

Adam Daniel Rotfeld

Die OSZE: Von der Menschlichen Dimension zur Präventiven Diplomatie¹

Einleitung

Im Europa nach dem Ende des Kalten Krieges sind es nicht die Beziehungen zwischen den Staaten, sondern vielmehr die innerstaatlichen Entwicklungen, und insbesondere die massenhaften Verletzungen der Menschenrechte und der kollektiven Rechte nationaler, ethnischer und religiöser Gruppen, welche die Hauptursachen für Konflikte darstellen. Die Strukturen der OSZE scheinen geeigneter zu sein als die der NATO oder der Westeuropäischen Union (WEU), um derartige Konflikte zu lösen. In der Vergangenheit (1975-89) spielte die KSZE eine wichtige Rolle bei der Veränderung der Beziehungen zwischen Ost und West. Sie trug dazu bei, die Trennung zwischen den Machtblöcken zu überwinden und die große Bedeutung der Menschlichen Dimension, insbesondere der Respektierung der individuellen Menschenrechte sowie den "freien Fluß von Personen, Informationen und Ideen" zu fördern. Nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-91) war die KSZE ein unersetzliches und einzigartiges Forum für den Abschluß bisher nicht vorhandener Abkommen über Rüstungskontrolle und militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Damals wurden die Abkommen über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), die Dokumente über die dritte Generation vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBMs), der Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies) und weitere Vereinbarungen getroffen, wodurch das Konzept militärischer Offenheit, Transparenz und Vorhersehbarkeit in angewandte Politik unter den 53 Mitgliedstaaten umgesetzt wurde.

1 Der vorliegende Text beruht auf Analysen des Autors, abgedruckt in den SIPRI Yearbooks 1991-95; Adam D. Rotfeld, *New Security Structures in Europe: Concepts, Proposals and Decisions*, SIPRI Yearbook 1991: *World Armaments and Disarmament*, Oxford 1991, S. 585-610; *European Security Structures in Transition*, SIPRI Yearbook 1992: *World Armaments and Disarmament*, Oxford 1992, S. 563-582; *The CSCC towards a Security Organization*, SIPRI Yearbook 1993: *World Armaments and Disarmament*, Oxford 1993, S. 171-218; *Europe towards a New Regional Security Regime*, SIPRI Yearbook 1994, Oxford 1994, S. 205-237; *Europe: the Multilateral Security Process*, SIPRI Yearbook 1995: *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, i.E. In diesem Text wird der Helsinki-Prozeß von Beginn an behandelt. Der Begriff "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)" wird nur für den Zeitraum seit dem 1. Januar 1995 benutzt.

Die Diskussion über die Zukunft der OSZE konzentriert sich seit einiger Zeit auf die Rolle und den Stellenwert der europäischen Sicherheitsinstitutionen und -strukturen und ihrer wechselseitigen Beziehungen.² Vormals war der Zugang zu diesem Prozeß ein anderer. Folgende Elemente werden in der Regel als Hauptmerkmale des KSZE-Prozesses betrachtet:³

- Erstens hatten der in Helsinki eingeleitete Prozeß und die in diesem Rahmen angenommenen Entscheidungen keinen rechtlichen, sondern politischen Charakter.
- Zweitens sollten die Folgetreffen sicherstellen, daß der Helsinki-Prozeß ohne Institutionalisierung oder neue organisatorische Strukturen, fortgesetzt wurde.⁴
- Drittens war der KSZE-Prozeß eine Einrichtung außerhalb der Blöcke, da an den Konferenzen ausschließlich Staaten, nicht Organisationen oder militärische Allianzen teilnahmen.⁵
- Viertens wurde der demokratische Charakter des Prozesses durch zwei Verfahrensregeln sichergestellt, nämlich: a) "Alle Teilnehmerstaaten beteiligen sich an der Konferenz als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit";⁶ b) "Die Beschlüsse der Konferenz werden in Konsens gefaßt".⁷
- Fünftens wurde der gesamteuropäische Charakter durch folgende Elemente bestimmt: a) alle europäischen Staaten (außer Albanien) sowie die Vereinigten Staaten und Kanada nahmen an der KSZE teil; b) alle ihre Maßnahmen betrafen Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.⁸
- Sechstens war der Umfang der KSZE-Maßnahmen umfassend (drei "Körbe") und bezog sich auf alle Gebiete der Beziehungen zwischen

2 Vgl. ausführlicher Adam D. Rotfeld, *New Security Structures in Europe*, a.a.O. (Anm.1), S. 585-615; ders., *European Security Structures in Transition*, a.a.O. (Anm.1), S. 563-582.

3 Vgl. auch L. Acimovic, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn 1981, S. 139-172; Adam D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczenstwa in statu nascendi*, Warschau 1990, S. 85-108; Lehne, Stefan, *The Vienna Meeting of the CSCE 1986-1989: A Turning Point in East-West Relations*, Boulder 1991, S. 3-15.

4 Adam D. Rotfeld, *Follow-up to the Conference, Forms of Co-operation after the CSCE*, in: ders. (ed.), *The CSCE - A Polish View*, Warschau 1976, S. 221-270.

5 Schlußempfehlungen der Helsinki Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, in: Ulrich Fastenrath, (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.O, S. 14f.

6 Ebenda.

7 Ebenda, S. 15.

8 Ebenso erstreckt sich das Anwendungsgebiet für die VSBMs auf "ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum". Vgl. Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. B.2.

den Staaten; die Teilnehmerstaaten maßen jedoch der "Menschlichen Dimension der KSZE" größtes Gewicht bei - Menschenrechten und "Korb III". Militärische Sicherheitsaspekte des Helsinkiprozesses (außer VSBMs) waren nicht von zentraler Bedeutung; gleichermaßen ging das Thema eines europäischen Systems der friedlichen Streitbeilegung nicht über akademische Betrachtungen hinaus;⁹

- Siebtens war der in der Schlußakte von Helsinki beschlossene und übernommene "Prinzipien-Dekalog" ein Eckpfeiler des Helsinkiprozesses. Gleichzeitig wurde betont, daß die "Bedeutung der Durchführung aller Bestimmungen und die Achtung aller Prinzipien der Schlußakte durch jeden von ihnen wesentlich für die Entwicklung dieses Prozesses sei".¹⁰

Darüber hinaus wurde die Schlußakte als Ausgleich der Interessen der drei Staatengruppen gewertet - die Mitglieder der beiden politisch-militärischen Gruppierungen (NATO und WVO) und die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten. Vereinfacht ausgedrückt sind diese Interessen auf zwei Aspekte zu reduzieren: Der Osten strebte nach Legitimation und Stärkung des territorialen und politischen Status quo durch die sogenannten territorialen Prinzipien (Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität) sowie die Grundsätze der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Der Westen versuchte, die Ausweitung der Rechte und Freiheiten des Einzelnen sowie die Liberalisierung des Systems im Osten zu erreichen. Diese Interessen drückten sich in drei Prinzipien aus - Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten - einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit (VII), Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker (VIII) und Zusammenarbeit zwischen den Staaten (IX). Entsprechend glaubten die westlichen Staaten, daß es ihnen gelungen sei, durch die Grundsatzerklärung zu bestätigen, daß z.B. nicht nur Regierungen, Institutionen und Organisationen, sondern auch "Personen eine relevante und positive Rolle zukommt, zur Erreichung dieser Ziele ihrer Zusammenarbeit beizutragen".¹¹

Insgesamt gesehen war die KSZE für die Politik der NATO-Staaten und insbesondere für die der USA eher ein Instrument öffentlicher Diplomatie als ein wichtiger Bestandteil ihrer Sicherheitspolitik. Die Forderungen wurden an die "andere Seite" gerichtet; bei der Gewährleistung

9 Dies wird auch in den KSZE-Dokumenten und Ergebnissen der Expertentreffen zur Friedlichen Streitbeilegung in Montreux (1978) und Athen (1984) aufgeführt, abgedruckt in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. J.1 u. J.4.

10 Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens, Madrid, 6. September 1983, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. B.2, S. 1.

11 Schlußakte von Helsinki, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.1, S. 9.

der nationalen Sicherheit spielten die KSZE-Bestimmungen bis 1990 keine Rolle. Das Ende des Kalten Krieges, das Verschwinden der Teilung zwischen Ost und West und die Annahme eines Systems gemeinsamer Werte veränderten tiefgreifend die Perspektiven, Funktionen und die Rolle des KSZE-Prozesses. Die in Helsinki, Madrid und Wien angenommenen Bestimmungen hatten den Rahmen und die Grenzen der Konfrontation abgesteckt. Jetzt waren die Erwartungen bezüglich des Helsinkiprozesses vollständig andere. Die Situation erfuhr eine derartige Wandlung, daß beides - die fundamentalen Ziele und die Mittel zu ihrer Durchführung - von Grund auf neu bewertet und geändert werden mußten.

Die 1990-94 geschaffenen KSZE/OSZE-Strukturen illustrieren den Wunsch, vorhandene Instrumente anzupassen, um neuen Herausforderungen gewachsen zu sein. Diese Strukturen wurden jedoch von den Ereignissen überholt. Die wichtigste Veränderung bezog sich auf die Tatsache, daß im KSZE-Gebiet mehr als ein Dutzend neuer Akteure entstanden sind. Die übrigen Sowjetrepubliken taten es den Baltischen Staaten gleich, die - nachdem sie ihre Unabhängigkeit erklärt hatten - international anerkannt wurden. Aufgrund einer Entscheidung der Zweiten KSZE-Ministerratskonferenz¹² und nach der Aufnahme Estlands, Lettlands und Litauens, erhielten folgende weitere Staaten den Mitgliederstatus: Armenien, Aserbaidshan, Weißrußland, Kasachstan, Kirgisien, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan.¹³

Die Erweiterung der Teilnehmerzahl am Helsinkiprozeß war außerdem begleitet von einer erheblichen Ausweitung der Aufgaben. Das neue Sicherheits- und Stabilitätskonzept der KSZE beinhaltete Menschenrechte, politische, militärische, wirtschaftliche und ökologische Elemente. Die wichtige neue Rolle des Helsinkiprozesses bestand in der Förderung der

12 Dieser Entscheidung ging die Empfehlung des 6. Treffens des Ausschusses Hoher Beamter voraus, daß die an einer Aufnahme in die KSZE interessierten Staaten eine schriftliche Bestätigung abgeben sollten, daß sie der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris für ein Neues Europa und alle anderen Dokumente der KSZE zustimmen. Siehe Journal Nr. 1 (Prag, 27. Januar 1992). Sie vereinbarten ebenfalls: a) alle Bestimmungen des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und eine Vereinbarung, daß das geographische Anwendungsgebiet so bald wie möglich überprüft werden müsse, um die volle Wirkung der Regeln über Offenheit, Vorhersehbarkeit und Konfliktverhütung auf ihren Gebieten sicherzustellen. Die spezifischen Bestimmungen werden im Wiener Dokument von 1992 aufgenommen. Die Regierungen der neuen Staaten unterstützen auch die Forderung nach schnellem Inkrafttreten des Vertrags über Konventionelle Abrüstung in Europa'. Siehe Draft letter of accession to the CSCE, Journal Nr. 1 (Prag, 27. Januar 1992), Anhang 2. Die Beitrittsbriefe wurden im Journal Nr. 1 (30. Januar 1992) über das Zweite Treffen des KSZE-Ministerrats veröffentlicht.

13 Georgien, der letzte post-kommunistische Staat, der Teilnehmerstaat der KSZE wurde, trat am 24. März 1992 während der Folgekonferenz in Helsinki bei.

demokratischen Entwicklung und darin, die Mitgliedstaaten voll in das Netzwerk gemeinsamer KSZE-Werte einzubinden.

Die Übernahme von Themen aus "Korb III" der Schlußakte von Helsinki, "Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen" (menschliche Kontakte, Informationen, Kultur und Bildung), kombiniert mit den Prinzipien der Sicherheit bildete von 1975 bis 1990 die Einmaligkeit des KSZE-Prozesses und half, die damals noch vorhandene Ost-West-Teilung zu überwinden. Das Ende des Kalten Krieges, das durch die Entscheidungen¹⁴ des Gipfeltreffens von Paris 1990 bekräftigt wurde, brachte der KSZE neue Aufgaben, für deren Bewältigung neue Strukturen und Institutionen geschaffen wurden.¹⁵

Der Ausbruch des bewaffneten Konflikts in Jugoslawien war ein erster Test für die Arbeitsfähigkeit und Effektivität der neuen Institutionen.¹⁶ Beim ersten Treffen des KSZE-Ministerrates in Berlin (19.-20. Juni 1991) wurde eine gemeinsame Erklärung zur Situation in Jugoslawien verabschiedet; außerdem wurde ein Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen beschlossen.¹⁷ Nach vier Jahren Jugoslawien-Konflikt ist es heute schwierig, zu ermessen, inwieweit die KSZE eine Situation hätte verhindern können, in der die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, aus denen die jugoslawische Föderation besteht, zu einem bewaffneten Konflikt führte. Klar ist aber doch, daß allgemeine Botschaften und Appelle, die im Rahmen der KSZE ergingen, praktisch unbeachtet blieben. Die in der KSZE verabschiedeten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBMs) und Mechanismen für dringliche Situationen waren dem neuen, sich zwischen den Verhandlungspartnern entwickelnden Vertrauen und gegenseitigen Verständnis adäquat, funktionierten aber nur kümmerlich, als sie mit der Realität konfrontiert wurden. Zugegebenermaßen wandten sich die vereinbarten Vorgehensweisen und Mechanismen an Staaten; ihr Ziel war es, Situationen abzuwenden, in denen sich Interessenkonflikte zu einem bewaffneten Konflikt entwickeln konnten. Es wurde angenommen, daß es genügen würde, Informationen einzuholen und innerhalb von 48 Stunden

14 Charta von Paris für ein neues Europa, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.2.; SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament, Oxford 1991, Anhang 17B, S. 603-610.

15 Adam D. Rotfeld, New security structures, SIPRI Yearbook 1991, a.a.O. (Anm. 2), S. 585-586.

16 Zum Hintergrund des Jugoslawien-Konflikts vgl.: N.D. Nelson, Balkan Imbroglia, Politics and Security in Southeastern Europe; R. Vukadinovic, Yugoslavia and the East: from non-alignment to disintegration, Yearbook of European Studies, Band 5, Amsterdam 1992, S. 147-173.

17 Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (Anhang 2 zu den Schlußfolgerungen des Berliner Treffens des Rates der KSZE), Berlin, 20. Juni 1991, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. E.2, S. 1-3.

ein KSZE-Treffen zur Beratung einer dringlichen Situation einzuberufen, um die Konfliktparteien zur Zurückhaltung zu ermutigen und Konflikte zu vermeiden. In Wahrheit war das aber nicht der Fall. Die Verhütung und Lösung von Konfliktsituationen erforderte sofortige und entschlossene Antworten statt Konferenzen, Debatten und Resolutionen. So entstand die radikale Änderung der Handlungsweise der KSZE: Der in Helsinki initiierte Prozeß sollte nun den Charakter einer Sicherheitsorganisation erhalten mit Organen, die nicht an die Konsensregel gebunden sind. Solche Einrichtungen müßten entsprechend ausgestattet werden, damit sie ihre Aufgabe auch ausführen können.

Die Entscheidungen des Ministerrates in Berlin über dringliche Situationen markierte die Abkehr von der Konsensregel. Es wurde vereinbart, daß die beschlossenen Prozeduren auf Antrag eines Staates (wenn er die Unterstützung von mindestens zwölf anderen Teilnehmerstaaten hat) in Gang gesetzt werden können.¹⁸ Mit dieser Formel könnten auch neue politische Entwicklungen, wie die Annahme gemeinsamer Positionen durch die 15 Staaten der Europäischen Union (EU), wirksam werden.

Weitere Fortschritte wurde auf dem Zweiten Treffen des KSZE-Ministerrats in Prag im Januar 1992 erzielt.¹⁹ Es wurde beschlossen, die Kompetenz des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) zu erweitern (er sollte für "Übersicht, Management und Koordinierung" verantwortlich sein und bei entsprechender Beschlußfassung als Beauftragter des Rates zwischen den Treffen agieren) und seine Effektivität zu verbessern, indem regelmäßige Treffen abgehalten und einige Aufgaben an andere KSZE-Institutionen oder an *Ad Hoc*-Gruppen der Mitgliedstaaten delegiert werden.²⁰ Um den politischen Konsultationsprozeß zu stärken, wurde empfohlen, daß der AHB bestimmte Sitzungen oder Teile davon vorher vereinbarten spezifischen Themen widmet.

Eine Innovation des Prager Treffens war die Entscheidung, daß KSZE-Ministerrat oder der AHB *"erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates"* angemessene Maßnahmen ergreifen können, wenn Fälle eindeutiger, grober und nicht behobener Verstöße einschlägiger KSZE-Verpflichtungen wie die Wahrung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorliegen. In diesem Stadium sind mit zu ergreifenden "Maßnahmen" politische Erklärungen und andere Maßnahmen

18 "Sobald zwölf oder mehr Teilnehmerstaaten das Ersuchen innerhalb von höchstens 48 Stunden durch eine entsprechende Mitteilung an den Vorsitzenden unterstützt haben, verständigt dieser unverzüglich alle Teilnehmerstaaten von Datum und Zeitpunkt des Treffens, das frühestens 48 Stunden und spätestens drei Tage nach dieser Mitteilung abzuhalten ist", Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. E.2, S. 2.

19 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.5, S. 1-10.

20 Ebenda, S. 2.

politischer Natur gemeint, die außerhalb des Territoriums des betroffenen Staates Anwendung finden.²¹

Es wurden auch Entscheidungen getroffen, die sich auf die praktische Zusammenarbeit in Fragen der Menschlichen Dimension bezogen.²² Die wichtigsten beinhalteten Empfehlungen für die Folgekonferenz von Helsinki, die KSZE-Kapazitäten für Krisenmanagement, Konfliktverhütung und -lösung zu verbessern. In diesem Kontext wurden folgende Instrumente genannt: Ermittlungs- und Berichterstermissionen; Beobachtermissionen; Gute Dienste; Beratung und Schlichtung und die Regelung von Streitfällen. Der Rat trug dem Folgetreffen von Helsinki auch an, die Möglichkeiten für eine direkte oder indirekte Beteiligung der KSZE an friedenserhaltenden Maßnahmen sorgfältig zu erwägen.²³

Schließlich beschloß das Prager Treffen, dem Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) eine größere Rolle zuzuweisen. Er sollte künftig regelmäßig zusammentreten - im Normalfall einmal monatlich.²⁴

Das Dokument über die Stärkung von KSZE-Institutionen und -Strukturen definierte neue Richtlinien für die Folgetreffen von Helsinki ab März 1992.²⁵ Man war übereingekommen, daß die Wirksamkeit der 1991 ins Leben gerufenen Institutionen verbessert werden sollte. Zu diesem Zweck wurde der AHB geschaffen, um als bevollmächtigte Institution des Ministerrates zu fungieren und die jeweils geeigneten Entscheidungen (zwischen den jeweiligen Konferenzen des KSZE-Rates) zu treffen - und um ihre Effektivität zu verbessern, indem regelmäßigeres Treffen, mindestens alle drei Monate, vereinbart wurden. Die Einrichtungen des KSZE-Kommunikationsnetzes wurden dem amtierenden Vorsitzenden des AHB zur Übermittlung dringender, mit der Arbeit des Ausschusses verbundener Mitteilungen zur Verfügung gestellt.²⁶

Die zahlreichen in Berlin und Prag gefällten Entscheidungen signalisierten, daß die KSZE dringend einen neuen institutionellen Charakter benötigte. Diese Entscheidungen waren eine Antwort auf die Entwicklungen und Erwartungen, die sich aus den neuen KSZE-Aufgaben einerseits und den ehrgeizigen Plänen andererseits ergeben hatten, der KSZE einen neuen Charakter zu verleihen - nämlich den einer Sicherheitsorganisation

21 Ebenda, (Hervorheb. durch den Verf.).

22 "Die Minister kamen überein, daß die Überwachung und Förderung von Fortschritten im Bereich der Menschlichen Dimension eine Hauptaufgabe der KSZE bleibt". Sie beschlossen, "dem Büro für Freie Wahlen, das künftig Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte genannt wird, zusätzliche Funktionen zu übertragen", in: Prager Dokument, a.a.O. (Anm. 19), S. 2.

23 Ebenda, S. 6.

24 Ebenda, S. 7.

25 Ebenda, S. 1.

26 Ebenda, S. 2.

für Europa.²⁷ Dementsprechend wurde auf dem Folgetreffen von Helsinki ein neues Institutionenkonzept diskutiert und erarbeitet, das dann beim Gipfeltreffen im Juli 1992 verabschiedet wurde.

Zweifellos war die Rolle der KSZE im Bereich der Menschlichen Dimension der Beziehungen der Staaten untereinander unumstritten. Die Treffen in Kopenhagen, Moskau (Konferenzen über die Menschliche Dimension) und Oslo (Expertenseminar über demokratische Institutionen) verliehen der Menschlichen Dimension der Sicherheit eine institutionelle Form.

Dasselbe kann von den militärischen Aspekten der Sicherheit noch nicht gesagt werden. Die im Wiener Dokument enthaltenen Entscheidungen über VSBMs und jene über Truppenreduzierungen, die im KSE-Vertrag von 1990 enthalten waren, stellten einen bedeutenden Fortschritt dar; sie waren jedoch der neuen politisch-militärischen Realität nicht angemessen. Ein qualitativ neuer Ansatz war auch auf den Gebieten des Krisenmanagements und der Konfliktverhütung nötig. Das Prager Dokument bekräftigte nur "die Notwendigkeit, die Fähigkeit der KSZE zu stärken - darunter auch durch Möglichkeiten einer 'frühzeitigen Warnung' -, in Übereinstimmung mit den KSZE-Prinzipien zur friedlichen Lösung von Problemen beizutragen, die nationale Minderheiten betreffen und die sowohl innerhalb dieser Staaten als auch zwischen ihnen zu Spannungen und Konflikten führen könnten."²⁸ So wurden Aufgaben und Mandat des Folgetreffens von Helsinki formuliert.

Neue Bedrohungen und Herausforderungen

Die hauptsächlichen Bedrohungen für die europäische Sicherheit nach dem Kalten Krieg hängen vorwiegend mit folgenden Faktoren zusammen:

1. In allen post-kommunistischen Ländern traten an die Stelle der diskreditierten kommunistischen Ideologie aggressiver Nationalismus und Chauvinismus. Diese Reaktion auf ein ideologisches Vakuum schafft *sui generis* die reale Gefahr, daß die früheren linken totalitären Regime - nach einer Phase populistischer Regierung - einen

27 Vgl. auch Hans Gärtner, The future of institutionalization: the CSCE example, in: vgl. auch I.M. Cuthbertson (ed.), Redefining the CSCE: Challenges and Opportunities in the New Europe, New York 1992, S. 233ff; Viktor Y. Ghebali, The institutionalization of the CSCE process: towards an instrument for the 'Greater Europe?'; Esko Antola, Hegemony versus institutionalization: the erosion of the postwar order, in: K. Holder/R. Hunter/P. Lipponen (eds.), Conference on Security and Co-operation in Europe. The Next Phase: New Security Arrangements in Europe, Washington, DC, 1992.

28 Prager Dokument, a.a.O. (Anm. 19), S. 2.

rechtsorientierten Charakter annehmen und daß die Macht von neofaschistischen Kräften ergriffen wird.

2. Der Zusammenbruch multi-ethnischer Staaten wie Jugoslawien und der Sowjetunion schuf eine neue Konfiguration in der Sicherheitslandschaft. Das Verschwinden einer der zwei globalen Mächte von der internationalen Bildfläche mag eine der Quellen für die alten Bedrohungen beseitigt haben, aber gleichzeitig sind neue globale Sicherheitsprobleme aufgetaucht. Sie werden hauptsächlich - wenn nicht ausschließlich - auf die Nichtverbreitung von Atomwaffen, Raketen und konventionellen Waffen reduziert. Militärische Bedrohungen sind meistens nicht technischer Art (z.B. Kontrolle des Abrüstungsprozesses und der Reduzierung der verbleibenden Waffen), obwohl dieser Aspekt sicher nicht heruntergespielt werden sollte. Insbesondere sollten die Folgen dessen, daß Massenvernichtungswaffen in die Hände von terroristischen Organisationen oder ehrgeizigen und aggressiven Führern aus der Dritten Welt fallen, die für ihr Land globale Macht beanspruchen, nicht unterschätzt werden.²⁹

In diesem Zusammenhang tauchten zwei weitere Probleme politischer Natur auf. Zunächst ist der Zerfall der Sowjetunion noch nicht beendet. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ist kein Völkerrechtssubjekt und hat kein Machtzentrum. Viele Völker der russischen Föderation wollen die Unabhängigkeit. In Rußland selbst muß eine tiefgreifende strukturelle Umwandlung erfolgen, einschließlich der Anerkennung weitreichender Autonomierechte für andere Nationalitäten im Lande, sonst wird Rußland auseinanderbrechen und weitere neue Staaten werden entstehen. Der Krieg in Tschetschenien zeigt beispielhaft die vorhandenen Spannungen und potentiellen Bedrohungen. Zweitens existiert hinsichtlich der wachsenden sozialen Unruhen und Spannungen die reale Gefahr der Bildung einer "unheiligen Allianz": Daß nämlich die Armee, die Ambitionen auf eine unabhängige politische Rolle in Rußland hat, engere Bindungen mit den aus der früheren kommunistischen Partei entstandenen konservativen Gruppen und neuen pro-faschistischen und chauvinistischen Organisationen (häufig derselben sozialen Herkunft) eingeht. Durch die Verbreitung von Parolen über die Wiederherstellung von *law and order*, die Zurückerlangung der staatlichen Einheit und durch populistische Demagogie können solche Allianzen leicht in vielen, wenn nicht in allen nach-sowjetischen Staaten an die Macht gelangen. Unabhängig davon, ob diese Machtergreifung nun mit oder ohne Mitwirkung der Armee stattfindet, können wir bereits

29 Keith B. Payne, *Countering Proliferation: New Criteria for European Security*, London 1992, S. 36-38.

heute den Prozeß beobachten, daß die Kräfte, die gegenwärtig die Macht ausüben, in Richtung extremen Nationalismus gedrängt werden.

3. Eine weitere ernsthafte Bedrohung der europäischen Sicherheit sind Gebietsansprüche, die sowohl aus den oben beschriebenen Bedrohungen entstanden sind als auch eng mit ihnen zusammenhängen. Häufig bestehen diese Ansprüche seit Jahrhunderten. Historische Streitigkeiten zwischen Nachbarn leben vor allem auch deshalb wieder auf, weil sich Kräfte, die unter kommunistischer Herrschaft ihre Interessen nicht artikulieren konnten, verstärkt in der Öffentlichkeit Gehör verschafften. Hauptursache ist jedoch, daß die Machteliten unfähig sind, soziale und wirtschaftliche Probleme zu lösen und statt dessen versuchen, die Aufmerksamkeit der Gesellschaft von ihnen abzulenken, um Unterstützung zu erhalten. Das bedeutet gleichwohl nicht, daß alle Grenzen zwischen den neuen Staaten gerecht sind. Einige von ihnen wurden willkürlich durch die Diktatur gezogen, sind das Erbe aus Rußlands kolonialer Vergangenheit oder das Resultat von Invasionen.
4. Die wirtschaftliche Situation in vielen der nach-kommunistischen Länder entwickelt sich eher zum Schlechten; Ausnahmen bilden die vier Visegrád-Staaten (die Tschechische und die Slowakische Republik, Ungarn, und Polen). Die Gründe dafür sind struktureller Natur: Die schwerfällige militarisierte Wirtschaft erfordert zu ihrer Umwandlung in eine zivile einen enormen Kapitaleinsatz. Das Beispiel der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Ostdeutschland - das in bisher nie dagewesenem Ausmaß von Westdeutschland subventioniert wird - illustriert in seinem Anpassungsprozeß an die Bedingungen der Marktwirtschaft und den Weltmarkt die Unfähigkeit der industrialisierten Welt (EU, Japan, USA), mit den Herausforderungen der post-kommunistischen Wirtschaft fertigzuwerden. Der Umwandlungsprozeß und die Einbindung post-kommunistischer Wirtschaften in die globale Marktwirtschaft wird länger dauern und ist schwieriger, als von Politikern und Experten sowohl im Westen als auch im Osten bisher angenommen. Die lange Übergangsphase und der abnehmende Lebensstandard wie auch wachsende Arbeitslosigkeit und Inflation tragen zwangsläufig zu einem Gefühl von Unsicherheit und entsprechender sozialer Frustration bei. Als Konsequenz entsteht das Risiko massiver Migrationsbewegungen, politischer Instabilität und wachsender Anziehungskraft von autoritären, nationalistischen und populistischen Slogans und Lösungen. Das Ergebnis könnte eine gegen die Nachbarstaaten gerichtete, national orientierte Sicherheitspolitik sein statt des Versuchs, Garantien innerhalb multilateraler

Strukturen für die Schaffung von kooperativer oder kollektiver Sicherheit zu suchen.³⁰

Die Entwicklung: Von der Menschlichen Dimension zur präventiven Diplomatie

Die Aktivitäten der KSZE entwickelten sich in den vergangenen Jahren vorwiegend auf drei Gebieten:

- a) Präventive Diplomatie und Krisenmanagement;
- b) Einbettung der menschlichen Dimension (Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit) in einen umfassenderen politischen und Sicherheitsprozeß;
- c) Stärkung und Rationalisierung von KSZE-Strukturen, ihre Umwandlung in eine reguläre internationale Organisation und die Entwicklung einer sich gegenseitig verstärkenden Zusammenarbeit zwischen den neuen KSZE-Institutionen und der UN und weiteren regionalen internationalen Organisationen - Europarat, NATO, NAKR (Nordatlantischer Kooperationsrat) und WEU.

Zweifellos wurden 1993 bis 1994 umfangreiche Bemühungen unternommen, um diese Ziele zu erreichen.³¹ Bemerkenswerte - obwohl nicht weiter veröffentlichte - Erfolge waren zu verzeichnen durch zwei neue Instrumente der präventiven Diplomatie, die auf den Weg gebracht wurden - lokale Missionen in potentiellen Konfliktgebieten und die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Entscheidend für die Wirksamkeit der KSZE waren sowohl Verantwortung und Engagement, Flexibilität und Besonnenheit als auch der Umstand, daß die Ratschläge breite internationale Unterstützung hatten und daher schwerlich zurückgewiesen werden konnten. Auf alle Fälle kann die persönliche Qualifikation und das Ansehen des HKNM und seines Missionsleiters nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die KSZE erwies sich als äußerst hilfreich bei der Suche nach einem Konsens zwischen den verschiedenen Konfliktparteien.³² Obwohl die Liste der KSZE-Leistungen eindrucksvoll scheint, wird die KSZE/OSZE auch nach ihren Mängeln und Fehlschlä-

30 Vgl. dazu auch, Charles A. Kupchan/ Clifford A. Kupchan, Concerts, collective security and the future of Europe, in: *International Security* 1/1991, S. 117-161.

31 Vgl. die Erklärung der scheidenden Amtierenden Vorsitzenden, der schwedischen Außenministerin Margaretha af Ugglas, beim Vierten KSZE-Ratstreffen in Rom, 30. November 1993; Wilhelm Höyneck, *The CSCE in the new Europe*, Rede im Royal Institute of International Affairs, London, 18. Mai 1994.

32 So wurde z.B. ein Abkommen über den schnellen und vollständigen Abzug russischer Streitkräfte aus allen Baltischen Staaten durch die aktive Rolle der KSZE ermöglicht.

gen beurteilt. Zwar kommt der KSZE zusammen mit der UN und der WEU das Verdienst zu, daß eine Ausweitung des Balkan-Konflikts auf den Kosovo und nach Mazedonien verhindert werden konnte. Auch hat die KSZE die UN-Sanktionen gegen das frühere Jugoslawien (Serbien und Montenegro) unterstützt. Aber weder die KSZE noch irgendeine andere multilaterale regionale und universelle Organisation hat es geschafft, die bewaffneten Konflikte in Bosnien-Herzegowina, Georgien, Berg-Karabach und anderen Regionen der früheren Sowjetunion definitiv zu beenden. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die KSZE-Institutionen zwar für präventive Diplomatie, nicht aber für friedenerzwingende Maßnahmen geeignet sind. Man sollte sich erinnern, daß die KSZE/OSZE weder Militärmacht besitzt noch irgendwelche anderen Werkzeuge dieser Art,³³ sondern nur ihr eigenes Prestige, um die betroffenen Parteien zu überzeugen, Konflikte zu beenden.

Die Bedeutung der Tatsache, daß die KSZE die neu aufgenommenen Länder aufforderte, die Prinzipien und Regeln zu übernehmen, die das gemeinsame Wertesystem ausmachen, darf nicht unterschätzt werden. Die Beachtung dieser Regeln erfordert in der Praxis tatkräftige Bemühungen zur Schaffung neuer demokratischer Strukturen und Vorgehensweisen. Es ist wesentlich einfacher, Übereinstimmung bei abstrakten Grundsätzen und Formeln zu erzielen als diese dann in die Praxis umzusetzen.

Die Rolle der OSZE wird in bemerkenswertem Umfang von der Haltung der Großmächte gegenüber den neu geschaffenen Institutionen und ihrer Beteiligung an deren Aktivitäten bestimmt. Großmächte tendieren dazu, multinationale Organisationen als Instrumente für ihre eigene Politik zu nutzen. Die OSZE bildet keine Ausnahme dieser Regel. Beispiele hierfür sind z.B. die Bitten Rußlands um den "Segen" der internationalen Gemeinschaft (1993-94) - insbesondere von UN und KSZE - für den Einsatz ihrer Streitkräfte auf dem Territorium der GUS. Am 28. Februar 1993 stellte Präsident Jelzin fest: "Ich glaube, für die maßgeblichen internationalen Organisationen, einschließlich der UNO, ist die Zeit gekommen, Rußland besondere Vollmachten als Garanten für Frieden und Stabilität in dieser Region einzuräumen."³⁴ Auch Vertreter Rußlands

33 Co. Richard M. Connaughton, früherer Direktor der British Army Defence Studies gibt eine ziemlich pessimistische Prognose ab: "Diejenigen, die in der KSZE eine gesamteuropäische Organisation sehen, die kollektive Sicherheitsmechanismen anstelle des kollektiven Verteidigungs-Paradigma der NATO benutzt, sind ausgesprochen optimistisch. Die KSZE ist bestenfalls ein Forum für Staaten, die niemals die Kraft oder Macht haben werden, um ausführende Organe zu werden." Vgl. Dennis J. Quinn (ed.), *The European organization and intervention, Peace Support Operations and the US Military*, Washington DC. 1994, S. 190.

34 Gemeldet von ITAR-TASS, 1. März 1993; vgl. auch Suzanne Crow, *Russia seeks leadership in regional peacekeeping*, in: *Radio Free Europe/Radio Liberty, RFE/RL, Research Report*, 1993. Am 3. März stellt die Russische Regierung der UN ein offi-

drängten auf internationale Legitimierung der russischen Peacekeeping- und friedens erzwingenden Maßnahmen.

Rußlands Streben nach einem erweiterten Mandat, um für die internationalen Organisationen und mit deren entsprechender finanziellen Unterstützung auf dem Territorium der GUS tätig zu werden, rief zahlreiche Einwände hervor, insbesondere von den zentraleuropäischen Delegierten. Der Wunsch der russischen Vertreter, die Autorität von UN und KSZE in Anspruch zu nehmen, war zwar insofern positiv zu bewerten, als Moskau auf diese Weise Respekt für die Prinzipien und Normen beider Organisationen zum Ausdruck brachte. Gleichwohl sollte doch jedes Mandat, im Namen dieser internationalen Organisationen zu handeln, genau definiert werden und einer vorher vereinbarten internationalen Kontrolle und Überwachung unterliegen. Es kann nicht angehen, daß das Recht einer Großmacht auf Verteidigung ihrer eigenen Sicherheit zum Anlaß genommen wird, um Rußland eine Sonderrolle zuzugestehen, während man die Souveränität der Staaten, die als "nahes Ausland" definiert werden, ignoriert. Die schwedische Außenministerin Margaretha af Ugglas sagte in einer Ansprache, in der sie ihre Funktion als amtierende KSZE-Vorsitzende erläuterte, daß die wichtigsten Mitglieder der KSZE-Gemeinschaft aufgerufen werden sollten, eine aktive Rolle zu spielen, daß aber andererseits "die KSZE ihren Einfluß einsetzen muß, ohne zu ihrem Instrument zu werden ... Die KSZE darf für Aktionen, die nicht vollständig mit ihren Prinzipien übereinstimmen, keine Legitimierung erteilen."³⁵ Tatsächlich hat die OSZE weder die Mittel noch die Macht oder auch nur die Absicht, die Rolle des Peacekeepers in den verschiedenen Konflikten, die zwischen Vancouver und Wladiwostok aufflackern, auf sich zu nehmen.

Auf dem Ministerratstreffen in Rom 1993 kam man überein, die Rolle der KSZE "als ein gesamteuropäisches und transatlantisches Forum für gemeinsame Sicherheit sowie für politische Konsultationen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zu stärken." Das Dokument von Rom bekräftigte - unabhängig von Geschichte und Hintergrund der KSZE-Staaten: "Unsere Sicherheit ist unteilbar."³⁶ Die Entwicklungen von 1993-94 entsprachen dieser Deklaration nicht. Eine der Hauptschwächen der OSZE

zielles Dokument über Rußlands Rolle bei Peacekeeping-Aktionen auf dem Territorium der GUS vor. In seinem Appell an die Führer der GUS-Staaten sagte Jelzin am 17. März: "The experience of international operations in keeping the peace, especially direct support for our joint efforts by the UN, the CSCE and other organizations will also be useful", in: Nezavisimaya Gazeta, 18. März 1993, S. 1; Suzanne Crow, Russia promotes the CIS as an international organization, in: RFE/RL, Research Report 11/1994.

35 Siehe Anm. 31.

36 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. C.4, S. 2.

wie auch der UNO und vieler anderer internationaler Organisationen ist, daß sie Programmdokumente und die damit ins Leben gerufenen Institutionen und Strukturen grundsätzlich als neue Realität auf dem Gebiet der Sicherheit zugrundelegen. Folglich wird der Strukturwandel zum Ziel an sich. Tatsächlich führten bisher Entscheidungen und Institutionen selten zu den erwünschten Änderungen und Lösungen und schufen häufig nur die Illusion einer Transformation. Sie sind dazu da, die Erwartung der Öffentlichkeit zu erfüllen, daß die Regierungen die zahlreich vorhandenen Konflikte nicht ignorieren oder ihnen tatenlos zusehen. Es klappt eine immer größer werdende Lücke zwischen den erklärten Absichten und den tatsächlichen Möglichkeiten, sie umzusetzen. Die Effektivität einer Sicherheitsorganisation wird bestimmt durch das Ausmaß, in dem ihre grundlegenden Dokumente mit tatsächlichen Aktivitäten übereinstimmen. Die Kluft zwischen großen Zielen und äußerst begrenzten Möglichkeiten, die der KSZE zur Verfügung stehen, untergräbt und mißachtet die Bedeutung ihrer Glaubwürdigkeit.

Missionen und präventive Maßnahmen

Präventive Diplomatie umfaßt verschiedene Arten von Aktivitäten, die vor Ausbruch eines Konflikts auf Frühwarnung, Konfliktvermeidung und Krisenmanagement durch diplomatische Maßnahmen abzielen. 1994 wurde präventive Diplomatie hauptsächlich bei neun Langzeitmissionen der KSZE eingesetzt: in Kosovo, Sandjak und Vojvodina;³⁷ Skopje, Georgien, Moldau, Tadschikistan, Estland, Lettland, Ukraine und Sarajewo.³⁸ Diese Aktivitäten wurden ergänzt durch Sanktionsunterstützungsmissionen (Sanctions Assistance Missions: SAMs),³⁹ die in Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, Rumänien und der Ukraine durchgeführt wurden. Ihr Mandat wurde im Januar bis zum 31. Dezember 1995 verlängert. Über 240 Zollbeamte und

37 Diese Mission wurde aufgehoben. Die Behörden der früheren Republik Jugoslawien (FRJ) betonten, daß ihre Wiederaufnahme davon abhinge, ob die Bundesrepublik Jugoslawien in die KSZE "zurückkehrt". Dennoch besuchten KSZE-Vertreter die durch die Mission abgedeckten betroffenen Gebiete. Die Berichte über diese Besuche wurden bei den wöchentlichen Treffen der Beobachtergruppen in der Republik Jugoslawien, die 1993 kurz vor Ausweisung der Mission gegründet worden war, analysiert. Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) sammelte weiterhin wöchentliche Berichte über die Ereignisse in jenem Gebiet, in: The CSCE Secretary General Annual Report 1994, Wien, 14. November 1994.

38 Ebenda.

39 Die SAMs wurden zur Unterstützung der Gastländer bei der Durchführung der UN-Sicherheitsratsresolutionen 757 (Sanktionen gegen Serbien und Montenegro), 787 (Verschiffungsverbot sensibler Güter), 820 (Verschärfung von Sanktionen) und 973/94 (Aufhebung bestimmter Sanktionen) eingesetzt.

andere Experten wurden für sieben SAMs und die Zentrale in Brüssel - das Koordinationsbüro für Sanktionen und das Komitee für Sanktionsunterstützungsmissionen (SAMCOMM - von der EU finanziert und teilweise auch personell ausgestattet) eingesetzt. Die SAMs haben die Aufgabe, die lokalen Behörden zu beraten und zu unterstützen. Ihre Aktivitäten wurden als notwendiger, wenn auch unspektakulärer Beitrag zur Glaubwürdigkeit der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft angesehen, die Kämpfe im früheren Jugoslawien zu beenden. Sie zeichnen sich durch die enge Zusammenarbeit zwischen OSZE, EU/WEU und UN aus.

Die Arbeit der OSZE an Langzeitmissionen - wobei man ihre Rolle bei der Konfliktvermeidung und der Bewältigung von Konfliktsituationen nicht hoch genug einschätzen kann - ist relativ wenig bekannt und verdient schon deshalb eine kurze Erwähnung.

Die Konferenz über Berg-Karabach

Der wichtigste Erfolg der KSZE bei ihren Bemühungen von 1994, bewaffnete Konflikte zu lösen, war das Ergebnis der Arbeit der Minsk-Gruppe.⁴⁰ Der neue zweite Vorsitzende der Minsk-Konferenz, der schwedische Botschafter Jan Eliasson (den Ko-Vorsitz hatte ein Vertreter Rußlands inne), besuchte die Region vom 28. Februar bis 8. März 1994, traf sich mit den Führern Armeniens und Aserbaidshans und leitete die Arbeit der Gruppe, um den Waffenstillstand zu festigen und alle Friedensbemühungen so zu integrieren, daß ein gemeinsamer Friedensplan zustande käme. Am 12. März 1994 kamen die Parteien in Moskau überein, einen informellen Waffenstillstand einzuhalten. Das Hauptanliegen war, die Bemühungen von KSZE und Russischer Föderation zu harmonisieren.⁴¹ Zusätzlich zu

40 Die Entscheidung, "to convene as soon as possible a conference on Nagorno-Karabakh under the auspices of the CSCE, to provide an ongoing forum for negotiations towards a peaceful settlement of the crisis in accordance with the principles, commitments and provisions of the CSCE" wurde vom Ausschuß Hoher Beamter in Helsinki am 13. März 1992 getroffen. Der Ministerrat der KSZE kam überein, daß die Konferenz in Minsk abgehalten werden sollte. Neben den direkt betroffenen Staaten (Armenien und Aserbaidshans) wurden folgende weitere Staaten als Konferenzteilnehmer berufen: Weißrußland, Tschechoslowakei, Frankreich, Deutschland, Italien, Rußland, Schweden, Türkei und die Vereinigten Staaten. Die Konferenz ist jetzt als Minsk-Gruppe bekannt. Die Tschechoslowakei wurde im Januar 1993 durch die Slowakei ersetzt, welche wiederum durch Ungarn abgelöst wurde, als es im Dezember 1993 den Vorsitz der KSZE übernahm. Die Schweiz trat der Gruppe auf dem Budapester Gipfeltreffen im Dezember 1994 bei. KSZE-Dokumente über Berg-Karabach vgl. Arie Bloed, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht 1993, S. 841-844, 923-937 sowie 1209-1220.

41 Die Ad Hoc-Planungsgruppe (IOPG) basierte vorwiegend auf dem Zeitplan der Minsk-Gruppe und auf den Erfahrungen, die während des Verhandlungsverlaufs ge-

der Vorbereitung einer KSZE-Überwachungsmission zur Unterstützung eines eventuellen Friedensabkommens,⁴² das das Ergebnis intensiver diplomatischer Bemühungen Eliassons war, beschloß der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) am 16. September 1994 die Möglichkeit zu untersuchen, eine multinationale KSZE-Peacekeepingtruppe aufzustellen.

Auf dem Budapester Gipfeltreffen erklärten die Teilnehmerstaaten ihren Willen, "mit einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen eine multinationale Friedenstruppe der KSZE aufzustellen, nachdem die Parteien eine Einstellung des bewaffneten Konflikts vereinbart haben". (Diese Option wurde dann aber faktisch von dem Beschluß überholt, mit den Vorbereitungen zur Aufstellung einer OSZE-Friedenstruppe zu beginnen.) Der amtierende Vorsitzende wurde aufgefordert, einen Plan für die Aufstellung, Zusammensetzung und die Tätigkeit einer derartigen Truppe zu entwickeln. Die Budapester Entscheidung über Berg-Karabach eröffnet eine neue Dimension für die Beendigung des Konfliktes in der Region und die neue Rolle der OSZE als solche.

Die Budapester Entscheidungen: Von der Konferenz zur Organisation

In seiner Ansprache vor der 49. Sitzung der UN-Generalversammlung am 15. November 1994 hat der Generalsekretär der KSZE, Wilhelm Höyneck, folgende interessante Bemerkungen gemacht:

"Die Umwandlung der KSZE von der bisherigen traditionellen und sehr erfolgreichen Konferenz in eine operative Institution war nicht das Ergebnis langer, sorgfältiger und langfristiger politischer Planung. Die KSZE ist nicht herumgelaufen und hat nach neuen Aufgaben gesucht, um ihre Existenz nach dem Ost-West-Konflikt zu rechtfertigen. Es war umgekehrt: Neue Herausforderungen, neue Krisen und sogar neue bewaffnete Konflikte verlangten förmlich nach einer zur Lösung dieser Phänomene geeigneten und dazu auch bereiten Struktur."⁴³

macht wurden. Eine KSZE-Überwachungsmission (die heutige OSZE Peacekeeping-Truppe) soll voraussichtlich mehr als 200 Mitglieder umfassen. Siehe auch: The OSCE Secretary General Annual Report 1994, a.a.O. (Anm. 37), S. 11.

42 Das opportunistische Verhalten Rußlands gegenüber der KSZE zeigt sich am deutlichsten bei ihrer Haltung zur Minsk-Gruppe. Der russische Botschafter für Berg-Karabach, Wladimir Kazimirow, kritisierte und verwarf öffentlich die "ständige Anmaßung, der Minsk-Gruppe eine zentrale Rolle bei der Lösung des Karabach-Problems zuzuweisen". Seiner Meinung nach wird versucht, Rußlands autonome Rolle als Mittlerin zu mindern. Vgl. Kazimirow, Wladimir, Russia and the Minsk Group of CSCE. Time is ripe to tell the truth about the role of some "mediators" in settling the Karabakh problem, in: Segodnia, 14. Oktober 1994.

43 Erklärung des Generalsekretärs der KSZE, Dr. Wilhelm Höyneck, bei der 49. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, New York, 15. Nov. 1994, S. 2. Das KSZE-Budget für 1994 betrug nur 26 Millionen US-Dollar bei einem Perso-

Mit anderen Worten: Die Entwicklung der KSZE schritt nicht als eine Art "großer Entwurf" voran oder wurde in Übereinstimmung mit Plänen für eine neue Europäische Sicherheitsarchitektur durchgeführt. Die Umwandlung des Helsinki-Prozesses war die Antwort auf akute Bedürfnisse und Notwendigkeiten.

In Budapest wurden eine Reihe Fragen zur Institution, Vorgehensweise und zu den Normen geklärt.⁴⁴ Die Konferenz wurde in eine permanente Organisation umgewandelt. Ihre Struktur wurde gestärkt - der Ministerrat, der Hohe Rat und der Ständige Rat ersetzen die früheren Gremien; wichtige Entscheidungen zur Intensivierung der OSZE-Tätigkeiten in bezug auf den Konflikt in Berg-Karabach wurden gefällt (einschl. der Festlegung des Verfahrens einer ersten OSZE-Peacekeeping-Mission in dieser Region); zum ersten Mal konnten die 53 Staaten einen Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit erarbeiten; neue Aufgaben für das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) festlegen und Prinzipien für die Nichtverbreitung vereinbaren. Außerdem wurde das Wiener Dokument 1994 einschließlich des Dokuments zur Verteidigungsplanung und des Programms für militärische Zusammenarbeit und Kontakte angenommen. Man einigte sich darüber hinaus auf den weltweiten Austausch militärischer Information sowie auf Prinzipien der Nichtverbreitung. Die Medien schenkten diesen und einigen anderen Entscheidungen vom Dezember 1994 nur wenig Aufmerksamkeit - vor kurzem noch wären sie als großer diplomatischer Erfolg gewertet worden. Das heißt nicht, daß die Entscheidungen weniger wertvoll gewesen wären als vor zwei Jahren. Aus der Sicht der Öffentlichkeit wird die Effektivität von Sicherheitsmaßnahmen weder an neuen Entscheidungen und politischen Erklärungen noch an neuen Institutionen und Gruppen gemessen, sondern daran, ob sie entscheidend zur Erhöhung der Sicherheit zwischen den europäischen Staaten beitragen.

Im Gegensatz zu früheren politischen Konsultationen und Verhandlungen waren die KSZE-Aktivitäten 1994 an konkreten Maßnahmen ausgerichtet.⁴⁵ Diese zielorientierten Aktionen können unter drei miteinander zusammenhängenden Überschriften zusammengefaßt werden: Präventive Diplomatie, Entwicklung der Menschlichen Dimension und kooperative Sicherheit.

Man erwartete im Dezember 1994 vom Budapester Gipfeltreffen Entscheidendes zur künftigen Gestaltung der europäischen Sicherheitsstruktur. Dem Gipfel ging eine KSZE-Überprüfungs-Konferenz (10. Oktober

nalumfang von 100 Personen.

44 Budapest Dokument 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Fastenrath. a.a.O. (Anm. 5), Kap. B.5.

45 Wilhelm Höyneck, The CSCE in the new Europe, a.a.O. (Anm. 31).

bis 2. Dezember 1994) voraus, bei der Entscheidungen auf der Grundlage von Vorschlägen, die seit Monaten vorlagen, für das Gipfeltreffen vom 5.-6. Dezember 1994 vorbereitet wurden.⁴⁶ Bei der Eröffnungssitzung der Überprüfungs-Konferenz stellte der NATO-Vertreter fest, daß "die KSZE eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der künftigen europäischen Sicherheit spielt."⁴⁷ Von besonderer Bedeutung für die Atlantische Allianz sind weitere Rüstungskontrollmaßnahmen und in diesem Kontext ein Verhaltenskodex, eine Harmonisierung der Rüstungskontrolle, der globale Austausch militärischer Informationen und die Erweiterung des Wiener Dokuments von 1992. Zwei weitere Themen des Sofortprogramms⁴⁸ über Nichtverbreitung und regionale Rüstungskontrolle verdienen besondere Aufmerksamkeit. Der Delegierte der NATO bestätigte, daß die Allianz bereit sei, auf das KSZE-Ersuchen nach Peacekeeping oder anderen Maßnahmen auf einer "Von-Fall-Zu-Fall-Basis" einzugehen. Darüber hinaus verkündete die NATO auch ihre Bereitschaft, das Konzept sich gegenseitig unterstützender Institutionen mitzutragen. Unter Bezugnahme auf NAKR und Pff bemerkte der NATO-Delegierte, daß die NATO ein neues Kooperationsprogramm mit einer Anzahl mittel- und osteuropäischer sowie zentralasiatischer Staaten entwickelt habe. "Derartige Bemühungen müssen als Ergänzungen zu der Tätigkeit der OSZE angesehen werden und beabsichtigen in keiner Weise, sie zu duplizieren oder zu ersetzen." Die nordamerikanischen und NATO-Vorschläge einerseits und die russischen Dokumente⁴⁹ andererseits mögen darauf hindeuten, daß sie eine ähnliche Terminologie benutzen. Die "zentrale Rolle der KSZE" bedeutet jedoch aus russischer Sicht, daß alle anderen Sicherheitsstrukturen in Europa von der OSZE koordiniert werden sollen.⁵⁰ Kurzum, die zen-

46 Diese Vorschläge beinhalteten: A Joint Agenda for Budapest; A Roadmap from Vienna to the CSCE Summit in Budapest of 8 June 1994, vorgelegt in Wien von den ungarischen und österreichischen Außenministern; The Programme of Enhancing the Effectiveness of the CSCE, dem Amtierenden Vorsitzenden am 23. Juni 1994 vom Außenminister der Russischen Föderation vorgestellt (und offiziell verteilt als KSZE-Dokument Nr. 621/94 am 30. August 1994 in Wien); Suggestions for a New Agenda for CSCE Arms Control After the Budapest Summit, vorgelegt vom polnischen Außenminister am 7. September in Wien; und Preparing the CSCE for the Twenty-First Century. Am 16. September 1994 äußerten auch die amerikanische, schwedische und andere Delegationen ihre Ansichten und Erwartungen im Zusammenhang mit der Budapester Gipfelkonferenz. CSCE Newsletter (Wien), Band 1, Nr. 9 (7. Oktober 1994).

47 Budapester KSZE-Überprüfungskonferenz, Eröffnungsrede durch Assistant Secretary General for Political Affairs, POLADS (94)160, 1994.

48 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Anhang: Sofortprogramm, in: Fa-stenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.6, S. 34-38.

49 The Programme of Enhancing the Effectiveness, a.a.O. (Anm. 46).

50 "The CSCE would co-ordinate efforts of the participating States and major regional institutions - the CIS, NACC, EU, Council of Europe, NATO and WEU". The Programme of Enhancing the Effectiveness, a.a.O. (Anm. 45), Para. 1.

trale Rolle der NATO und anderer Sicherheitsinstitutionen war eindeutig: OSZE sollte zur Basis eines regionalen kollektiven Sicherheitssystems gemacht werden, in welchem die militärischen Funktionen auf einem umgewandelten NAKR ruhen würden,⁵¹ aber es war von Anfang an klar, daß: "jede Empfehlung, die anderen vorhandenen transatlantischen oder europäischen Organisationen der KSZE zu unterstellen" weder für die NATO noch für die USA akzeptabel sein würde. Aus der Sicht der Vereinigten Staaten sollte das Budapester Gipfeltreffen die fundamentale Bedeutung der KSZE als einzigartige regionale Institution mit breit angelegter Sicherheitsagenda und beträchtlichem Raum für kreatives Handeln bestätigen.⁵²

Während der Verhandlungen zeigte sich, daß die Meinungen zu mehreren wichtigen Themen übereinstimmen: a) Es wurde weitgehend nicht infrage gestellt, daß die Rolle der neuen Organisation in einem euro-asiatischen Sicherheitssystem wichtig, zentral und unverzichtbar sei;⁵³ b) die Hauptausrichtung der KSZE-Aktivitäten soll weiterhin auf die Verstärkung der präventiven Diplomatie, des Krisenmanagements und der Konfliktlösung, einschließlich Missionen vor Ort und begrenztes Peacekeeping, zielen; c) Übereinstimmung in und Durchsetzung der gemeinsamen Werte wurden als Schlüsselthemen angesehen; d) der Verhaltenskodex im Sicherheitsbereich ist integraler Bestandteil einer "gemeinsamen KSZE-Sicherheitsregion" und des umfassenden Konzepts einer europäischen Rüstungskontrolle.⁵⁴ Wichtige Vorschläge für eine neue Rüstungskontrollagenda wurden von Polen gemacht. Besonders bemerkenswert war neben mehreren konkreten Ideen - der Vorschlag, eine europäische Rüstungskontroll-Agentur einzurichten.⁵⁵ Im allgemeinen gab es einen ge-

51 Das russische Programm forderte: "The transformation of NACC into a universal mechanism for military and political co-operation functioning in close contact with the CSCE. Inclusion into the NACC of a growing number of the CSCE states". The Programme of Enhancing the Effectiveness, a.a.O. (Anm. 45), Para. 4. Andererseits ist Rußland sehr zurückhaltend, was die Akzeptanz der Rolle der OSZE auf ihrem Territorium angeht. Die Entscheidung, eine permanente Mission in Tschetschenien (ab März 1995) einzurichten, hat daher besondere Bedeutung.

52 Die Erklärung der USA vor dem Treffen des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) in Prag am 16. September 1994 lautete folgendermaßen: "The basic principles of the CSCE, together with its open and inclusive nature, are central to a Europe without divisions and in which the equality and independence of all States are fully respected ... Enhancing the effectiveness of CSCE will demand both the high-level commitment of political will and sustained practical follow-up". Aus der Zusammenfassung dieser Erklärung kann man jedoch starke Vorbehalte gegen einen Wandel der vorhandenen institutionellen Struktur der KSZE feststellen.

53 Ansprache des schwedischen Vertreters, Botschafter Anders Bjurner, Prag, 19. September 1994.

54 Der ursprüngliche Vorschlag wurde von der polnischen Delegation in Wien am 18. November 1994 vorgelegt, KSZE-Dokument CSCE/FSC/SC./Rev. 1.

55 Suggestions for a New Agenda for CSCE Arms Control, a.a.O. (Anm. 46).

meinsamen Nenner bei den verschiedenen Deklarationen und Vorschlägen: eher die effektivere Nutzung der vorhandenen als die Schaffung neuer Institutionen, da die Probleme der KSZE "nicht struktureller sondern politischer Natur" seien.⁵⁶

Ein Vergleich der Erklärungen der verschiedenen Staats- und Regierungschefs in Budapest (5.-6. Dezember 1994) zeigt, daß erwartungsgemäß das Treffen der Partner dazu genutzt wurde, sich gegenseitig über den jeweiligen Stand ihrer Bemühungen um den Sicherheitsprozeß in Europa in Kenntnis zu setzen und nicht, um Vorgehensweisen, technische oder juristische Angelegenheiten zu besprechen. Aus der Erklärung von US-Präsident Clinton ging hervor, daß er die Ausweitung der NATO für realistisch hält: "Die neuen Mitglieder werden dem Bündnis allmählich und offen, Land für Land, beitreten... Die NATO schließt keine Nation automatisch von einem Beitritt aus. Gleichzeitig hat kein Nichtmitglied ein Vetorecht gegen eine Erweiterung." Von diesem Prozeß soll kein Land ausgeschlossen werden.⁵⁷ Das Mandat der OSZE soll "unsere erste flexible Abwehrfront gegen ethnische und regionale Konflikte darstellen" sein. Ihre Regeln sollen vor dem Streben nach Einflußsphären schützen.⁵⁸ Die Erklärung des Präsidenten - obwohl sie sich an alle Teilnehmerstaaten wandte - wurde als vorwiegend an Rußland gerichtet aufgenommen. In seiner Antwort verwarf Rußlands Präsident Jelzin die NATO-Osterweiterung, indem er sagte, daß die Suche nach einer neuen Aufgabe für die Allianz "keine neuen Abgrenzungslinien schaffen, sondern die europäische Einheit näherbringen" solle.⁵⁹

Der polnische Präsident Lech Walesa bezog sich auf diese Worte, als er die Position seines Landes wie folgt erläuterte: "Ein sicheres Europa kann durch die Beteiligung an den bewährten europäischen Strukturen erreicht werden. Die Staaten, die diese Lösungen annehmen und sich ihnen unterordnen, sollten daran nicht von anderen Ländern, die nicht dazu bereit sind und sich diesen Argumenten auch nicht beugen, daran gehindert werden ... Wir wollen keine neue Teilung Europas ... Wenn wir diesen Verhaltenskodex im Sicherheitsbereich annehmen, sind wir den Normen der internationalen Koexistenz verpflichtet."⁶⁰

56 Preparing the CSCE for the Twenty-First Century, a.a.O. (Anm. 46).

57 Rede des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton, am 5. Dezember 1994, in: Internationale Politik 3/1995, S. 77-80

58 Ebenda, S. 78.

59 Jelzin sagte weiter: "Wir vernehmen Erklärungen, dies sei angeblich eine 'Expansion der Stabilität' für den Fall eines nicht gewünschten Verlaufs der Ereignisse in Rußland. Wenn man deswegen die Grenzen der Verantwortung der NATO an die Grenzen Rußlands verschieben will, dann sage ich eines: 'Es ist zu früh, die Demokratie in Rußland zu beerdigen!'" Rede des russischen Staatspräsidenten Boris Jelzin, am 5. Dezember 1994, in: Internationale Politik 3/1995, S. 80-82, hier S. 80.

60 Erklärung des polnischen Präsidenten Lech Walesa, Budapest, 5. Dez. 1994.

Im Grunde reflektieren diese drei Erklärungen den Charakter der Debatte um ein künftiges Sicherheitssystem in Europa. Erstens ist sie zunehmend pragmatisch und umfaßt eher konkrete Entscheidungen als generelle Vorgehensweisen und abstrakte Entwürfe. Zweitens ist man sich bewußt, daß die bis heute erzielten Lösungen nicht die alten Teilungen erstarren lassen oder neue schaffen dürfen. Drittens kann das Sicherheitssystem weder mit den vorhandenen Strukturen gleichgesetzt werden, noch sollten letztere gegeneinander ausgespielt werden (z.B. NATO gegen OSZE), sondern jede einzelne hat in Zusammenarbeit mit der anderen eine substantielle Rolle. Viertens besteht die Schlüsselaufgabe nicht in der Verhandlung neuer Normen und Vorgehensweisen, sondern in der Durchführung bereits eingegangener Verpflichtungen. Ausgehend von dieser Perspektive bedeuten die Budapester Entscheidungen, daß die Rolle der OSZE bei der Lösung von Sicherheitsproblemen wächst. Es handelt sich um folgende Entscheidungen:⁶¹

1. Die OSZE wird ein Hauptinstrument der Frühwarnung, Konfliktverhütung und des Krisenmanagements in Europa sein.
2. Sie sollte die Zusammenarbeit mit der UNO und anderen europäischen, regionalen und transatlantischen Organisationen und Institutionen, die ihre Werte und Ziele teilen, systematischer und praktisch gestalten.
3. Neue, an die neuen Herausforderungen angepaßte Instrumente für friedliche Streitbeilegung wurden geschaffen.
4. Die politisch beratenden und entscheidenden Organe der OSZE wurden gestärkt.
5. Ein Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in dem die Prinzipien der Rolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaften festgelegt sind, wurde erstellt.
6. Die Durchführung sowie die unbefristete und unkonditionierte Erweiterung des Abkommens über die Nicht-Verbreitung von Atomwaffen wird weiterverfolgt.
7. Eine breit angelegte Diskussion über ein Modell gemeinsamer und umfassender Sicherheit für Europa im nächsten Jahrhundert soll aufgenommen werden.

61 Die Gipfelerklärung von Budapest enthält u.a. folgende Beschlüsse: Stärkung der OSZE, Regionale Fragen, Weiterentwicklung der Fähigkeiten der OSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Außerdem gaben die vier Nuklearmächte des OSZE-Gebiets Erklärungen in Einklang mit den Verhandlungen zum nuklearen Teststoppvertrag ab.

Schlußfolgerungen

1. Der vor 20 Jahren in Helsinki begonnene Prozeß war ein kontinuierlicher Prozeß der Institutionalisierung: Die KSZE wurde im Rahmen des Machbaren in kreativer Weise an das neue politische und sicherheitspolitische Umfeld angepaßt.⁶² Ursprünglich wurde die Agenda des Helsinki-Prozesses (1975-1985) mit Menschenrechten und "Korb III"-Themen (menschliche Kontakte, Informationen, Kultur und Bildung) gleichgesetzt; im nächsten Stadium (1985-92) wurde die menschliche Dimension ergänzt durch militärische Sicherheitsaspekte (vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa von 1990 und das Abkommen über den Offenen Himmel von 1992). Seit dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 waren die hauptsächlichlichen KSZE-Aktivitäten: a) die Förderung gemeinsamer Werte, wie sie in der Charta von Paris für ein Neues Europa festgelegt sind (Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung für die Umwelt); b) Konfliktverhütung und Krisenmanagement und c) die Entwicklung kooperativer Sicherheit.
2. Es gibt genügend Sicherheitsstrukturen in Europa und es besteht keine Notwendigkeit, neue zu schaffen. NATO, EU, WEU und die OSZE spielen jetzt und in Zukunft eine zentrale und vitale Rolle bei der Sicherung des Friedens. Sie werden künftig ausbrechende bewaffnete Konflikte in Europa beenden, begrenzen und verhindern können, vorausgesetzt, daß: a) dieses vielschichtige System nicht gleichbedeutend mit einer Teilung Europas in Zonen unterschiedlicher Sicherheit ist; b) aktive US-Beteiligung integraler Bestandteil des europäischen Sicherheitssystems ist. Ein instabiles Europa würde nämlich wichtigen nationalen Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten zuwiderlaufen; c) Rußland die größte Militärmacht auf dem europäischen Kontinent ist; kein Sicherheitsregime ohne umfassende Kooperation und Sicherheitspartnerschaft mit Rußland⁶³ funktionieren kann und d) das gemeinsame Wertesystem und der Verhaltenskodex der OSZE-Staaten eine bedeutende Rolle beim Aufbau dieses kooperativen Sicherheitssystems spielen. Auf der Suche nach einer gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsordnung für Europa ist

62 Siehe dazu auch: Emmanuel Decaux, CSCE institutional issues at the Budapest Conference, Helsinki Monitor, Special Issue, Budapest Review Conference 3/1, S. 18; Istvan Szönyi, The Institutionalization of the CSCE, Policy Paper Series, no. 9, Budapest, 1994.

63 Zbigniew Brzezinski, The premature partnership, in: Foreign Affairs 2/1994, S. 67; Z. Brzezinski, A plan für Europe, in: Foreign Affairs 1/1995, S. 26.

die Schaffung demokratischer Institutionen und ziviler Gesellschaften ebenso wichtig wie die politische, militärische, menschliche und ökonomische Dimension.