

Dieter S. Lutz

Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des Einundzwanzigsten Jahrhunderts

Vor zwanzig Jahren, am 1. August 1975, begann mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki¹ ein neuer Abschnitt in der europäischen Nachkriegsgeschichte. Vor fünf Jahren, am 21. November 1990, zogen die Staats- und Regierungschefs der KSZE mit der Unterzeichnung der Charta von Paris² endgültig einen Schlußstrich unter Ost-West-Konflikt, Kalten Krieg, Abschreckungsdrohung und Rüstungswahnsinn. Gleichwohl ist Bundesminister a.D. Hans-Dietrich Genscher uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er anlässlich eines Symposions zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte am 1. August 1995 in Helsinki nicht nur die historischen Erfolge und Leistungen der KSZE bilanziert, sondern auch feststellt:

"Dennoch sind wir von einer dauerhaften Friedens- und Stabilitätsordnung im Raum von Vancouver bis Wladiwostok noch weit entfernt. Dies gilt nicht nur mit Blick auf den grausamen Konflikt im früheren Jugoslawien. Seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes sind neue Bedrohungen für Sicherheit und Stabilität entstanden. Die Herausforderungen für die Stabilität Europas bestehen in ethnischen Spannungen, wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten, Proliferation von Massenvernichtungsmitteln, ungelösten Minderheiten- und Grenzkonflikten, Grenzüberschreitungen von organisierter Kriminalität und unkontrollierten Migrationsbewegungen sowie Umweltgefährdungen. Diese neuen Gefahren können nur durch entschlossenes gemeinsames Handeln aller Staaten im Raum von Vancouver bis Wladiwostok bewältigt werden. Hierzu bedarf es jedoch einer tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsarchitektur."³

-
- 1 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.1.
 - 2 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), ebenda, Kap. A.2.
 - 3 Rede von Bundesminister a.D. Hans-Dietrich Genscher, MdB, anlässlich eines Symposions zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte von Helsinki in der Finlandia Hall, Helsinki, hektogr. Manuskript, o.O. (Bonn/Helsinki), o.D. (1. August 1995), 10 Seiten, hier S. 6.

Was aber ist eine tragfähige Sicherheits- und Stabilitätsarchitektur? Wie ist es eigentlich um die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur bestellt? Welches sind die Kritikpunkte? Was sind die Alternativen?

*Die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur in und für Europa*⁴

Zwanzig Jahre nach der Schlußakte von Helsinki 1975 und fünf Jahre nach der sogenannten Zeitenwende von 1989/90 besteht in Europa eine Sicherheitsarchitektur aus nicht weniger als fünf - unter Einschluß der Vereinten Nationen sogar sechs - internationalen Einrichtungen. Neben den Vereinten Nationen⁵ sind dies die NATO, die Europäische Union, die Westeuropäische Union, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

*NATO, Nordatlantischer Kooperationsrat (NAKR) und Partnerschaft für den Frieden (PfP)*⁶

Unter militärpolitischen Aspekten ist die am 4. April 1949 in Washington gegründete NATO derzeit zweifelsohne die wichtigste der genannten Einrichtungen. Nach Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und dem Zerfall der Sowjetunion ist die NATO gegenwärtig die einzige Allianz in Europa, die in organisatorisch effizienter Weise Sicher-

-
- 4 Bei der Abfassung dieses Kapitels konnte ich auf Vorarbeiten einer Reihe von IFSH-Kolleginnen und -Kollegen zurückgreifen. Dank schulde ich insbesondere Hans-Georg Ehrhart, Sabine Jaberg, Matthias Karádi und Konrad Klingenburg. Vgl. zum folgenden bereits: Dieter S. Lutz, A New Security Architecture In and For Europe, in: Dieter S. Lutz/Adam Daniel Rotfeld, Security for Europe. Two Views, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 87/1994, S. 3-24; Dieter S. Lutz, Eine neue Sicherheitsarchitektur in und für Europa, in: Erhard Fomdran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden-Baden 1995, S. 239-256.
- 5 In der nachfolgenden Analyse werden die Vereinten Nationen - anders als in den Anmerkung 4 genannten Aufsätzen - ausgespart. Im vorliegenden Band widmet sich diesem Thema: Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, S. 375-383.
- 6 Vgl. zum folgenden u.a.: Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994; Dieter S. Lutz, Lexikon Rüstung, Frieden, Sicherheit, München 1987 und dort das Stichwort NATO, S. 225-231; ferner: Willy Claes, Die NATO und die sich entwickelnde euro-atlantische Sicherheitsarchitektur, in: NATO-Brief, Dezember 1994/Januar 1995, S. 3-7; John Kornblum, Die neue Europäische Sicherheitsarchitektur, in: Amerika-Dienst 05 vom 8. Februar 1995, S. 1-3; Harald Rundholz, Partnerschaft für den Frieden, in: Europäische Sicherheit 3/1995, S. 44-46; George A. Julwan, Der militärische Beitrag der NATO zur Partnerschaft für den Frieden, in: NATO-Brief, März 1995, S. 3-6.

heit für ihre Mitglieder garantieren kann.⁷ Daß die NATO als Verteidigungspakt Sicherheit *nur* für ihre Mitglieder garantiert, hat ihrer Attraktivität bis heute keinen Abbruch getan. Im Gegenteil: Ihre Anziehungskraft ist "für Außenstehende", insbesondere für die ost- und mitteleuropäischen Staaten, ungebrochen.

Objektiv betrachtet, muß eine Militärallianz allerdings nach dem Wegfall des (scheinbar übermächtigen) Gegners über kurz oder lang einen Sinn- und Bedeutungsverlust erleiden und sich Legitimationsproblemen ausgesetzt sehen. Um diesen Problemen zu begegnen, propagierte die NATO auf ihrer Gipfelkonferenz vom November 1991 in Rom ein Konzept des "framework of interlocking institutions", d.h. ein Geflecht ineinandergreifender, sich gegenseitig verstärkender Institutionen:

*"Die Herausforderungen, die sich uns in diesem neuen Europa stellen werden, können nicht von einer Institution allein, sondern nur von einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen, das die Staaten Europas und Nordamerikas miteinander verbindet, umfassend aufgegriffen werden. Deshalb arbeiten wir auf eine neue Sicherheitsarchitektur hin, in der die NATO, die KSZE, die Europäische Gemeinschaft, die WEU und der Europarat einander ergänzen."*⁸

Zur Verwirklichung dieses Konzeptes hat sich die NATO zu Beginn der neunziger Jahre zwei neuen Aufgaben zugewandt: zum einen der Entwicklung eines in Ansätzen kooperativen Beziehungsgeflechts, zum anderen der Übernahme von Aktivitäten auch "out-of-area".

Der ersten Aufgabe dienten insbesondere die Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR)⁹ am 20. Dezember 1991 und das erstmals im Oktober 1993 vorgeschlagene und im Januar 1994 offiziell vorgelegte Konzept der "Partnerschaft für den Frieden" (Partnership for Peace: PfP).¹⁰ Mit beiden Maßnahmen gelang es, die Staaten Europas an die Allianz weitgehend heranzuführen, ohne dem Drängen auf Mitgliedschaft nachzugeben. So sind im NAKR mittlerweile 38 Staaten vertreten, die sich - je nach Perspektive - *nur* oder *immerhin* - regelmäßig auf Minister-

7 Gründungsmitglieder der NATO sind Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Portugal und die USA. Dem am 24. August 1949 in Kraft getretenen NATO-Vertrag traten bei: am 18. Februar 1952 Griechenland und die Türkei, am 5. Mai 1955 die Bundesrepublik Deutschland, am 30. Mai 1982 Spanien.

8 NATO-Gipfelkonferenz in Rom, Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991. Das neue strategische Konzept des Bündnisses, in: Bulletin der Bundesregierung 128/1991, S. 1033-1048, hier S. 1033.

9 Erklärung des Nordatlantischen Kooperationsrates über Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit, in: Bulletin der Bundesregierung 2/1992, S. 8-9.

10 Partnerschaft für den Frieden, in: Bulletin der Bundesregierung 3/1994, S. 23-24.

ebene, auf Botschafterebene und in wichtigen NATO-Ausschüssen treffen. Auch die "Partnerschaft für den Frieden", welche die NATO allen Mitgliedern des Nordatlantischen Kooperationsrates und der OSZE anbietet, sieht *nur* Konsultationen der NATO im Falle von "Bedrohungen" oder Sicherheitsgefährdungen der Partner vor, bietet jedoch keine sicherheitspolitischen Garantien der Allianz. Doch ist neben der "Transparenz der Verteidigungshaushalte" u.a. immerhin vorgesehen: "Die gemeinsame Planung, gemeinsame militärische Übungen und der Aufbau der Fähigkeiten, mit NATO-Streitkräften in Bereichen wie Friedenswahrung, Such- und Rettungsdienst sowie humanitären, zu vereinbarenden Operationen zusammenzuwirken." ¹¹

Den Grundstein für die zweite der genannten Aufgaben legte die NATO auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im November 1991 in Rom. In dem vom Gipfel verabschiedeten "Neuen strategischen Konzept" wurden zwar die bisherigen sicherheitspolitischen Verteidigungsfunktionen der NATO bestätigt, doch wird bereits von der "umfassenden Fähigkeit" gesprochen, "die Sicherheit der Mitglieder bedrohende Krisen erfolgreich zu bewältigen".¹² Ist diese Formulierung auch noch diffus und kann ambivalent ausgelegt werden, so ist dagegen die Brüsseler Erklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedsländer vom Januar 1994 eindeutig. In der Brüsseler Erklärung heißt es u.a.:

"In der Wahrnehmung unserer gemeinsamen transatlantischen Sicherheitserfordernisse wird die NATO zunehmend aufgefordert werden, Aufträge durchzuführen, zusätzlich zur traditionellen grundlegenden Aufgabe der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder, die eine Kernfunktion bleibt. Wir bekräftigen unser Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der KSZE zu unterstützen." ¹³

Die im vormaligen Jugoslawien erstmals praktizierten Versuche der Umsetzung des Konzeptes der "interlocking institutions" während eines kriegerischen Konfliktes führte allerdings weder zu einer befriedigenden Kooperation unter den Partnern noch zur Befriedung des Konfliktes selbst. Die NATO zog daraus die Konsequenz, entgegen der zitierten Brüsseler

11 Ebenda, S. 24.

12 NATO-Gipfelkonferenz in Rom, a.a.O. (Anm. 8), S. 1041.

13 NATO-Gipfelkonferenz in Brüssel, Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Pakts am 10. und 11. Januar 1994 in Brüssel. Erklärung der Staats- und Regierungschefs, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 3/1994, S. 20-24, hier: S. 20 f.

Erklärung ("... unter der Autorität des UN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der KSZE" zu operieren), nicht mehr als "Subunternehmer" anderer zu agieren.¹⁴ Kritische Stimmen sind deshalb nicht ausgeblieben:

"Die NATO insistiert auf 'Kooperation' und wendet sich gegen eine 'Unterordnung' unter die OSZE. Für Operationen außerhalb des Bündnisgebietes (also außerhalb der legitimen Selbstverteidigung) ist es aber unvermeidlich, daß die OSZE - als regionale Unterorganisation der VN - der NATO übergeordnet bleibt: Sie vergibt das Mandat für friedenserhaltende Einsätze (für Kampfeinsätze wäre in jedem Fall ein Mandat des VN-Sicherheitsrats erforderlich), und ihr obliegt letztlich auch die politische Kontrolle. Das Restrisiko, daß die Allianz sich auf Kosten der OSZE selbst zum Meister europäischer Sicherheit machen wollte, bleibt bestehen. Ein weiteres Risiko liegt nicht zuletzt darin, daß Rußland seinen unverkennbaren Drang, eine ähnliche grenzüberschreitende Pazifizierungsrolle in seinem Umfeld zu übernehmen, mit eben diesem Anspruch des westlichen Bündnisses rechtfertigt. Militärische Einsätze der NATO bedürfen nicht nur klarer Mandate der VN bzw. der OSZE, sondern auch ständiger politischer Kontrolle. Dabei geht es um die Bindung an die vorgegebenen politischen Zielsetzungen, um die Sicherstellung des Verhältnismäßigkeitsprinzips beim Waffeneinsatz sowie um die Festlegung der Bedingungen für die Beendigung militärischer Aktionen. Anderenfalls degeneriert institutionelle Sicherheitspolitik zu einer Machtgleichgewichtsstrategie der Allianz."¹⁵

Im Blickpunkt der Kritik stehen aber nicht nur die NATO-Einsätze "out-of-area" bzw. die eher von Konkurrenz denn von Kooperation geprägten Aktivitäten. Vielmehr werden auch kritische Äußerungen gegen NAKR und PfP in vielfältiger Form und nicht nur von wissenschaftlicher oder politischer Seite vorgetragen. So schreibt z.B. die Österreichische Militärische Zeitschrift im März 1995:

"Der Nordatlantische Kooperationsrat (NACC) und "Partnership for Peace" sind derzeit erkennbar Aktivitäten ohne wirkliche Substanz (man spricht auch von "militärischen und diplomatischen Ost-West-Beschäftigungstherapien"). Der NACC mit derzeit 38 Mitgliedern dient

14 Am Rande der 32. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik machten führende Vertreter der NATO-Mitgliedstaaten deutlich, daß die NATO in Zukunft Einsätze im Auftrag der Vereinten Nationen davon abhängig machen werde, daß sie bei der militärischen Ausführung freie Hand hat - vgl. taz vom 6. Februar 1995.

15 Harald Müller, Europäische Sicherheit durch Machtgleichgewicht oder kooperative Institutionen? Eine Zwischenbilanz, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 257-276, hier S. 271 f.

heute vor allem der Selbstdarstellung Rußlands. Die "PfP" hatte ursprünglich zwei Funktionen: (1) Vorstufe für NATO-Beitrittskandidaten und (2) Kooperationselement für Staaten, die in der NATO einen Partner sehen, aber dieser nicht beitreten wollen. Die "PfP" als allfällige Vorstufe zu einem NATO-Beitritt ist in den Augen der beitrittswilligen Staaten überflüssig, für die anderen wiederum eine Fehlentwicklung. Der NACC steht in Konkurrenz zur KSZE/OSZE und nun auch zur "PfP", da auch bei dieser, der Eigendynamik folgend, wie beim NACC, bereits umfangreiche Sub-Strukturen geschaffen wurden. Gleichzeitig ist die schon anfangs 1994 diskutierte Auflösung des NACC unmöglich geworden. Einige Staaten wollen bei NACC und "PfP" dabei sein, wissen aber nicht, was sie von diesen Aktivitäten halten sollen, andere, die der "PfP" beitraten oder beitreten wollen, zeigen enorme Berührungängste und sind nur in völlig irrelevanten Randbereichen zu "Partnership"-Kooperationen bereit. Dabei wird die NATO bzw. "PfP" mit UNO-Aufgaben bemüht, denn Katastrophenübungen, "friedenserkhaltende Missionen" und ähnliches sind nicht wirkliche Anliegen der NATO; Rüstungskontrolle wiederum ist Sache der betroffenen Staaten bzw. der UNO und OSZE, nicht aber der "PfP". Schon der NACC wurde nach seiner Gründung mit "Peacekeeping"-Programmen befaßt, dies ist aber nicht seine Funktion." ¹⁶

*Europäische Union (EU) und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)*¹⁷

Trotz der angeführten Kritik gilt: Unter militärischen und militärpolitischen Aspekten ist die NATO derzeit *die* dominierende Organisation in Europa. Unter friedenspolitischen Gesichtspunkten allerdings kann - und will - sie den integrativen und stabilisierenden Funktionen des engsten Zusammenschlusses europäischer Staaten, der Europäischen Union (EU), nicht den Rang ablaufen.

Die Europäische Union wurde durch den Vertrag von Maastricht errichtet, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde und am 1. November

¹⁶ Allgemeine Rundschau, in: ÖMZ 2/1995, S. 196 f.

¹⁷ Vgl. zum folgenden stellvertretend: Hans-Georg Ehrhart, Die EG, die osteuropäische Herausforderung und die Sicherheit Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 10/1993, insbesondere S. 45 ff; Hans-Georg Ehrhart, Zur Rolle der EG beim Aufbau einer Europäischen Ordnung des Gemeinsamen Friedens, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), Gemeinsame Sicherheit, Kollektive Sicherheit, Gemeinsamer Frieden, Baden-Baden 1990/91, S. 319-337; Heinz Timmermann, Die Europäische Union und Rußland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1995, S. 286-298; Stand der EU/WEU-Mitgliedschaft, in: IAP 2/1995, S. 4.

1993 in Kraft trat.¹⁸ Ihr vorausgegangen war die Europäische Gemeinschaft (EG), die wiederum 1967 durch den Zusammenschluß der 1957 errichteten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) sowie der 1951 gegründeten Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) entstanden war. Der Gründung dieser genannten Organisationen war 1950 wiederum der Versuch der Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (Pleven-Plan) vorausgegangen. Angesichts dieses - gescheiterten - Versuchs ist es nicht verwunderlich, daß die nachfolgenden EG-Verträge keine sicherheitspolitischen Klauseln (mehr) enthielten. Daß die EG in den vergangenen Jahrzehnten gleichwohl bedeutende sicherheits- und friedenspolitische Funktionen erfüllte, steht außer Frage. Zu diesen Funktionen gehörten u.a. die (Re-)Integration von Nachkriegsdeutschland in die Internationale Gemeinschaft und die Schaffung der - wie es in der Präambel des EWG-Vertrages heißt - "Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker". Zu diesen Funktionen gehörte seit der Stuttgarter Deklaration von 1983 auch *expressis verbis* die "Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit", also zu Fragen der *nicht-militärischen* Sicherheit.

Wie erfolgreich die Europäische Gemeinschaft ihre integrativen friedenspolitischen Funktionen in den letzten Jahren erfüllte, zeigt sich insbesondere am Maastricht-Vertrag¹⁹, mit dem die europäische Integration aus dem Schatten der Vergangenheit heraustritt: Mit ihm sind das Scheitern des Pleven-Planes und seine Nachwirkungen überwunden, denn die Europäische Union spricht sich nunmehr auch die Kompetenz für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu. Anders als noch die erwähnte Stuttgarter Deklaration soll sich die GASP nunmehr prinzipiell auf "alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik" erstrecken, "wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte" (Titel I, Artikel B des Maastricht-Vertrages).

Als Ziele der GASP werden (in Titel V, Art. J.1.) u.a. festgehalten: "die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union" sowie "die Stärkung der Sicherheit der Union

18 Mitglieder der EU sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien. Als weiteren Beitrittskandidaten hat das Europäische Parlament 1994 Norwegen akzeptiert. Eine Osterweiterung der EU wird mit Blick auf diejenigen Länder diskutiert, mit denen die EU sogenannte Europa-Abkommen geschlossen hat. Das sind: Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei, Bulgarien und Rumänien sowie Estland, Lettland und Litauen.

19 Vgl. u.a.: Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) mit sämtlichen Protokollen und Erklärungen, dtv-Textausgabe, München 1992.

und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen". Dies schließt über das Unionsgebiet hinausgehende Ziele nicht aus. Im Gegenteil: In derselben Norm werden u.a. auch die "Wahrung des Friedens nach der UN-Charta" oder die "Förderung der internationalen Zusammenarbeit" und "die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" genannt.

Die erste große außen- und sicherheitspolitische Initiative der EU in diesem grenzübergreifenden Sinne ist die auf den Balladur-Plan und eine Vorkonferenz vom Mai 1994 zurückgehende Konferenz in Paris am 20. März 1995 über einen europäischen Stabilitätspakt.²⁰ An dieser Konferenz nahmen alle OSZE-Staaten teil. Es wurden zahlreiche bilaterale Verträge, Erklärungen und Ausführungsabkommen abgeschlossen bzw. zusammengeführt, darunter z.B. der Vertrag über gute Nachbarschaft zwischen Ungarn und der Slowakei. Zum ersten Mal gelang es auf Initiative der EU, das bislang eher theoretische Konzept der ineinandergreifenden europäischen Institutionen in die Praxis umzusetzen: An den Gesprächsrunden nahmen nicht nur Vertreter der EU, der OSZE, des Europarates und des Ostseerates teil, vielmehr wurde der Stabilitätspakt in die OSZE überführt und diese damit beauftragt, "dessen Durchführung zu verfolgen".²¹ Letzteres zeigt allerdings wieder, worum es auch dem Maastricht-Vertrag geht: Auch wenn der Vertrag über das Unionsgebiet hinausgehende Ziele nicht ausschließt, so geht es der EU letztlich doch um die Sicherheit der privilegierten Mitgliedstaaten der Union und nicht Europas. Konkreter: Zuständig für Gesamteuropa ist die OSZE.

"Der EU kommt ein Verdienst zu, das nicht hoch genug zu veranschlagen ist: Sie hat die einzige multinationale Struktur in Europa entwickelt, die nicht nur ein Sicherheitssystem darstellt, sondern eine Friedensordnung. Ein kriegesischer Konflikt zwischen den EU-Mitgliedern kann nach menschlichem Ermessen als strukturell ausgeschlossen gelten. Ein Resultat der Integration Westeuropas ist die Erzeugung wirtschaftlichen Wohlstandes; ein anderes ist die Friedenssicherung nach der fruchtbarsten aller Methoden: der Konfliktvorbeugung durch Beseitigung der Konfliktursachen. Frieden durch Integration heißt die Erfahrung, die Westeuropa aus seiner jüngeren Vergangenheit in die gesamteuropäische Zukunft einbringen kann. Die Warteschlange der Staaten, die dieser Zone der Stabilität beitreten möchten, ist lang. Der Export von Stabilität, sei es durch Hilfe zur ökonomischen und politischen Konsolidierung Osteuropas, sei es durch eine schrittweise Öffnung der Union,

20 Stabilitätspakt für Europa, Bulletin der Bundesregierung 24/1995 - im vorliegenden Band im Anhang abgedruckt, S. 486-496.

21 Ebenda, S. 199; im vorliegenden Band S. 489, Punkt 13.

*ist der friedenspolitische Beitrag, den Gesamteuropa von der EU erwartet. Daß Westeuropa im Zuge der fortschreitenden Einigung auch seine Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemeinschaftlich organisieren will, folgt schlüssig aus der Integrationsidee. Allerdings geht es im Maastricht-Vertrag um die Sicherheit der Union und nicht Europas. Konkreter noch: Es geht um die Sicherheit nur der privilegierten Mitgliedstaaten der Union, nicht um die Sicherheit aller Länder Europas."*²²

Daß diese und ähnliche - mit Blick auf die gesamteuropäische Sicherheitspolitik kritischen - Äußerungen²³ nicht gänzlich unberechtigt sind, zeigen auch die entsprechenden Ausführungs- und Organisationsnormen des Maastricht-Vertrages. Nach Titel V, Art. J.4. organisiert die Europäische Union ihre Sicherheit, soweit sie verteidigungspolitische und militärische Fragen betrifft, nicht selbst. Nach Absatz 2 dieser Norm ersucht die Union vielmehr "die Westeuropäische Union (WEU), die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen."

*Die Westeuropäische Union (WEU)*²⁴

Das Vertragswerk über die Westeuropäische Union (WEU) wurde am 23. November 1954 unterzeichnet. Vorläufer waren die sogenannten Pariser Verträge vom 23. Oktober desselben Jahres sowie der Brüsseler Vertrag vom 17. März 1948, der zur Schaffung des seinerzeit gegen Deutschland gerichteten Brüsseler Paktes führte. Historisch gesehen, muß die Gründung der WEU zu den Nachwirkungen des Scheiterns der EVG-Pläne gezählt werden.

22 Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG). Das Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert, Bonn 1995 (i.E.).

23 Vgl. z.B. auch: Gerald Mader, 6 Thesen zur GASP-Diskussion, in: Friedensforum 1-2/1995, S. 16; Ingo Peters, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 277-304.

24 Vgl. zum folgenden u.a. das Stichwort "Westeuropäische Union" von Irene Schülert, in: Dieter S. Lutz, Lexikon, a.a.O. (Anm. 6), S. 337-342; William van Eekelen, Sicherheit in einem sich verändernden Europa: Die Westeuropäische Union und die sicherheitspolitische Lage in Ostmitteleuropa, in: Wiener Blätter 4/1994, S. 9-15; Stand der EU-/WEU-Mitgliedschaft, in: IAP 2/1995, S. 4.

Mit Ausnahme der nicht-europäischen Staaten Kanada und USA stehen alle europäischen NATO-Mitgliedstaaten in mehr oder weniger enger Bindung oder Anbindung zur WEU.²⁵ Die europäischen *Nicht*-NATO-Staaten hingegen sind ausgeschlossen. Ihnen bleibt, wenn überhaupt, lediglich der Zugang über das WEU-Konsultationsforum.²⁶

Die WEU ist wie die NATO ein Militärpakt. Im Unterschied zur NATO besitzt sie aber weder eine eigene militärische Struktur noch eigene Streitkräfte; sie will gemäß Artikel IV des WEU-Vertrages vielmehr den Aufbau einer Parallelorganisation zur NATO ausdrücklich vermeiden. Darüber hinaus hat die WEU in den vergangenen Jahrzehnten eher einen Dornröschenschlaf gehalten, denn tatsächlichen militärischen oder politischen Einfluß ausgeübt. Letzteres verändert sich allerdings seit Beginn der 90er Jahre. Mit dem Maastricht-Vertrag von 1993 wurden die rechtlichen und politischen Grundsteine gelegt, die WEU im Zuge der europäischen Einigung einerseits zur "Verteidigungskomponente der Europäischen Union" und andererseits als "europäischen Pfeiler in der NATO auszubauen" - so die Erklärung zur WEU in der Schlußakte von Maastricht.²⁷ Bereits am 19. Juni 1992, also noch vor Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages, erweiterte der WEU-Rat darüber hinaus die Aufgaben der WEU bzw. definierte sie neu. Beschränkte sich die Aufgabe der WEU bis dahin auf den verteidigungspolitischen Zweck der Organisation aus Art. V des Brüsseler Vertrages, so sollen nunmehr nach der sog. Petersberger Erklärung vom Juni 1992²⁸ militärische Einheiten der WEU (unter dem Befehl der WEU) für humanitäre und Rettungseinsätze, für friedenserhaltende Maßnahmen sowie für Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich von Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens Verwendung finden können. M.a.W.: Die WEU genehmigte sich 1992 - ohne vorherige Vertragsänderung - ein Recht auf Intervention außerhalb der Grenzen der Vertragsstaaten. Oder die Befürchtung zugespitzt formuliert:

25 Mitglieder der Westeuropäischen Union waren bei ihrer Gründung 1954: Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Spanien und Portugal traten der WEU 1990 parallel zu ihrer Aufnahme in die EG bei. Griechenland wurde 1992 als zehntes und vorläufig letztes Mitglied in die WEU aufgenommen. Im selben Jahr wurden der Türkei, Island und Norwegen der Status assoziierter Mitglieder und Irland und Dänemark der Status von Beobachtern verliehen.

26 Assoziierte Partner sind: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn. Diese Staaten dürfen an der Hälfte der Tagungen des Ständigen Rates teilnehmen, können aber keinen Beschluß blockieren, für den ein Konsens erforderlich ist - William van Eekelen, a.a.O. (Anm. 24), S. 9-15.

27 A.a.O. (Anm. 19), S. 73 ff.

28 Petersberg-Erklärung, in: Bulletin der Bundesregierung 68/1992, S. 649-655.

*"Bei der WEU geht es nicht um eine gemeinsame europäische Verteidigung, sondern um den Aufbau von Streitkräften, die außerhalb des EU-Territoriums zur Durchsetzung von EU-Interessen eingesetzt werden."*²⁹

Daß die WEU zu einer solchen Intervention durchaus in der Lage ist, zeigen die Maßnahmen auch in der Veränderung bzw. Weiterentwicklung ihrer operationellen Rolle. Hierzu gehört z.B. die Verlagerung des WEU-Rates samt Generalsekretariat von London nach Brüssel, ferner die Einrichtung einer Planungsstelle für die Erarbeitung von Operationsplänen und die Zuordnung militärischer Einheiten für den Einsatz unter WEU-Führung, vor allen Dingen aber die Einigung Deutschlands und Frankreichs über die Unterstellung des Eurokorps unter "operational command" sowohl der NATO als auch der WEU. Unklar bleiben gleichwohl die letztendlichen Entscheidungskompetenzen und Interessenkonstellationen: Benötigen WEU-Aktionen die Zustimmung des Nordatlantikrates, insbesondere der USA? Erfolgen die Entscheidungen im WEU-Rat oder im Rahmen des GASP-Verfahrens? Welche Berücksichtigung finden die Meinungen und Interessen der Partner zweiten und dritten Ranges (Assoziierte, Beobachter, Konsultanten)? Besteht nicht die Gefahr, daß sich die WEU zum militärischen Subunternehmen für nationale egoistische Interessen oder zum Vehikel des Klientelismus einzelner westeuropäischer Staaten oder Staatenkoalitionen entwickelt?

"Nach heftiger Diskussion innerhalb der Regierungskonferenzen zur Europäischen Politischen Union und massiver Einflußnahme der USA auf den Entscheidungsprozeß wurde die Rolle der WEU im Maastrichter Vertrag schließlich als 'verteidigungspolitische Komponente der EU und Instrument zur Stärkung des europäischen Pfeilers des atlantischen Bündnisses' definiert. Diese Kompromißformel erlaubte es den 'Atlantikern' und den 'Europäern' in der EU, weiterhin unterschiedliche Gewichtungen der WEU-Rolle vorzunehmen. Sie konnte dennoch weitere Irritationen und Meinungsverschiedenheiten mit Washington nicht verhindern. Ein Beispiel dafür war die 'Profilierungssucht' der 'Europäer', die sich bei der Überwachung des Embargos gegen das ehemalige Jugoslawien mit 'eigenen Schiffen' der WEU neben denen der NATO zeigte ...

Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Osteuropa hat sich zwischen den verschiedenen Institutionen auf vielen Ebenen parallel entwickelt. Dabei entwickelte sich die Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Rahmen des NAKR bzw. der PfP und des WEU-Konsultationsforums von bloßen Konsultationen zu operativer Kooperation für militärische

29 Mader, Gerald, a.a.O. (Anm. 23), S. 8.

Zusammenarbeit im Einzelfall, allerdings ohne daß die formellen Sicherheitsgarantien gewährt worden wären, die von den Osteuropäern vielfach angestrebt worden sind. Angesichts der Überschneidung der Teilnehmerkreise und der Beratungsthemen sind die Beteuerungen fragwürdig, die von Ergänzung und gegenseitiger Stärkung der verschiedenen Institutionen sprechen."³⁰

*Die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)*³¹

NATO, EU und WEU sind aus *westlichen* Initiativen entstanden. Ihre Ursprünge liegen in der Zeit *vor* der Wende. Der vierte der zu behandelnden Grundpfeiler in der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur Europas - die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) - entstand hingegen erst *nach* der Wende und auf *östliche* Initiative.

Die offiziell am 21. Dezember 1991 in der kasachischen Hauptstadt Alma-Ata gegründete GUS umfaßt alle Territorien bzw. Republiken der vormaligen Sowjetunion mit Ausnahme lediglich der drei Baltischen Staaten.³² Zu den Zielen der GUS zählen u.a. die gegenseitige Anerkennung der Souveränität, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der anderen Mitgliedstaaten, der Verzicht auf Gewaltanwendung und -androhung, die Achtung der territorialen Integrität sowie die Aufrechterhaltung einer einheitlichen Kontrolle über die Nuklearwaffen. Zu den Verträgen, Abkommen und Rahmenvereinbarungen, welche die GUS-Staaten geschlossen haben, gehören im sicherheitspolitischen Bereich so wichtige Regelungen wie die über die "strategischen Streitkräfte" oder die über die "Streitkräfte und Grenztruppen", beide vom Dezember 1991, oder wie die über die "kollektive Sicherheit" vom Mai 1992 (Taschkenter Vertrag) oder das daran anknüpfende "Konzept über kollektive Sicherheit" vom Februar 1995.

30 Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 23), S. 291, 299 f.

31 Für Information und Hinweise zu diesem Abschnitt bin ich besonders Ursel Schlichting, Anna Kreikemeyer und Ljuba Trautmann verbunden - vgl. auch: Ursel Schlichting, Integration oder Hegemonie? Rußland und die GUS, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Gert Krell (Hrsg.), Friedensgutachten 1994, Münster/Hamburg 1994, S. 182-195; Hans-Georg Ehrhart/Anna Kreikemeyer/Andrej V. Zagorski (eds.), The Former Soviet Union and European Security: Between Integration and Re-Nationalization, Baden-Baden 1993; Hans-Georg Ehrhart/Anna Kreikemeyer/Andrej V. Zagorski (eds.), Crisis Management in the CIS: Whither Russia? Baden-Baden 1995; Ljuba Trautmann, Rußland zwischen Diktatur und Demokratie. Die Krise der Reformpolitik seit 1993, Baden-Baden 1995.

32 Mitglieder der GUS sind also: Armenien, Aserbeidschan, Moldau, Kasachstan, Rußland, die Ukraine, Usbekistan, Tadschikistan, Kirgistan, Turkmenistan und Weißrußland. Georgien, das am Gründungsakt nicht teilnahm, ist seit dem 1. März 1994 Mitglied.

So beeindruckend die Liste von Verträgen und Vereinbarungen im Rahmen der GUS bzw. zwischen den GUS-Staaten auch sein mag - die Zahl soll sich mittlerweile auf über 400 bi- und multilaterale Abkommen belaufen -, so wenig kann sie doch der Realität standhalten. Zu einem großen Teil wurden die Abkommen weder ratifiziert noch implementiert. Zahlreiche multilaterale Verträge werden darüber hinaus nicht von allen Mitgliedstaaten getragen, sondern weisen vielmehr eine unterschiedliche Zahl von Unterzeichnern in wechselnder Zusammensetzung auf.

Wenn der GUS gleichwohl eine integrative Tendenz nicht völlig abgesprochen werden kann, so resultiert diese weniger aus sicherheitspolitischen Motiven, als Ursache muß vielmehr die erhebliche wirtschaftliche Abhängigkeit der GUS-Mitglieder von Rußland gewertet werden. Die Moskau-freundlichen Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine und in Weißrußland unterstreichen diese These. Zu hoffen bleibt, daß Rußland frei ist von der Versuchung, seine wirtschaftliche Dominanz auch auf den militärischen und sicherheitspolitischen Bereich auszudehnen. Seine Rolle z.B. im georgisch-abchasischen Sezessionskonflikt ist allerdings mehr als umstritten. Ungeklärt ist auch seine Rolle beim Sturz des pro-türkischen Präsidenten Aserbeidschans, Eltschibej, im Juni 1993. Rußland selbst jedenfalls zählt die GUS-Mitgliedstaaten als "nahes Ausland" zu seiner besonderen Interessensphäre. Darüber hinaus ist Rußland offiziellen Verlautbarungen zufolge bestrebt, die "Weiterentwicklung der GUS mit dem Ziel baldigster Umwandlung in einer vollwertige regionale Organisation mit wachsender wirtschaftlicher Integration und politischer Zusammenarbeit" zu betreiben.³³ Offensichtlich ist auch, daß Rußland das Ziel verfolgt, sich die Rolle als - möglichst einziger - Garant für Sicherheit und Stabilität in der Region auch international bestätigen bzw. die Präsenz russischer Streitkräfte in den GUS-Republiken und in den verschiedenen Konfliktgebieten legitimieren zu lassen. Einen Teilerfolg in diesem Sinne erzielte es auf dem Treffen des KSZE-Rates Ende 1993 in Rom, auf dem die Inanspruchnahme der Hilfe von sogenannten Drittstreitkräften in Konfliktgebieten anerkannt wurde (wenn deren Rolle und Aufgaben mit den KSZE-Prinzipien vereinbar sind). In den Beschlüssen des Ratstreffens von Rom vom 1. Dezember 1993 heißt es dazu:

"Die Minister stimmten darin überein, daß die KSZE von Fall zu Fall und unter bestimmten Bedingungen die Schaffung von kooperativen KSZE-Vorkehrungen erwägen könnte, um u.a. zu gewährleisten, daß Rolle und Aufgaben von Drittstreitkräften in einem Konfliktgebiet mit KSZE-Prinzipien und -Zielen in Einklang stehen.

33 Polenow, Wladimir M., Rußlands Platz in Europa - Fragen an die Außen- und Sicherheitspolitik, in: Berliner Europa-Forum 4/1994, S. 8.

*Die Minister beauftragten den AHB und den Ständigen Ausschuß, Voraussetzungen und notwendige Maßnahmen für mögliche KSZE-Vorkehrungen dieser Art weiter auszuarbeiten. Bei der Durchführung dieser Aufgabe werden sie die vom AHB geprüften Vorschläge berücksichtigen und sich u.a. von den folgenden Prinzipien und Erwägungen leiten lassen, die für die KSZE-Vorkehrungen sowie die Aktionen von Drittstreitkräften von wesentlicher Bedeutung sind: Achtung der Souveränität und territorialen Integrität; Zustimmung der Parteien; Unparteilichkeit, multinationaler Charakter; klares Mandat; Transparenz; feste Bindung an einen politischen Prozeß der Konfliktlösung; Plan für geordneten Rückzug.*³⁴

Ist also die GUS - vielleicht auch das Scheitern der GUS - das Vehikel für Rußland auf dem Weg zum dominanten Garanten für Sicherheit und Stabilität in der Region? Andrei Zagorski schreibt hierzu im vorliegenden Band:

*"(Es) ist noch immer unklar, für welche Rolle Rußland sich letztlich entscheiden wird: für die eines Befürworters des Status quo oder aber für die einer revisionistischen Macht. Zumindest in einigen Fällen hat es Rußland bisher vermieden, bei der Ziehung seiner Grenzen (z.B. zur Ukraine und zu Kasachstan) vollendete Tatsachen zu schaffen. Zwar betreibt Rußland weiterhin die Anerkennung der GUS als eine Regionalorganisation, der man beispielsweise einen besonderen Status innerhalb der OSZE einräumen könne (im Frühjahr 1994 wurde sie bereits als Beobachter bei den Vereinten Nationen zugelassen), die diesbezüglichen Aussichten sind jedoch nach wie vor recht vage, jedenfalls solange wie die GUS selbst nur ein loser politischer Zusammenschluß bleibt, und insbesondere dann, wenn innerhalb der GUS weiterhin damit gerechnet wird, daß Rußland zunehmend eine hegemonale Rolle in der Gemeinschaft ausüben will."*³⁵

Was in der Theorie eindeutig und zweifelsfrei scheint, besitzt in der Realität aber oftmals ambivalenten Charakter. Im vorliegenden Band schreibt z.B. Hansjörg Eiff in seinem Beitrag über die OSZE-Mission in Georgien: "Der Erfolg (des Abkommens von Sotschi vor drei Jahren) ist wesentlich den russischen Friedensstreitkräften und ihren Kommandeuren zu danken ...". Nach einer Initiative des russischen Außenministeriums

34 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Fastenrath, Ulrich (Hrsg.), Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausgabe, Kap. C.4, S. 12 f.

35 Andrei V. Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, im vorliegenden Band S. 118.

vom April 1995 "steht die süd-ossetische Seite jetzt unter erhöhtem Druck Rußlands, ihren Anspruch auf Unabhängigkeit aufzugeben".³⁶

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Anders als die NATO, die EU, die WEU und die GUS ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die frühere Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die einzige seit ihren Anfängen gesamteuropäisch angelegte Institution im Rahmen der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur Europas. Zu den Staaten, welche die sogenannte Schlußakte von Helsinki nach zweijährigen Verhandlungen am 1. August 1975 unterzeichneten, gehörten alle europäischen Länder (mit Ausnahme Albaniens) sowie die USA und Kanada, also insgesamt 35 Staaten.³⁷

In der Schlußakte von Helsinki 1975 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, zehn grundlegende Prinzipien in ihren gegenseitigen Beziehungen zu achten und umzusetzen. Es sind: souveräne Gleichheit, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, friedliche Regelung von Streitfällen, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker, Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben.³⁸ Mit diesen Prinzipien haben die Völker Europas die Hoffnung auf eine friedliche Zukunft verbunden; aus ihnen haben Millionen von Menschen den Mut geschöpft, für ihre Menschen- und Freiheitsrechte einzutreten. Zutreffend formuliert deshalb Wilhelm Höynck zum Geleit des vorliegenden Bandes: "Dies war der wichtigste Beitrag des KSZE-Prozesses zum friedlichen demokratischen Wandel und zur Überwindung der Blockkonfrontation."³⁹

36 Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission für Georgien, im vorliegenden Band S. 181, 184.

37 Heute gehören der OSZE 53 Mitgliedstaaten an, darunter auch Albanien und alle aus dem Zerfall der Sowjetunion und anderer Länder hervorgegangenen neuen Staaten. Lediglich Makedonien - das möglicherweise 54. Mitglied - besitzt gegenwärtig nur Beobachterstatus. Serbien-Montenegro allerdings ist bis auf weiteres von den Treffen der OSZE ausgeschlossen; faktisch beläuft sich die Zahl der mitwirkungsberechtigten OSZE-Mitglieder derzeit also auf 52. In den Beiträgen des vorliegenden Bandes wird entsprechend - je nach Standpunkt und Zählweise - von 52 oder von 53 OSZE-Staaten gesprochen. Zu Daten und Fakten vgl. auch im Anhang des vorliegenden Bandes, S. 562-575, die von Matthias Karádi erstellte Übersicht "Die 53 OSZE-Mitgliedstaaten".

38 A.a.O. (Anm. 1), Kap. A.1, S. 3-12.

39 Wilhelm Höynck, Zum Geleit, im vorliegenden Band S. 13.

Aus der Perspektive der Forderung nach einer "tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsarchitektur" (Hans-Dietrich Genscher) nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes besitzt die Schlußakte von Helsinki allerdings - wie auch alle nachfolgenden KSZE-/OSZE-Dokumente - ein grundsätzliches Konstruktionsdefizit: Die Vereinbarungen ruhen weder auf völkerrechtlichen Verträgen, noch sind sie es selbst. Alle Dokumente stellen lediglich politische Absichtserklärungen ohne völkerrechtliche Bindungskraft dar.⁴⁰ Ob dieses Konstruktionsmerkmal vor der Wende, also zu Zeiten der Ost-West-Konfrontation, durchaus ein politischer Vorteil war, mag heute dahingestellt bleiben. Im zwanzigsten Jahr nach Helsinki ist es als ein schwerwiegendes Versäumnis anzusehen, daß es den Staaten der OSZE bislang nicht gelungen ist, eine tragfähige *rechtliche* Grundlage für eine künftige Sicherheitsarchitektur Europas zu beschließen. Auch der Versuch vom 10. Juli 1992 auf dem Gipfel in Helsinki,⁴¹ die KSZE zur "regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen" zu erklären, muß vor diesem Hintergrund als halbherzig und unzureichend bezeichnet werden. Noch in demselben Helsinki-Dokument 1992 gestehen die KSZE-Teilnehmerstaaten ein, daß die Erklärung bei der UNO nicht registrierbar,⁴² weil eben nicht völkervertragsrechtlich bindend ist.

Politisch gesehen kann und darf hingegen der Aufbruch der KSZE zu neuen Ufern in den vergangenen fünf Jahren weder geleugnet noch in seinen Auswirkungen auf eine neue Sicherheitsarchitektur Europas als gering eingeschätzt werden. In der "Charta von Paris für ein Neues Europa"⁴³ vom 21. November 1990 und in der ihr vorausgegangenen "Gemeinsamen Erklärung von 22 Staaten"⁴⁴ vom 19. November 1990 - gemeinhin als Wegmarken im OSZE-Prozeß bezeichnet - wurden z.B. die "Unteilbarkeit der Sicherheit" bekräftigt, die "Demokratie als die einzige Regierungsform" hervorgehoben und die "Menschenrechte" als "Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden" ausgewiesen. Als erforderlich wurden ferner eine "neue Qualität der Zusammenarbeit" und

40 Bei näherer Betrachtung stimmt diese immer noch gängige Aussage allerdings nicht mehr ganz. Zu nennen ist z.B. das OSZE-Gericht, das im Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE durchaus eine völkerrechtliche Grundlage besitzt - vgl. zum OSZE-Gerichtshof im vorliegenden Band auch den gleichnamigen Artikel von Dieter S. Lutz, S. 241-253; völkerrechtliche Wirkung haben wichtige KSZE-Bestimmungen ferner z.B. auch dadurch erfahren, daß sie in den Nachbarschaftsverträgen Deutschlands mit den östlichen Nachbarn inkorporiert wurden.

41 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.4, S. 8.

42 Ebenda, Kap. B.4, S. 12.

43 A.a.O. (Anm. 2).

44 Gemeinsame Erklärung von 22 Staaten vom 19. November 1990, in: Bulletin der Bundesregierung 137/1990.

die "Entwicklung der Strukturen der KSZE" angesehen. Eingerichtet wurden deshalb bislang u.a.: zweijährliche Treffen der Staats- und Regierungschefs; regelmäßige Folgetreffen; ein Ministerrat; ein Hoher Rat; ein Ständiger Rat; ein Sekretariat mit eingegliedertem Konfliktverhütungszentrum, welches von einem Generalsekretär geleitet wird; ein Forum für Sicherheitskooperation; ein Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte; ein Hoher Kommissar für nationale Minderheiten; ein Gerichtshof und eine Parlamentarische Versammlung sowie sog. Mechanismen, d.h. von Experten durchgeführte Verfahren zur Erkennung, Beobachtung und Bearbeitung spezifischer Probleme (z.B.: "Mechanismus der Menschlichen Dimension", "Mechanismus der friedlichen Regelung von Streitfällen", "Mechanismen für Konsultation und Zusammenarbeit"). Im vorliegenden Band werden die neuen Strukturen, Organe, Gremien und Mechanismen und deren Zusammenspiel und Funktionieren ausführlich von Piotr Switalski dargestellt.⁴⁵ Kapitel II dieses Jahrbuches befaßt sich darüber hinaus in zahlreichen Beiträgen mit den "Instrumenten, Mitteln, Mechanismen und Verfahren" der "neuen OSZE". Hervorgehoben werden soll an dieser Stelle deshalb lediglich "die ungeheure Differenzierung des institutionellen und organisatorischen Apparates ..., die sich seit 1990 vollzogen hat".⁴⁶

Die Frage, ob die auf dem Budapester Gipfel⁴⁷ von 1994 in "Organisation" umbenannte "Konferenz", also ob die OSZE künftig eine - oder gar die - entscheidende Rolle im europäischen Sicherheitsgeflecht spielen wird, ist gleichwohl nicht ohne Skepsis zu beantworten. Relativ handlungsfähig scheint die neue OSZE nach den bisherigen Erfahrungen dann zu sein, wenn es um die Thematisierung und Beobachtung von Problemen und Konflikten sowie um präventive stille Diplomatie geht. Stellvertretend für diese Einschätzung einer Reihe von Autoren auch im vorliegenden Band sei der Aufsatz von Robert Zaagman und Arie Bloed genannt. In ihm heißt es u.a.:

"Sowohl nach ihrer Aufgabenstellung als auch hinsichtlich ihrer Organe verfügt die OSZE über eine Reihe von Eigenschaften, die sie für den Einsatz zur Konfliktverhütung prädestiniert. Die vergangenen Jahre haben bereits gezeigt, welche zunehmende Rolle die OSZE in der Verhütung von Konflikten und der Regulierung von Krisen spielt. Mehr noch, diese Leistungen haben genügend bewiesen, daß die präventive Diplo-

45 Piotr Switalski, Die Strukturen und Institutionen der OSZE, im vorliegenden Band S. 385-397.

46 Harald Müller, a.a.O. (Anm. 15), S. 268.

47 Budapester Dokument 1994. Der Weg zur echten Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.5, im vorliegenden Band S. 438-486.

*matie der OSZE und ihr umfassender Ansatz von wesentlichem Wert für Frieden und Stabilität in Europa sind. Es ist wichtig, sich darüber im klaren zu sein, daß keine andere internationale Instanz in Europa sich für eine umfassende Konfliktverhütung einsetzt."*⁴⁸

Auf die Nachteile der stillen Diplomatie für das Image der OSZE weist im vorliegenden Band u.a. Ortwin Hennig hin:

*"Voraussetzung für den Erfolg präventiver Diplomatie ist ihr Charakter als stille und diskrete Diplomatie. Empfehlungen und Lösungsvorschläge haben nur dann Erfolgchancen, wenn sie von den betroffenen Regierungen und Gruppierungen ohne sichtbaren äußeren Druck und in der Gewißheit diskutiert werden können, keinen Gesichtsverlust erleiden zu müssen. Doch je erfolgreicher die OSZE auf diesem Gebiet ist, umso weniger wird sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Ein Konflikt, der vermieden oder unter Kontrolle gehalten wird, ist keine Meldung."*⁴⁹

Ganz zweifelsohne also besitzt die OSZE "konkurrenzlose Aktionsfelder".⁵⁰ Doch dürfen die Augen - trotz aller Anerkennung der Mühen und Leistungen der OSZE - vor der Realität nicht verschlossen werden. Diese Realität heißt eben auch "Krieg in Europa". Bislang jedenfalls ist die OSZE nicht in der Lage, Strategische Stabilität zu garantieren, noch ist sie handlungsfähig genug, wenn es um die Lösung aktueller politisch-militärischer Tageskonflikte geht, darunter die Erzwingung der friedlichen Streitbeilegung, die Durchsetzung eingegangener Verpflichtungen oder die Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen.

Kritik an der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur und die Forderung nach einem Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert.

Zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes wurden Forderungen nach kollektiver Sicherheit, nach Abrüstung, aber auch nach Gerechtigkeit und sozialer Wohlfahrt als unreal und utopisch abgetan. Über Jahrzehnte hinweg aber war das Versprechen aller - unabhängig von der jeweiligen politischen

48 Rob Zaagman/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, im vorliegenden Band S. 226.

49 Ortwin Hennig, Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung, im vorliegenden Band S. 127; vgl. ebenso: Pál Dunay, Zusammenarbeit in Konflikten: Der amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär - Ein künftiges Problem?, im vorliegenden Band S. 405.

50 Ortwin Hennig, ebenda, S. 126.

Ausrichtung -, die großen existentiellen Probleme der Menschheit zu lösen, wenn erst einmal der Ost-West-Konflikt beseitigt ist.

Ende der achtziger Jahre ist eingetreten, was kaum jemand zu diesem Zeitpunkt erwartet hat: Der Kalte Krieg ist vorbei, der Warschauer Pakt ist aufgelöst, das sowjetische Imperium ist zerfallen, Deutschland ist wiedervereint. Frieden und Sicherheit können endlich auf ein dauerhaftes und stabiles Fundament gestellt werden.

In der "Charta von Paris", der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten vom 21. November 1990 in Paris, heißt es u.a.:

"Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der Ideen der Schlußakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an.

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 ...

*Das nun ungeteilte und freie Europa fordert einen Neubeginn. Wir rufen unsere Völker dazu auf, sich diesem großen Vorhaben anzuschließen."*⁵¹

Auch in der "Gemeinsamen Erklärung von 22 Staaten", welche die Unterzeichnerstaaten der Vereinbarung über konventionelle Sicherheit in Europa (VKSE) am 19. November 1990 abgaben, heißt es u.a.:

"Die Unterzeichnerstaaten erklären feierlich, daß sie in dem anbrechenden neuen Zeitalter europäischer Beziehungen nicht mehr Gegner sind, sondern neue Partnerschaften aufbauen und einander die Hand zur Freundschaft reichen wollen ...

*Sie erkennen an, daß Sicherheit unteilbar ist und daß die Sicherheit eines jeden ihrer Länder untrennbar mit der Sicherheit aller KSZE-Teilnehmerstaaten verbunden ist" (Hervorheb. DSL).*⁵²

Nimmt man diese Aussagen ernst und sieht sie vor dem Hintergrund der bereits angeführten Pariser Charta, so scheinen Richtung und Kriterien der sicherheitspolitischen Neuorientierung Europas eindeutig: Sicherheit wird 1990 als gleiche und unteilbare Sicherheit aller Länder Europas, und

51 A.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, S.1.

52 A.a.O. (Anm. 44), S. 1422 f, hier: Punkte 1 und 3.

zwar Gesamteuropas, verstanden.

Klar ist nach den vorausgegangenen Ausführungen zur gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur allerdings, daß es 1995 eben diese geforderte gleiche und unteilbare Sicherheit aller Länder Gesamteuropas, d.h. ein einziges System einheitlicher Sicherheit in und für Europa, nicht gibt. Aber bilden die angeführten Institutionen - NATO, EU, WEU und OSZE - nicht doch ein Netzwerk sich ergänzender und stützender Strukturen mit Funktionen und Garantien, deren Ergebnis gleiche und gemeinsame Sicherheit für alle europäischen Länder sein kann? Die NATO-Staaten selbst haben - wie bereits angeführt - auf ihrem Gipfel in Rom 1991 ein entsprechendes Netzwerk, das "framework of interlocking institutions", propagiert.⁵³

Tatsächlich jedoch handelt es sich bei der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur Europas weder um ein arbeitsteiliges noch um ein unteilbares Netzwerk gleicher Sicherheit. Auch Mitte der neunziger Jahre besteht noch immer - oder wieder - eine defizitäre und fragmentierte⁵⁴ Sicherheitsarchitektur aus nicht weniger als fünf bzw. sechs internationalen Organisationen. Statt Arbeitsteilung und Kooperation stehen Konkurrenz und Dominanz auf der Tagesordnung.

*"Konkurrierende und konfligierende nationale Positionen und Prioritäten hinsichtlich des Aus- und Umbaus der verschiedenen Institutionen haben bisher ... zu einer je nach Politikfeld unterschiedlich ausgeprägten Mischung von Arbeitsteilung und Konkurrenz zwischen den Institutionen geführt. Das Ergebnis ist eine unübersichtliche 'Gemengelage' von Zuständigkeiten, Instrumenten und Prozeduren. Dies läuft letztlich den deklarierten Zielen internationaler Kooperation zuwider, weil es zu finanziell kostspieligen und funktional ineffektiven Doppelungen und Überschneidungen und zu einem Mangel an Transparenz führt."*⁵⁵

Die Zauberformel der "interlocking institutions" entpuppte sich - wie auch Ralf Roloff im vorliegenden Band betont - "als Leerformel ... Das 'interlocking' wurde zum 'interblocking'".⁵⁶ Die NATO gegen die EU (und WEU). Die EU ohne OSZE (und UNO). NATO, EU und WEU gegen Rußland und GUS. NATO, EU und WEU mit der OSZE und in

53 A.a.O. (Anm. 8).

54 Vgl. auch: Hans-Georg Ehrhart/Hans-Joachim Gießmann/Sabine Jaberg/Reinhard Mutz, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Gert Krell (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 31), S. 196-212.

55 Ingo Peters, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke, a.a.O. (Anm. 4), S. 303 f.

56 Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, im vorliegenden Band S. 375.

Ausgrenzung Rußlands. Schon ist Europa wieder in Zonen ungleicher Sicherheit gespalten. Die Gruppierung der NATO-, EU- und WEU-Staaten beansprucht und garantiert Sicherheit exklusiv für sich. Gegenüber steht Rußland, nach außen militärisch stark, nach innen relativ instabil. Dazwischen liegen die konfliktreiche Zone der russisch dominierten GUS-Staaten einerseits und die heterogene Zone der nach "Westen" tendierenden Reformstaaten andererseits. Keine dieser vier Zonen ist gleichzeitig in sich und auch in bezug auf die Nachbarn stabil. Keine der Zonen bildet ein regionales System Kollektiver Sicherheit oder ist mit den anderen Zonen durch den Kitt kollektiver Sicherheit - sprich: durch eine Beistandsgarantie - verbunden.

Was ist die Konsequenz einer solcherart defizitären, fragmentierten und im übrigen auch überrüsteten Sicherheitslandschaft? Zeichnet sich am Horizont nicht bereits wieder ein in Abschreckungsblöcke zerrissenes Europa ab, in dem die Militärpotentiale der Staaten eine größere Rolle spielen als ihre zivilen Möglichkeiten? Fünf Jahre nach der "Zeitenwende" scheint diese Alternative jedenfalls nicht länger im Bereich des Irrealen zu liegen. Schon spricht auch Boris Jelzin wieder von "zwei Blöcken in Europa".⁵⁷ Schon treibt die Saat des Abschreckungswahnsinns aufs neue Keimlinge.⁵⁸

Zu lange schon ist Mitteleuropa hingehalten, Osteuropa vernachlässigt und insbes. Rußland ausgegrenzt worden. Zu sehr auch ist Westeuropa noch immer uneins mit sich selbst. Und zu stark schließlich ist auch das vereinte Deutschland auf eine "Normalität" fixiert, die mehr aus der Vergangenheit stammt, denn in die Zukunft weist. Die Folgen sind ablesbar, z.B. in Bosnien und Tschetschenien, in Georgien und Moldau, aber auch in der Türkei und im (irakischen) Kurdistan. Und noch immer auf Zypern. Und wieder - wie Wolfgang Zellner im vorliegenden Band mahnt - als Gefahr für Abrüstung und Rüstungskontrolle:

"In der KSZE-Charta von Paris 1990 hatten die Staats- und Regierungschefs den Beginn eines neuen Zeitalters der Zusammenarbeit verkündet. Rüstungskontrolle - der KSE-Vertrag, KSE Ia, das Wiener

57 Vgl. u.a.: Jelzin warnt vor "Kaltem Frieden", in: Frankfurter Rundschau vom 6. Dezember 1994, S. 1; Offener Konflikt zwischen NATO und Rußland, in: IAP-Dienst Sicherheitspolitik Nr. 23 vom 8. Dezember 1994, S. 1 ff; Neuer Kalter Krieg, in: Der Spiegel Nr. 50/1994, S. 132-134; Bremer, Hans-Hagen, Rußland warnt NATO vor "Hast" bei der Osterweiterung, in: Frankfurter Rundschau vom 21. März 1995.

58 Vgl. z.B.: Proektor, Daniil, Konturen der russischen Sicherheitspolitik in den neunziger Jahren, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 5/1995; Rühle, Lothar, Architektur der Sicherheit, in: Die Welt vom 15. Dezember 1994, S. 6; Carl Gustav Ströhm, Für viele Russen hat eine erneute Teilung der Welt stattgefunden, in: Die Welt vom 5. August 1995, S. 4; Allgemeine Rundschau, ÖMZ 2/1995, S. 196.

*Dokument und künftige gesamteuropäische Verhandlungen - sollte das Fundament kooperativer Sicherheit bilden. Heute droht Rußland offen damit, eine Teilbestimmung des KSE-Vertrages, die sogenannte Flankenregelung, zu verletzen. Ferner erklärt die russische Regierung, stelle die geplante Ost-Erweiterung der NATO die gesamte Geschäftsgrundlage des Vertrages infrage. Rüstungskontrolle ist wieder zum Gegenstand politischen Konflikts geworden.*⁵⁹

"Epochenbruch", "Zeitenwende", "Jahrhundertchance", "neue Weltordnung" - diese und ähnliche Begriffe begleiteten das Ende des Ost-West-Konflikts. Mitte der neunziger Jahre wird jedoch immer offensichtlicher, daß sich kaum eine der hochgesteckten Erwartungen vom Ende der achtziger Jahre erfüllt hat. Das in der Charta von Paris 1990 verkündete neue Zeitalter des Friedens ist bis heute jedenfalls nicht angebrochen. Die alte Welt(un)ordnung dauert ebenso an wie die Spaltung Europas. Krieg, nicht Frieden, ist die Realität. Zumindest brachten die wenigen Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auch Europa ein Vielfaches mehr an Kriegstoten als die Jahrzehnte zuvor.

*"Zum ersten Mal seit Jahrzehnten sind wir mit Krieg in der KSZE-Region konfrontiert. Neue bewaffnete Konflikte und massive Gewaltanwendung zur Erlangung von Hegemonie und territorialer Expansion sind weiterhin an der Tagesordnung. Der Verlust an Menschenleben und menschliches Elend, verbunden mit gewaltigen Zahlen an Flüchtlingen, haben das schlimmste Ausmaß seit dem Zweiten Weltkrieg angenommen. Der Schaden an unserem kulturellen Erbe und die Zerstörung von Hab und Gut sind erschreckend."*⁶⁰ (Hervorheb. DSL)

Daß auch die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ihre Augen vor dieser Realität nicht - bzw. nicht länger - verschließen konnten, wurde spätestens auf dem Gipfeltreffen am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest deutlich. In der Gipfelerklärung von Budapest heißt es:

"Die Ausbreitung der Freiheiten ging einher mit dem Entstehen neuer und dem Wiederaufleben alter Konflikte. In der KSZE-Region wird im Streben nach Hegemonie und territorialer Expansion weiterhin Krieg geführt. Menschenrechte und Grundfreiheiten werden noch immer mit

59 Wolfgang Zellner, Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit? Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle, im vorliegenden Band S. 289.

60 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.4, S. 5.

Füßen getreten. Intoleranz dauert an, und Minderheiten werden nach wie vor diskriminiert. Aggressiver Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und ethnische Spannung geißeln uns immer noch in starkem Maße. Dies sind, zusammen mit der sozialen und wirtschaftlichen Instabilität, die Hauptursachen für Krisen, Tod und menschliches Elend. Dies macht deutlich, daß es nicht gelungen ist, die KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen umzusetzen. In dieser Situation sind wir gefordert, entschlossen zu handeln. Um das Leid zu mildern, müssen wir gemeinsam sicherstellen, daß diese Prinzipien und Verpflichtungen in vollem Umfang geachtet werden, daß wirksame Solidarität geübt und daß zusammengearbeitet wird" (Hervorheb. DSL)⁶¹

Es ist deshalb auch kein Zufall, wenn die Staats- und Regierungschefs auf demselben Gipfel (endlich) beschließen, "Diskussionen über ein Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit" zu führen. Im Budapester Dokument heißt es dazu:

"Im Lichte des fortwährenden raschen Wandels erachten wir es für wichtig, auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen Diskussionen über ein Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit in unserer Region im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen" ... Demgemäß haben sie (die Teilnehmerstaaten - DSL) beschlossen:

- *in der KSZE eine breit angelegt und umfassende Diskussion über alle Aspekte der Sicherheit, je nach Erfordernis mit dem Ziel aufzunehmen, ein Konzept für die Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert auszuarbeiten;*
- *den in den Teilnehmerstaaten zu diesem Thema stattfindenden Diskussionen Rechnung zu tragen;*
- *im Herbst 1995 ein Seminar zu diesem Thema in Wien abzuhalten;*
- *den Hohen Rat anzuweisen, dieses Thema vor dem nächsten ordentlichen Treffen des Ministerrats in Budapest 1995 auf die Tagesordnung für sein Treffen zu setzen;*
- *den amtierenden Vorsitzenden zu ersuchen, dem nächsten Treffen des Ministerrats einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Der Rat kann über Modalitäten für die weitere Erörterung und mögliche Ausarbeitung des Modells entscheiden. Die bis dahin zur Verfügung stehenden Ergebnisse werden dem nächsten Gipfeltreffen durch den amtierenden Vorsitzenden unterbreitet."*⁶²

61 A.a.O. (Anm. 47), Kap. B.5, S. 2.

62 Ebenda, S. 4 f und S. 32 f.

Entsprechend dem zitierten Budapester Beschluß traf sich der Hohe Rat am 30. und 31. März 1995 in Prag zu einer ersten Diskussion über "das Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert". Diskutiert wurden neben den Prinzipien und Ausgangsüberlegungen der Diskussion selbst die strategischen Ziele der Arbeit am Sicherheitsmodell, die Rahmenbedingungen des Modells, die Herausforderungen und Risiken, denen das Modell entgegengesetzt werden sollte, die einzelnen Elemente des Modells und seine prioritären Aspekte sowie das Verhältnis der OSZE zu den anderen Organisationen. Wie nicht anders zu erwarten, gingen die Meinungen und/oder Gewichtungen weit auseinander. Der Hohe Rat beschloß deshalb, die Diskussion in zwei Phasen einzuteilen. In der ersten Phase sollen die Hauptrisiken und sonstige wichtige Faktoren der Zukunft behandelt werden. Im Mittelpunkt der zweiten Phase (1996) soll dann die Herausarbeitung der Antworten und Konsequenzen in Folge der analytischen Erkenntnisse der ersten Phase stehen, darunter auch die Überprüfung der OSZE-Prinzipien und Normen sowie der Definition der Konfliktprävention und der Crisis Management-Instrumente, ferner die Erarbeitung der Mittel der Risikoeinschätzung, des Gleichgewichts der Kräfte usw. In den Feldern, in denen sich eine Verstärkung oder Ausweitung der OSZE-Prinzipien als erforderlich erweisen sollte, könnte dann das angestrebte Sicherheitsmodell zu neuen praktischen Sicherheitsmaßnahmen anregen.

Als Arbeitsstruktur wurde ferner vereinbart, die Diskussionen in einer informellen Ad-hoc-Gruppe in Wien fortzuführen. Diese Treffen sollten einmal im Monat unter der Leitung des Vertreters des amtierenden Vorsitzenden bis zu dem in Budapest beschlossenen Herbstseminar 1995 stattfinden.⁶³ Bis zu diesem Zeitpunkt soll unter der Federführung des amtierenden Vorsitzenden ein erster Text vorgelegt werden. Über die Arbeit in der informellen Gruppe hinaus sollen ferner noch vor der Sommerpause ein bis zwei "brainstorming sessions" im Rahmen der Sitzungen des Ständigen Rates durchgeführt werden.

Die OSZE als ESG - Vorschlag zur Diskussion eines Sicherheitsmodells für das Einundzwanzigste Jahrhundert

Aus den strukturellen Mängeln der bestehenden Sicherheitsarchitektur in Europa läßt sich der Gegenentwurf eines Sicherheitsmodells für das Einundzwanzigste Jahrhundert, d.h. einer effizienten, funktions- und ak-

63 Dieses Seminar in Wien ist für den September 1995 vorgesehen. Entgegen der Erwartung soll es (nicht zuletzt auf Betreiben der USA) nicht unter Hinzuziehung von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen stattfinden.

zeptanzfähigen gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation entwickeln. Diese Aufgabe hat sich das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) seit einiger Zeit gestellt.⁶⁴

Die vom IFSH konzipierte und zur Diskussion vorgelegte Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) stellt ein regionales System Kollektiver Sicherheit dar. Sie funktioniert so, wie die Vereinten Nationen ihrer Gründungsabsicht zufolge funktionieren sollten, aber aus unterschiedlichen Gründen weder während des Kalten Krieges noch danach funktionieren konnten: nach dem Prinzip des konsequenten Entstehens der Gemeinschaft für die Sicherheit jedes einzelnen ihrer Mitglieder. Große wie kleine Staaten stehen unter gleichem Recht, erhalten gleiche Sicherheit, übernehmen gleiche Verpflichtungen. Die verlässliche Funktionsfähigkeit verlangt dazu einen begrenzten Schritt von der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu einem übernationalen Mechanismus; deshalb wird die Gewaltoption, die letzte Zuflucht des Rechts auf Sicherheit, aus der Verfügung der Einzelstaaten bzw. ständiger oder zeitweiliger Interessenkoalitionen in die Obhut der internationalen Rechtsgemeinschaft überführt.

Aufgabe der ESG ist es, in allen Fällen aktiv zu werden, in denen eine Friedensgefährdung, eine Friedensbedrohung, ein Friedensbruch oder eine Aggression vorliegt. Im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Gemeinschaft sind die Gemeinschaft und ihre Mitglieder zum automatischen Beistand verpflichtet, gleichviel, ob der Aggressor Mitglied der ESG ist oder nicht. Im Falle innergesellschaftlicher Konflikte gewaltsamer Art in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ist die ESG zumindest dann zuständig, wenn sich diese Konflikte zu internationalen Streitigkeiten entwickeln oder zu entwickeln drohen. Wenn die Verpflichtung zur Achtung der Minderheiten- und Menschenrechte nicht eingehalten wird, muß sich die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten damit befassen: Da akute und künftige Konflikte in diesem Raum primär ethnischer bzw. ethno-nationalistischer Natur sein werden, ließe eine Organisation, die sie zu leugnen oder auch nur zu ignorieren

64 Vgl.: Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts. Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) als Garant von Sicherheit und Frieden. Eine Studie des IFSH, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 75/1993; Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Unsere Gemeinsame Zukunft - Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG), Baden-Baden 1994/95; die nachfolgenden Ausführungen sind - notwendigerweise stark gekürzt - entnommen aus: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG). Das Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert, Bonn 1995 (i.E.) - das ca. 250 Manuskriptseiten umfassende Werk ist gemeinsam von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IFSH verfaßt worden.

versuchte, Gefahr, die Glaubwürdigkeit ihres friedenspolitischen Engagements zu relativieren.

Das ordnungspolitische Leitprinzip, das der Konzipierung der Europäischen Sicherheitsgemeinschaft zugrundegelegt wurde, lautet in seiner Gedankenfolge: Der Gebrauch von Waffengewalt in den Beziehungen zwischen Staaten darf nicht zurückfallen in das Ermessen bzw. Belieben von Regierungen, sondern muß als "ultima ratio" politischen Handelns einer überstaatlich verbindlichen Normierung unterworfen werden. Militärische Gewalt gemeinsam verhindern wollen und sich den eigenen Waffeneinsatz gleichwohl nach Ermessen vorbehalten, sind zwei Optionen, die sich ausschließen. Die ESG soll eine Rechtsordnung schaffen, in der Streitkräfte gebündelte Sanktionsinstrumente gegen den Rechtsbruch werden. Kurz: An die Stelle des Rechts des Stärkeren soll die Stärke des Rechts treten.

Folgende Merkmale charakterisieren das vom IFSH vorgelegte Sicherheitsmodell:

1. *Rechtscharakter*: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft ist eine regionale Abmachung kollektiver Sicherheit im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen.
2. *Beitrittskreis*: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft steht zum Beitritt allen Mitgliedstaaten der OSZE offen.
3. *Beitrittsanforderung*: Die Mitglieder der Europäischen Sicherheitsgemeinschaft verpflichten sich zur Einhaltung des ESG-Vertrages. Insbesondere verpflichten sie sich rechtsverbindlich, auf die Anwendung von Gewalt bei der Lösung von Konflikten zu verzichten. Sie verpflichten sich ferner, die Minderheiten- und Menschenrechte zu achten. Mit dem Beitritt zur ESG ist automatisch der Beitritt zum obligatorischen (Schieds-) Gerichtshof der Gemeinschaft verbunden.
4. *Organisationszweck*: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft dient der Aufrechterhaltung des Friedens. Diesen ihren Organisationszweck erfüllt die ESG mittels Gewaltverhütung durch friedliche Streitbeilegung. Dazu dient ihr ein breiter Fächer ziviler Einwirkungsmittel von der obligatorischen (Schieds) Gerichtsbarkeit ("Aggressor in einem bewaffneten Konflikt ist, wer sich dem Schiedsverfahren entzieht") über klassische und unkonventionelle politische Einflußnahmen bis zur Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen.
5. *Militärischer Beistand*: Militärischer Waffeneinsatz bleibt die äußerste Sanktion gegen Bruch der ESG-Regeln, gegen Aggression oder zur Beendigung bereits ausgebrochener militärischer Gewalt. Sollte zu Zwangsmaßnahmen gegriffen werden müssen, stehen hierfür (neben nationalen)

auch systemeigene Verbände zur Verfügung. Der Einsatz von Streitkräften unterliegt dabei der ausschließlichen Verantwortlichkeit der Gemeinschaft im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen. An die Stelle von Intervention tritt Ordnungsrecht.

6. *Abrüstung*: Die kollektive Sicherheitsleistung der Gemeinschaft senkt den verteidigungspolitischen Selbstvorsorgebedarf ihrer Mitglieder, was militärische Abrüstung in erheblichen Größenordnungen ermöglicht.

7. *Handlungsfähigkeit*: Um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft sicherzustellen, wird der Generalsekretär als eine nationalen Interessen nicht verpflichtete Institution mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet, über die er autonom verfügen kann, soweit andere Organe der ESG die behandelten Angelegenheiten nicht an sich ziehen. Die Kompetenzverteilung zwischen den entscheidungsbefugten Organen ist so geregelt, daß in einem System von "checks and balances" eine gegenseitige Kontrolle gewährleistet wird, jedoch ohne die negative Konsequenz einer gegenseitigen Lähmung der Gremien.

8. *Demokratischer Entscheidungsprozeß*: Der Entscheidungsprozeß der ESG-Organen ist in hohem Maße demokratisiert, indem er unter Beteiligung der größtmöglichen Zahl von Mitgliedstaaten, jedoch ohne einzelstaatliches Vetorecht, abläuft.

9. *Finanzierung*: Die Finanzierung der Europäischen Sicherheitsgemeinschaft ist so zu regeln, daß sie nicht durch Mittelverknappung lahmgelegt werden kann.

10. *Außenbeziehung*: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft wird ihre Außenbeziehungen zu Nichtmitgliedstaaten, zu den Vereinten Nationen und zu den Bündnisorganisationen nach dem Grundsatz engstmöglicher Kooperation gestalten, um auch jenseits ihres geographischen Geltungsbereichs zu einem Faktor sicherheitspolitischer Stabilität zu werden.

Neben einer Reihe weiterer Institutionen und Mechanismen stehen der ESG folgende Hauptorgane zur Verfügung:

- Europäischer Sicherheitsrat (ESR),
- Ständige Kommission der ESG (SK),
- ESG-Generalsekretär bzw. ESG-Sekretariat,
- ESG-(Schieds-)Gericht.

Die Kompetenzaufteilung zwischen den Organen ist - anders als bei der UNO - so geregelt, daß eine überwältigende Machtkonzentration bei einer einzigen Institution vermieden wird, ohne daß die Organisation darüber ihre Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einbüßt. Aus diesen Erwägungen heraus ist einerseits dem Europäischen Sicherheitsrat als

Generalversammlung der ESG die Kompetenz für Grundsatzentscheidungen zugewiesen, andererseits dem ESG-Generalsekretär ein großer autonomer Handlungsspielraum eingeräumt. Ein Vetorecht ist in keinem der ESG-Gremien vorgesehen.

Der *Europäische Sicherheitsrat (ESR)* ist das zentrale Gremium der ESG. Er setzt sich als Generalversammlung aus den Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammen und tagt in zwei Varianten: Zum einen (ein- bis zweimal im Jahr) auf der Ebene von Ministern oder Regierungschefs, zum anderen (in ständiger Session) als Gremium der ständigen Repräsentanten der ESG-Mitglieder. Jedes Land entsendet einen Vertreter mit einer Stimme (Egalitätsprinzip).

Der Europäische Sicherheitsrat ist für die prinzipielle Beschlußfassung über die Einleitung von Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit verantwortlich. Er fällt seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit und ohne Beteiligung von Streitparteien. Die Pflicht, über Art und Umfang der daraus abzuleitenden Maßnahmen zu entscheiden, obliegt der Ständigen Kommission; die Durchführung der Maßnahmen fällt in den Aufgabenbereich des ESG-Generalsekretärs. Der Europäische Sicherheitsrat kann jedoch jedes schwebende ESG-Verfahren wieder an sich ziehen, wenn er mit der Art der Problembearbeitung durch diese beiden Organe nicht einverstanden ist.

Die *Ständige Kommission (SK)* ist ein Ausschuß des Europäischen Sicherheitsrats, dem naturgemäß nicht alle Mitglieder des ESR bzw. der ESG angehören können. Die permanente Mitgliedschaft von etwa 20 Staaten entspricht der beabsichtigten Übereinstimmung von Handlungseffektivität und Vertretungsbefugnis. Ihre Besetzung erfolgt nach einem gruppenspezifisch orientierten Rotationsprinzip, das überproportionale Leistungen für die Gemeinschaft - realpolitisch bedingt - mit einer bevorzugten Beteiligung honoriert. Zu berücksichtigen ist dabei auch die Tatsache, daß einige ESG-Mitglieder einen ständigen, mit Vetorecht ausgestatteten Sitz im UNO-Sicherheitsrat innehaben und von daher herausragende Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der ESG als regionaler Organisation gemäß Kap. VIII der UNO-Charta besitzen. Auch dies spricht für eine angemessene Repräsentanz dieser Mächte in der Ständigen Kommission. Die Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sollten permanent in der Kommission vertreten sein. Entscheidungen werden mit Zweidrittelmehrheit gefällt.

Als ausgesprochenes Arbeitsgremium verfügt die Ständige Kommission über eigenverantwortliche Handlungskompetenzen. Sie entscheidet in erster Linie über Dauer, Art und Umfang der Maßnahmen nicht-militärischer wie militärischer Natur, die sich aus Grundsatzbeschlüssen des Europäischen Sicherheitsrats oder aus Entscheidungen des ESG-Schiedsge-

richtshofes zwingend ableiten lassen. Mit ihrer Durchführung wird unter Aufsicht der SK der ESG-Generalsekretär (unter Abstützung auf seinen zivilen und militärischen Apparat) beauftragt. Sie kann auch mit sachlichen Empfehlungen an den Europäischen Sicherheitsrat herantreten. Sollte der Generalsekretär Aufträge nicht in geeigneter und angemessener Weise ausführen, kann ihm die Ständige Kommission Weisungen erteilen, die seine Entscheidungen korrigieren und sicherstellen, daß seine Aktionen im Sinne des ihm erteilten Mandats erfolgen.

Der *Generalsekretär* ist Chef und Dienstherr des Sekretariats, d.h. des "Apparats" der ESG. Er rekrutiert und organisiert ihn in Abstimmung mit dem Europäischen Sicherheitsrat, einschließlich der personellen Besetzung der Spitzenpositionen des "militärischen Arms" der ESG, des Militärstabs. Beide sind ihm im Rahmen der ihm übertragenen bzw. zugewiesenen Kompetenzen unterstellt und jeglicher Verfügungsgewalt von Einzelstaaten oder Staatengruppen entzogen.

Der Generalsekretär leitet sein Gewicht aus diesem Faktum, aber auch aus einer Reihe weiterer Kompetenz- und Funktionsbereiche ab, unter welche die folgenden Aktivitäten fallen:

- Der Generalsekretär führt als Exekutivorgan der ESG die ihm von ESR und SK zugewiesenen Aufgaben durch. Im Falle des Einsatzes von Streitkräften steht ihm der ESG-Militärstab mit seiner fachlichen Kompetenz nicht nur zur Seite: Er agiert vielmehr nach den vom Generalsekretär vorgegebenen Richtlinien und unter dessen Aufsicht.
- Der Generalsekretär kann mit Vorschlägen und Anträgen (Initiativrecht) an ESR und SK herantreten und hat gegenüber beiden Berichtspflicht. Er ist auf den Sitzungen beider Gremien mit Rederecht, jedoch ohne Stimmrecht anwesend.
- Dem Generalsekretär sind Entscheidungskompetenzen unterhalb der Schwelle zur förmlichen Befassung der ESG mit Konfliktfällen, insbesondere der Gewaltanwendung, übertragen, indem er im Vorfeld von Konfliktausbrüchen (also in der Anbahnungsphase) Schritte der präventiven Diplomatie unternehmen kann, etwa Vermittlungsaktionen, Entsendung von Beobachtern oder Dislozierung der ESG-Verfügungskräfte in potentiellen Krisengebieten. Der Generalsekretär verfügt so über die Chance, frühzeitig deeskalierend in Konflikte einzugreifen, dies aber nicht nur mit Argumenten, die an die oft brüchige Vernunft der Parteien appellieren, sondern auch mit der Fähigkeit, seinen Argumenten mit dem Zeigen der ESG-Flagge Nachdruck zu verleihen.

Die Vorzüge einer starken, handlungsfähigen "Exekutive", die als nationalstaatlicher Verfügbarkeit entzogene Einrichtung das bestimmende

Gewicht gemeinschaftlichen Handelns unterstreicht, sind in der Institution des ESG-Generalsekretärs vereint. Seine umfangreichen Kompetenzen stärken das Vertrauen von Regierungen und Gesellschaften darauf, daß die Gemeinschaft nicht zugunsten einzelstaatlicher Interessen instrumentiert werden kann. Die ESG bleibt auch dann handlungsfähig, wenn ihre Gremien paralysiert werden sollten, z.B. durch relevante Mächte, die eine Konfliktpartei protegieren und gegen ESG-Maßnahmen abzuschirmen trachten: Streitparteien können sich der Intervention der ESG in ihre Angelegenheiten dennoch gewiß sein.

Das vierte Hauptorgan der ESG ist der *ESG-(Schieds-)Gerichtshof*. Obwohl als letztes aufgeführt, ist er dasjenige Organ, dem - so die ESG effektiv ihren Zweck erfüllt - herausragende Bedeutung zukommt. Soll Krieg als Mittel der Politik nicht nur geächtet, sondern auf Dauer auch ausgeschlossen werden, so ist eine obligatorische Gerichtsbarkeit unabdingbar. Orientierungshilfe für den zu schaffenden ESG-Gerichtshof bietet Art 24 Abs 3 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. In dieser Norm wird vom Beitritt Deutschlands zu "Vereinbarungen über eine allgemeine, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit" gesprochen. "Allgemein" heißt dabei im Sinne des Parlamentarischen Rates "jedem gegenüber". "Umfassend" meint "alle Sachgebiete" und "jede Art Streitigkeit" betreffend. "Obligatorisch" wird eine internationale Gerichtsbarkeit bzw. Schiedsgerichtsbarkeit dann genannt, wenn es jeder Streitbeteiligte einseitig anrufen kann und es auch zuständig ist, ohne daß es noch einer speziellen Abrede (Kompromiß) oder einer Zustimmung des Beklagten bedarf. Unter dem Begriff "internationale Schiedsgerichtsbarkeit" schließlich wird sowohl ein Schiedsgericht als auch ein internationaler Gerichtshof verstanden.

Streitgegenstände vor dem ESG-Gerichtshof können sein: der Verzicht auf die Anwendung von Gewalt bei der Lösung von Konflikten, die Verpflichtung, die Minderheiten- und Menschenrechte zu achten sowie die Einhaltung der sonstigen Regelungen des ESG-Vertrages. Parteifähig sind entsprechend nicht nur Staaten, sondern alle Völkerrechtssubjekte, d.h. auch internationale Organisationen, aber auch solche (partiellen) Rechtsträger wie Minderheiten, Volksgruppen oder nationale Befreiungsbewegungen. Letzteres ist deshalb nochmals hervorzuheben, weil es sich bei einer Vielzahl der gegenwärtigen Kriege eben nicht um zwischenstaatliche Konflikte handelt.

Über die genannten Hauptorgane hinaus sollte die ESG im Bereich der militärischen und nicht-militärischen Friedens- und Sicherheitsgewährleistung eine Reihe von operationalen *Institutionen und Instrumenten* einrichten, die - den ESG-Hauptorganen nachgeordnet - diese bei der Erfüllung ihrer Pflichten unterstützen, insbesondere da, wo sie schon rein ka-

pazitätsmäßig mit der Bewältigung des Arbeitsanfalls überfordert wären. Für eine institutionelle, organisatorische und prozedurale Ausdifferenzierung der Sicherheitsgemeinschaft bietet sich ein ganzes Spektrum von Optionen an, zum einen Zentren, die über einen infrastrukturellen Unterbau verfügen, zum anderen Mechanismen, in denen die Verfahren zur Problemvermeidung bzw. Problemlösung festgelegt sind. Diese Verfahren würden von (externen) Experten aus den einzelnen Arbeitsbereichen durchgeführt. Orientierung könnte eine Reihe von entsprechenden Zentren und Mechanismen der OSZE bieten.

Ein Novum hingegen wäre der Zugriff der ESG auf *Streitkräfte*. In überschaubarer Zeit werden die Staaten zwar noch nicht gänzlich auf nationale Streitkräfte verzichten; es wird also kein militärisches Gewaltmonopol der ESG geben. Um dem Sicherheitsbedürfnis der ESG-Mitgliedstaaten gerecht zu werden, reicht es aber aus, den größten Teil der nationalen Streitkräfte als *territoriale Verteidigungskräfte*, die aufgrund ihrer Struktur und Ausrichtung nicht zur Durchführung großangelegter weitreichender Offensiven taugen, zu organisieren. Die zweite Truppenkategorie, eine Komponente mit ungleich größerer Beweglichkeit und Reichweite, sollte ständig für Einsätze im Rahmen der ESG zur Verfügung gehalten werden. Diese *Krisenreaktionskräfte* (Eingreifverbände) werden - um als Element der "ultima ratio" gemeinschaftlicher Sicherheitspolitik ihre Aufträge ausführen zu können - notgedrungen hochmobil und kampfkünftig ausfallen müssen, wäre ihre Hauptaufgabe doch die unverzügliche und wirkungsvolle Intervention über größere Distanzen innerhalb des ESG-Gebiets. Diese Kontingente könnten entweder in nationaler Regie aufgestellt und unterhalten werden, um der ESG dann im Bedarfsfalle zur Verfügung gestellt zu werden, oder aber von Anfang an als gleichsam *supranationale Truppe* von der ESG selbst rekrutiert und verwaltet werden. Letzteres hieße, daß die Loyalität dieser Truppe ausschließlich der ESG gälte, daß sie jedem nationalen Zugriff entzogen wäre und daß die Mitgliedstaaten, denen die Bereithaltung solcher Kontingente nicht länger abverlangt würde, einen weiteren Abrüstungsschritt tun könnten.

Unabhängig von der Zuordnung der Krisenreaktionskräfte würde es sich in jedem Fall anbieten, die ESG neben den beiden Hauptkräften mit ausgewählten *Verfügungskräften* aus deren Reihen auszustatten. Es könnte sich einerseits um (gemischte) Kontingente ziviler und militärischer Friedenserhaltungskräfte für sog. Blauhelmissionen handeln und andererseits um einen Kampfverband in der Größenordnung einer Division. Diese Verfügungskräfte würden - wie der Name sagt - dem ESG-Generalsekretär ständig zur Verfügung stehen. Er hätte das Recht, diese Kräfte an jeden Ort innerhalb des ESG-Gebiets zu beordern, bevorzugt natürlich in Krisenzonen, in denen der Ausbruch bewaffneter Auseinander-

setzungen droht. Seine Kompetenzen wären allerdings auf die Entsendung und Dislozierung der Truppe beschränkt. Das Mandat für Kampfeinsätze dürfte ausschließlich von anderen ESG-Organen (d.h. Sicherheitsrat und Ständige Kommission) in Übereinstimmung mit der UNO-Charta erteilt werden. Um Mißverständnisse auszuschließen, sei an dieser Stelle abermals betont, daß die Hauptfunktionen der ESG Konfliktverhütung und friedliche Streitbeilegung sind, daß eine "funktionierende" ESG den Einsatz militärischer Streitkräfte nur als ultima ratio kennt.

Nochmals: Die ESG ist ein Gegenentwurf zur derzeitigen Sicherheitsarchitektur. Allerdings lassen sich auch in der gegenwärtigen, als defizitär und fragmentiert zu kritisierenden Sicherheitsarchitektur einzelne positive Ansatzpunkte zur Realisierung der ESG als Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert finden. Zu diesen Ansatzpunkten gehören vor allen Dingen die vielfältigen und ausdifferenzierten Aufgaben und Mechanismen der OSZE. Sie ist nicht nur die einzige gesamteuropäische Organisation, sondern auch diejenige Institution, die mit Blick auf das Ziel der Schaffung einer Europäischen Sicherheitsgemeinschaft einen Entwicklungsgrad erreicht hat, der zur Frage berechtigt, ob der evolutionäre Prozeß hin zur ESG als nachdrücklicher *Reformprozeß der OSZE* gestaltet werden kann.

Zur Reform der Organisation: Die OSZE, vormalis KSZE, hat sich auf dem Budapester Gipfel 1994 in "Organisation" umbenannt. Im Helsinki-Dokument von 1992 hat sie sich zur regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärt. Beide Akte haben allerdings nicht dazu geführt, ihren Charakter unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten zu verändern. Bei ihren Beschlüssen und Entscheidungen handelt es sich nach wie vor um politische Vereinbarungen ohne *völkerrechtliche Bindung*. Dieses Manko gilt es ebenso abzuschaffen wie - gleitend - das Konsensprinzip hin zum *Mehrheitsentscheid* verändert werden muß. Die Regel "Konsens minus eins" ist hierfür ein erster Ansatz. Im Verhältnis zu den anderen Organisationen und Institutionen in dem (noch) bestehenden Sicherheitsgeflecht Europas ist darüber hinaus das Prinzip "*OSCE first*" einzuführen und durchzusetzen.

Zu den Organen und Institutionen: Die OSZE besitzt seit längerem schon ein ausdifferenziertes System von Organen, Zentren und Mechanismen, die ganz oder teilweise in die neue ESG-Struktur überführt werden könnten. Darüber hinaus wurde im Dezember 1992 in Stockholm das Amt eines Generalsekretärs der OSZE, damals noch KSZE, beschlossen und im Mai 1995 der OSZE-Schiedsgerichtshof in Genf etabliert. Sie hat also seit kurzem bzw. seit einiger Zeit zwei weitere Organe, die im Modell der ESG als Hauptorgane fungieren.

Folgende Organe und Aktivitäten der OSZE könnten in den ESG-Rahmen überführt oder unter seinen Vorzeichen entsprechend verändert werden:

- Die *Treffen der Staats- und Regierungschefs* sowie des *Ministerrats* finden im Rahmen des Europäischen Sicherheitsrates (ESR) statt.
- Der *Hohe Rat* und der *Ständige Rat* finden sich im Gremium der Ständigen Vertreter der ESG-Mitglieder oder in der Ständigen Kommission wieder.
- Der *Generalsekretär* der OSZE wird zum ESG-Generalsekretär. Dieser Übergang ist vor allem mit Blick auf die Funktion beider Posten (Exekutivorgane) relativ leicht durchführbar, wobei der ESG-Generalsekretär aber mit ungleich größeren Kompetenzen ausgestattet ist und mit dem Militärstab ein Gremium zur Seite hat, das in der OSZE keine Vorläufer hat. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob nicht der *Hohe Kommissar für nationale Minderheiten* und das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte* der OSZE aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung im Bereich des Menschenrechtsschutzes eine Entsprechung im ESG-Generalsekretariat finden sollten.
- Die *OSZE-Schiedsinstitution* wird zu einem Hauptorgan der ESG im Sinne eines internationalen, obligatorischen, umfassenden und rechtsverbindlichen Gerichts.

Zu den Mechanismen und Maßnahmen: Sieht man die OSZE-Mechanismen vor dem Aufgabenfeld der ESG, so kann festgehalten werden, daß sich eine Übernahme der Mechanismen in das konfliktverhütende Instrumentarium der ESG ohne Probleme bewältigen ließe. Allerdings ist sie nur sinnvoll, wenn zugleich die Defizite der OSZE-Verfahren beseitigt werden. Wünschenswert ist vor allem, daß künftig nur noch ein Organ (der ESG-Generalsekretär) die Entsendung von Missionen in die Wege leitet, und zwar dann, wenn er dies entweder selbst für erforderlich hält oder von Mitgliedstaaten einen entsprechenden Auftrag erhält.

Völlig neu sind die Etablierung eines Militärstabes und die Aufstellung von Streitkräften der ESG. Im Zusammenhang damit zu sehen sind die verschiedenen Veränderungen in der Aufgabenverteilung und in den Funktionen der jeweiligen Organe, insbesondere des Generalsekretärs.

Peacekeeping wird angesichts der vielen Konfliktherde in Europa mit zu den wichtigsten Aufgaben der ESG gehören. Sie kann sich bei der Erfüllung dieser Aufgabe allerdings nur bedingt an der OSZE orientieren - vor allem, weil der OSZE bislang praktische Erfahrungen fehlen und die ESG über andere Organe und mithin auch Entscheidungs- bzw. Befehlsstränge verfügt.

Zweifelsohne sind die hier nur knapp angerissenen Überlegungen noch ergänzungs- und diskussionsbedürftig. Auch scheinen sie - zumindest auf den ersten Blick - noch fremdartig. Daß sie aber weder realitätsfern noch utopisch sind, beweisen Äußerungen bzw. Vorschläge mit zumindest in Ansätzen vergleichbaren Komponenten. Zu nennen ist z.B. die "Gemeinsame deutsch-niederländische Agenda" zur Vorbereitung des KSZE-Gipfels in Budapest der Außenminister Klaus Kinkel und Peter Kooijmans⁶⁵, die u.a. das Prinzip "OSCE first" und die Stärkung des Amtes des Generalsekretärs vorsieht. Zu nennen sind auch die Forderungen von Bundesminister a.D. Hans-Dietrich Genscher im Rahmen seines Vortrages anläßlich des Symposions zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki:

"Die jetzt 53 Mitgliedsstaaten zählende OSZE wird ihrem Anspruch ... nur dann auf Dauer gerecht werden, wenn sie handlungs- und entscheidungsfähiger wird. Das verlangt eine Reihe von neuen Initiativen.

Erstens: Die OSZE sollte auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage gestellt werden.

Zweitens: Die Entscheidungsstruktur der OSZE muß verbessert werden. Drittens: Die Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Präsidentschaft müssen gestärkt werden.

Viertens: Die OSZE braucht einen gesamteuropäischen Sicherheitsrat, der über die gleichen Möglichkeiten wie der Weltsicherheitsrat verfügt. Von seiner Struktur her muß er die Interessen der kleinen und mittleren Staaten angemessen berücksichtigen ...

*Die Wirksamkeit entsprechender Beschlüsse der OSZE hängt wesentlich davon ab, ob sie auch in der Lage ist, diese - notfalls durch die Entsendung von Friedenstruppen - durchzusetzen."*⁶⁶

Ob und welche Vorstellungen wie schnell in die Realität umgesetzt werden, hängt davon ab, ob die Diskussion um das Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert "mit jenem Mut zu Visionen und jenem Glauben an die Lösung des scheinbar Unlösbaren" geführt wird, "der die Anfänge des KSZE-Prozesses ausgezeichnet hat".⁶⁷ Die Chance jedenfalls ist gegeben: "Zu Beginn des dritten Jahrzehnts ihres Bestehens hat die KSZE das Potential, die wichtigste Sicherheitsorganisation in Europa zu werden."⁶⁸

65 Abgedruckt in Bulletin der Bundesregierung 46/1994, S. 412-414.

66 A.a.O. (Anm. 3), S. 8, 9.

67 Hans-Dietrich Genscher, ebenda, S. 10.

68 Jonathan Dean, Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung", im vorliegenden Band S. 107.