

Ortwin Hennig¹

Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung

Vom Instrument des Wandels zum Element der Stabilisierung

Die Überwindung der Spaltung Europas und die Vereinigung Deutschlands waren nur möglich durch das Zusammentreffen dreier politischer Entwicklungen: Allgemeine Ost-West-Entspannung, Fortschritte bei Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie eine Schwächeperiode der Sowjetunion.²

Der KSZE-Prozeß hat dazu beigetragen, den Ost-West Konflikt einzuhegen und später zu überwinden. In den 70er und 80er Jahren wurde die Teilung Europas und mit ihr die Teilung Deutschlands durch diesen Prozeß erträglicher. Er förderte im Rückblick die oben genannten drei politischen Prozesse, die es in ihrer Interaktion ermöglichten, die Teilung Deutschlands friedlich zu überwinden.

Die Bundesrepublik Deutschland gehörte zu den Wegbereitern der KSZE. Deutschland war (und ist) an einer dauerhaften europäischen Friedensordnung besonders interessiert. Die Bundesrepublik Deutschland, als geteilter Staat an der Nahtstelle der Blockkonfrontation in Europa gelegen, konnte aus dieser Konfrontation keinen Nutzen ziehen. Deshalb hat gerade die damalige Bundesregierung immer wieder Beiträge zum KSZE-Prozeß geleistet: Der Moskauer Vertrag, der Warschauer Vertrag, der Vertrag mit der CSSR und der Grundlagenvertrag mit der DDR haben ebenso wie das Viermächteabkommen über Berlin den Weg nach Helsinki geebnet.³ Die KSZE hatte aus deutscher Sicht zum Ziel, eine neue Dimension der Zusammenarbeit, erst systemübergreifend, dann systemöffnend, schließlich systemüberwindend zu finden. Folgendes Motivbündel war deutscherseits für die Förderung des KSZE-Prozesses maßgeblich:

-
- 1 Ortwin Hennig, Botschaftsrat I. Klasse, Stellvertretender Leiter der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Der Autor vertritt seine persönliche Meinung.
 - 2 Dies waren die bereits von Adenauer als für die Wiedervereinigung notwendig identifizierten Elemente - vgl. Hans-Peter Schwarz, Adenauer: Der Staatsmann 1952 - 1967, Stuttgart 1991, S. 376. Die Schwächeperiode der Sowjetunion entpuppte sich faktisch als ihr politisch-ideologischer und wirtschaftlicher Zusammenbruch mit seinen Auswirkungen auf ganz Osteuropa und die damalige DDR.
 - 3 Das politische Interesse und den Beitrag der damaligen Bundesregierung zum KSZE-Prozeß hat Bundesminister a.D. Genscher jüngst erneut unterstrichen: "Free Germany in a Uniting Europe linked to America", in: International Herald Tribune vom 5. Mai 1995, S. 6.

- Erleichterung der Kontakte und des Zusammenlebens der Menschen im geteilten Europa,
- Förderung der Zusammenarbeit der Staaten und der Kontakte der Menschen über die Systemgrenzen hinweg,
- Erlangung der Einheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung.⁴

Seit Mitte der 70er Jahre stellt die KSZE für Bonn auch eine wichtige Bezugsgröße außenpolitischen Handelns dar. Denn das Entspannungskonzept, wie es in der KSZE zum Ausdruck kam, setzte den Bestand der engen Bindungen zwischen Westeuropa und Nordamerika als seine Grundlage voraus. Die KSZE hat die Rolle der Vereinigten Staaten und Kanadas in Europa gestärkt. Das Einverständnis aller anderen Staaten mit der Teilnahme dieser beiden Länder an der Konferenz war zugleich das Anerkennen der Verantwortung der USA und Kanadas in und für Europa. Die KSZE hat auch das Atlantische Bündnis zum aktiven Partner des Entspannungsprozesses werden lassen. Neben der militärischen Aufgabe, das Gleichgewicht der Kräfte zu erhalten, übernahm das Bündnis eine zweite, eine politische und dynamische Aufgabe, nämlich gemeinsam nach Fortschritten in Richtung auf spannungsfreiere Ost-West-Beziehungen zu suchen. Diese neue Rolle hat das Bündnis in seinem politischen Zusammenhalt gestärkt.

Die KSZE hat auch dem politischen Einigungsprozeß im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft starke Impulse gegeben. Die EG wurde in dieser Zeit zu einer politischen Kraft, die den Gang des KSZE-Prozesses entscheidend beeinflußt hat, wie dieser im Gegenzug Definition und Vertretung eines Stückes gemeinsamer europäischer Außenpolitik befördert hat.⁵ Der KSZE-Prozeß war bekanntlich einer der zwei Gründungsthemen (neben Nahost) der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Der deutschlandpolitische Bedarf der KSZE war aus Bonner Sicht mit der im November 1990 verabschiedeten Charta von Paris gedeckt. Die traditionelle politische Agenda der KSZE war durch den Wandel der Jahre 1989/90 weitgehend obsolet geworden. Die KSZE verfügte nicht über die operativen Mittel, die sie für ein Europa brauchte, in dem an die Stelle der Gefahr eines großen Ost-West-Konflikts nunmehr die neue Realität einer Vielzahl von kleineren Konflikten sowohl zwischen verschiedenen Staaten wie auch und vor allem innerhalb der Staaten getreten war. Für

4 Realistische Entspannungspolitik, Erklärung der Bundesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, abgegeben vom Bundesminister des Auswärtigen vor dem Deutschen Bundestag am 25. Juli 1975, abgedruckt in: Hans-Dietrich Genscher, Deutsche Außenpolitik, ausgewählte Reden und Aufsätze 1974 bis 1985, Bonn 1985, S. 80.

5 Vgl. hierzu "Realistische Entspannungspolitik, Erklärung der Bundesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, a.a.O., S. 83 ff.

diese Verlagerung der Konfliktursachen bot die übergreifende KSZE-Struktur der Jahre 1973 bis 1990 keine Handhabe. Die KSZE stand vor der Aufgabe, sich eine neue Identität zu suchen. Sie entschied sich - unter aktiver deutscher Beteiligung - dafür, sich zu einem Instrument der Kanalisierung der Auswirkungen des Wandels zu machen, zu dem sie selbst beigetragen hatte. Ihr Rezept für die neue Aufgabenstellung als Instrument der Konfliktverhütung und als Sicherheitsinstitution war die eigene "Institutionalisierung" mit der entsprechenden Anpassung ihres Instrumentariums und ihrer Infrastruktur.⁶

Der jüngste KSZE-Gipfel in Budapest 1994 bildet den vorläufigen Höhepunkt in der Entwicklung der KSZE von einer Staatenkonferenz zu einer handlungsfähigen internationalen Organisation, von einem Verhandlungs- und Dialoginstrument - das sie bleibt - zu einem auch kooperativen Instrument politischer Aktion. In Budapest ist die KSZE zur "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (OSZE) geworden. Die Namensänderung hat jedoch weder rechtliche (der politisch verbindliche Charakter der Verpflichtungen bleibt ebenso erhalten wie der fehlende völkerrechtliche Status der Institutionen) noch inhaltliche Konsequenzen. Auch war die Namensänderung nicht mit einer tiefgreifenden institutionellen Rationalisierung verbunden. Sie war im politischen "end game" von Budapest als Konzession an Rußland gedacht, dem an einer Aufwertung der KSZE im Gefüge der sicherheitspolitischen Institutionen gelegen war. Gleichwohl ist mit der Namensänderung eine grundsätzliche strukturelle Potentialität angelegt.⁷

Vielfach wird die OSZE als irrelevant perzipiert. Ihre Kritiker verweisen insbesondere auf den Krieg im ehemaligen Jugoslawien. Richtig ist: Die Glaubwürdigkeit der OSZE-Standards, vor allem im Bereich der Menschlichen Dimension und der militärischen Sicherheit, haben in letzter Zeit gelitten. Grund sind natürlich in erster Linie die Ereignisse im früheren Jugoslawien, wo sich gezeigt hat: Gewalt zahlt sich aus, ihre Ächtung durch politisch-moralische Mittel ist mißlungen. Aber: Alle vorhandenen multilateralen Instrumente reichen nicht aus, den Regeln des Völkerrechts und den OSZE-Standards Geltung zu verschaffen. Alle internationalen Organisationen stehen den Ursachen der bewaffneten Konflikte im ehemaligen Jugoslawien hilflos gegenüber.

6 Auf eine Darstellung der Strukturen wird hier verzichtet. Sie erfolgt an anderer Stelle in diesem Buch. Die "Institutionalisierung" der KSZE hatte die damalige Sowjetunion 1990 auch als Kompensation für den Verbleib des vereinigten Deutschland in der NATO gefordert.

7 Vgl. hierzu auch Hans-Dietrich Genscher, "Free Germany in a Uniting Europe linked to America", a.a.O. (Anm. 4), S. 6. Genscher sieht damit die Voraussetzung für die Einrichtung eines regionalen europäischen Sicherheitsrats geschaffen.

Hauptproblem für das schlechte Image der OSZE ist entweder die unrealistische Erwartungshaltung weiter Teile der Öffentlichkeit an ihre Möglichkeiten oder die Vorstellung von einer zur politischen Gestaltung nicht fähigen Organisation, die in politischen Kreisen verbreitet ist. Die Vorstellung von einer unbeweglichen KSZE hat die französische Regierung 1993 dazu veranlaßt, die "Balladur-Initiative" nicht in den KSZE-Rahmen zu stellen, wo sie thematisch hingehört hätte. Mittlerweile ist es hier jedoch wieder zu einem Umdenken gekommen: Die Ergebnisse der Pariser Konferenz zum Stabilitätspakt vom 21. März 1995 werden in die OSZE integriert, die nunmehr ihre Implementierung verfolgen wird. Ihr Nutzen wird normalerweise nicht nach ihrer Hauptaufgabe, nämlich ihrem Beitrag zum Ausgleich strategischer, langfristig wirkender politischer Interessen der Teilnehmerstaaten nach innen und nach außen beurteilt, sondern nach ihrem Beitrag zur Lösung aktueller politisch-militärischer Tageskonflikte, wozu sie nur ansatzweise das Instrumentarium hat. Die OSZE verfügt nicht über eine Regelungskapazität, die der des VN-Sicherheitsrats auch nur in Ansätzen vergleichbar wäre.

Die *raison d'être* der OSZE liegt nicht in erster Linie in der Fähigkeit umgehender Reaktion auf dringliche, aktuelle Bedürfnisse, obwohl sie mit ihrem noch relativ neuen Instrumentarium zur Frühwarnung und zur Konfliktverhütung bereits beachtliche Erfolge erzielt hat. Ihre Schwerpunktaufgabe ist mittel- bis langfristiger Stabilitätsgewinn für Europa durch politische und militärische Vertrauensbildung auf dem Wege eines permanenten politischen und sicherheitspolitischen Dialogs, der zur frühzeitigen Diagnostizierung politischer Trends und potentieller Gefahrenherde führt. Der politische Eigenwert eines solchen Dialogs wird in einer Zeit, die ständig Entscheidungen braucht, naturgemäß gering eingeschätzt. Günter Joetze bringt es auf den Punkt: "Die These vom Versagen der KSZE geht von einer Militarisierung des politischen Denkens in einem von militärischen Konflikten beherrschten Umfeld aus. Sie ignoriert das mögliche Leistungsprofil einer internationalen Institution, die auf gleichberechtigter Grundlage Nordamerika und Europa, einschließlich Rußlands, der Ukraine und der GUS-Republiken zusammenfaßt. Man kann die Notwendigkeit einer solchen Zusammenfassung leugnen. Bejaht man sie, so kann die entsprechende Institution nur auf Konsultation und Kooperation basieren und nur auf dieser Basis Stabilitätsbeiträge leisten. In diesem Sinn hat sich die KSZE in den letzten beiden Jahren erstaunlich entwickelt."⁸ Dabei ist doch die Problemidentifizierung und -kenntnis Voraussetzung jeder weiteren Aktion.

8 Günter Joetze, Zwischen Versagen und Erfolg. Die KSZE im Jahr 1994, in: Europa-Archiv 10/1994, S. 287.

Die Bundesregierung hat in keiner Phase Zweifel am Stellenwert der KSZE/OSZE gehegt. Die Bundesrepublik Deutschland hat die "alte" KSZE nicht nur miterfunden; sie hat auch, gemeinsam mit ihren westlichen Partnern,⁹ immer wieder Anstöße für die strukturelle und inhaltliche Weiterentwicklung der "neuen" OSZE gegeben. Bereits auf dem KSZE-Außenminister-Rat in Rom im November 1993 hatte Bundesminister Kinkel weitere neue Wege für die KSZE angedeutet, indem er eine Verkopplung der Krisenbewältigung der KSZE mit dem Entscheidungsmechanismus der VN vorschlug. Diesen Gedanken hat er gemeinsam mit seinem damaligen niederländischen Kollegen Kooijmans in Wien am 17. Mai 1994 vor den KSZE-Gremien weiterentwickelt: Ausbau der KSZE zu einer kollektiven Sicherheitsordnung unter dem Dach der VN im Sinne einer verstärkten Komplementarität zwischen KSZE und VN; Anrufung des VN-Sicherheitsrats durch die KSZE im Fall einer Normverletzung - notfalls im Konsens ohne die Konfliktparteien - und zugleich Selbstverpflichtung der KSZE zur Umsetzung von Folgeentscheidungen des VN-Sicherheitsrats. Dies in der Konsequenz der Erklärung der KSZE zur regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der VN Charta. Leitmotiv der Kinkel-Kooijmans-Initiative ist: "KSZE zuerst". Daneben wurden bei dieser Gelegenheit von den Ministern weitere Vorschläge zur Stärkung der KSZE als Instrument der Konfliktverhütung und als Sicherheitsinstitution präsentiert.¹⁰ Aus deutscher Sicht nämlich bleibt die OSZE unverzichtbar, wenn *demokratische* Lösungen für die Sicherheitsprobleme der heutigen Zeit gefunden werden sollen. Deutschland betreibt daher aus gesamteuropäischer Verantwortung eine unverändert aktive OSZE-Politik.¹¹

Darüber hinaus gibt es ein nationales außenpolitisches Interesse des wiedervereinigten Deutschlands an der OSZE: Nicht nur die KSZE stellte, wie erwähnt, seit Mitte der 70er Jahre eine wichtige außenpolitische Bezugsgröße für die damalige Bundesrepublik Deutschland im Sinne der

9 Mit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union im Herbst 1993 ist die KSZE zu einem Schwerpunkt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Zur Rolle der EU im Rahmen der KSZE/OSZE: Ulrich Brandenburg, "Reviewing the CSCE: The Role of the European Union", in: CFSP-Forum 1/1995, S. 6 ff.

10 Für Einzelheiten siehe: "Eine Agenda für Budapest", vorgelegt von Deutschland und den Niederlanden anlässlich des gemeinsamen Auftritts von Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel und Außenminister Peter Kooijmans vor der KSZE in Wien am 17. Mai 1994, Mitteilung für die Presse Nr. 1073/94 sowie die Rede des Bundesministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel vor der KSZE am 17. Mai 1994 in Wien, Mitteilung für die Presse Nr. 1072/94. Die Minister haben der KSZE mit diesem Auftritt nach außen sichtbaren politischen Rückhalt gegeben und Impulse für ihre weitere Arbeit vermittelt.

11 Vgl. hierzu auch die Namensartikel von Außenminister Kinkel, in: "Die Welt" vom 7. Oktober 1993 und "International Herald Tribune" vom 21. Oktober 1993.

Stärkung der transatlantischen Bindungen als Voraussetzung für das KSZE-Entspannungskonzept dar. Die OSZE ihrerseits trägt heute dazu bei, die gewachsene politische Verantwortung Deutschlands europaweit einzubetten und abzufedern, sie Europa-kompatibel zu machen. So stellt die Stärkung der OSZE aus deutscher Sicht auch immer ein zusätzliches Angebot insbesondere zur "Vergesellschaftung" der Beziehungen mit den östlichen Nachbarn und speziell mit Rußland dar.¹² In der Regel werden deutsche Beziehungen zu Ungarn, Polen, Tschechien, aber auch und vor allem zu Rußland nicht weniger intensiv und inhaltsreich sein als zu den westlichen Partnern Deutschlands. Die OSZE besitzt, zum Vorteil der Akteure, einen starken und tragfähigen internationalen Bezugsrahmen, der die Chance bietet, "nationale Interessen ohne nationale Interessendefinitionen, d.h. mediatisiert durch multinationale Institutionen zu verfolgen".¹³ Darüber hinaus mindert die OSZE - gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen - die Tendenzen zur Renationalisierung außen- und sicherheitspolitischer Interessenwahrnehmung. Der Bundesrepublik Deutschland muß daran noch mehr gelegen sein als ihren Partnern. Zugleich verklammert die OSZE, wie schon die KSZE, die USA (und Kanada) mit Europa. Auch daran hat Deutschland weiterhin Interesse.

Die KSZE ist notwendig, sie besitzt konkurrenzlose Aktionsfelder: Die Substanz des Konzepts der kooperativen Sicherheit besteht in der Verbindung von Konfliktvorbeugung und Krisenbewältigung mit der Menschlichen Dimension, d.h. dem Dreiklang von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, und mit militärischen Fragen der Sicherheit. Diese drei Schwerpunktgebiete der OSZE-Arbeit sind interdependent, sie stellen einzeln und in ihrer Gesamtschau ihre komparativen Vorteile dar. Auf diesen Gebieten hat die OSZE ihr eigenes Profil entwickelt. Dies begründet, warum sie neben den VN, NATO, WEU und EU ihren eigenen Stellenwert im Gefüge der internationalen Organisationen hat.

Ihre Instrumente, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann,¹⁴ sind eine Antwort der OSZE auf die neuen, innerstaatlichen Kon-

12 So Günter Joetze, a.a.O. (Anm. 8), S. 288.

13 Uwe Nerlich, Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland, in: Wolfgang Heydrich u.a. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente Baden-Baden 1992, S. 794, zitiert in Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, a.a.O., S. 83.

14 Für eine ausführlichere Darstellung zu Rolle und Funktion des OSZE-Konfliktverhütungsinstrumentariums z. B.: Günter Joetze, "Zwischen Versagen und Erfolg. Die KSZE im Jahr 1994, a.a.O. (Anm. 8), S. 285 ff.; Bernard von Plate, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit - Ein Instrument von gestern?, in: Informationen zur politischen Bildung 246/1995, S. 12 ff.; Benedikt von Tscharnar, Chancen und Grenzen der KSZE in: NZZ vom 10. November 1994, S. 25. Einen detaillierten Überblick über sämtliche Missionsaktivitäten der OSZE gibt ein vom KVZ der OSZE herausgegebenes Papier "Survey of OSCE long-term missions, local OSCE representatives and sanctions assistance missions", REF Sec. 64/1995, 15. Mai 1995.

fliktursachen wie ethnische und religiöse Spannungen in den verschiedenen Teilnehmerstaaten. Die OSZE konnte sich dank ihrer auf Dialog, Gleichberechtigung und Konsens aufgebauten diplomatischen Methode schneller und effizienter als andere internationale Organisationen auf diese neue Lage einstellen.

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, um so weniger wird sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Ein Konflikt, der vermieden oder unter Kontrolle gehalten wird, ist keine Meldung. Ein solcher Erfolg der OSZE-Arbeit ist ja auch nicht quantifizierbar. Die verhältnismäßig geringen Kosten der präventiven Konflikt diplomatie müssen als Investition in die eigene Sicherheit verstanden werden und in den Finanzplänen entsprechende Priorität erhalten. Dies ist sicherlich eine Aufgabe der Politik in den kommenden Jahren.

Es ist richtig, daß auch die OSZE mit ihrem Instrumentarium präventiver Konflikt diplomatie in erster Linie nur Verlauf und Folgen, kaum aber die Ursachen von Konflikten erfaßt. Kritiker der OSZE-Konfliktverhütung prognostizieren daher, daß sich das Konfliktverhütungsinstrumentarium als unzulänglich erweisen werde, weil es dazu neige, lediglich auf akut werdende Krisenentscheidungen zu reagieren. Sie treten für den Entwurf einer *umfassenden* konfliktvorbeugenden Politik ein, die eine Entwicklungsstrategie für krisenanfällige Regionen in den Vordergrund stellt.¹⁵

Ein solch umfassender präventiver Politikansatz ist m.E. in den OSZE-Standards zur Menschlichen Dimension bereits angelegt. Das OSZE-Konzept der "civil society", d.h. der Demokratisierung aller gesellschaftlichen Teilbereiche, ist zugleich eine aktive Konfliktverhütungsstrategie. Es kommt nur darauf an, die Menschliche Dimension eben auch als eine Aufgabe der präventiven Diplomatie zu begreifen und die Aktivitäten der OSZE ganz bewußt auf das Ziel der Entwicklung pluralistischer demokratischer Strukturen in den Teilnehmerstaaten als *der* Grundvoraussetzung politischer und militärischer Stabilität auszurichten. Nur die OSZE ist in der Lage, Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit als Grundlage für Stabilität und Sicherheit durch eine kontinuierliche multilaterale Einflußnahme in den Staaten zu fördern.

15 So etwa Andrei Zagorski, Brandherde in der ehemaligen Sowjetunion, in: Internationale Politik 3/1995, S. 9 ff.

Die OSZE bringt sich, nicht zuletzt vermittelt über das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), auf vielfältige Weise in den Demokratisierungsprozeß der neuen Teilnehmerstaaten ein: Mit Seminaren z. B. zum Thema der Pressefreiheit, der Demokratie auf Gemeindeebene, der Entwicklung mittelständischer Unternehmen, der Rechtsstellung von Minderheiten, dem Verhältnis zwischen militärischer und ziviler Gewalt auf Regierungsebene usw. Deutschland wird gemeinsam mit den Niederlanden Seminare zur Umsetzung des in Budapest verabschiedeten normativen "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" unter Berücksichtigung der besonders wichtigen politisch-demokratischen Kontrolle der Streitkräfte organisieren.

OSZE-Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und Sicherheitskooperation ordnen sich in die Strategie der Konfliktprevention ein. Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK), einzig verbliebenes europäisches Rüstungskontrollgremium, leistet seinen *langfristig* wirksamen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels.

Die Bemühungen im FSK zielen auf Offenheit und Transparenz. Es geht darum, Fehlperzeptionen von Staaten hinsichtlich ihrer militärischen Möglichkeiten und Absichten zu vermeiden. Insbesondere vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) haben sich zu einem wesentlichen Faktor im Bereich der Frühwarnung entwickelt. Durch die Umsetzung der verschiedenen gegenseitigen Informationsverpflichtungen über Streitkräftepotentiale und militärische Aktivitäten erhalten die OSZE-Staaten ein Bündel von Indikatoren, die zur frühzeitigen Erkennung krisenhafter Entwicklungen beitragen können. Allerdings ist die uneingeschränkte Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen - gerade auch in Krisensituationen - die Voraussetzung für die Wirksamkeit für VSBMs. Implementierungsdefizite führen zu Fehlperzeptionen und Eskalationsrisiken. Die Bundesregierung sieht in der Verbesserung der Implementierung daher einen Schwerpunkt für die künftige Arbeit im FSK. Ziel muß es sein, Implementierungsdefiziten rechtzeitig vorzubeugen und sie nicht erst auf dem jährlichen Implementierungstreffen des Wiener Dokuments aufzugreifen. Dazu ist eine kontinuierliche Befassung mit Implementierungsfragen notwendig. Diese Aufgabe wird jetzt - nicht zuletzt auf deutsches Drängen hin - durch eine Arbeitsgruppe des FSK wahrgenommen.

Die militärische Dimension als integraler Teil der OSZE und ihr Beitrag zur Gewährleistung von dauerhaftem Frieden und Stabilität werden gemeinhin unterschätzt. Dies gilt nicht für die Bundesregierung: In seiner Rede im Rahmen des Ministerrats der KSZE in Rom am 30. November 1993 erklärte Bundesminister Kinkel das KSZE-Forum für Sicherheitsko-

operation zu einem wichtigen Instrument einer Strategie der vorausschauenden Konfliktverhütung.¹⁶

Verbesserungsfähig ist die bisher vernachlässigte Zusammenschau der Diskussionen über regionale Konfliktherde im Ständigen Rat einerseits und der rüstungskontrollpolitischen Ansätze, insbesondere auch der regionalen, im FSK andererseits. Mit anderen Worten: Die konventionelle Rüstungskontrolle muß in die allgemeine OSZE-Politik eingebunden und ein politisch präsender Teil derselben bleiben. Das FSK ist ein *autonomes* Verhandlungsgremium. Es ist dem Ständigen Rat/Hohen Rat nicht berichtspflichtig. Wenn Rüstungskontrolle jedoch ihren Beitrag zum Krisenmanagement leisten soll, muß sie in die allgemeine politische Kooperation eingebettet bleiben. Aus dieser Überlegung heraus sieht das Budapester Dokument die bessere Integration des FSK in die politischen und konfliktverhütenden Aktivitäten des Ständigen Rats vor.

Mit einem regionalen rüstungskontrollpolitischem Konzept für das ehemalige Jugoslawien im Rahmen des FSK kann die OSZE zudem einen politisch sichtbaren Beitrag zur europäischen Sicherheit und Stabilität leisten. Nicht zuletzt Deutschland hat sich bei den zuständigen NATO-Gremien und in der OSZE dafür eingesetzt, rüstungskontrollpolitische Konzepte im Rahmen der OSZE zu entwickeln und in die laufenden Bemühungen des Friedensprozesses für das ehemalige Jugoslawien einzufügen. Ausgehend von vertrauensbildenden und stabilisierenden Maßnahmen soll eine Reduzierung und Begrenzung der Streitkräftpotentiale im ehemaligen Jugoslawien angestrebt werden. Leider wurde die bereits ausgehandelte Beauftragung des FSK zur Vorbereitung einer rüstungskontrollpolitischen Absicherung einer Friedensregelung für Südosteuropa auf dem Budapester Gipfeltreffen Opfer der politischen Auseinandersetzung um eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Situation in Bihac und - damit verknüpft - eines Entscheidungstexts zur zukünftigen Rolle der OSZE im ehemaligen Jugoslawien.

Die OSZE betrachtet die marktwirtschaftliche Entwicklung in den Teilnehmerstaaten als Teil ihres umfassenden Sicherheitskonzepts, insofern bleibt das Wirtschaftsforum wichtiger Teilbereich der allgemeinen OSZE-Politik. Die OSZE ist das einzige gesamteuropäische Forum, in dem z.B. auch die GUS-Mitglieder Wirtschaftsfragen in einem sicherheitspolitischen Kontext thematisieren können.

Aus deutscher Sicht gibt es aber Zweifel, daß die OSZE bei der Wirtschaftskooperation noch eine eigenständige, innovative Rolle spielen kann: Die alte KSZE hatte früher im Bereich des Korbs II primär die Aufgabe, einen für Ost und West akzeptablen *modus vivendi* für die Zusammenar-

16 Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, im Rahmen des Ministerrats der KSZE in Rom am 30. November 1993, S. 4.

beit zwischen unterschiedlichen Wirtschaftssystemen zu erarbeiten. Mit dem Wandel in Osteuropa und nach den grundlegenden Dokumenten des Bonner Wirtschaftsforum 1990, von Paris und von Helsinki ist diese Aufgabe gegenstandslos geworden. Bedarf an neuen Regelwerken in diesem Bereich besteht nicht mehr. Konkrete Verhandlungen erfolgen heute in anderen Foren. Die OSZE sollte die Arbeit dieser internationalen Organisationen (IWF, Weltbank, EU, EBRD, G 7 etc.) nicht duplizieren.

Perspektiven

Vermeintliche Schwachstellen als Stärken der OSZE

Kritiker lasten der OSZE vor allem zwei vermeintliche Schwachstellen an: Sie verpflichte ihre Teilnehmerstaaten nur politisch, nicht rechtlich, und sie könne ihre Entscheidungen grundsätzlich nur im Konsens treffen:

Politische versus rechtliche Verbindlichkeit

Der Unterschied zwischen politischer und völkerrechtlicher Verbindlichkeit besteht nicht darin, daß die eine stärker ist als die andere. Er bedeutet einen unterschiedlichen Grad der Verpflichtung. Die "nur" politischen Verpflichtungen der Schlußakte von Helsinki haben einen Entwicklungsprozeß eingeleitet, der größte historische Tragweite hatte. Er wäre wahrscheinlich nicht anders verlaufen, wenn die Schlußakte eine völkerrechtliche Konvention gewesen wäre. Möglicherweise aber wäre die Schlußakte als ratifizierungsbedürftiges Dokument nie in Kraft getreten. Die politische Bindungswirkung ist geeignet für inhaltliche Pionierarbeit im normativen Bereich. Die Natur der Normen der OSZE als politische Verpflichtungen hat sich bewährt. Ihre Verrechtlichung sollte nicht vorgesehen werden. Dies schließt mittelfristig die weitere Umformung der OSZE in Richtung einer internationalen Institution auf der Basis eines entsprechenden Regierungsvertrags nicht aus. Nur so können auf Dauer die gestiegenen personellen und finanziellen Anforderungen der OSZE, insbesondere für ihre operativen Tätigkeiten, sichergestellt werden.

Auch das Argument mangelnder Handlungsfähigkeit der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung wegen des Konsensprinzips ist nicht stichhaltig. Es beruht auf mangelnder Differenzierung, die praktische Erfahrung hat es entkräftet. *Entscheiden*, d.h. formelle Beschlüsse fassen, kann die OSZE nur im Konsens - abgesehen von der eng begrenzten Ausnahme des "Konsens-Minus-Eins" bei groben Verletzungen im Bereich der

Menschlichen Dimension. Aber *handeln* kann die OSZE in vielen Bereichen ohne Konsens. "Konsens ist nämlich nicht Zustimmung." So ist z.B. die OSZE-Delegation nach Moskau und Tschetschenien ohne formellen Beschluß des Ständigen Rats gereist. Einem förmlichen Beschluß hätte Rußland nur schwer zustimmen können. So aber gab es "Konsens", daß die Delegation reisen konnte. Auch über die verschiedenen OSZE-Mechanismen, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, den Vorsitz und das Sekretariat ist die OSZE handlungsfähig, ohne im Einzelfall auf Konsensentscheidungen angewiesen zu sein. Deshalb aber bleiben Ausbau und weitere Stärkung dieser Instrumente um so wichtiger.

Andererseits beruhen Verbindlichkeit und innere Stärke des OSZE-Rahmens auf dem Konsensprinzip. Die Konsensregel fördert die Identifikation aller Mitgliedstaaten mit der OSZE. Sie stellt sicher, daß alle OSZE-Staaten unabhängig von ihrer Größe gleichberechtigte Partner sind und über gleiche Rechte und Pflichten verfügen. Sie vermittelt ihnen das Gefühl, daß sie in der OSZE auf der Basis voller Gleichberechtigung agieren können. Die Konsensregel wird im Bereich der Normsetzung und bei Grundsatzentscheidungen weiterhin unverzichtbar bleiben. Sie ist für politische Grundsatzfragen auch ein falsches Problem: Diese brauchen in jeder Institution den Konsens der "key player". Die jüngste Geschichte anderer internationaler Organisationen zeigt im übrigen, daß Konsensgremien effizienter sind als Abstimmungsorgane; z.B. zeigt das die Entwicklung des VN-Sicherheitsrats, seit er mehr und mehr zu einem Konsensorgan geworden ist. Andererseits: Ein Vergleich zwischen VN und OSZE zeigt: Erstere erscheint dynamischer, obwohl doch beide auf der Vorstellung der souveränen Gleichheit aller Staaten beruhen. Aber die VN verbinden das Prinzip der Gleichheit mit seinem Gegenteil, der Ungleichheit, also dem in der VN-Charta verbürgten ständigen Vorrang von fünf Großmächten. Was die VN also von der OSZE unterscheidet und sie möglicherweise "erfolgreicher" macht, ist die Tatsache, daß die VN neben einem Organ für die Legitimation, nämlich der Vollversammlung, über ein zweites für die Aktion in Gestalt des Sicherheitsrats verfügt. Die OSZE muß ohne ein solches auskommen.

Die beabsichtigte NATO-Erweiterung darf nicht zu einer politischen Abwertung der OSZE und des Konzepts kooperativer Sicherheit führen. Ein Weg, dies zu verhindern, bestünde darin, die Schutzfunktion der OSZE für diejenigen Teilnehmerstaaten, die keine Beitrittsperspektive haben und deren Sicherheit dadurch objektiv oder subjektiv geschmälert wird, zu verstärken. Dieser Herausforderung an das Sicherheitssystem muß sich die OSZE stellen, indem sie, soweit in ihrem Rahmen möglich, einen glaubwürdigen Beitrag zur kollektiven Sicherheit leistet. Im Falle der Bedrohung mit militärischer Gewalt sollte ein Teilnehmerstaat ein gewisses

Maß an Solidarität durch die anderen Teilnehmerstaaten erwarten können. Dies setzt kein autonomes System kollektiver Sicherheit für Europa voraus. Aber die OSZE als Regionalorganisation der VN könnte als Instrument genutzt werden, um das in der VN-Charta enthaltene *globale* System kollektiver Sicherheit effizienter *im OSZE-Raum* anzuwenden. Der institutionelle Aspekt dieser Aufgabe ist in der Kinkel-Kooijmans-Initiative mit ihrem Effekt der Verkoppelung der OSZE mit dem Sicherheitsrat der VN enthalten. Er muß in normativer Hinsicht mit der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zu solidarischem Handeln ergänzt werden. Eine solche normative Basis findet sich im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Die entsprechende Verpflichtung zur Solidarität mit jenen OSZE-Staaten, die ihr Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in Anspruch nehmen wollen, geht in ihrer vordergründigen Konsequenz aber noch nicht sehr weit. Sie markiert jedoch einen ersten Schritt zu einer konkreten gegenseitigen Verpflichtung von Staaten, sich einander bei der Abwehr von Angriffen gegen ihre Sicherheit beizustehen.¹⁷ Hierauf sollte in Zukunft aufgebaut werden.

Lösungsbedarf für konkrete interne Probleme

Wenn die OSZE zu einer künftigen Sicherheitsordnung in Europa beitragen will, muß sie mittelfristig Lösungen für eine Reihe konkreter interner Probleme finden. Dazu gehören z.B. *die Integration der neuen Teilnehmerstaaten*: Die Aufnahme der politisch, religiös und kulturell weit von den europäischen Rechtsdefinitionen entfernt existierenden kaukasischen und zentralasiatischen Staaten löst Spannungen aus und stellt hohe Anforderungen an die Kohärenz der OSZE. Ihre nicht zuletzt auch von Deutschland betriebene Aufnahme geht auf die Überlegung zurück, daß diese Staaten in die demokratische Welt eingeführt und in ihr gehalten werden sollen. Zugleich sind sie ein integraler Teil auch unserer sicherheitspolitischen Balance. Über ihre Beziehungen mit Rußland haben sie unmittelbare Bedeutung für die Sicherheit im geographischen Europa. Die Mitglied-

17 Ziffer 5 des "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" lautet: "Sie sind entschlossen, bei Verletzung von KSZE-Normen und -Verpflichtungen solidarisch vorzugehen und aufeinander abgestimmt zu reagieren, falls sie sich in der Folge sicherheitspolitischen Herausforderungen gegenübersehen. Sie werden einen Teilnehmerstaat im Einklang mit ihren KSZE-Verantwortlichkeiten umgehend konsultieren, der bei der Wahrnehmung seiner individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung um Beistand ersucht. Sie werden gemeinsam die Art der Bedrohung beurteilen und mögliche Aktionen erwägen, die zur Verteidigung ihrer gemeinsamen Werte erforderlich sind.", in: KSZE, Budapester Dokument, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S. 1103.

schaft in einem weiteren als nur dem post-sowjetischen Sicherheitsraum verringert darüber hinaus ihre Abhängigkeit von Rußland und stärkt ihre Eigenständigkeit. Die bevorstehende Eröffnung eines OSZE-Büros in Taschkent wird sichtbarer Ausdruck des OSZE-Engagements beim Aufbau demokratischer Institutionen in diesen Ländern sein. Auch eine umfassendere OSZE-politische Bedeutung der Aufnahme zentralasiatischer wie auch der kaukasischen Staaten ist nicht zu übersehen. Die Mitgliedschaft dieser Staaten in der OSZE führt automatisch zu einer Internationalisierung von sonst nur GUS-internen Konflikten. Dies macht die OSZE für Rußland und die Türkei mit ihrem ausgeprägten Interesse an diesem Raum attraktiver.

*Handlungsbedarf besteht bei der Erfüllung der operativen Aufgaben durch Bereitstellung von Personal und Material durch die Teilnehmerstaaten. Die Diskrepanz zwischen der hohen Erwartungshaltung an die OSZE und dem Mangel an Ressourcen beeinträchtigt ihre Effizienz.*¹⁸

Die Aktivierung der parlamentarischen Komponente, Verstärkung der Zusammenarbeit mit NGOs, gezielte Ansprache z.B. von politischen Stiftungen und akademischen Instituten auf die neuen OSZE-Aufgaben sowie verstärkte Öffentlichkeitsarbeit sollten zu einem weiteren wichtigen Tätigkeitsfeld der OSZE in der Zukunft werden. Die Möglichkeiten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und die Unabhängigkeit der Parlamentarier könnte z.B. insbesondere im Menschenrechtsbereich und bei der Öffentlichkeitsarbeit verstärkt genutzt werden.

Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen sollte sich als komplementäres Element einer europäischen Sicherheitsordnung verstehen. Gefordert ist in der jetzigen Entwicklungsphase ein Maximum an Kooperation. Rivalitäten zwischen den Institutionen sind fehl am Platz. Aus OSZE-Sicht ist die Arbeitsteilung mit der VN die Schlüsselfrage. Sie unterstützt die VN, deren regionale Einrichtung sie ist, in den Aufgaben der Konfliktverhütung (nicht allerdings durch Zwangsmaßnahmen). Ihr Engagement in den verschiedenen europäischen Konfliktregionen bedeutet eine Konkretisierung des in Artikel 52 VN-Charta verankerten Subsidiaritätsprinzips. Damit folgt die OSZE bereits dem Grundgedanken der Kinkel-Kooijmans-Initiative, die mit der Kurzbezeichnung "KSZE zuerst" sowohl den Vorrang der OSZE wie auch die enge Verbindung von OSZE

18 Der Deutsche Bundestag hat sich dieses Themas angenommen: Im Antrag der SPD-Bundestagsfraktion vom 15. Juni 1994, im Plenum am 29. Juni 1994 einstimmig verabschiedet, wird u.a. die Schaffung einer Personalreserve des Höheren Auswärtigen Dienstes für die Ausstattung der OSZE-Missionen gefordert, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/7959, Ziffer 3.2.

und VN betonen sollte. Der Leitsatz "KSZE zuerst" war nie als Prinzip der Unter- oder Überordnung gedacht. Er spricht nur aus, was schon in der VN-Charta verankert ist. Die Kinkel-Kooijmans-Initiative wurde durch die EU aufgegriffen und von ihr in Budapest vertreten. Sie sieht vor, daß die OSZE-Teilnehmerstaaten Krisen und Konflikte zunächst im Rahmen der OSZE zu lösen suchen. Falls die Mittel der OSZE hierfür nicht ausreichen, sollte die OSZE - eventuell auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien - den Sicherheitsrat der VN anrufen können. Diese Anrufung des Sicherheitsrats durch die OSZE auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien war und ist umstritten: Während des laufenden Gipfeltreffens gelang es zunächst, Rußlands Bedenken auszuräumen. Dabei wurde der entsprechende Text etwas geändert, so daß in der Konsequenz zwar das Konsens-Minus-Eins-Verfahren erhalten blieb, dies aber im Text nicht mehr so explizit wie zuvor stand. Das russische Einlenken nahm Armenien die Möglichkeit, sich hinter einer russischen Ablehnung weiter verstecken zu können. Nachdem Armenien in der nahezu zweimonatigen Debatte über dieses Thema nie einen Vorbehalt gemacht hatte, überraschte der armenische Widerstand die ganz auf Rußlands Haltung fixierten Verhandlungspartner. Es blieb nicht genügend Zeit, das Problem in Budapest auszuräumen. Es wurde daher zur weiteren Behandlung an den Ständigen Rat der OSZE nach Wien überwiesen. Motiv für die armenische Haltung ist die Sorge, daß dieses "Hochkoppeln" an den Sicherheitsrat der VN auf den Konflikt in und um Berg-Karabach angewendet werden könnte. Für die Glaubwürdigkeit der OSZE ist ihre klare Verankerung im System der VN-Charta entscheidend.

Die Stärkung der Strukturen ist nötig, wenn die OSZE den an sie gestellten Anforderungen gerecht werden will. Die Schaffung eines starken OSZE-Sekretariats bleibt aus deutscher Sicht mittelfristig ebenso auf der Tagesordnung wie die Frage der weiteren Zusammenführung der OSZE-Institutionen in Wien.

Zur Zeit hängt die *Handlungsfähigkeit* der OSZE weitgehend vom Geschick und der Einsatzbereitschaft des jeweiligen OSZE-Vorsitzes ab. Eine eigene *Frühwarnzuständigkeit des Generalsekretärs* würde die Handlungsfähigkeit der OSZE - gerade auch vor dem Hintergrund der Beibehaltung des Konsensprinzips bei *Entscheidungen* - erhöhen. Die Rolle des Generalsekretärs bei der Unterstützung des Vorsitzes in politischen Fragen ist ebenso ausbaufähig wie seine Rolle als Ansprechpartner für ratsuchende Teilnehmerstaaten. Die Schaffung eines starken Sekretariats wird um so wichtiger, als der Vorschlag von Außenminister Kosyrew vom Som-

mer 1994 zur Schaffung eines "Europäischen Sicherheitsrats" in absehbarer Zeit in der OSZE politisch nicht konsensfähig sein wird.

Die stärkere Verankerung der BDIMR-Aktivitäten in die politische Tagesarbeit der OSZE ist notwendig und unumstritten. Ein wichtiger Beitrag hierzu wäre die Verlegung dieser OSZE-Institution von Warschau nach Wien. Dieser Schritt wird neben Polen insbesondere von den USA, die regelmäßig und mit großem Engagement eine stärkere Verankerung der Aktivitäten des BDIMR in der politischen Tagesarbeit fordern, hartnäckig blockiert. Zwei Argumente werden vorgebracht: Es gehe einmal um die Menschliche Dimension als eigenständigem Teilbereich der OSZE-Aktivitäten und Teil ihres Selbstverständnisses, zum anderen um die Signalwirkung im Bereich der Menschenrechte für Osteuropa. Der Standort Warschau biete größtmögliche Gewähr für die Erfüllung beider Kriterien.

Unterstützung der OSZE - Eine gute Investition in die gemeinsame Sicherheit

Die KSZE bewahrte in Zeiten politischer Verhärtung und Abschottung ein gewisses Maß an Veränderungspotential, die OSZE bewirkte und bewirkt eine Moderation der Folgen der eingetretenen Umwälzungen. Häufig folgt den Bekenntnissen der Staaten zur Stärkung der OSZE aber kein entsprechender Vollzug für die OSZE-Alltagsarbeit. Notwendig ist, daß sich alle Regierungen der potentiellen Fähigkeiten der OSZE bedienen, d.h. daß sie ihre friedenssichernden Instrumente konsequent anwenden und weiterentwickeln und ihr eine klar definierte Funktion in einer gesamteuropäischen Friedensordnung übertragen. Die politischen und moralischen Standards der OSZE, ihre flexiblen Instrumente, ihr transparenter und demokratischer Entscheidungsmechanismus und ein schlanke, kosteneffizientes Sekretariat sind die Garanten dafür, daß die Bereitstellung materieller, finanzieller und personeller Ressourcen für die OSZE eine gute Investition in die gemeinsame Sicherheit sind.