

Dieter S. Lutz

Einführung

Die OSZE - Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur, Basis des Sicherheitsraumes Europa

Zur Lage

Einundzwanzig Jahre nach Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte am 1. August 1975 in Helsinki¹ und sechs Jahre nach Unterzeichnung der Charta von Paris am 21. November 1990² sind die grundlegenden Veränderungen in der politischen Architektur Europas offensichtlich. Blöcke und Abschreckungssystem - zum Zeitpunkt der KSZE-Gründung konstitutiv für Europa - sind verschwunden. Der "Neubeginn"³ Europas - zentrale Forderung in der Charta - hat in vielfältiger Weise Gestalt angenommen. Die Überwindung der Teilung Deutschlands gehört ebenso dazu wie die Orientierung der Völker Osteuropas hin zu Demokratie und Marktwirtschaft.

Dennoch ist Hans-Dietrich Genscher, dem vormaligen Bundesaußenminister der Bundesrepublik Deutschland, uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er im vorliegenden Jahrbuch schreibt: "Von der Verwirklichung der ... dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ganz Europa (sind wir) noch weit entfernt. Zwar ist nach der großen Wende die Gefahr eines 'großen' Krieges in Europa weithin gegenstandslos geworden; zugleich aber hat der blutige Konflikt im früheren Jugoslawien in bestürzender Weise gezeigt, daß aus aggressivem Nationalismus und Intoleranz entstehende kriegerische Auseinandersetzungen in Europa wieder möglich sind."⁴

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, Loseblatt-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 Ebenda, Kap. A.2., S.1.

⁴ Hans-Dietrich Genscher, Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok, im vorliegenden Band S. 48; vgl. auch: Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.4, S.5; ferner: Dieter S. Lutz, Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des Einundzwanzigsten Jahrhunderts, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 63-96.

Welche grauenhaften Formen und Ausmaße diese kriegerischen Auseinandersetzungen nach dem Ende der sogenannten Zeitenwende von 1989/90 annehmen können, beschreibt im vorliegenden Band István Gyarmati, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE unter anderem in Tschetschenien: "Meine Generation hatte zum Glück keine Erfahrung mit dem Krieg. Ich selbst bin schon in mehreren von Konflikten betroffenen Ländern gewesen, aber Grosny war nicht einmal mit Sarajewo vergleichbar. Meine einzigen vergleichbaren Erfahrungen waren die Bilder aus dem Zweiten Weltkrieg von Dresden und Coventry. Im Stadtzentrum war kilometerweit kein einziges Gebäude intakt. Kein einziges. Die Straßen waren voller Ruinen. Auf Schritt und Tritt lagen tote Tiere und Leichen. In der Luft verbreitete sich der schreckliche Geruch von brennenden Gebäuden, Schießpulver und verwesenden Leichen. Alte Leute vor den Häusern - fast nur sie überlebten auf beiden Seiten oder konnten nicht entkommen - kochten auf armseligen Feuern: Wurzeln, Hunde, Katzen, von den Soldaten erhaltene Krümel. Die Zahl der Todesopfer ist bis heute nicht bekannt. Ich bin überzeugt davon, daß allein in Grosny Zehntausende den Kämpfen zum Opfer fielen."⁵

Neue Risiken, Bedrohungen, Gefahren

Es ist aber nicht nur die wiederbelebte Gefahr der kriegerischen Auseinandersetzung, die den "Neubeginn" Europas in Frage stellt. Stabilitätsrisiken ergeben sich ferner aus einer Vielzahl bislang ungelöster oder vernachlässigter Probleme. Es ist deshalb kein Zufall, wenn im vorliegenden Band eine ganze Reihe der Autoren und Autorinnen immer wieder auch auf Bedrohungen und Probleme wie wirtschaftliche Not, secessionistische Bewegungen, Gefährdungen der natürlichen Lebensgrundlagen, grenzüberschreitende Kriminalität, Terrorismus und andere Bedrohungen mehr zurückkommen.⁶ Daß auch die OSZE selbst die neuen Gefahren und Risiken

⁵ István Gyarmati, Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt, im vorliegenden Band S. 183f.

⁶ Vgl. im vorliegenden Band z.B.: Hans-Dietrich Genscher, Die OSZE stärken, a.a.O. (Anm. 4), S. 47ff; Hans-Joachim Gießmann, Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE, S. 191ff; Ortwin Hennig, Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, S. 289ff; Hans-Hermann Höhmann, Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten: Aktionsfelder der "Wirtschaftlichen Dimension" der OSZE?, S. 337ff; Wilhelm Höynck, Bestandsaufnahme und Perspektiven der OSZE Mitte 1996, S. 69ff; Kurt Schelter/Michael Niemeier, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE?, S. 347ff; Mario Sica, Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE, S. 411ff; Omar A. Sultanow, Kirgisistan und die OSZE, S. 139ff; Frans Timmermans, Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, S. 405ff; Benedikt von Tscharner/Linus von Castelmur, Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21.

erkannt hat, spiegelt sich insbesondere in den Diskussionen um das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert⁷ wider. Einen Überblick über die breite Palette der im Rahmen dieser Diskussionen identifizierten Risiken geben Benedikt von Tscherner, der Schweizer OSZE-Botschafter, und Linus von Castelmur, Stellvertretender Chef der OSZE-Sektion im eidgenössischen Außenministerium.⁸ Das Ausmaß der Bedrohungen, insbesondere für die jungen Demokratien im östlichen Mitteleuropa und in Osteuropa, illustrieren der deutsche Staatssekretär Kurt Schelter und der Experte für Verbrechensbekämpfung Michael Niemeier am Beispiel der organisierten Kriminalität in Europa. In der OSZE sehen sie die Chance eines organisatorischen Rahmens für eine "europäische Gesamtstrategie".⁹

Prävention

"Ein wesentliches Element dieser Gesamtstrategie muß auch die bislang häufig vernachlässigte Prävention in technischer und organisatorischer Hinsicht werden."¹⁰ Schelter und Niemeier haben bei dieser Mahnung neue Technologien wie elektronische Wegfahrsperrungen oder fälschungssichere Kreditkarten im Blick. Ihre berechtigte Forderung nach Prävention geht aber über neue Technologien weit hinaus, zielt im Grundsatz auf die eigentliche Aufgabe von Friedens- und Sicherheitspolitik: die Konfliktverhütung.

Diese Aufgabe stellt sich insbesondere mit Blick auf kriegerische Auseinandersetzungen: Funktion von Sicherheitspolitik ist es, Krieg zu verhüten, nicht ihn zu führen.¹¹

Die Lehre, welche die internationale Gemeinschaft zum Beispiel aus den Kriegen im vormaligen Jugoslawien ziehen muß, ist deshalb nach Frans Timmermans, dem niederländischen Berater des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, "daß die OSZE in einem sehr frühen Stadium eingreifen muß".¹² Nach Ansicht des neuen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des

Jahrhundert, S. 237ff; Jörg Wallner, Die Implementierung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen, S. 253ff.

⁷ Vgl. dazu auch: Dieter S. Lutz/Andrei Zagorski, A Security Model for the 21st Century, in: "Arbitration Court" and "Security Model", Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 99/1996, S. 5-30.

⁸ Vgl. A.a.O. (Anm. 6), insbes. S. 242.

⁹ Kurt Schelter/Michael Niemeier, a.a.O. (Anm. 6), insbes. S. 353, 356.

¹⁰ Ebenda, S. 353.

¹¹ Vgl.: Dieter S. Lutz, Frieden ist das Meisterwerk der Vernunft, Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 17/1996, insbes. S. 4.

¹² Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 405f.

Außenministers der Schweiz, Flavio Cotti, liegt schon "heute die wichtigste praktische Tätigkeit (der OSZE) in der Konfliktverhütung".¹³ Daß Konfliktverhütung auch Bekämpfung der *Konfliktursachen* bedeutet, hebt - so Frans Timmermans - der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, Max von der Stoel, hervor: "Wenn die OSZE bei der Konfliktverhütung - im weitesten Sinne verstanden - Erfolg haben will, muß sie sich auf die Beseitigung der potentiellen Konfliktursachen konzentrieren ... Der Hohe Kommissar ist mit allem Nachdruck der Ansicht, daß es Aufgabe der OSZE sein sollte, die Wurzeln der Konfliktursachen zu ergründen und dazu beizutragen, diese zu bekämpfen ...".¹⁴

Wertegemeinschaft OSZE und umfassender Sicherheitsbegriff

Wer die neuen Risiken und Gefahren in ihrer ganzen Bandbreite bekämpfen, ja verhüten will, benötigt einen umfassenden Friedens- und Sicherheitsbegriff, der nicht mehr nur rein politisch-militärisch verstanden wird. Benötigt werden ferner gemeinsame Werte, die als Ausgangsbasis zur Konfliktursachenvermeidung herangezogen werden können. Beides sieht die OSZE für sich als gegeben¹⁵ und wird von den Autoren und Autorinnen des vorliegenden Bandes auch zustimmend referiert:¹⁶ "In der Charta von Paris (1990) haben sich die KSZE-Staaten zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, sozialer Gerechtigkeit und Verantwortung im Umweltbereich bekannt. Seither betonen sie ihre Zugehörigkeit zu einer neuen Wertegemeinschaft."¹⁷ ... "Diese Werte gelten für alle, die Teil der OSZE-Gemeinschaft sein wollen: Sie sind unteilbar, nicht-verhandelbar und allgemeingültig ... Es wäre falsch, diese Werte nur als einem Teil des OSZE Raumes zugehörig anzusehen oder als religiöse Dogmen, die einige OSZE-Staaten den anderen aufnötigen wollen. Sie sind vielmehr das Herz des Helsinki-Prozesses, der, ausgehend von einem umfassenden Sicherheitsverständnis, die Unteilbarkeit dieser Werte

¹³ Flavio Cotti, Zum Geleit, im vorliegenden Band S. 11.

¹⁴ Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 405.

¹⁵ Im Budapester Dokument von 1994 zum Beispiel werden die Termini "Werte" und "umfassender Sicherheitsbegriff" mehr als ein dutzendmal benutzt - vgl.: Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 438-485.

¹⁶ Vgl. im vorliegenden Band z.B. die Beiträge von: Hans-Dietrich Genscher, Hans-Joachim Gießmann, Wilhelm Höynck, Frans Timmermans, Benedikt von Tscharnher/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), ferner Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, S. 393ff und Aaron Rhodes, Die beständige Herausforderung der Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte (IHF), S. 435ff.

¹⁷ Benedikt von Tscharnher/Linus von Castelmur, ebenda, S. 237.

unmittelbar mit Frieden, Sicherheit und Wohlstand in Verbindung bringt."¹⁸

Die Entwicklung ziviler (Bürger-) Gesellschaften

Das OSZE-Konzept der umfassenden Sicherheit auf der Basis gemeinsamer Werte zielt zweifelsohne auf die Entwicklung und Errichtung von Zivilgesellschaften.¹⁹ Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Flavio Cotti, und der vormalige Generalsekretär der OSZE, Wilhelm Höynck, sehen in der "Entwicklung und Stärkung von Bürgergesellschaften" bzw. im "Aufbau ziviler Gesellschaften" sogar die "Hauptaufgabe" bzw. die "zentrale Aufgabe der OSZE".²⁰ Dies gilt aktuell für die Arbeit der OSZE in Bosnien-Herzegowina und grundlegend für die gesellschaftliche Umgestaltung in den Reformstaaten Ost- und Ostmitteleuropas. Dies gilt aber auch - so Hans-Joachim Gießmann mahnend - für die westlichen Staaten, die sich "daran messen lassen (müssen), inwieweit sie den erhobenen Forderungen zur Errichtung von Zivilgesellschaften selbst" entsprechen.²¹

Gilt dies aber auch für die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten der OSZE? Folgt man dem vormaligen Generalsekretär der OSZE, so war es nicht nur "richtig, diese Staaten 1992 nach dem Zerfall der Sowjetunion zum Beitritt zur KSZE einzuladen".²² Vielmehr hat die OSZE selbst auch über ein Unterstützungsprogramm zur "Stabilisierung der zentralasiatischen Region" und "zur Festigung einer Kultur des Dialogs, zur Stärkung integrierender Kräfte innerhalb der Region und zur Entwicklung der Stellung der Partner aus dieser Region in der OSZE" beigetragen.²³

Gestützt wird diese Einschätzung durch die beiden Beiträge im vorliegenden Band aus und über Usbekistan sowie Kirgisistan. Alois Reznik, Leiter des OSZE-Verbindungsbüros für Zentralasien in Taschkent, zitiert z.B. den Schlußbericht der UNDP-Mission, der bestätigt, daß "in Usbekistan in kurzer Zeit die demokratischen Grundinstitutionen geschaffen wurden" und daß "sich in struktureller Hinsicht eine zivile Gesellschaft zu entwickeln beginnt".²⁴ Kritik scheint gleichwohl angebracht. Omar A. Sultanow,

¹⁸ Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 405f.

¹⁹ Die Begriffe "Zivilgesellschaft", "Bürgergesellschaft", "zivile Gesellschaft" und "civil society" finden sich im vorliegenden Band z.B. in den Beiträgen von Flavio Cotti, a.a.O. (Anm. 13), Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 16), Hans-Dietrich Genscher, Hans-Joachim Gießmann, Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6); Aaron Rhodes, a.a.O. (Anm. 16).

²⁰ Flavio Cotti, a.a.O. (Anm. 13), S. 11; Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 69.

²¹ Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 193.

²² Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 72.

²³ Ebenda, S. 71f.

²⁴ Alois Reznik, Usbekistan und die OSZE, im vorliegenden Band S. 156.

Ständiger Vertreter Kirgisistans bei der OSZE, schreibt in seinem Beitrag: "Die allumfassende Demokratisierung des Landes wird als fast *einziges* Rezept zur Lösung der entstandenen Lage erklärt ... Die Frage ist jedoch: Genügen diese Betrachtungsweisen, und wenn ja, kann die Demokratisierung unter den gegebenen Bedingungen überhaupt in vollem Umfang gelingen, wenn die Gefahr einer Destabilisierung der ganzen Region Zentralasiens so groß wie noch nie ist?"²⁵

Die komparativen Vorteile und Stärken der OSZE

Auf diese Kritik Sultanows, die sich weniger gegen das Konzept der Zivilgesellschaft als vielmehr gegen seine mangelnde finanzielle Ausstattung wendet, wird noch einzugehen sein. Trotz der Kritik bleibt das Bemühen der OSZE im Grundsatz richtig. Welche europäische Institution auch sonst, wenn nicht die OSZE, sollte sich engagieren?

Was in dieser Frage zum Tragen kommt, sind die komparativen Vorteile und Stärken der OSZE. Nach Höynck - dem vormaligen Generalsekretär der OSZE - liegen sie in der "Institution des Amtierenden Vorsitzenden als einer sich im Jahresrhythmus erneuernden Quelle von Energie und Inspiration", ferner im "direkten Engagement der Teilnehmerstaaten" und schließlich in "der schlanken Verwaltung aller OSZE-Institutionen mit einem leistungsstarken Kernelement".²⁶

Wer den engagierten Beitrag des vormaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des ungarischen Außenministers Lászlo Kovács, im vorliegenden Jahrbuch aufmerksam liest, findet die Aussagen Höyncks voll bestätigt.²⁷ Ähnliches gilt im übrigen auch für den ungarischen Botschafter und OSZE-Delegationsleiter Márton Krasznai und dessen Analyse der Arbeit des Ständigen Rates der OSZE.²⁸ Gleichwohl muß der Aufzählung von Höynck ein weiteres Element hinzugefügt werden. Tatsächlich nämlich ruhen die Hauptstärken bzw. die Hauptvorteile der OSZE - verglichen mit Institutionen wie EU, WEU, Europarat oder NATO - eben auch in ihrem weiten Teilnehmerkreis einerseits und in ihrem thematisch umfassenden Sicherheitsbegriff andererseits. Aus Sicht der Schweizer von Tschärner und von Castelmur zum Beispiel bildet die OSZE "das am weitesten gespannte Dialognetz in Europa. Nur in der OSZE nehmen alle 55 Staaten der Region

²⁵ Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 145 (Hervorhebung im Originaltext).

²⁶ Ausführlicher: Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 75.

²⁷ Lászlo Kovács, Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur, im vorliegenden Band S. 55-68.

²⁸ Márton Krasznai, Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat, im vorliegenden Band S. 369-378.

von Vancouver bis Wladiwostok teil."²⁹ Auch aus britischem Blickwinkel - so Andrew Cottey - genießt die ansonsten von Großbritannien eher reserviert betrachtete OSZE "eine Reihe von Vorzügen, die sie für bestimmte Aufgaben prädestiniert. Der zentrale Vorteil der OSZE liegt darin, daß sie 'nach wie vor die europäische Sicherheitsstruktur mit der größten Mitgliederzahl' ist, was ihr eine einmalige Perspektive für die Förderung von Frieden und Stabilität in Europa verschafft' ... Der gesamteuropäische Geltungsbereich der OSZE und die vereinbarten Normen verleihen ihr eine Legitimation und Autorität, die anderen Institutionen wie der NATO und der Europäischen Union (EU) fehlen."³⁰ Dem Ansatz Frankreichs wiederum - so Régis de Belenet vom französischen Außenministerium - dienen "als Leitfaden: Die OSZE ist die einzige europäische Sicherheitsinstitution, in der Rußland den direkten Dialog in multilateralem Rahmen mit allen anderen europäischen Ländern führen kann ... Sie ist das größte gesamteuropäische und transatlantische Forum für Zusammenarbeit und Dialog über gemeinsame Sicherheitsinteressen."³¹

Folgerichtig werden die Chancen auf grenzüberschreitende Vorkehrungen bei der OSZE und nicht bei einer der anderen europäischen Institutionen und Strukturen gesehen. Dies gilt - wie bereits angeführt - z.B. für die internationale Verbrechensbekämpfung.³² Dies gilt insbesondere aber auch für die "wirtschaftliche Dimension" der OSZE. Nach Hans-Hermann Höhmann vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln besteht der Nutzen der wirtschafts- und sozialbezogenen Aktivitäten der OSZE darin, "daß die OSZE das größte auf Europa konzentrierte und zugleich über Europa hinausgehende, institutionalisierte Forum zur Erörterung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Entwicklung auf der einen und Sicherheit in einem komplexen Sinne auf der anderen Seite darstellt. Es ist zugleich ein Forum, in dem - gemessen an der Mitgliederzahl - entwickelte Industrieländer und weniger entwickelte Transformationsländer fast mit gleichen Anteilen repräsentiert sind. Dies eröffnet nicht nur Gelegenheit zum Ost-West-Dialog, sondern bietet auch die Möglichkeit einer intensiven Ost-Ost-Kommunikation, die schon deshalb erforderlich ist, um die in Anbetracht der Anziehungskraft der EU noch zu schwach entwickelten regionalen Kooperationsmöglichkeiten zu erörtern und einer weiteren Desintegration der Wirtschaftsräume im Osten Europas entgegenzuwirken. Die OSZE ist zudem die wichtigste gesamteuropäische Organisation, die - und dies gilt vor allem für die GUS-Mitglieder - auch

²⁹ A.a.O. (Anm. 6), S.240.

³⁰ Andrew Cottey, Großbritannien und die OSZE, im vorliegenden Band S. 97.

³¹ Régis de Belenet, Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen Europa, im vorliegenden Band S. 90.

³² Vgl. Anm. 9.

solche Länder umfaßt, die nie die Chance haben, wirkliche ökonomische Partner, geschweige denn Vollmitglieder der EU zu werden."³³

Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur - Basis des Sicherheitsraumes Europa

Ist die OSZE also doch mehr als lediglich eine Institution unter anderen im Konzert der europäischen und transatlantischen Einrichtungen? Hat sie - wie bereits Botschafter a.D. Jonathan Dean im letztjährigen Jahrbuch feststellte - "zu Beginn des dritten Jahrzehntes ihres Bestehens das Potential, die wichtigste Sicherheitsorganisation in Europa zu werden"?"³⁴

Nach Ansicht des vormaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Lászlo Kovács, ist die OSZE jedenfalls "aufgrund ihres umfassenden, integrativen Charakters ... geeignet, als Basis für die Schaffung eines Sicherheitsraumes zu dienen, der für alle Teilnehmerstaaten größere Sicherheit und Stabilität gewährleistet."³⁵ Und der Direktor für Strategische Angelegenheiten, Sicherheit und Abrüstung im französischen Außenministerium, Régis de Belenet, schreibt in seinem Beitrag für diesen Band: "In der Debatte um die verschiedenen vorliegenden Konzeptionen europäischer Sicherheit ... treten wir dafür ein, die OSZE zum Sockel für die europäische Sicherheitsarchitektur zu machen."³⁶

Die sich gegenseitig stärkenden Institutionen

Die Begriffe "Sockel" und "Basis" als Kennzeichnung der OSZE bedeuten gleichwohl (noch) nicht, diese Organisation "den anderen Sicherheitsinstitutionen in Europa überordnen zu wollen."³⁷ Die Mehrheit der OSZE-Staaten und auch die Mehrheit der Beiträge des vorliegenden Jahrbuches geht vielmehr von einem "Institutionen-Netzwerk", einem "Geflecht ineinandergreifender und sich gegenseitig verstärkender Institutionen" aus.³⁸

³³ Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 346.

³⁴ Jonathan Dean, Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung", in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 107; vgl. auch: Dieter S. Lutz, a.a.O. (Anm. 4), S. 96. .

³⁵ Lászlo Kovács, a.a.O. (Anm. 26), S. 66.

³⁶ Régis de Belenet, a.a.O. (Anm. 30), S. 90.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Vgl. im vorliegenden Band z.B. die Beiträge von Cottey, S. 104; Pál Dunay/Wolfgang Zellner, Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?, S. 331; Gyarmati, S. 183; Hennig, S. 300; Höynck, S. 69; Kovács, S. 57, 58; Krasznai, S. 378; Nowak, S. 130, 134, 135; Ingo Peters, Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen, S. 417ff; von Tscharnet/von Castelmur, S. 245, 248.

Ortwin Hennig zum Beispiel beschreibt in seiner Analyse des "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" die Beziehung der OSZE zu anderen Sicherheitsinstitutionen wie folgt: "Zwar wird der OSZE zu Recht die 'Schlüsselrolle' für ein System Kooperativer Sicherheit zuerkannt. Aber indem die OSZE-Staaten vereinbaren, 'weiterhin einander ergänzende und verstärkende Institutionen' zu entwickeln, ist auch geklärt, daß es keine hierarchische Ordnung der verschiedenen Sicherheitsinstitutionen gibt."³⁹ Folgt man den Ausführungen von Tscharners und von Castelmurs, so findet man diese Aussage nicht nur auch in den gegenwärtigen OSZE-Diskussionen um das "europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" bestätigt,⁴⁰ vielmehr wird sie wohl auch für die kommenden Jahre weitergelten.

Fraglich allerdings ist, ob das theoretische Konstrukt des Institutionen-Netzwerkes den Widrigkeiten der Realität tatsächlich gerecht wird. Muß sich nicht die Zauberformel der "interlocking institutions" - wie Ralf Roloff⁴¹ bereits im Jahrbuch 1995 kritisiert - "als Leerformel entpuppen, das 'interlocking zum interblocking'" werden? Pál Dunay und Wolfgang Zellner sehen zwar im "Stabilitätspakt den Beweis, daß die vielzitierten 'interlocking institutions' tatsächlich nutzbringend ineinandergreifen können und sich nicht Organisationen egoistisch blockieren müssen."⁴² Auch der Leiter der OSZE-Mission für Bosnien und Herzegowina, der US-Botschafter Robert H. Frowick, lobt in seinem Beitrag für den vorliegenden Band: "Die Unterstützung der OSZE-Mission von seiten der IFOR ist wirklich hervorragend."⁴³ Doch scheinen diese Beispiele (noch) immer eher die Ausnahme denn die Regel zu sein. Jedenfalls zieht Ingo Peters von der Freien Universität Berlin am Schluß seiner systematischen Analyse der "Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen" eine deutlich negative Zwischenbilanz: "Das Gesamtbild des Netzwerkes europäischer Sicherheitsinstitutionen (ist) zweifellos vor allem von institutioneller Konkurrenz, mangelhafter Koordination und Kooperation zwischen den Institutionen und sich zumindest zum Teil daraus ergebender mangelhafter Effektivität hinsichtlich der deklarierten gemeinsamen Ziele der internationalen Gemeinschaft sowie mangelhafter Effizienz der eingesetzten Mittel und Instrumente geprägt. Indizien hierfür liefern zum einen die praktischen Erfahrungen, beispielsweise hinsichtlich der Rolle internationaler

³⁹ Ortwin Hennig, ebenda, S. 300.

⁴⁰ Vgl. Benedikt von Tscharner/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), S. 245, 248, 251.

⁴¹ Ralf Roloff, OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 375; vgl. auch Dieter S. Lutz, a.a.O. (Anm. 4), S. 82f.

⁴² Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 331.

⁴³ Robert H. Frowick, Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, im vorliegenden Band S. 176.

Institutionen bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung im ehemaligen Jugoslawien oder in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Zum zweiten verweisen die in den von den verschiedenen Institutionen verabschiedeten einschlägigen Dokumente stets wiederholten Bekenntnisse, die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Institutionen unbedingt verbessern zu müssen, ebenfalls auf die vorhandenen Defizite."⁴⁴

Ein regionales System Kollektiver Sicherheit in und für Europa

Ist die Suche nach einer friedens- und sicherheitspolitischen Alternative für Europa also noch nicht abgeschlossen? Ist letztlich doch der Umbau der europäischen Sicherheitsarchitektur in Richtung eines regionalen Systems Kollektiver Sicherheit, wie es z.B. das Hamburger Friedensforschungsinstitut (IFSH) mit seiner ESG-Studie⁴⁵ vorschlägt, unabdingbar?

Die Charta der Vereinten Nationen sieht solche regionalen Systeme nicht nur vor, sondern gibt ihnen auch Priorität. Ähnliches gilt auch für einzelne Länderverfassungen, z.B. für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.⁴⁶ Auch ein Teil der OSZE/KSZE-Staaten maßen unmittelbar nach 1989 - wie Hans-Joachim Gießmann bereits im letztjährigen Jahrbuch schreibt - kollektiver Sicherheit eine vergleichsweise große Bedeutung bei: "Der von den damaligen Außenministern der Sowjetunion und der Tschechoslowakei, Eduard Schewardnadse und Jiri Dienstbier, im Jahre 1990 vorgelegte Plan für den Ausbau der KSZE zu einem kollektiven Sicherheitssystem entsprach zu diesem Zeitpunkt noch durchaus der mehrheitlichen Überzeugung in den ostmitteleuropäischen Staaten."⁴⁷ Kurze Zeit später wich diese Überzeugung allerdings der Ernüchterung, wie Jan Pecháček vom tschechischen Außenministerium schreibt⁴⁸ und wie auch der polnische Botschafter bei der OSZE, Jerzy M. Nowak, im vorliegenden Band berichtet: "Einige der frühen Initiativen jedoch, angesichts der neuen Gegebenheiten und in euphorischer

⁴⁴ Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), S. 432.

⁴⁵ Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn (Hrsg.), 1995; vgl. auch die englische Version: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), The European Security Community (ESC), The Security Model for the Twenty-First Century, Baden-Baden 1996.

⁴⁶ Vgl. z.B.: Dieter S. Lutz, Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49, Baden-Baden 1982.

⁴⁷ Hans-Joachim Gießmann, Die "Westdrift" Ostmitteleuropas, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 356f.

⁴⁸ Jan Pecháček, Die Tschechische Republik und die OSZE, im vorliegenden Band S. 110.

Stimmung hastig formuliert, waren eher 'ambitionierte Experimente' als realistische Optionen, und sie standen manchmal 'im Widerspruch zum sicherheitspolitischen Mainstream-Denken des Westens'. Beispielsweise schlug Polen zu Beginn des Jahres 1990 die Schaffung eines europäischen Kooperationsrates innerhalb der KSZE vor. Dem folgte ein weiterentwickelter tschechoslowakischer Vorschlag, der die Auflösung sowohl der NATO als auch des Warschauer Paktes verlangte und einen Vertrag über europäische Sicherheit unter der Ägide der KSZE anregte.⁴⁹ Was der Pole Nowak mit "Mainstream-Denken" des Westens hinsichtlich kollektiver Sicherheit meint, formuliert der Brite Cottey stellvertretend für sein Land wie folgt: "Großbritannien hat ... eine ablehnende Haltung Vorschlägen gegenüber, die OSZE zu einer Organisation kollektiver Sicherheit zu machen, die auch über formale Sicherheitsgarantien, einen Sicherheitsrat oder eigene Streitkräfte verfügt. Britische Politiker vertreten den Standpunkt, daß solche Vorstellungen unrealistisch seien, den Charakter der OSZE als eine umfassende, kooperative Sicherheitsorganisation bedrohen und die NATO untergraben würden."⁵⁰ Nach Einschätzung von Benedikt von Tscharnier und Linus von Castelmur wird sich an dieser Haltung der Mehrheit der OSZE-Staaten auch in Zukunft nichts ändern. Mit Blick auf die Arbeiten am Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert formulieren die beiden Schweizer: "Wir wissen, was das Sicherheitsmodell nicht sein kann: eine neue schwere Struktur der kollektiven Sicherheit, welche mit rigiden und verbindlichen Aufgabenzuweisungen eine exklusive Verantwortung für die Sicherheit in Europa postuliert und in hierarchischer Überordnung anderen Institutionen ihr Verhalten diktiert."⁵¹

Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit

Diese Einschätzungen von Cottey, von Tscharnier und von Castelmur sind mehr als realistisch. Sie berücksichtigen allerdings nicht gänzlich die möglichen Wirkungen des 1994 auf der Budapester Überprüfungskonferenz angenommenen "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit."⁵²

Im Mittelpunkt dieses Verhaltenskodexes "stehen Richtlinien für die Einbindung der Streitkräfte in die demokratischen, gewaltenteilenden und

⁴⁹ Jerzy M. Nowak, Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa, im vorliegenden Band S. 122; vgl. auch S. 123: "Niemand gab sich der Illusion hin, daß die KSZE das Potential habe, sogenannte 'harte Sicherheitsgarantien' zu bieten oder als Kollektive Sicherheitsstruktur zu dienen."

⁵⁰ Andrew Cottey, a.a.O. (Anm. 30), S. 106, vgl. auch S. 98, 105.

⁵¹ Benedikt von Tscharnier/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), S. 250f.

⁵² Vgl. OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 454-461.

rechtsstaatlichen Strukturen einer Bürgergesellschaft. Zugleich legt er Regeln für die Zulässigkeit des Einsatzes von Streitkräften nicht nur nach außen, sondern auch für ihren Gebrauch in innerstaatlichen Konflikten fest ... Daneben bekräftigt und verfeinert er diejenigen OSZE-Normen, die Sicherheit und Stabilität in den zwischenstaatlichen Beziehungen stiften. Im Zentrum steht dabei das Gewaltverbot, das er durch eine Reihe von Grundpflichten in Sicherheitsfragen konkretisiert."⁵³

Nach Jonathan Dean waren die aktivsten OSZE-Mitglieder bei der Erarbeitung des Textes "Polen, die Europäische Union, die als Einheit verhandelte und handelte, sowie Österreich und Ungarn im Tandem. Der polnische Ansatz war in politischer Hinsicht der ambitionierteste; seine ihm zugrundeliegende Absicht war es, die Formulierung des Kodex als *Kern eines europäischen Sicherheitssystems* zu verwenden."⁵⁴ Tatsächlich gehen - so Dean - die Prinzipien des Kodex-Textes auch "über frühere KSE-Beschlüsse hinaus",⁵⁵ findet sich sogar - so Ortwin Hennig im vorliegenden Band - "im Solidaritätsgebot des Verhaltenskodex die - ausbaufähige - normative Basis für den möglichen weiteren Ausbau der OSZE zu einem *System kollektiver Sicherheit*, das einem Teilnehmerstaat im Falle der Bedrohung mit militärischer Gewalt ein gewisses Maß an Solidarität durch die anderen Teilnehmerstaaten garantiert."⁵⁶

Ist die OSZE also doch auf dem Weg zu einem regionalen System Kollektiver Sicherheit in und für Europa? Der stellvertretende Leiter der deutschen Vertretung bei der OSZE, Ortwin Hennig, relativiert diese Frage, wenn er schreibt: Die Verpflichtungen des Kodex-Textes "ändern nichts daran, daß die OSZE auf absehbare Zeit ihren Mitgliedern nicht den Schutz eines funktionsfähigen kollektiven Sicherheitssystems bieten kann."⁵⁷ Und auch Jonathan Dean ist skeptisch: Der Verhaltenskodex "gesellt sich zu anderen OSZE-Projekten und -Konzepten, die auf den Tag warten, an dem die OSZE ausreichend Gewicht erlangt haben wird, um die Implementierung ihrer eigenen Beschlüsse und Prinzipien mit mehr Nachdruck und Autorität durchzusetzen."⁵⁸

⁵³ Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 289f.

⁵⁴ Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex, S. 310 (Hervorhebung - DSL).

⁵⁵ Ebenda, S. 313.

⁵⁶ Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 300 (Hervorhebung - DSL).

⁵⁷ Ebenda, S. 299.

⁵⁸ Jonathan Dean, a.a.O. (Anm. 34), S. 317.

Der Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit und der Vorschlag eines Verhaltenskodex über wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte der Sicherheit

Die Kritik von Dean mag vorerst ihre Berechtigung haben. Immerhin aber hat der Kodex weitere Vorhaben und ähnliche Überlegungen auch auf benachbarten Gebieten der Sicherheit gefördert. Vor allen Dingen in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE gab es in den Jahren 1995 und 1996 auf Initiative der Präsidentin des Deutschen Bundestages und Leiterin der deutschen Delegation, Rita Süßmuth, einen Ad-hoc-Ausschuß mit der Aufgabe, einen "Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit" zu erstellen. Dieser Verhaltenskodex, der nach Michael Fuchs und Angelika Pendzich-von Winter "analog und in Ergänzung zu dem von der OSZE-Exekutive verabschiedeten 'Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit' zu erarbeiten war",⁵⁹ wurde vor kurzem auf dem 5. Jahrestag der Parlamentarischen Versammlung im Juli 1996 in Stockholm einstimmig verabschiedet. Darüber hinaus wurde - wie Benedict von Tscharnier und Linus von Castelmur berichten - auch bei den Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert vorgeschlagen, "einen Verhaltenskodex über wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte der Sicherheit auszuarbeiten."⁶⁰ Ob und welchen Niederschlag diese von russischer Seite vorgetragene Idee findet, muß abgewartet werden.

Die "Pflicht zur Einmischung", oder: Das Prinzip "Menschenrechte vor nationaler Souveränität"

Was mit zum Kern des Verhaltenskodex gehört und die OSZE insgesamt vor⁶¹ anderen internationalen Organisationen auszeichnet, ist zweifelsohne die Lösung des Spannungsverhältnisses zweier völkerrechtlicher Grundprinzipien: des Rechtes auf Selbstbestimmung einerseits sowie territoriale Integrität und staatliche Souveränität andererseits.⁶² Bisher untersagte es nämlich das gewohnheitsrechtlich geltende Einmischungsverbot den Staaten, "sich in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen, die in dessen innerstaatliche Zuständigkeit fallen.

⁵⁹ Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 16), S. 398.

⁶⁰ Benedikt von Tscharnier/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), S. 247.

⁶¹ "So gehen z.B. die Normen der OSZE zum Minderheitenschutz über diejenigen der UNO hinaus, vor allem in der ausdrücklichen Kompetenz, sich mit innerstaatlichen Konflikten zu befassen" - vgl.: Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), S. 419 (Hervorhebung - DSL).

⁶² Vgl. auch: Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 302.

Dieser den Staaten vorbehaltene Bereich ist jedoch nicht abschließend und allgemeingültig bestimmt. Internationalisiert und damit aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich eines Staates herausgenommen sind zunächst alle völkerrechtlich geregelten Gegenstände. In Abhängigkeit von den jeweiligen vertraglichen Bindungen bi- und multilateraler Art reicht die den einzelnen Staaten verbliebene *domaine réservé* unterschiedlich weit und ist insbesondere durch den internationalen Menschenrechtsschutz stark ausgehöhlt worden.

Materien werden aber nicht nur durch völkerrechtliche Regeln internationalisiert, sondern auch durch außerrechtliche Vereinbarungen und sonstiges internationales soft law. In diesem Sinne hat der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland festgestellt, daß das Drängen auf Einhaltung der in der Schlußakte von Helsinki übernommenen Verpflichtungen keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates [bedeutet]. Damit ist es für die Teilnehmerstaaten der OSZE im Verhältnis untereinander keine Einmischung mehr, sich mit etwas zu befassen, was sonst zum Kernbereich eigenstaatlicher Zuständigkeit gehört: der Organisation der internen Herrschaftsordnung. Beginnend mit der Konferenz über die Menschliche Dimension und der Charta von Paris sind Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu einer internationalen Angelegenheit geworden, die mit dem Moskauer Mechanismus und den Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension auch internationaler Kontrolle unterliegen."⁶³

Nachdrückliche Unterstützung findet diese Auffassung des Rechtswissenschaftlers Ulrich Fastenrath beim bisherigen Generalsekretär der OSZE, Wilhelm Höynck: "Die neuen Bedrohungen der Sicherheit, einschließlich Nationalismus und Intoleranz, ergeben sich in erster Linie aus innerstaatlichen Problemen. Deshalb ist für die Bemühungen der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung das Prinzip 'Menschenrechte vor nationaler Souveränität' von besonderer Bedeutung. Innerhalb der OSZE gehen Fragen der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit alle an, und eine Diskussion hierüber unterliegt nicht dem Einwand der staatlichen Souveränität. Das Prinzip erlaubt ein direktes und offenes Gespräch unter allen 'Betroffenen' und wirkt Sicherheitsrisiken entgegen, die sich aus einem Demokratiedefizit ergeben. Demokratisch-pluralistische Gesellschaftsstrukturen helfen, eine Balance der Interessen von Minderheiten innerhalb eines Staates im Verhältnis zu dessen Gesamtinteressen zu schaffen. Dieser Grundsatz des 'berechtigten Betroffenseins aller' oder einer Pflicht zur Einmischung ist ein Aspekt des Konzepts umfassender Sicherheit der OSZE und stärkt und vernetzt die Bürgergesellschaften.

⁶³ Ulrich Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente, im vorliegenden Band S. 462f.

Mit der Zustimmung zur Entsendung einer OSZE-Unterstützungsgruppe nach Grosny hat Rußland das Recht der OSZE auf Einmischung gestärkt.⁶⁴ Was Fastenrath und Höynck in ihren Ausführungen im vorliegenden Band⁶⁵ festhalten, ist die "Pflicht der Völkergemeinschaft zur Einmischung". Sprach- und rechtslogisch können sie allerdings nicht mehr von Einmischung reden, da die Sachgegenstände, die eine Einmischung in die Angelegenheiten eines anderen Staates rechtfertigen, internationalisiert und damit aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich eines Staates herausgenommen sind. Wenn der Diplomat Höynck gleichwohl - anders als der Rechtswissenschaftler Fastenrath - von einer "Pflicht zur Einmischung" spricht, so ist dies dem moralischen und ethischen Verständnis einer breiten Öffentlichkeit geschuldet. Umgangssprachlich wird das Prinzip "Menschenrechte vor nationaler Souveränität" und der Grundsatz des "berechtigten Betroffenseins" wohl auch weiterhin als "Pflicht zur Einmischung" zusammengefaßt und artikuliert werden.⁶⁶

Solidarität und Beistand - Sicherheitsgarantien und OSZE-eigene Friedens-truppen

"Einmischung" und "Betroffenheit" sind die beiden Kehrseiten ein und derselben Medaille. "Solidarität" wiederum ist die Zwillingschwester der "Betroffenheit". Mit dem Grundsatz "Menschenrechte vor nationaler Souveränität" betritt die OSZE deshalb in einem doppelten Sinne Neuland. Sie beschreitet einen Weg, dessen strukturelle Konsequenzen, auch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht - konsequent zu Ende verfolgt - weit über das bislang Angedachte hinausreichen können. Im engeren sicherheitspolitischen Sinne könnten jedenfalls Beistandsgarantien und OSZE-eigene Friedenstruppen die Folge sein.⁶⁷ Ansatzpunkte hierfür finden sich bereits im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit: "(Die OSZE-Staaten) sind entschlossen, solidarisch zu handeln, wenn KSZE-Normen und -Verpflichtungen verletzt werden, und abgestimmte

⁶⁴ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 72.

⁶⁵ Vgl. im vorliegenden Band ferner: István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 181; vgl. auch Aaron Rhodes, a.a.O. (Anm. 16), S. 437.

⁶⁶ Vielleicht sogar: artikuliert werden *müssen*. Vermutlich wird es nämlich immer einige Staaten geben, die sich den genannten Grundsätzen widersetzen und auch weiterhin die Fiktion "innere Angelegenheiten" aufrechterhalten - vgl. im vorliegenden Band auch: László Kovács, a.a.O. (Anm. 27), S. 61f; ferner auch die Beispiele bei: Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 194ff; Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 332.

⁶⁷ Vgl. dazu auch: IFSH, Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG), a.a.O. (Anm. 45).

Antworten auf Herausforderungen an ihre Sicherheit, denen sie sich in der Folge gegenübersehen könnten, zu erleichtern. Sie werden im Einklang mit ihren KSZE-Verantwortlichkeiten mit einem Teilnehmerstaat, der bei der Wahrnehmung seiner individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung Beistand sucht, umgehend Gespräche aufnehmen. Sie werden gemeinsam die Art der Bedrohung erörtern und Aktionen erwägen, die zur Verteidigung ihrer gemeinsamen Werte eventuell erforderlich sein können."⁶⁸

Diese Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten - so Ortwin Hennig im vorliegenden Band - "gehen in ihrer vordergründigen Konsequenz (zwar) noch nicht sehr weit. Sie markieren jedoch einen ersten Schritt zu einer konkreten gegenseitigen Verpflichtung von Staaten, sich einander bei der Abwehr von Angriffen gegen ihre Sicherheit beizustehen. Sie ändern nichts daran, daß die OSZE auf absehbare Zeit ihren Mitgliedern nicht den Schutz eines funktionsfähigen kollektiven Sicherheitssystems bieten kann, da sie - anders als die VN - nicht über die Möglichkeit verfügt, im Fall eines Rechtsbruchs den Rechtsbrecher mit Zwangsmaßnahmen in die Schranken zu weisen. Unteilbare Sicherheit, die wirklich alle OSZE-Staaten einbezieht, ist ein Ziel, aber - wie sich u.a. in Bosnien-Herzegowina und im Kaukasus zeigt - noch nicht die Wirklichkeit. Gleichwohl findet sich im Solidaritätsgebot des Verhaltenskodex" - wie bereits zitiert - die normative Basis für ein Sicherheitssystem, "das einem Teilnehmerstaat im Falle der Bedrohung mit militärischer Gewalt ein gewisses Maß an Solidarität durch die anderen Teilnehmerstaaten garantiert."⁶⁹

Daß dies auch die Möglichkeit zur Entsendung von Friedenstruppen einschließt, fordert der frühere Bundesminister Genscher. In seinem Beitrag für den vorliegenden Band heißt es u.a.: "Der auf Initiative von Bundesaußenminister Kinkel und seinem früheren niederländischen Amtskollegen Koojmans zurückgehende Vorschlag, die OSZE müsse in die Lage versetzt werden, dem Weltsicherheitsrat Zwangsmaßnahmen auch ohne die Zustimmung der Konfliktparteien empfehlen zu können, sollte jetzt rasch umgesetzt werden. Die Wirksamkeit entsprechender Beschlüsse hängt jedoch entscheidend davon ab, daß die OSZE auch über die Instrumente verfügt, diese durchzusetzen. Hierzu gehört auch die Entsendung von Friedenstruppen, wenn andere Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führen."⁷⁰

Noch aber ist es ein weiter Weg bis zur Realisierung der von Genscher und anderen erhobenen Forderungen. Andrew Cotteys Einschätzung ist deshalb

⁶⁸ OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 455f.

⁶⁹ Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 299f.

⁷⁰ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 51.

für den Moment wohl zutreffend, wenn er schlußfolgert: "Das Zögern der Großmächte, im Jugoslawien-Konflikt militärisch einzuschreiten, läßt sicherlich darauf schließen, daß Hoffnungen auf gegenseitige Sicherheitsgarantien für alle OSZE-Staaten oder den umfassenden Einsatz von friedenserhaltenden oder -erzwingenden OSZE-Truppen unrealistisch sind."⁷¹

Aktivitäten und Aufgaben der OSZE

Ob und wie der Verhaltenskodex und seine Prinzipien die Gestalt der OSZE prägen werden und welchen Platz und welche Bedeutung die OSZE selbst künftig in den sich entwickelnden Sicherheitsstrukturen einnehmen wird, muß sich noch erweisen. Folgt man dem vormaligen Generalsekretär der OSZE, Wilhelm Höynck, so sollte "die Hauptsorge" ohnehin "nicht der OSZE als Institution gelten, sondern der Erfüllung ihrer Aufgaben".⁷² Zu diesen Aufgaben⁷³ gehörten in den vergangenen Monaten u.a.:

- die Fortführung zahlreicher Missionen, z.B. im Baltikum, in Kroatien, in Berg-Karabach und in Macedonien,
- die Wahlbeobachtung,⁷⁴
- die Arbeiten am Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert,⁷⁵
- die Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung,⁷⁶
- die Förderung von Demokratie und Zivilgesellschaft,⁷⁷
- die Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Transformationsprobleme,⁷⁸
- die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten⁷⁹
- und vor allen Dingen die Erfüllung der Anforderungen in Bosnien und Herzegowina.⁸⁰

⁷¹ Andrew Cottey, a.a.O. (Anm. 30), S. 107.

⁷² Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 75.

⁷³ Vgl. zur abstrakten Definition: László Kovács, a.a.O. (Anm. 27), S. 59.

⁷⁴ Vgl. Gerald Mitchell, Wahlbeobachtung über den Tag hinaus, im vorliegenden Band S. 205-218; Peter Emery, Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung, S. 219-234; Robert H. Frowick, a.a.O. (Anm. 43), S. 163-176.

⁷⁵ Benedikt von Tscherner/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6).

⁷⁶ Vgl. Jörg Wallner, a.a.O. (Anm. 6); Rüdiger Hartmann, Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton, im vorliegenden Band S. 267-278.

⁷⁷ Vgl. Anm. 19.

⁷⁸ Vgl. Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6).

⁷⁹ Vgl. Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6).

⁸⁰ Vgl. Robert H. Frowick, a.a.O. (Anm. 43); Rüdiger Hartmann, a.a.O. (Anm. 76).

Die Missionen in den angeführten Staaten und Regionen werden im Zweijahres-Rhythmus vom Jahrbuch aufgegriffen. Nachdem sie 1995 ausführlich behandelt wurden,⁸¹ beschränkt sich das vorliegende Jahrbuch auf zwei Berichte aus erster Hand zu den Entwicklungen in Tschetschenien einerseits und zu den großen Aufgaben in Bosnien-Herzegowina andererseits.

Zu den Erfahrungen, die István Gyarmati, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Tschetschenien, aus dem Engagement der OSZE in Tschetschenien zieht, gehört u.a. die Erkenntnis, daß "wenige Diplomaten und Militärexperten Wunder vollbringen" können, vorausgesetzt die internationale Organisation, die sie vertreten, bleibt "neutral".⁸² Zu den Lehren, die er aus den Tschetschenien-Unternehmen der OSZE zieht, gehört ferner: "Man muß in einen Konflikt so früh wie möglich eingreifen. Man darf aber auch nicht davor zurückschrecken, in einer späteren Phase des Konfliktes aktiv zu werden."⁸³

Letzteres gilt sicherlich auch und gerade für die "Nachbereitung" des kriegerischen Konfliktes in Bosnien-Herzegowina im Zuge des Dayton-Abkommens. Folgt man Robert H. Frowick, dem Leiter der OSZE-Mission in Sarajewo, so handelt es sich bei den Wahlen, die es vorzubereiten galt, um die "komplexesten" und "kompliziertesten der Geschichte".⁸⁴ Nach Ansicht Frowicks hat sich die OSZE "den außergewöhnlichen Herausforderungen gestellt" und "ihr Bestes gegeben".⁸⁵

Bleibt mit Blick auf den Wahltermin am 14. September das Ergebnis dieses Teils der OSZE-Bemühungen auch noch abzuwarten, so scheint sich das Engagement der OSZE - und insbesondere Deutschlands - im Bereich der Rüstungskontrolle schon heute in konkreten Daten und Fakten ausdrücken zu lassen. Nach Rüdiger Hartmann, Beauftragter der deutschen Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, "werden sich die Bestände schwerer Waffen in der Region ... um rund ein Drittel verringern. *Alle* Vertragsparteien werden nach Ende der Reduzierungen weniger Waffen haben als zuvor."⁸⁶

Können die Bemühungen und Ergebnisse der OSZE in Bosnien-Herzegowina als spektakulär bezeichnet werden, so gilt dies für die meisten der übrigen Aktivitäten nicht. Mit im Blickpunkt des Interesses der Öffentlichkeit stehen vielleicht noch die - bislang nicht beendeten - Arbeiten am Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert sowie die Umsetzung der Rüstungskontrollvereinbarungen des KSE-Vertrages. Wahlbeobachtungen, di-

⁸¹ Vgl. im OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), insbesondere S. 147-220.

⁸² István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 188, 187.

⁸³ Ebenda, S. 187.

⁸⁴ Robert H. Frowick, a.a.O. (Anm. 43), im vorliegenden Band S. 170, 171.

⁸⁵ Ebenda, S. 176.

⁸⁶ Rüdiger Hartmann, a.a.O. (Anm. 76), S. 277 (Hervorhebung im Originaltext).

plomatische Missionen oder die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten gehören hingegen noch immer zum Bereich der präventiven Diplomatie und der stillen und diskreten Aktivitäten, deren Erfolge in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen werden. Noch immer ist ein Konflikt, der nicht stattgefunden hat, auch keine Meldung wert.⁸⁷ Die Leistungsfähigkeit und die Erfolgsbilanz der OSZE, wie sie auch in den Beiträgen des vorliegenden Buches übereinstimmend positiv zum Ausdruck kommt, wird durch dieses Phänomen allerdings nicht geschmälert, sondern richtig verstanden - im Gegenteil bestätigt.

Kritik an der OSZE

So zutreffend dieses Lob der OSZE und ihrer Leistungen und Erfolge ist, so darf es doch nicht dazu führen, die Augen vor berechtigten Kritikpunkten an der OSZE zu verschließen. Zu den Kritikpunkten der Autoren des vorliegenden Bandes gehören:

- die Vernachlässigung der in der OSZE liegenden Möglichkeiten gesamteuropäischer Stabilitätspolitik zugunsten der sogenannten NATO-Erweiterung,⁸⁸
- die Defizite in der Zusammenarbeit zwischen OSZE und konkreten Bemühungen und Programmen der "Partnerschaft für den Frieden",⁸⁹
- die Bescheidenheit der Ergebnisse des Stabilitätspaktes,⁹⁰
- die erheblichen Defizite im Netzwerk der ineinandergreifenden und sich gegenseitig verstärkenden Institutionen,⁹¹
- die Scheinumbenennung der KSZE in OSZE, also in eine Organisation, ohne ihr auch den Status einer Organisation wirklich zuzubilligen,⁹²

⁸⁷ Vgl. bereits: Dieter S. Lutz, OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), Vorwort, S. 9.

⁸⁸ "Dies ist ein Fehler" - so Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm.4), S. 50.

⁸⁹ Wilhelm Höyneck, a.a.O. (Anm. 6), S. 74.

⁹⁰ Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 330.

⁹¹ Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), insbesondere S. 431-433.

⁹² Im Budapester Dokument 1994 heißt es u.a.: "Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen", in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 449. Dies führt u.a. zu der "Merkwürdigkeit", daß die Mitgliedstaaten der OSZE offiziell noch immer Teilnehmerstaaten genannt werden müssen - ein Phänomen, das auch bei den schriftlichen Ausführungen von Amts- und Funktionsträgern der OSZE im vorliegenden Band hin und wieder der korrigierenden Hand der Redaktion bedurfte.

- der grundsätzliche Mangel an rechtlich verbindlichen Regelungen für den Minderheitenschutz,⁹³
- die Notwendigkeit, die gemeinsam von den OSZE-Staaten als verbindlich akzeptierten Normen durchzusetzen und ihre Durchsetzung zu kontrollieren und zu unterstützen,⁹⁴
- die Unbestimmtheit und mangelnde Präzision mancher Regelungen des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit sowie das Fehlen jeglicher Implementierungsmechanismen über eine vage Informationspflicht hinaus,⁹⁵
- der Mangel an einer gemeinsamen und exakten Interpretation der Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen,⁹⁶
- die Existenz eines Zwei-Klassensystems bei der Verifikation und Auswertung militärischer Daten, in der nur noch wenige große Staaten (USA, Rußland, Deutschland, Frankreich, Großbritannien) über die Mittel verfügen, um ihre Rechte auszuschöpfen,⁹⁷ sowie die defizitären Sicherheitsstandards für Nicht-KSE-Staaten,⁹⁸
- die einseitige Behandlung der Minderheitenprobleme nur in mittelost- und osteuropäischen Ländern, nicht aber auch in Westeuropa,⁹⁹
- die Beschränkung der Entscheidungsbefugnisse und Möglichkeiten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE,¹⁰⁰
- die mangelnde Wirksamkeit der (zu) zahlreichen Mechanismen und Strukturen im Bereich der menschlichen Dimension,¹⁰¹
- die künstliche Trennung zwischen den Konsultationen über militärische Aspekte der Sicherheit im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und allen anderen Konsultationen im Ständigen Rat der OSZE,¹⁰²
- das mangelnde Interesse einzelner Staaten, sich im "Konfliktfrühwarnsystem" OSZE zum frühesten Zeitpunkt unverzüglich zu engagieren,¹⁰³
- das Widerstreben des Westens, weiterführende Reiseerleichterungen zu

⁹³ Vgl. Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 332; vgl. auch Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 196, 197.

⁹⁴ Hans-Joachim Gießmann, ebenda, S. 204.

⁹⁵ Vgl.: Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 291, siehe auch S. 293 und S. 296f.

⁹⁶ Vgl.: Joanna van Vliet, Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, im vorliegenden Band S. 282.

⁹⁷ Matthias Z. Karádi, Das Forum für Sicherheitskooperation, im vorliegenden Band S. 388.

⁹⁸ Ebenda, S. 389.

⁹⁹ Vgl. Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 324.

¹⁰⁰ István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 178.

¹⁰¹ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 71.

¹⁰² Ebenda, S. 75.

¹⁰³ István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 185.

- vereinbaren und die menschlichen Kontakte zu verbessern,¹⁰⁴
- der Mangel an Konzepten zur Lösung der Probleme Zentralasiens,¹⁰⁵
- die mangelnde Beachtung des Afghanistan-Konfliktes als Bedrohung der internationalen Gemeinschaft,¹⁰⁶
- die mangelnde Adaptation der Rüstungskontrolle bzw. des Rüstungskontrollkonzepts an neue Gegebenheiten wie künftige Hochtechnologien oder wie die geplante NATO-Osterweiterung,¹⁰⁷
- die rhetorische Natur der ökonomischen Dimension der OSZE,¹⁰⁸
- die mangelnde ökonomisch-ökologisch-soziale Absicherung von Sicherheit und Stabilität durch ein entsprechendes Netz von Institutionen oder nennenswerte eigene Finanzmittel der OSZE.¹⁰⁹

Ökonomie und Finanzen

Die beiden zuletzt angesprochenen Probleme und Kritikbereiche - die Ökonomie einerseits und die Finanzen andererseits - besitzen zweifelsohne besonderes Gewicht: Traditionell orientiert sich die Arbeit der KSZE/OSZE an den "drei Körben" der Schlußakte von Helsinki. Ökonomische Fragen gehören zum "zweiten Korb". Im Rahmen der KSZE wurden sie - ebenfalls fast schon traditionell - eher vernachlässigt.¹¹⁰ In der OSZE werden sie vor allem im jährlichen Wirtschaftsforum auf der Ebene des Hohen Rates diskutiert. Darüber hinaus wird - so Höynck im vorliegenden Band - "die wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der OSZE von zahlreichen Fachorganisationen unterstützt."¹¹¹ Gleichwohl scheint noch immer zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine erhebliche Kluft zu bestehen: Auf der einen Seite gibt es kein Statement über den umfassenden Sicherheitsbegriff der OSZE, keine Diskussion des Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert, die nicht den Zusammenhang von wirtschaftlicher und militärischer Sicherheit betonen;¹¹² auf der anderen Seite ist "das Instrumentarium der OSZE, das zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich

¹⁰⁴ Jerzy M. Nowak, a.a.O. (Anm. 49), S. 126f.

¹⁰⁵ Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 145.

¹⁰⁶ Alois Reznik, a.a.O. (Anm. 24), S. 153.

¹⁰⁷ Jörg Wallner, a.a.O. (Anm. 6), S. 265.

¹⁰⁸ Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 147.

¹⁰⁹ Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 345.

¹¹⁰ Vgl. im vorliegenden Band: Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), S. 422; ferner Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 16), S. 395.

¹¹¹ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 71.

¹¹² Vgl. im vorliegenden Band z.B.: Benedikt von Tscharnier/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), S. 243, 247, 248; Jan Pecháček, a.a.O. (Anm. 48), S. 113; Alois Reznik, a.a.O. (Anm. 24), S. 154f; Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 406f; Régis de Belenet hingegen fordert, "daß die OSZE die Bedeutung der wirtschaftlichen Dimension etwas zurücknimmt" - a.a.O. (Anm. 31), S. 91.

... der wirtschaftlichen Dimension zur Verfügung steht - wie Hans-Hermann Höhmann im vorliegenden Band schreibt¹¹³ und bereits Ivan Majercin im Jahrbuch 1995 hervorhob¹¹⁴ - "äußerst beschränkt". Der "ökonomische Korb" ist - so Omar A. Sultanow im vorliegenden Band - bis in die jüngste Zeit "ein Aschenputtel neben zwei schönen Schwestern".¹¹⁵ Vergleichbares gilt auch für die Finanzmittel der OSZE selbst. Hatte noch im Vorjahr der damals amtierende Generalsekretär der OSZE bei der Präsentation des ersten Jahrbuches ein Finanzproblem nicht sehen wollen,¹¹⁶ so schreibt Höynck im diesjährigen Band nicht ohne kritischen Unterton: Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) leistet "mit einem kleinen Mitarbeiterstab und *sehr begrenztem Budget* beachtliches".¹¹⁷ Oder: Für den Erfolg einer Mission ist u.a. "eine *solide finanzielle Basis* ausschlaggebend".¹¹⁸ Deutlicher noch als Höynck wird eine ganze Anzahl der Autoren im vorliegenden Band.¹¹⁹ István Gyarmati, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, schreibt z.B. mit Blick auf das Konfliktverhütungszentrum: "Die OSZE arbeitet kostengünstig. Ein gewisses Niveau muß aber gewährleistet sein. Das Sekretariat muß in der Lage sein, die Missionen voll zu unterstützen. Das ist heute nicht der Fall. Das Sekretariat - sprich: Konfliktverhütungszentrum - verfügt nicht über die nötige Anzahl von Mitarbeitern, die Missionen werden nicht so finanziert, daß sie effektiv funktionieren, und finanzielle Angelegenheiten werden viel zu bürokratisch abgewickelt."¹²⁰ Sieht man den äußerst begrenzten, ja fast lächerlich geringen Etat¹²¹ der OSZE - er beträgt für 1995 regulär 30,6 Millionen US-Dollar¹²² -, so werden diese und ähnliche Klagen verständlich. Zu den Folgen gehört die Einstellung von Aktivitäten¹²³

¹¹³ Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 345.

¹¹⁴ Ivan Majercin, Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 368f.

¹¹⁵ Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 147.

¹¹⁶ Pressekonferenz im Hamburger Rathaus am 8. September 1995.

¹¹⁷ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 70 (Hervorhebung - DSL).

¹¹⁸ Ebenda, S. 73 (Hervorhebung - DSL).

¹¹⁹ Vgl. u.a.: Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), S. 432f; Andrew Cottey, a.a.O. (Anm. 30), S. 103; Régis de Belenet, a.a.O. (Anm. 31), S. 91; Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 345; Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 199, Pál Dunay/ Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 326.

¹²⁰ István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 189.

¹²¹ Vgl. im vorliegenden Band: Jahresbericht 1995 des Generalsekretärs der OSZE, S. 579.

¹²² Zum Vergleich: Der Verwaltungsaufwand der NATO soll sich auf ca. 200 Millionen US-Dollar belaufen.

¹²³ Sogar Abrüstungsverpflichtungen können von seiten der OSZE nicht finanziell unterstützt werden - vgl. Matthias Z. Karádi, a.a.O. (Anm. 97), S. 389; vgl. auch: Jörg Wallner, a.a.O. (Anm. 6), S. 255.

ebenso wie die Einwerbung (besser ausgedrückt: das Erbetteln zusätzlicher) freiwilliger Mittel.¹²⁴ Sogar Witze über das Finanz- und Finanzierungsgebaren der OSZE machen mittlerweile die Runde.¹²⁵ Ganz offensichtlich haben die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten die eigene öffentlich so gern propagierte Philosophie der Konfliktprävention selbst noch nicht ausreichend verinnerlicht: "Letztlich ist es deutlich billiger, Konflikte zu verhüten als Frieden zu erzwingen oder dessen Einhaltung zu überwachen und Gesellschaften nach einem gewaltsamen Konflikt wieder aufzubauen."¹²⁶

Vorschläge zur Weiterentwicklung der OSZE

So überwältigend die Kritik der beiden vorangegangenen Abschnitte auch auf den ersten Blick aussehen mag, so wenig will sie doch den Stellenwert der OSZE im Sicherheitsgefüge Europas oder die von ihr in den vergangenen Monaten und Jahren geleistete Arbeit schmälern. Im Gegenteil: Recht verstanden ist sie ein Plädoyer nicht gegen, sondern für die OSZE, ihre Fortführung und ihre Weiterentwicklung. Nur Kritik nämlich, konsequent zu Ende gedacht, öffnet den Blick für Alternativen, Optionen, Vorschläge. Zu den Alternativen, welche die Autoren des vorliegenden Bandes geben, gehören u.a.:

- die Stärkung der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta (Grundsatz "OSCE first", Entsendung von OSZE-Friedenstruppen),¹²⁷
- die Diskussion eines neuen Gesamtkonzeptes, das im Sinne eines Harmel-II-Berichtes den Weg zu einer tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsordnung von Vancouver bis Wladiwostok weist,¹²⁸
- die schrittweise Verrechtlichung des Regelwerkes der OSZE,¹²⁹
- die systematische Weiterentwicklung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit,¹³⁰

¹²⁴ Selbst die Mittel für Bosnien-Herzegowina mußten von dem früheren dänischen Außenminister und Sonderbeauftragten Uffe Elleman-Jensen erbettelt werden, nachdem die Einzahlungen in den Freiwilligenfonds nicht oder nur zögerlich erfolgten - vgl.: Robert H. Frowick, a.a.O. (Anm. 43), S. 167.

¹²⁵ Vgl. Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 146.

¹²⁶ Ebenso kritisch: Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 408; vgl. auch: Kurt Schel-ter/Michael Niemeier, a.a.O. (Anm. 6), S. 353 und dort die Schadensschätzungen allein für das organisierte Verbrechen.

¹²⁷ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 51.

¹²⁸ Ebenda, S. 54.

¹²⁹ Ebenda, S. 51; vgl. auch Jonathan Dean, a.a.O. (Anm. 54), S. 310; Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 201.

¹³⁰ Jonathan Dean, ebenda, insbesondere S. 317.

- die Übertragung des NAKR in den OSZE-Rahmen und Erweiterung seines Namens um die europäische Dimension: Europäisch-Nordatlantischer Kooperationsrat (ENAKR),¹³¹
- die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen OSZE und den Programmen der "Partnerschaft für den Frieden",¹³²
- die Stärkung der mediterranen Dimension der OSZE,¹³³
- die Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE und die Förderung der Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten in allen Fragen der Kriminalitätsbekämpfung, insbesondere bei der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität,¹³⁴
- die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit der OSZE unter Nutzung und Ausbau der Formel "Konsensus minus eins",¹³⁵
- die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Präsidentschaft und des Generalsekretärs,¹³⁶
- die Einrichtung eines Sicherheitsrates im Rahmen der OSZE, vergleichbar dem Weltsicherheitsrat,¹³⁷
- die Verbesserung der Abläufe zwischen dem Forum für Sicherheitskooperation und dem Ständigen Rat,¹³⁸
- die Vertiefung der Wechselbeziehungen zwischen Parlamentarischer Versammlung der OSZE und der OSZE-Exekutive,¹³⁹
- die Nutzung sorgfältig ausgewählter Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden bei Kernfragen der Stabilität und Glaubwürdigkeit der OSZE.¹⁴⁰
- die Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE vor Ort durch ihre Missionen,¹⁴¹
- die Konzentration der OSZE auf die Beseitigung potentieller Konfliktursachen,¹⁴²
- die verstärkte Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses sowie die Entwicklung von Marktwirtschaft und umweltverträglicher Politik,¹⁴³

¹³¹ Matthias Z. Karádi, a.a.O. (Anm. 103), S. 388f.

¹³² Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 74.

¹³³ Mario Sica, Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE, im vorliegenden Band, S. 411-416.

¹³⁴ Kurt Schelter/Michael Niemeier, a.a.O. (Anm. 6), S. 355.

¹³⁵ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 51; Régis de Belenet, a.a.O. (Anm. 31), S. 92.

¹³⁶ Hans-Dietrich Genscher, ebenda, S. 52; Régis de Belenet, ebenda, S. 92.

¹³⁷ Hans-Dietrich Genscher, ebenda.

¹³⁸ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 75.

¹³⁹ Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 16), S. 403.

¹⁴⁰ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 71.

¹⁴¹ Régis de Belenet, a.a.O. (Anm. 31), S. 92.

¹⁴² Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 406.

¹⁴³ Vgl.: Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 344.

- die Erweiterung der ökonomischen Funktionen der OSZE und ihre institutionelle Absicherung,¹⁴⁴
- die Verbesserung der finanziellen Situation der OSZE,¹⁴⁵
- das Vorantreiben der konventionellen Rüstungskontrolle,¹⁴⁶
- die Schaffung einer OSZE-Agentur für Abrüstung und Rüstungskontrolle,¹⁴⁷
- die Erstellung eines OSZE-Registers für konventionelle Waffen, dessen Bandbreite über die Waffenkategorien des UN-Registers hinausgeht,¹⁴⁸
- die Bereitstellung von Informationen, Dokumenten, Empfehlungen etc. nicht nur in den offiziellen OSZE-Sprachen, sondern auch in den Sprachen der betroffenen Parteien,¹⁴⁹

Diese Auflistung von Überlegungen der Autoren des vorliegenden Bandes ist keinesfalls vollständig. Sie muß in jedem Fall ergänzt werden um die zahlreichen Vorschläge, die im Rahmen der Diskussionen eines europäischen Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert vorgetragen wurden. Diese Vorschläge werden im vorliegenden Band ausführlich von Benedikt von Tscherner und Linus von Castelmur wiedergegeben.¹⁵⁰

Welche der Überlegungen und Vorschläge künftig das Profil der OSZE bestimmen werden, hängt letztlich von den Teilnehmerstaaten und ihren Interessen und Einstellungen gegenüber der OSZE ab.¹⁵¹ Zu Recht erinnert deshalb der vormalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Lászlo Kovács, in seinem Beitrag an die "allgemeingültige Regel, daß jede Organisation nur so wirkungsvoll sein kann, wie ihre Mitgliedstaaten es zulassen."¹⁵² Die Notwendigkeit des "gemeinsamen politischen Willens" schließt aber das Engagement der Einzelnen nicht aus, fordert es im Gegenteil ein. Wenn die Stärkung der OSZE - nach Hans-Dietrich Genscher - die unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok ist,¹⁵³ so führt der Weg über das Engagement aller Einzelnen.

¹⁴⁴ Ebenda, S. 347.

¹⁴⁵ Vgl. dazu bereits die Anmerkungen 108-126.

¹⁴⁶ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 53; vgl. aber auch die Gegenmeinung bei Andrew Cotter, a.a.O. (Anm. 30), S. 101.

¹⁴⁷ Vgl.: Matthias Z. Karádi, a.a.O. (Anm. 103), S. 388.

¹⁴⁸ Joanna van Vliet, a.a.O. (Anm. 102), S. 287.

¹⁴⁹ Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 203.

¹⁵⁰ A.a.O. (Anm. 6), insbesondere S. 243-251.

¹⁵¹ Vgl. ausführlich: Kurt P. Tudyka, Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE, im vorliegenden Band, S. 79-86.

¹⁵² Lászlo Kovács, a.a.O. (Anm. 27), S. 57.

¹⁵³ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 47.