

Michel Fortmann/Jens-U. Hettmann

Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus, Maximalismus und Ernüchterung

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hat seit dem Ende der sechziger Jahre eine Sonderstellung innerhalb der kanadischen Außenpolitik eingenommen. Die Vorstellung einer friedlichen und ausgehandelten Beilegung des europäischen strategischen Streits und darüber hinaus insbesondere der multilaterale Charakter der KSZE entsprechen recht genau dem internationalistischen Ansatz der kanadischen Außenpolitik, einem Ansatz, der sich deutlich von einer Politik abhebt, die - wie beispielsweise die von Frankreich oder den Vereinigten Staaten - bilateraler Natur ist, Sonderbeziehungen sucht und beharrlich nationalen Interessen im traditionellen Sinne dient.

Mehr noch: Bevor die "erweiterte" Sicherheit zum Modebegriff geworden war, hatte die KSZE über ihre drei "Körbe" ein erstes Beispiel dafür geliefert, wie europäische Sicherheit auf kooperative Weise, mehrdimensional und nicht-militärisch definiert werden konnte. Eine solche Definition ist naturgemäß für ein Land besonders attraktiv, das die internationale Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen als eine vorzügliche Methode zur Förderung der eigenen Sicherheit ansieht. Anders ausgedrückt: der Ansatz der KSZE, Europa auf kooperativem Weg über den starren Rahmen der Blöcke hinaus sicherer zu gestalten, harmonisiert auf natürliche Weise mit dem kanadischen Außenpolitikstil.

Übrigens hat auf einer eher praktischen Ebene das kanadische Außenministerium traditionell - seit 1945 - die aktive Mitarbeit in multilateralen Organisationen als eine effiziente Möglichkeit zur Bekämpfung der natürlichen Introvertiertheit der kanadischen Öffentlichkeit angesehen und als geeignetes Mittel zur Verdeutlichung seiner Andersartigkeit und Eigenständigkeit, beispielsweise gegenüber der Sicherheitspolitik seines großen Nachbarn im Süden. So gesehen hat die KSZE Kanada ermöglicht, sich gegenüber Washington zu behaupten und die Rolle zu spielen, die ihm während des Kalten Krieges so gut anstand: die des Vermittlers und des Unterhändlers zwischen Ost und West, aber genauso gut zwischen den Mitgliedern der atlantischen Allianz und den Blockfreien.

Insofern hat die KSZE die besondere Fähigkeit Kanadas, aus einer multilateralen Struktur Vorteile zu ziehen, die der Konsensregel unterliegt und darüber hinaus die Realitäten des strategischen Wettbewerbs der Großmächte beachten muß, zur Geltung gebracht. Eine solche Struktur begünstigt nämlich komplexe Verhandlungen, Koalitionen und pragmatische

Kompromisse, Domänen also, in denen die kanadische Diplomatie traditionell glänzt.

Dem ist hinzuzufügen, daß die KSZE von Anfang an große innenpolitische Bedeutung in Kanada gehabt hat. Tatsächlich hat die politische Dynamik der zahlreichen Einwanderer, die vielfach aus Mittel- und Osteuropa stammen und sich im kanadischen Westen angesiedelt haben, Ottawa zu einem der aktivsten Anwälte humanitärer Anliegen, insbesondere im Rahmen von Korb drei (menschliche Dimension) werden lassen. Letztendlich hat die KSZE auch dem überkommenen kanadischen Interesse an der Abrüstung gedient, weil sie es ermöglichte, über die militärische Konfrontation außerhalb des starren Rahmens der Block-zu-Block-Verhandlungen zu beraten.¹ Beobachter vergessen häufig, daß der Begriff der "Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM)" sich über die KSZE durchgesetzt hat, zunächst während der Madrider Folgekonferenz und dann in Stockholm, wo die Sowjetunion erstmals das Prinzip der "Inspektion vor Ort" akzeptiert hat. Außerdem sind die 1989 aufgenommenen KSE-Verhandlungen dem KSZE-Prozeß zu verdanken. An dieser Stelle sei zusätzlich in Erinnerung gerufen, daß gerade Kanada besonders aktiv war hinsichtlich der Entwicklung der VSBM, insbesondere des Inspektions-Begriffs, die seit Beginn der achtziger Jahre zum Spezialgebiet der kanadischen Rüstungskontrollpolitik geworden sind.²

Angesichts der langandauernden Bindung Kanadas an den KSZE-Prozeß kann es nicht verwundern, daß seine Zukunft zu Beginn der neunziger Jahre an herausragender Position auf der kanadischen Tagesordnung stand. Bereits im Herbst 1989 begann das kanadische Außenministerium mit einer Generalüberholung seiner Politik, und im Frühjahr 1990 zeichneten sich erste Konturen für eine neue kanadische KSZE-Politik ab.

A priori hielt die kanadische Diplomatie die KSZE weiterhin für besonders gut geeignet, sich an die neuen Umweltbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges anzupassen, Bedingungen, die Europa von einer Konfrontationszone zu einer "Zone überwachter Sicherheit" (monitored security zone) machen sollten. In dieser Hinsicht erschien die KSZE aufgrund ihrer Anpassungsfähigkeit, ihres paneuropäischen - und transatlantischen - Charakters sowie die Bandbreite ihrer Zuständigkeiten (ökonomisch, politisch, humanitär) besser geeignet als ausschließlich militärische Organisationen wie NATO oder Warschauer Pakt, die europäische Stabilität zu sichern.

1 Diese Ausführungen spielen auf die von 1973 bis 1989 in Wien stattgefundenen MBFR-Verhandlungen an.

2 Für detaillierte Ausführungen zur kanadischen Rolle in der Rüstungskontrolle im Rahmen der KSZE s.: Albert Legault and Michel Fortmann, A Diplomacy of Hope. Canada and Disarmament 1945-1988, McGill-Queen's University Press, 1992, Kapitel 12 und 13.

Sollten darüber hinaus KSZE und NATO das Ende der Ost-West-Konfrontation nicht überleben, würden andere Organisationen wie die Europäische Union, der Europarat oder die WEU - denen Kanada nicht angehört - ihre Plätze einnehmen. Damit wäre Kanada in Europa zur Bedeutungslosigkeit verurteilt. Während also die kanadische Regierung weiterhin zur KSZE stand, sind angesichts dieser Eventualität mehrere kanadische Diplomaten und Wissenschaftler zu völlig anderen Schlußfolgerungen gelangt: Für sie bedeutete das Ende des Kalten Krieges auf jeden Fall den kanadischen Rückzug aus Europa, wobei es wenig sinnvoll wäre, die transatlantischen Beziehungen um jeden Preis aufrechterhalten zu wollen. Von daher wäre es von vornherein besser, das Hauptaugenmerk kanadischer Außenpolitik auf den Süden (Amerika) oder den Westen (Asien) zu richten, anstatt sich an Vergangenes zu klammern.³

Auch wenn die Debatte zwischen "Atlantikern" und "Kontinentalen" bis heute andauert, hatte die Euphorie, die dem Fall der Berliner Mauer folgte, die kanadischen Entscheidungsträger bewogen, eine positive und dynamische Haltung hinsichtlich der Errichtung neuer europäischer Sicherheitsstrukturen einzunehmen; damit wurde 1990 die KSZE für Kanada - wie für viele Europäer - "das Mädchen, mit dem jedermann tanzen wollte".⁴

Die Grundsätze der neuen kanadischen Politik wurden erstmals in zwei öffentlichen Reden - in Montréal und Toronto - vom damaligen kanadischen Außenminister Joe Clark der Öffentlichkeit vorgestellt.⁵ Danach sollte die kanadische KSZE-Politik sich unmittelbar am Konzept der "kooperativen Sicherheit" orientieren, seinerzeit noch sehr "en vogue" in Ottawa. In diesem Rahmen wäre die europäische Sicherheit - sollte sie weiterhin der Aufrechterhaltung einer Verteidigungsorganisation wie der NATO als eine Art Lebensversicherung bedürfen - vor allem auf dem Wege der Kooperation und nicht über militärische Mittel herzustellen. Aus ihrer Zuständigkeit für verschiedene Bereiche wie die wirtschaftliche Entwicklung, den Aufbau demokratischer Institutionen, die Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte sowie den Umweltschutz heraus, böte die KSZE die ideale Grundlage für den Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung. Folgerichtig wollte Kanada also die KSZE auf ihre neue Rolle vorbereiten, und zwar in vier Hauptbereichen:

3 S.a.: Allen Sans, Canadian Defense Policy after the Cold War: Old Dimensions and New Realities in: Canadian Foreign Policy 3/1994, S. 13.

4 Telegramm der Bonner kanadischen Botschaft an Ottawa vom 22. Mai 1990, zitiert in Shannon Selin, Building Cooperative Security. Canada and the CSCE, 1990-1994, unveröffl. Manuskript, September 1994, S. 9.

5 Statement 90/09, Speech of the Secretary of State for External Affairs, the Right Honorable Joe Clark, at McGill University, Montreal, February 5, 1990; Notes for a Speech by the Secretary of State for External Affairs, the Right Honorable Joe Clark, at Humber College, Lakeshore Campus, May 26, 1990, (eigene Übersetzungen).

- Zunächst und vorrangig sollte für die KSZE eine institutionelle Grundlage geschaffen werden, die aus einem nicht-ununterbrochen laufenden Prozeß eine permanente und effiziente Organisation machte, wobei gleichzeitig die Schaffung eines bürokratischen Monsters vermieden werden müßte. Mit den Worten von Außenminister Clark: "Unser Ziel ist echter Fortschritt und nicht die Durchführung diplomatischer Marathons."⁶ Seine Nachfolgerin Barbara McDougall fügte 1991 hinzu: "Wir benötigen keine schönen Reden sondern Lösungen für die Probleme in Europa."⁷
Vor diesem Hintergrund schlug Kanada 1990 die Schaffung eines kleinen permanenten Sekretariats vor, dessen Aufgaben die Vorbereitung der jährlichen Außenministertreffen der Organisation sowie der alle zwei Jahre stattfindenden Gipfel der Staats- und Regierungschefs sein sollten. Das Außenministertreffen war von Kanada als höchstes Organ der KSZE-Organisation konzipiert worden mit der Hauptaufgabe der Konfliktverhütung. Hierzu sollte sie mit zwei Schlüsselorganen ausgestattet werden: einem "Institut für friedliche Konfliktbeilegung" sowie einem "Amt für Verifikation", letzteres zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Abkommen zur Rüstungsbegrenzung und der VSBM. Die kanadischen Vorschläge umfaßten gleichfalls die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung.
- Darüber hinaus maß Kanada der KSZE besondere Bedeutung im Bereich der Konfliktverhütung bei. Von daher unterstrich Kanada die Bedeutung der Einhaltung der Menschenrechte, die Schaffung demokratischer Institutionen und die schnelle Einführung einer liberalen Wirtschaftsform als probateste Mittel zur Sicherung von Frieden und Stabilität in Osteuropa. Bei der Vorbereitungssitzung des Pariser Gipfels drückte Joe Clark diese Überlegungen im Oktober 1990 folgendermaßen aus: "Die größte Herausforderung für die Unterzeichner der Charta von Paris wird die Schaffung von Rahmenbedingungen sein, die das Gedeihen von Demokratie und Wohlstand fördern".⁸
- Gleichzeitig, so die kanadischen Vorstellungen, solle die KSZE in die Lage versetzt werden, in Krisen eingreifen zu können; die Konferenz sei deshalb mit Mitteln auszustatten, die effizientes Handeln ermöglichen, falls die regionale Sicherheit bedroht sei. Dieser Vorschlag

6 Rede vor dem Humber College, ebenda (eigene Übersetzung).

7 Redenotizen für eine Ansprache von Barbara McDougall, Staatssekretärin für Auswärtige Angelegenheiten, anlässlich der KSZE-Konferenz zur menschlichen Dimension, Déclaration 92/38, 10. September 1991 (eigene Übersetzung).

8 Notizen für eine Erklärung des Außenministers Joe Clark; Außenministertreffen der KSZE-Teilnehmerstaaten, New York, 2. Oktober 1990 (eigene Übersetzung).

bezog sich konkret auf die potentiellen politischen und ethnischen Krisen, die sich bereits in den zahlreichen jungen und entsprechend ungestalteten Staaten abzuzeichnen begannen. Wiederum gehörte Ottawa zu den ersten, welche die Schaffung eines Konfliktverhütungszentrums (KVZ)⁹ forderten. Parallel dazu schlug Ottawa einen Krisenvorbeugungsmechanismus vor, der von jedem Unterzeichnerstaat oder dem Direktor des Instituts ausgelöst werden könnte. Zweck sollte die Schaffung einer frühzeitigen Eingriffsmöglichkeit für die Konferenz in kritischen Situationen sein, um deren Umschlagen in Gewalt zu verhindern. Das KVZ hätte dies - aus kanadischer Sicht - dadurch erreichen können, daß es den Dialog zwischen den Beteiligten förderte, Missionen zur Beobachtung vor Ort organisierte und Konfliktlösungsstrategien wie Vermittlung, Schlichtung oder Friedenserhaltung vorschlug.¹⁰

- Schließlich lag es Kanada am Herzen, die KSZE eine offene Konferenz bleiben zu lassen, deren Arbeitsfelder sich in die der VN einfügten und die die Solidarität zwischen Europa und Nordamerika stärkte. Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, daß das Kapitel der Charta von Paris mit der Überschrift "Die KSZE und die Welt" weitgehend kanadisch inspiriert ist. Gleichfalls ist es kanadischer Beharrlichkeit zu verdanken, wenn die Charta anerkennt: "Die Teilnahme nordamerikanischer wie europäischer Staaten ist ein bestimmtes Merkmal der KSZE; sie liegt den in der Vergangenheit erzielten Erfolgen zugrunde und bleibt wesentlich auch für die Zukunft des KSZE-Prozesses."¹¹

Insgesamt und in der Rückschau gesehen schienen die kanadischen Positionen in diesen vier Hauptbereichen wesentlich die Perzeptionen der Mehrheit der KSZE-Teilnehmerstaaten widerzuspiegeln, so daß die Mehrzahl der vorgenannten Überlegungen in der einen oder anderen Weise in den folgenden Jahren umgesetzt wurde. So gesehen, bestand der kanadische Beitrag zum institutionellen Aufbau der KSZE wesentlich in der Unterstützung der Initiativen anderer Teilnehmerstaaten mit gleichen Ansichten. Z.B. arbeitete Kanada oft in informellen "Koalitionen" mit Ländern wie Ungarn, Schweden, Polen, Österreich, Finnland und der Tschechoslowakei zusammen. Wollte man versuchen, der kanadischen Po-

9 Es handelt sich hierbei natürlich um das bereits erwähnte "Institut".

10 Entsprechend den kanadischen Vorstellungen sollte das KVZ ebenfalls für die Überwachung der Durchführung der in Paris (1990) und später in Helsinki (1992) zu beschließenden Vertrauensbildenden Maßnahmen zuständig sein.

11 Charta von Paris, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A. 2, S. 6.

sition in dieser Zeit ein Markenzeichen anzuhängen, wäre das des "Maximalismus" sicherlich das passendste.¹² Es versteht sich von selbst, daß die KSZE unbedingt ihre Interventionsinstrumente für den Krisenfall einsatzbereit machen mußte, wollte sie eine ernstzunehmende Akteurin auf der europäischen Szene bleiben. Anderenfalls würden andere Institutionen wie NATO, VN und selbst die GUS die Führung in Sicherheitsfragen an sich ziehen. Tatsächlich zeigte sich sehr schnell der Bedeutungsverlust der KSZE in ökonomischer Hinsicht angesichts der Vielzahl spezialisierter Institutionen in diesem Bereich (EG/EU, EBRD, OECD). Umwelt und Rüstungskontrolle blieben zunächst Themen zweiter Ordnung. Daher mußte - so jedenfalls die "maximalistische" Sicht - die KSZE sich auf das konzentrieren, was sie am besten konnte: die Konfliktprävention. Kanada begann zunehmend, seine Mitwirkung auf diesen Bereich zu konzentrieren, insbesondere den der Observierungsmissionen. So führte die KSZE im Frühjahr 1992 eine Informations- und Beobachtungsmission in Berg-Karabach durch, nachdem Kanada sie angeregt hatte. Kanada wurde auch hinsichtlich eines neuen Aktionstyps initiativ, den man heute getrost als bedeutenden Beitrag der KSZE zur Stabilität in Europa in dieser unruhigen Zeit ansehen kann: der langfristigen Konfliktverhütungsmissionen.¹³ Kanada war oder ist an fast allen davon beteiligt.

Auch wenn Kanada aktiv an der Institutionalisierung der KSZE und der Stärkung ihrer Rolle im Bereich der Konfliktverhütung teilgenommen hat, sollte man seine Augen nicht davor verschließen, daß der Weg dorthin schwierig und hindernisreich war. Bereits zwei Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris ist von der Hoffnung auf eine Entwicklung des Kontinents in Richtung integriertes Gemeinwesen, bestehend aus demokratischen und wohlhabenden Staaten und unter der Ägide der KSZE kaum mehr als ein Traum übriggeblieben. Die wirtschaftliche Entwicklung der osteuropäischen Staaten erwies sich als langwieriger und teurer als vorausgesehen; unzählige Minikonflikte brachen allenthalben aus und die Euphorie für eine gesamteuropäische Integration mußte Verwirrung und Verbitterung weichen. Angesichts dessen blieb auch die Unfähigkeit der KSZE nicht verborgen, den Erfordernissen ihrer Teilnehmer zu entsprechen, und zwar sowohl was die ökonomische Entwicklung als auch die Konfliktverhütung angeht.

Trotz dieser schwierigen Lage hat die kanadische Politik ihren Kurs bislang beibehalten. Ottawa führt seine Unterstützung von KSZE/OSZE fort, die bezüglich Mandat und Zusammensetzung die einzige regionale

12 Die gemeinhin mit dieser Haltung in Verbindung gebrachten Staaten sind: Kanada, Deutschland, Tschechoslowakei, Rußland, Polen, Ungarn, Österreich, Irland und Italien.

13 Derzeit gibt es deren acht: Skopje, Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadschikistan, Sarajevo, Ukraine; die ersten fanden statt in: Kosovo, Sandiak, Vojvodina.

Organisation bleibt, die die fundamentalen Ursachen der regionalen Instabilität überhaupt behandeln könnte. Genauer gesagt, ist die KSZE/OSZE die einzige Sicherheitsorganisation, die eine Bindung der aus der zerfallenen Sowjetunion hervorgegangenen Staaten an den Westen bislang ermöglicht hat.

Bereits auf dem Gipfel von Helsinki 1992 wurden Frustrationen über die Zögerlichkeit und Ineffizienz des Transformationsprozesses geäußert, Ministerin McDougall erklärte: "Wir müssen nunmehr unser Handeln den neuen Realitäten anpassen, was niemals einfach ist. Daher müssen wir Kompromisse machen, versuchen, die Argumentation der anderen zu verstehen und politische Verantwortung übernehmen. Freilich sind diese Haltungen in der KSZE bislang nicht recht verbreitet. Das Helsinki-Dokument wiegt etwa ein halbes Kilogramm, aber der Sturm, der in Bosnien-Herzegowina wütet, ist nicht ein einziges Mal erwähnt. Während des wochenlangen Verhandels und des Gezänks über seine politischen Formulierungen wurden in Bosnien tausende Menschen getötet".¹⁴ Weiterhin hob sie hervor, daß die Diskussion der Probleme europäischer Sicherheit noch 1972 ein großer Fortschritt war, aber in der Zeit nach dem Kalten Krieg nicht mehr ausreicht: "Die Zeit listiger Argumente ist vorbei. Die Minderheitenfrage in Europa ist keine Frage der Definition, sondern eine Frage des Überlebens. Wir haben im Rahmen der KSZE klare Verpflichtungen in dieser Hinsicht übernommen. Es muß jetzt sichergestellt werden, daß die Regierungen diese Verpflichtungen einhalten".¹⁵

Muß man jetzt fünf Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris zu dem Schluß kommen, daß sich die kanadische Haltung gegenüber der OSZE fundamental gewandelt hat? Die Antwort auf diese Frage ist negativ, soweit man sich an die groben Linien der offiziellen Deklarationen des Rom-Gipfels (November 1993), des Treffens in Budapest (Dezember 1994) und der Regierungserklärung "Le Canada dans le monde - Enoncé du gouvernement"¹⁶ vom März 1995 hält. Letztere macht erneut deutlich, daß die OSZE "es verdient, daß sich Kanada für sie *interessiert*, insbesondere weil die osteuropäischen Staaten - und damit Rußland - in ihrem Rahmen an Gesprächen teilnehmen, die über simple Militärkooperation hinausgehen".¹⁷ Diese eher halbherzige Unterstützung macht jedoch deutlich, daß sich das kanadische Verhältnis zur OSZE, wenn auch nicht

14 Staatssekretariat für Auswärtige Angelegenheiten, Rede, vorgetragen von der Ehrenwerten Barbara McDougall, Staatssekretärin für Auswärtige Angelegenheiten, anläßlich des KSZE-Gipfels in Helsinki, Déclaration 90/29, 29. Juli 1992, S. 1-2, (eigene Übersetzung).

15 Ebenda, S. 3-4.

16 Vergleichbar einem "Weißbuch" zur Außenpolitik; herausgegeben von der kanadischen Regierung: Secrétariat aux Affaires extérieures: Le Canada dans le monde - Enoncé du gouvernement, Ottawa, 1995.

17 Ebenda, S. 35 (eigene Übersetzung, Hervorhebung durch Verf.).

radikal gewandelt, so doch zumindest weiterentwickelt hat. Eine aufmerksame Lektüre kanadischer Stellungnahmen zeigt, daß sich der traditionelle kanadische Enthusiasmus für multilaterale Lösungen in den letzten drei Jahren deutlich abgekühlt hat. Über Gründe nachdenkend, die die Ineffizienz der internationalen Gemeinschaft bezüglich einer Konfliktlösung in Ex-Jugoslawien, erklärten könnten, sagte Premierminister Jean Chrétien anlässlich der parlamentarischen Versammlung der OSZE im Juli 1995 in Ottawa: "Offensichtlich ist sie [die Ineffizienz] nicht auf mangelnde Ressourcen zurückzuführen. Wir verfügen über eine volle Bandbreite internationaler Organisationen. Aber die Staaten haben diese Institutionen zu oft zur Durchsetzung nationaler Interessen benutzt, anstatt wirklichen Konsens herzustellen. Dorther rührt der Koordinationsmangel der von den verschiedenen Parteien beschlossenen Maßnahmen. Es versteht sich von selbst, daß wir von unseren multilateralen Institutionen keine Effizienz erwarten können, solange sie von nationalen Interessen dominiert werden". Und eher düster fügte der Premierminister hinzu: "Wir dürfen halt die Tatsache nicht aus den Augen verlieren, daß es nach wie vor den Staaten obliegt, für ihre Sicherheit zu sorgen. Jeder Staat hat die vorrangige Verantwortung, das Wohlergehen seiner Bevölkerung zu sichern und jeder ist für seine Taten der gesamten Bevölkerung Rechenschaft schuldig".¹⁸

Selbst für den eher unwahrscheinlichen Fall, daß Premierminister Chrétien sich nicht der Tragweite und des unverkennbaren theoretischen Hintergrunds¹⁹ seiner Ausführungen bewußt war, drücken sie in ihrer Substanz unbezweifelbar die derzeit vorherrschende kanadische Ernüchterung hinsichtlich multilateraler und kooperativer Lösungsansätze aus.

18 Rede des kanadischen Premierministers Jean Chrétien vor der parlamentarischen Versammlung der OSZE, Ottawa, 5. Juli 1995, S. 4-5.

19 Die Theorie-Schule des "Realismus" in den Internationalen Beziehungen ist für ihren Pessimismus bekannt; s.a.: Joseph M. GRIECO: Anarchy and the limits of cooperation. a realist critique of the newest liberal institutionalism in: *International Organization* 3/1988, S. 485.