

*Kurt P. Tudyka*

## Von der KSZE zur OSZE: Regimewandel im Epochenwandel<sup>1</sup>

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) - wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) bis 1994 hieß - erwuchs der Periode der Entspannung im Ost-West-Verhältnis während der frühen siebziger Jahre mit dem Ziel einer friedlichen Koexistenz von ordnungspolitisch unterschiedlichen Gesellschaften. Am Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre ist die KSZE zur zentralen Arena bei dem Streben nach einer neuen politischen Ordnung für ganz Europa geworden. Heute ist ihr als OSZE die Aufgabe zuge-dacht, für Gesamteuropa die sicherheitspolitische Sphäre zu stabilisieren und regionalen desintegrativen Tendenzen vorzubeugen.

So hat und wird sich über allen Wandel hinweg an der KSZE/OSZE wie an keiner anderen Institution ablesen lassen, wie es um das ganze Europa steht: In ihren Anfängen war die KSZE eher ein Spiegelbild der Konfronation beider Supermächte in Europa. Bald hat sie wie ein Katalysator den Wandel vom schroffen Gegeneinander zur Überwindung der europäischen Teilung erleichtert. Und inzwischen ist sie zu einem auch selbstagierenden Organ geworden, das überkommene Differenzen zwischen und auch in 52 Staaten schlichten und neue Brüche verhindern kann.

Ein Rückblick auf das Wirken der KSZE in zwei Jahrzehnten seit dem 1. August 1975, als die in Helsinki versammelten Staats- und Regierungschefs von 35 europäischen und nordamerikanischen Staaten die KSZE-Schlußakte unterzeichneten, erinnert einmal an den Epochenwandel und macht zum anderen Elemente der Kontinuität bewußt. Das kann anhand der Gestalt der KSZE und an der von ihr ausgehenden Wirkung gezeigt werden: Sie ist als ein rein deklaratorisches Regime geboren worden und hat seither eine Reihe handlungsanleitender und realitätstransformierender Regime gebildet.<sup>2</sup>

Als mit der Unterzeichnung der Schlußakte 1975 eine gesamteuropäische Politik begann, die bald Helsinki-Prozeß hieß, waren diesem Ereignis schon langwierige und umstrittene Verhandlungen nicht nur seit 1973 zur unmittelbaren Vorbereitung des künftigen KSZE-Regimes, sondern seit 1970 auch zur Klärung seines Umfeldes vorausgegangen. Salopp ist das im

---

1 Der Beitrag beruht auf Notizen von Karl Birnbaum/Stockholm, die vom Verfasser ausgearbeitet und ergänzt wurden.

2 Zu dieser Regime-Terminologie: Norbert Ropers und Peter Schlotter, Regime-analyse und KSZE-Prozeß, in: Beate Kohler-Koch, Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 315-342.

"Macher-Jargon" als Tauschgeschäft und Schnüren eines großen Ost-West-Pakets und in der Sprache der Analytiker als "issue-linkage" und "Management komplexer Interdependenzen" bezeichnet worden.<sup>3</sup> Die Verhandlungen führten zu zweiseitigen Verträgen über Gewaltverzicht und Anerkennung der Unverletzlichkeit bestehender Grenzen seitens der Bundesrepublik Deutschland mit Polen, mit der Tschechoslowakei und mit der Deutschen Demokratischen Republik, sowie vor allem mit der Sowjetunion, - Resultate der damals innenpolitisch heftig befehdeten deutschen Ostpolitik zur "Befreiung vom Sonderkonflikt".<sup>4</sup> Auch gehörten in das Bündel der Verhandlungen das Vier-Mächte-Abkommen zur Regelung der Lage in und um Berlin sowie schließlich eine Vereinbarung zwischen den Supermächten zur Begrenzung der strategischen Atomwaffen (SALT I).

Diese Abmachungen schufen die notwendigen Bedingungen für die multilateralen Konsultationen der in Helsinki und in Genf tagenden Konferenz der 35 europäischen und nordamerikanischen Staaten-Verehrer, die sich zu drei Fraktionen gruppieren, als Mitglieder jeweils der beiden großen Allianzen, NATO und Warschauer Pakt, und als neun neutrale und nicht-paktgebundene Länder. Nur ein Land, Albanien, hielt sich - bis 1991 - von allen Verhandlungen fern. Die 35 Regierungsdelegationen sortierten und sammelten in drei - in der Verhandlungssprache so benannten - "Körben" die Übereinkünfte, die sie konsensual für annehmbar hielten, nämlich eine Anzahl von Grundsätzen, welche die Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten leiten sollten, Erklärungen zu Angelegenheiten der militärischen Sicherheit, zu Fragen der wirtschaftlichen, technischen und umweltpolitischen Zusammenarbeit sowie zu einer Reihe humanitärer Probleme, wie menschliche Kontakte, Austausch von Informationen und kulturelle Beziehungen. Die in der Schlußakte zusammengefaßten Übereinkünfte umfaßten also ein weites Spektrum gesamteuropäisch umstrittener Themen. Davon ausgenommen blieben Fragen der Abrüstung; da die Staaten von der Abrüstungspolitik unterschiedlich betroffen waren, war der Komplex einer Verminderung konventioneller Waffen und Streitkräfte einer nach Wien mit einem anderen Teilnehmerkreis einberufenen Konferenz über einen wechselseitigen und ausgeglichenen Truppenabbau (MBFR) überwiesen worden.

So zeigt sich von Anfang an, was sich mittlerweile als kontinuierlich erwiesen hat: Es gab und gibt starre Sonderstellungen und beharrlich vertretene Sonderinteressen einiger Akteure im gesamteuropäischen Konzert. Man hat die 35 Akteure für die Epoche vor 1989 in fünf Gruppen gegliedert: Die Supermächte, die beiden deutschen Staaten, die übrigen Allianz-

---

3 Vgl. Norbert Ropers und Peter Schlotter, a.a.O. (Anm. 2), S. 323 ff.

4 Vgl. Richard Löwenthal, Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, Stuttgart 1974, S. 79 ff.

mitglieder mit Sonderrollen, wie Frankreich und Rumänien, die übrigen Allianzmitglieder, und die neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten.<sup>5</sup> Diese Kriterien sind offensichtlich mit der Epoche, der sie entstammten, untergegangen.

Bemerkenswert ist die damals in den Prinzipien für die Entspannung erklärte Gleichberechtigung der vertrauensbildenden Maßnahmen im militärischen Bereich mit den Menschenrechtsfragen. Hier ist ein substanzieller Zusammenhang konstituiert, der bis zur Gegenwart als Grundlage für das umfassende Sicherheitskonzept der KSZE/OSZE wirkt.

Die allen europäischen Staaten offenstehende Beteiligung und Berechtigung zur Beratung und Beschlußfassung schlug sich in einem Konferenzverfahren nieder, das sich als ein Element des gesamten KSZE-Prozesses herauskristallisierte und bis zur Gegenwart im wesentlichen bewahrt blieb: das Streben nach Konsens in den Sachfragen und die Rotation in der Leitung der Gremien. Die Bewertung dieses Verfahrens spiegelte in der Phase der Konstituierung der KSZE die ordnungspolitische Divergenz zwischen den europäischen Ländern wider; es schien das einzige Verfahren zu sein, das unter diesen Umständen funktionieren konnte, und das hieß auch immer, Übereinstimmung dort zu finden, worin man nicht übereinstimmte.

Angesichts der divergierenden Interessen von Ost und West stellte die Schlußakte notwendigerweise einen Kompromiß zwischen eng und wechselseitig abhängigen Regelungen dar. Sie war nicht mehr als ein vereinbarter Verhaltenskodex, dessen politische Bedeutung größtenteils davon abhing, wie dessen Regelungen in der Praxis verwirklicht wurden. Es gab keinen Mechanismus für eine automatische oder ausgewogene Umsetzung der Verpflichtungen. Daher bestand keine Gewißheit über das Resultat von Erfolgen die aus dem KSZE-Prozeß als solchem hervorgehen würden. Eine Gewinn-und-Verlust-Rechnung erschien noch weiter kompliziert durch die verschiedenen Termine und Zeiträume der verwirklichten Regelungen oder angestrebten Veränderungen, auf die sich eine Prüfung hätte erstrecken müssen.

Das Hauptinteresse des Westens richtete sich auf Menschenrechte, die "Menschliche Dimension", und bestand aus zukunftsorientierten Regelungen der Schlußakte im humanitären Bereich; ihre Verwirklichung konnte ein zeitraubender Prozeß werden. Einige der grundlegenden Interessen der Moskauer Regierung auf der anderen Seite wurde schon befriedigt durch die bloße Unterzeichnung des Helsinki-Dokuments von 1975, in der Annahme, dadurch eine Legitimation des Status quo zu erlangen; außerdem galt das östliche Interesse den wirtschaftlichen und technologischen Beziehungen. Alle teilnehmenden Staaten betrachteten die Schlußakte als

---

5 So z.B. Ropers, Schlotter, a.a.O. (Anm. 2), S. 319 ff.

Symbol der Ost-West-Entspannung und als Instrument, das genutzt werden konnte, die negativen Folgen der Teilung Europas und Deutschlands zu vermindern.

Da die Schlußakte die Interessen der Teilnehmer korbweise ungleichgewichtig befriedigte, widersetzte sich der Westen allen, vornehmlich sowjetischen Versuchen, ständige KSZE-Institutionen zu schaffen und hielt die Option offen, den KSZE-Prozeß zu unterbrechen, wenn er für den Westen in einem Negativsaldo zu münden drohte. Eine Prüfung der vereinbarten Regelungen - und damit die Chance, zugunsten ihrer Verwirklichung Druck auf den Osten auszuüben, - konnten die in der Schlußakte vorgesehenen KSZE-Folgetreffen bieten. Sie stellten damit eine Art schwebende Institutionalisierung des Helsinki-Prozesses dar. So war damals die Helsinki-Konferenz nicht wegen des präsenten Ergebnisses, sondern wegen des Keimes, den sie für mögliche zukünftige Ergebnisse gelegt hatte, als bedeutsam geachtet und gepriesen worden. Das war ein Novum in den Ost-West-Beziehungen. Überspitzt formuliert: Das Resultat ist fast nichts, der Prozeß ist beinahe alles.

In dem Zusammenhang war es auch ein Novum, daß die Beteiligten, vor allem die westlichen, alles vermieden hatten, was nach konventionellem Verständnis Verhandlungsergebnis und Erklärungen als völkerrechtliche Regelungen hätte erscheinen lassen können, und daß sie damit gar nicht unzufrieden waren. Bei dieser - unter den damaligen Umständen einzig möglichen - Form politisch geltender Übereinkünfte ist es ebenso geblieben wie bei ihrer Bewertung als sinnvoll, weil umstandslos und wirkungsvoll erachtet. Auch das ist bis heute ein Element der Kontinuität im Helsinki-Prozeß.

Obwohl das in Helsinki erreichte Ergebnis in der Öffentlichkeit der beteiligten Staaten mehrheitlich als ein weiterer Schritt hinweg von der Periode des Kalten Krieges gewertet wurde, mangelte es nicht an skeptischen, kritischen und ablehnenden Reaktionen auf die Anfänge der KSZE. Die konservative innenpolitische Opposition in Deutschland befürchtete eine Erschwerung des Selbstbestimmungsrechts für die Deutschen, neuen Konfliktstoff infolge gegensätzlicher Auslegung der Schlußakte, eine Täuschung über die wahre Sicherheitslage oder eine Instrumentalisierung der KSZE zur Durchsetzung langfristiger sowjetischer Ziele.<sup>6</sup> Noch bevor der Gegenstand solcher Befürchtungen in Gestalt des Warschauer Paktes fünfzehn Jahre später unterging, hatte sich das Meinungsbild der damaligen deutschen Opposition gewandelt.

Auch unter Friedensforschern mischten sich in die von der Entspannungsperiode beflügelten Hoffnungen auf Abrüstung und kooperative Sicher-

---

6 Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag, 25. Juli 1975.

heit vereinzelt Bedenken, beispielsweise daß der Helsinki-Prozeß nur der internationalen Systemstabilisierung diene.<sup>7</sup> Auch diese Meinung erwies sich angesichts der gesellschaftlichen Wirkung von "Helsinki" zumindest in den ostmitteleuropäischen Ländern als Fehlurteil. In der westlichen Friedensbewegung gewann "Helsinki" sogar einen Sympathiewert und galt als eine europäische Friedensperspektive.

Die KSZE gab nicht nur einen Anstoß zur kontroversen Meinungsbildung über die durch sie bewirkten Veränderungen im Ost-West-Verhältnis, sondern begründete direkt Veränderungen bestimmter Lebensverhältnissen. "Helsinki" ist bald zum Symbol für das Wirken von Dissidenten und nichtgouvernementaler Aktionsgruppen geworden und geblieben, die sich unter Berufung auf die Schlußakte für deren Verwirklichung einsetzten. Es entstanden Bürgerrechtsbewegungen; ein Strom von Ausreisewilligen beantragte entsprechende Genehmigungen, vor allem jüdische und deutschstämmige Staatsbürger osteuropäischer Länder. Die Regierungen der betroffenen Staaten reagierten darauf überwiegend repressiv.

Am Ende der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre schien der Helsinki-Prozeß, kaum begonnen, schon am Ende angelangt zu sein. Den Grund bildete zunächst das restriktive Verhalten der osteuropäischen Staaten in den Fragen, die der dritte Korb der Schlußakte enthielt: Auswanderung, Reiseverkehr, Familienzusammenführung und -besuche, Eheschließungen, Arbeitsbedingungen für Journalisten, öffentlicher Verkauf westlicher Zeitungen. Auch die Ankündigung, die Einladung und der Besuch von Manövern im Rahmen der vertrauensbildenden Maßnahmen hatten nicht den Grad an Effektivität erreicht, den man im Westen aufgrund der Vereinbarungen des ersten Korbes erhofft hatte. Unter solchen Bedingungen dauerte ein Vorbereitungstreffen, das nur zur Festlegung der Tagesordnung für das 1977 anberaumte erste Folgetreffen stattfand, allein acht Wochen. Ein solches Folgetreffen eröffnete den Zugang zu einem allerdings bislang unerforschten Terrain: Es sollte zum einen die Erfüllung der Schlußakte überprüfen und zum andern weitere Vorschläge für den Entspannungsprozeß machen.

Im "Abschließenden Dokument" des Belgrader Folgetreffens, das relativ kurz von Oktober 1977 bis März 1978 dauerte, erklärten die KSZE-Teilnehmer unverblümt "aufgetretene Schwierigkeiten und Hindernisse"<sup>8</sup> und "unterschiedliche Auffassungen über den bisher erreichten Grad der Durchführung der Schlußakte".<sup>9</sup> Man hatte weder in der Beurteilung des bisherigen KSZE-Prozesses noch über Vorschläge zu seiner Fortführung

---

7 Vgl. die Erwägungen in: Friedensanalysen "Entspannungspolitik" 9/1979, S. 9-13.

8 Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.1, S. 1.

9 Ebenda, S. 2.

übereingestimmt. Gleichwohl wurde für 1980 zu einem erneuten Treffen und damit zu einer Fortsetzung des multilateralen Prozesses und zu drei Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen nach Montreux, über wissenschaftliche Kooperation nach Bonn und über Mittelmeer-Fragen nach Valletta eingeladen. Die letzte Übereinkunft hatte ein Kleinststaat, Malta, abgetrotzt, dessen Delegation ursprünglich noch mehr wollte, nämlich eine Beratung von sicherheitspolitischen Fragen im Mittelmeerraum unter Einbeziehung Israels und der arabischen Staaten, ein Begehren, das die anderen teilnehmenden Staaten angesichts der Überforderung mit den innereuropäischen Sicherheitsproblemen zurückwiesen. Gleichwohl hatte ein Kleinststaat die anderen Teilnehmer so lange mit seiner Zustimmung zum Konferenzdokument hinhalten können, bis sie ihm hinlänglich entgegengekommen waren. Im Hinblick auf das Belgrader Treffen insgesamt schwankten die Urteile vom "Fehlschlag" bis zum "bedeutungsvollen Minimum".<sup>10</sup>

Das nächste Folgetreffen der KSZE-Staaten begann zwar wie verabredet im November 1980 in Madrid, doch hatte man sich trotz zweimonatiger Vorgespräche und zuletzt sogar einem "Anhalten der Uhren" nicht auf die Tagesordnung einigen können. Wieder ging der Streit zwischen West und Ost um das Ausmaß des retrospektiven und des prospektiven Teils der Beratungen: Implementierungs- versus Planungsdebatte. So turbulent, wie die Konferenz begann, so verlief und endete sie: erst drei Jahre später, im September 1983, nach mehreren Unterbrechungen für "Denkpausen" mit einem "Abschließenden Dokument", in dem gleich zu Beginn die "Verschlechterung der internationalen Lage" seit dem Belgrader Treffen festgestellt wurde. In den weiteren Ausführungen war die Rede von "gegenständlichen Auffassungen", von "Besorgnis angesichts der ernsthaften Mängel bei der Durchführung" und "kritischer Einschätzung ... über die Anwendung und Achtung" der Schlußakte, "ernsthafte Verletzung dieser Prinzipien", "Besorgnis über den fortdauernden Mangel an Vertrauen zwischen den Teilnehmern".<sup>11</sup>

Für solche Charakterisierungen bestand angesichts der Voraussetzungen, der äußeren Umstände und des Verlaufs des Madrider Treffens Grund genug. Die Invasion der UdSSR in Afghanistan, ihr Engagement in Angola, die Verbannung des sowjetischen Menschenrechtlers Andrej Sacharow gaben schon zu Beginn der Konferenz vor allem der Vertretung der USA eine Fülle von Gründen zu Vorhaltungen an die UdSSR. Die westliche Staatengruppe beschwor die "unteilbare Sicherheit" und beklagte die Ver-

---

10 Zit. n. Harald Rüdtenklau, Die KSZE-Folgekonferenz von Madrid, in: Die internationale Politik 1981/82, S. 105; zum Verlauf von Belgrad: Jürgen Nötzold, Die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad, in: Die internationale Politik 1977/78, S. 113 ff.

11 Fastenrath, a.a.O. (Anm. 8), Kap. B.2, S. 2-3.

letzung der Bürger- und Menschenrechte. Die Vertreter der östlichen Staaten, voran die der UdSSR, interpretierten den afghanischen Krieg anders, sprachen von einer "Teilbarkeit der Entspannung" und beharrten auf ihrer Forderung nach einer Konferenz für das "Recht auf Leben", "das Menschenrecht Nummer eins" - europäische Abrüstung. Während der Sitzungsperiode sorgten das Verbot der polnischen Solidarnosc-Bewegung und die Verhängung des Kriegsrechts in Polen für weitere Aufregung, und vor dem formellen Ende brachte der Abschluß eines südkoreanischen Verkehrsflugzeuges, das den sowjetischen Luftraum verletzt hatte, ein weiteres Ereignis, das den KSZE-Prozeß endgültig aus seiner Bahn zu werfen drohte. Die Geschehnisse veranlaßten vor allem die beiden Supermächte zu einem solch konfrontativen Verhalten, daß der Abbruch der Verhandlungen und damit das wahrscheinliche Ende des Helsinki-Prozesses nahe schien.

In dieser Phase versuchten die europäischen Staaten, negative Rückwirkungen der Spannung zwischen den Supermächten auf Europa zu vermeiden oder wenigstens zu vermindern. Die Europäer nutzten die KSZE in Madrid, um das Thema konventionelle Rüstungskontrolle auf die Tagesordnung zu setzen, zu einem Zeitpunkt also, als die USA und die Sowjetunion der Versuchung erlagen, die KSZE zum Austragungsort ihrer außenpolitischen Gegensätze zu instrumentalisieren. Alle KSZE-Staaten verständigten sich schließlich darauf, eine Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen für 1984 nach Stockholm einzu-berufen. Ferner beraumten sie weitere Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten in Ottawa und über die friedliche Regelung von Streiffällen in Athen an. Das nächste KSZE-Folgetreffen sollte 1986 in Wien stattfinden.

Als Mitte der achtziger Jahre mit der Aktivität des neuen Generalsekretärs der KPdSU, Michael Gorbatschows, sich die Ost-West-Beziehungen grundlegend zu verändern begannen, setzte für die KSZE eine Entwicklung ein, die innerhalb der nächsten zehn Jahre zu einer reichen Regime-Entfaltung führen sollte. Das von Gorbatschow propagierte "neue Denken" hatte auch direkte Folgen für den KSZE-Prozeß. Das erwies sich schon bei den Rüstungskontroll-Verhandlungen, die im September 1986 zu der Stockholmer Übereinkunft über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) führten, der ersten größeren Errungenschaft in der europäischen Rüstungskontrollpolitik.

Der Erfolg im Bereich des ersten Korbes und die demonstrative Flexibilität der sowjetischen Politik unter Gorbatschow veranlaßte den Westen, größere Fortschritte für den dritten Korb der Schlußakte zu fordern, um ein Gleichgewicht in der ursprünglichen Vereinbarung über das Helsinki-Dokument wiederherzustellen. Diese Bemühungen wurden durch die

Neutralen unterstützt und führten zu einem Durchbruch während des Wiener Folgetreffens, das von 1986 bis 1989 währte. Dessen Schlußdokument<sup>12</sup> war das bislang umfanglichste; es unterschied sich in vielfältiger Weise, auch im Tenor von den beiden vorangegangenen Dokumenten: Die Teilnehmerstaaten konstatierten jetzt "günstige Entwicklungen in der internationalen Lage seit Abschluß des Madrider Treffens 1983", und "wesentliche Fortschritte". Dennoch gab es auch noch "schwerwiegende Mängel bei der Durchführung" der Schlußakte und des Madrider Dokuments anzumerken, was auf die Lage in einem Land, Rumänien, zielte.

Das Wiener "Abschließende Dokument" wollte eine Reihe von Regimen über Fragen des dritten Korbes begründen helfen. Für Reisende, Familienmitglieder, Journalisten, Gläubige - zum ersten Mal - und andere Personengruppen eröffneten ausführliche Regelungen neue, bislang unerhörte Freiheiten zu Beginn eines Jahres 1989, an dessen Ende sie schon durch den fundamentalen Wandel der politischen Verhältnisse in den östlichen Staaten weitgehend zu Makulatur wurden. Als Anfang 1989 das Wiener Dokument verabschiedet wurde, war die europäische Wende noch nicht voraussehbar, so daß der Helsinki-Prozeß zumindest formell seinen gewohnten Fortgang nahm. Die Regimebildung wurde in Angriff genommen. So wurde zu einer Konferenz über die menschliche Dimension in den Jahren 1989 bis 1991 mit Treffen in Paris, Kopenhagen und - ein Entgegenkommen des Westens - nach Moskau und zu einer Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit 1990 nach Bonn, sowie vor allem zum nächsten KSZE-Hauptfolgetreffen 1992 wieder nach Helsinki geladen.

Als im März und April 1990 die Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Bonn stattfand, hatte sich die politische Lage in Europa schon in einem vorher unvorstellbaren Maße verändert. Den eingetretenen Wandel dokumentierten auch die Formulierungen des Bonner Schlußdokuments, mit denen ein Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft abgelegt wurde. Was hiermit als wirtschaftliche Regime proklamiert wurde, war ungewollt auch ein Nachruf auf die eigene KSZE-Aufgabe für ein Feld, das umgewandelt als Feld der Transformation in der folgenden Zeit bis heute die Gruppe der 24, die EG/ Europäische Union, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, das GATT/WTO, die ECE und andere mehr für ihre Operationen in Anspruch genommen haben.

Als das bipolare System mit der Auflösung des Warschauer Paktes und schließlich mit dem Zerfall der Sowjetunion endete, waren die europäischen Regierungen mit der Aufgabe konfrontiert, Strukturen zu schaffen, die die Lücke auffüllen konnten, die in Osteuropa entstanden war und die helfen könnten, Gesamteuropa zu stabilisieren. Im großen und ganzen gab

---

12 Ebenda, Kap. B.3.

es dazu drei unterschiedliche Vorstellungen: Ausweitung der westlichen Organisation nach Osten, Bildung gesamteuropäischer Institutionen oder eine Mischung der beiden Optionen. Die KSZE mit ihrer Mitgliedschaft aller Betroffenen und ihrer breiten Aufgabenstellung bot sich 1990 als Forum zumindest zur Erörterung dieser Fragen an.

Es gab endlich gute Gründe, nicht bis zum geplanten Helsinki-Hauptfolgetreffen im Jahre 1992 abzuwarten, sondern ein Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten abzuhalten, das auf Einladung des französischen Präsidenten im November 1990 in Paris stattfand. Die "Charta von Paris für ein neues Europa", die dort verabschiedet wurde, rückte die KSZE ins Rampenlicht der europäischen Politik, erhob sie jedoch nicht zur wichtigsten europäischen Institution. Die Charta begann unter der Überschrift "Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Freiheit" mit einer Art Präambel, die verkündete: "Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder." Dann folgte eine erneute Beschwörung der zehn Prinzipien der Helsinker Schlußakte und das Versprechen der "vollen Verwirklichung aller KSZE-Verpflichtungen".<sup>13</sup>

Diese Deklaration muß rückblickend beklemmend anmuten, wenn man bedenkt, wer alles fünfzehn Jahre früher, 1975 in Helsinki, jene "zehn Gebote" der KSZE-Schlußakte zu befolgen gelobt hatte, und wie sie im internationalen Zusammenleben offenbar sehr unterschiedlichen Herrschern dienen konnte. Hier bietet sich also ein paradoxes Element von Kontinuität, dessen Bedeutung und Gültigkeit jedoch erst als Erfahrungswert in den betreffenden Gesellschaften selbst feststellbar ist.

Dagegen wiesen die Strukturen und Institutionen, die in Paris beschlossen wurden, auf eine neue Qualität für den KSZE-Prozeß hin: Rat der Außenminister, Ausschuß hoher Beamter, Sekretariat, Konfliktverhütungszentrum, Büro für freie Wahlen. Die westlichen Länder - zu guter letzt auch die USA - hatten sich bereit gefunden, die KSZE mit einem moderaten Gerüst von Institutionen auszustatten. Die aufgrund der Pariser Charta beschlossenen und geschaffenen Institutionen wurden 1992 während der Helsinki-II-Konferenz und bei den Treffen der Außenminister in Berlin, Prag, Stockholm und Rom sowie noch 1994 beim Budapester Gipfel gestärkt, ergänzt und vermehrt.

So hat die OSZE eine Vielzahl von inhaltlich verschiedenen, differenzier-ten und unterschiedlich wirksamen Regimen initiiert. Dazu gehören die Streitbelegungs-Regime, ein Frühwarn-Regime, ein Rüstungskontrollre-

---

13 Ebenda, A.2, S. 1.

gime, ein militärische Aktivitäten überwachendes Regime, ein Menschenrechtsregime und ein eigenes Regime für nationale Minderheiten.

Inzwischen gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die OSZE institutionell weiter zu stärken, ohne sie zu einem großen Apparat aufzublähen; die Beispiele anderer internationaler Organisationen in und außerhalb Europas wirken abschreckend.

Manche Beobachter bemerkten, daß etwaige Initiativen der OSZE von der Konfliktodynamik überholt würden. Die Probleme seien so komplex, daß sie allerdings von keiner internationalen Organisation bewältigt wurden und bewältigbar seien; zum ändern ließe sich der herkömmliche, auf langfristige, inkrementalistische Wirkungen angelegte OSZE-Prozeß der kleinen Schritte durch Verständigung über staatliche Verhaltensregeln für das Versagen gegenüber plötzlichen Anforderungen einer kurzfristig erforderlichen Konfliktbeherrschung verantwortlich machen. Als Reaktion auf die aktuellen Spannungsfelder würden Institutionen und Krisenmechanismen geschaffen, ohne daß diese schon aktionsfähig seien und die Kompetenzen hätten, die sie erst wirksam machen würden. Als Ausweg wird der weitere Ausbau der OSZE angesehen und eingefordert, von der Einrichtung eines OSZE-Sicherheitsrates bis zum Aufbau eines regionalen Netzwerkes friedlicher Streitbeilegung.

In der Pariser Charta erklärten die Unterzeichnerstaaten auch, daß sie eine *"stärkere strukturierte Zusammenarbeit zwischen allen Teilnehmerstaaten in Sicherheitsfragen in Aussicht nehmen"*. Ferner hatte der deutsche Außenminister wiederholt angeregt, einen KSZE-Sicherheitsrat und KSZE-Friedenstruppen zu schaffen.<sup>14</sup> Doch das Berliner Außenministertreffen im Jahre 1991 und das Helsinki-Treffen der KSZE-Staats- und Regierungschefs im Jahre 1992 zeigten, daß die Aufgaben der KSZE/OSZE sich auf Konsultation und Kooperation, Konfliktvermeidung, friedliche Streitschlichtung, eventuell auch ergänzt um Abrüstung und Rüstungskontrolle erstrecken würden. Ansätze zu militärisch garantierter Sicherheit für die einzelnen Mitgliedstaaten weisen die Perspektiven für die OSZE nicht auf.

Die KSZE war vor 1990 eine normsetzende, wiederholt zusammentretende Diplomaten-Versammlung der östlichen, westlichen und neutralen Staaten. Sie sollte die Ost-West-Konfrontation mildern und Verhaltensregeln formulieren, den politischen Dialog ermöglichen, der Menschlichen Dimension in einem zivilisierten Staatsverhältnis Raum geben, die bestehende militärische Lage transparent im Sinne von Vertrauensbildung machen. Früher lauteten Schlüsselworte für die KSZE-Analyse "Prozeßdiplomatie" und "gemeinsame Sicherheit", nach 1990 sind "präventive Di-

---

14 Rede vor dem Bundestag, September 1991.

plomatie" und "kooperative Sicherheit" zu kategorialen Begriffen in der (Fremd- und Selbst-)Darstellung der KSZE geworden.

Präventive Diplomatie oder Konfliktverhütung sind Begriffe, die enger und weiter gefaßt werden können, und die demnach verschiedenartige Bereiche umfassen können. Seit 1990 und vor allem seit 1992 haben sich diese Begriffe analog zum umfänglichen Konzept von Sicherheit ausgeweitet; eine klare Abgrenzung oder Differenzierung ist bisher nicht erkennbar, vielleicht in der Praxis nicht notwendig. Im OSZE-Zusammenhang fallen unter anderen darunter die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, das Frühwarnsystem, die Missionen, die Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, die vereinbarten, doch bislang kaum beanspruchten "Mechanismen", eventuell die sogenannten "runden Tische", (obwohl diese als Instrument der Konfliktbeilegung errichtet wurden). Es läßt sich auch eine Entfaltung von Basisbewegungen als Transmissionsriemen für OSZE-Normen, "citizen diplomacy", "transnationale Mediationsprojekte" und damit die Sozialisationsfunktion aktiver Konfliktverhütung für die "Zivilgesellschaft" einbeziehen. Als Vorhaben der mittel- und langfristigen Konfliktverhütung können Transformationshilfen für Demokratie, Minderheitenrechte und Rechtsstaat gelten, wie sie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, das Wirtschaftsforum oder die übrigen Foren, Expertentreffen und Seminare der OSZE leisten. Nicht zuletzt könnten so auch makrosoziale, finanzielle, ökonomische und technische Transformationshilfen zumindest analytisch - eingereiht werden; das ist eine Tätigkeit, die namens der OSZE heute nur marginal ausgeübt wird. Eine solche Erweiterung des Begriffs von Konfliktverhütung auf gesellschaftliche Prozesse und Gruppen überführt ihn in einen Terminus mit positivem Inhalt: Integration.

Heute stellen sich die Fragen nach Ablösung oder Ersatz, Überlappung bzw. Aufgabenteilung sowie Ergänzung und Zuordnung der betreffenden Organisationen. Ein Grundproblem dieser Beziehungen bildet die Doppelmitgliedschaft nur jeweils einiger Staaten in der KSZE und in den anderen Organisationen. Eine solche diskriminierende Asymmetrie schafft a priori Spannungen zwischen den Mitgliedern. Konkret geht es dabei immer um die Kompetenzzuweisung für jeweils unterschiedliche europäische Politikfelder.

Das Verhältnis zwischen der OSZE und ihren Mitgliedern hat sich von einer stabilen, überschaubaren und berechenbaren Struktur zu einem fluktuierenden Prozeß verändert. Früher wurden die Teilnehmer der KSZE nach Gesichtspunkten ihrer Lagerzugehörigkeit und militärischen Stärke unterschieden. Inzwischen ist die aus der Gründerzeit überkommene Aufteilung in sozialistische, westliche und neutrale Staaten zwar unter-

gegangen, doch die Potentiale haften im großen und ganzen den Mitgliedern dieser Staatengesellschaft noch an, eine Tatsache, die sie jenseits der formalen Gleichheit nicht nur unterscheidbar macht, sondern auch ihr Verhältnis zur OSZE bestimmt. Das gilt vor allem für die extremen Pole, einerseits USA und Rußland, denen die OSZE manchmal auch lästig zu sein scheint, und andererseits für die sehr kleinen und schwachen Staaten, denen die OSZE ein Forum der Wirkungsmöglichkeit bietet.

Die zentrale Frage an nationalstaatliche Regierungen ist, ob und inwieweit sie sich kooperativ verhalten und kollektiven Beschlüssen verbindlich fügen oder ob sie weiterhin auf der Möglichkeit zu selbständiger Politik beharren wollen. Formell heißt das, welches Maß an "Einmischung" sie einer zentralen, übernationalen Instanz zugestehen wollen, und welche Regime sie wünschen. Allerdings ist der sachliche Zwang, die politische Einsicht und die Bereitschaft unter den Mitgliederstaaten der OSZE von vornherein verschieden ausgeprägt, analog ihrer unterschiedlichen Ressourcen und Abhängigkeiten.

Gleichwohl gibt es, von einer gesamteuropäischen Warte auf den erweiterten Kontinent und seine transatlantischen "Filialen" geblickt, keine Alternative zur OSZE. Die OSZE steht nicht vor der Frage: Erweiterung oder Vertiefung; sie bedarf nur der Vertiefung.