich Herrn Dr. Piotr Switalski und seinen Mitarbeiterinnen, Frau Melissa Fleming und Frau Aldona Szymanski, für ihre Hilfe Frau Nadia Milanova.

Besondere Anerkennung verdienen die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des IFSH. Insbesondere Matthias Karádi, Bettina Klee, Ulrike Neureither, Heinke Peters, Ursel Schlichtung und Susanne Bund haben in vielfältigen Formen, darunter bei den Redaktions- und Übersetzungsarbeiten, entscheidend zum Gelingen des ersten OSZE-Jahrbuches beigetragen.