

Wilhelm Höynck

Bestandsaufnahme und Perspektiven der OSZE Mitte 1996

François Mitterrand richtete kurz vor seinem Tod seinen Blick in die Zukunft und definierte seinen Ausgangspunkt als einen einzigartigen Moment, "in dem alles möglich ist in Europa".

Was kann die OSZE dazu beitragen, daß die guten Perspektiven sich verwirklichen und die gefährlichen Entwicklungen verhindert werden? Darauf gibt es eine kurze, zweiteilige Antwort: Die OSZE muß mehr tun, damit die von den jetzt 55 Teilnehmerstaaten übernommenen, weitreichenden Verpflichtungen auch wirklich eingehalten werden; und die OSZE muß sich weiter engagieren für gegenseitig stärkende Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Die Aufgaben, die die OSZE in Bosnien und Herzegowina übernommen hat - oder genauer gesagt: übernehmen mußte - konkretisieren die Beiträge zu neuer Stabilität, die von der OSZE erwartet werden: Beiträge zur Bildung und Festigung von "civil societies", von Bürgergesellschaften; Beiträge zu kooperativer (militärischer) Sicherheit; Beiträge zum Krisenmanagement jeweils in sinnvoller Arbeitsteilung oder enger Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen - UNO, NATO (IFOR), Europarat.

1. Die menschliche Dimension wurde im Helsinki-Dokument 1992 als das Herz der OSZE bezeichnet. Heute kommt derselbe Grundgedanke in noch umfassenderer Weise zum Ausdruck: Die Hauptaufgabe der OSZE und ihr spezifischer Beitrag zur Entwicklung neuer Stabilität ist die Stärkung von Bürgergesellschaften überall im OSZE-Raum.

Nationalismus und Fremdenfeindlichkeit, Vorenthaltung von Minderheitenrechten, zunehmende soziale Ungleichheiten, Kriminalität und Terrorismus sind heute die nächstliegenden Herausforderungen unserer Sicherheit und die potentiellen Ursachen bewaffneter Konflikte. Deshalb wird immer offenkundiger, daß das entschlossene Eintreten für die (weitere) Entwicklung von Bürgergesellschaften die vordringlichste Aufgabe einer umfassenden Friedens- und Sicherheitspolitik ist. Diese Aufgabe ist innerhalb des OSZE-Raumes von Land zu Land und von Region zu Region verschieden. Es gibt aber zwischen Vancouver und Wladiwostok kaum ein Land, das sich nicht neuen wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Herausforderungen gegenüber sieht.

Rückblickend läßt sich feststellen, daß die KSZE gut daran getan hat, den Ausbau ihrer operativen Fähigkeiten auf die menschliche Dimension, d.h.

auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, auszurichten. Als in den frühen neunziger Jahren die Grenzen geöffnet wurden, nutzte die KSZE die damals bestehende Bereitschaft zu einschneidenden Veränderungen. Insbesondere auf den Treffen zur Menschlichen Dimension in Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) wurden die Wertvorstellungen im Bereich der menschlichen Dimension, einschließlich der Minderheitenrechte, in so vorausschauender Weise definiert, daß sie ein solides Fundament für Bürgergesellschaften bilden.

1.1. Die Charta von Paris (1990) sah als Instrument zur Unterstützung von Bürgergesellschaften lediglich das Warschauer Büro für Freie Wahlen vor - mit zwei Mitarbeitern, einschließlich des Direktors. Das Prager Treffen des Ministerrats (1992) erweiterte dieses enge Mandat und entwickelte das Warschauer Büro fort zum Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Seither hat das Büro weiter an Bedeutung gewonnen. Mit einem kleinen Mitarbeiterstab und sehr begrenztem Budget wird Beachtliches geleistet. Jetzt ist es an der Zeit, die Hauptaufgaben klarer zu definieren. Im Laufe der Jahre ist das BDIMR mit immer neuen einzelnen Aufgaben, teilweise ohne Beziehung zueinander, belastet worden. Die OSZE hat inzwischen genug Erfahrung, um zu entscheiden, wo insbesondere kurzfristig realisierbare Maßnahmen zur Unterstützung der menschlichen Dimension, wie sie das BDIMR sehr erfolgreich entwickelt hat, am besten eingesetzt werden können. Dies wird auch der immer enger werdenden Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat zugute kommen, indem Arbeitsteilung ein integrierender Bestandteil dieser Zusammenarbeit wird.

Schon oft wurde gesagt, daß das BDIMR enger in die übrigen OSZE-Aktivitäten einbezogen werden sollte. Auch hier besteht Handlungsbedarf, wobei es übrigens nicht auf die Frage ankommt, wo das BDIMR seinen Sitz hat. Fragen der menschlichen Dimension und der Bürgergesellschaft haben im Konsultationsprozeß der OSZE, im Ständigen Rat, im Hohen Rat und im Ministerrat noch nicht ihren angemessenen Platz gefunden.

Für die Durchführung der Aufgaben des BDIMR ist eine enge Zusammenarbeit zwischen seinem Direktor, dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, den OSZE-Missionen, dem Generalsekretär und dem Amtierenden Vorsitzenden von besonderer Bedeutung. Dadurch werden die Arbeitsergebnisse verbessert, und es wird nach innen und außen klar, daß das BDIMR nicht eine mit einer Spezialaufgabe betraute "Fachdienststelle", sondern ein Aspekt der umfassenden Bemühungen der OSZE um die Stärkung von Bürgergesellschaften ist.

1.2. Ein besonderes Problem ist die richtige Reaktion auf die Verletzung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension. Es ist offenkundig, daß sich die zahlreichen zu diesem Zweck geschaffenen Mechanismen und Strukturen nicht wirklich bewährt haben; mit einer bemerkenswerten Ausnahme: dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM). Es ist zweifelhaft, ob das BDIMR allein hier substantielle Beiträge leisten kann. Vielleicht könnten sich, unter Berücksichtigung der Besonderheiten jedes einzelnen Falles und jedes einzelnen Landes, die Parlamentarische Versammlung und der Amtierende Vorsitzende noch intensiver mit diesen sehr heiklen Fragen befassen. Es geht um Kernfragen der Stabilität und um die Glaubwürdigkeit der OSZE. In bestimmten Situationen könnte ein sorgfältig ausgewählter Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden versuchen, auch mit "stiller Diplomatie" Abhilfe zu schaffen.

1.3. Das Konzept der Bürgergesellschaft liefert der OSZE auch die Parameter und Richtlinien für ihre Arbeit im Bereich der wirtschaftlichen, umweltpolitischen und kulturellen Zusammenarbeit. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der OSZE wird von zahlreichen Fachorganisationen unterstützt. Im Helsinki-Dokument 1992 wurde die OSZE mit der weiteren Entwicklung der freien Marktwirtschaft "als einem wesentlichen Beitrag zum Aufbau von Demokratie" beauftragt. Die politischen Impulse, die in diesem Bereich von der OSZE erwartet werden, können von anderen internationalen Organisationen umgesetzt werden, insbesondere der ECE, die gleichzeitig der OSZE die für die Entwicklung von politischen Impulsen benötigten Fakten und Analysen liefern könnte. In diesem Sinne wurde auf dem Krakauer Symposium (1991) unterstrichen, wie wichtig die Entwicklung des kulturellen Lebens für demokratische Länder ist, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden. Ein Symposium zu diesen Fragen im Kaukasus oder in Zentralasien wäre auch ein Beitrag zur Verwirklichung des Konzepts umfassender Sicherheit.

1.4. Dieses Konzept umfassender Sicherheit, mit einer OSZE-spezifischen Hervorhebung der menschlichen Dimension, ist auch Richtlinie für das Programm der OSZE zur koordinierten Unterstützung "kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten". Dieses Programm richtet sich vor allem an die OSZE-Partner in Zentralasien und hat unter dem schwedischen KSZE-Vorsitz (1993) konkrete Gestalt angenommen. Für die zentralasiatischen Staaten ist es ein wichtiges Element der "europäischen Dimension" ihrer Außenpolitik. Die OSZE-Beiträge zur Stabilisierung der zentralasiatischen Region bestehen in einem breit gefächerten Angebot zur Festigung einer Kultur des Dialogs, zur Stärkung integrierender Kräfte in-

nerhalb der Region selbst und zur Entwicklung der Stellung der Partner aus dieser Region in der OSZE. Das OSZE-Büro für Zentralasien in Taschkent hat mit aktiver Unterstützung von OSZE-Staaten in Zentralasien zu Fortschritten auf diesem Gebiet beigetragen. Die Verlängerung der Tätigkeit des Büros bis 1998 und die Verstärkung durch einen Experten in Fragen der menschlichen Dimension unterstreichen: Es war richtig, diese Staaten 1992 nach dem Zerfall der Sowjetunion zum Beitritt zur KSZE einzuladen.

1.5. 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. Mit der Zustimmung zur Entsendung einer OSZE-Unterstützungsgruppe nach Grosny hat Rußland das Recht der OSZE auf Einmischung gestärkt. Es ist von großer Bedeutung für die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE, daß dieser Standard gehalten und durch die Erweiterung entsprechender Mandate weiter ausgebaut wird.

2. Das Konzept der Bürgergesellschaft bietet auch Orientierung für die operativen Aufgaben der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.

2.1. Einer genaueren Orientierung bedarf es jedoch für eine wesentliche Frage, nämlich die nach dem Verhältnis des Prinzips der territorialen Integrität der Staaten zu dem Prinzip der Selbstbestimmung der Völker. Die einseitige Anwendung des einen oder des anderen Prinzips verursacht oder verschärft die zahlreichen ethnischen Probleme im OSZE-Raum. Man sollte nicht versuchen, diese Prinzipien neu zu formulieren oder inhaltlich zu verändern. Doch die Zeit ist reif, um einige Kriterien zu entwickeln, die es erleichtern, jedes von ihnen unter Berücksichtigung des

anderen auszulegen, so wie dies die Schlußakte von Helsinki ausdrücklich festlegt.

Eine solche orientierende Auslegung könnte auf zwei einfachen und weit-
hin akzeptierten Elementen beruhen:

- Das Recht auf Selbstbestimmung ist als solches nicht gleichbedeutend mit einem Recht auf Sezession.
- Das Recht auf Selbstbestimmung findet in vielen Fällen seine volle Verwirklichung in einer der zahlreichen Formen von Autonomie.

Ich meine, daß solche Hinweise zur Interpretation einen wesentlichen Beitrag zur Lösung bestehender und zur Verhinderung künftiger Konflikte leisten könnten. Dies könnte ergänzt werden durch eine Bekräftigung des Prinzips des Gewaltverzichts und der Grenzen für den Einsatz von Streitkräften im eigenen Land sowie einen Hinweis auf die volle Bandbreite der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, einschließlich der Rechte nationaler Minderheiten und einer Bekräftigung, daß diese Fragen keine ausschließlich innere Angelegenheit sind.

Eine derartige Weiterentwicklung der Auslegung dieser OSZE-Prinzipien, die unter völlig anderen Voraussetzungen formuliert wurden, würde die Chance vergrößern, friedliche Lösungen für interne Konflikte zu finden.

2.2. Die neun Missionen der OSZE (in Moldau, in der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien, in Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Lettland, Estland, in der Ukraine, in Georgien und in Tadschikistan) sowie die Unterstützungsgruppe in Rußland/Tschetschenien sind die sichtbarsten Instrumente der OSZE. Doch eine Mission ist keine diplomatische Armee, die man nur stark genug machen muß, damit sie einen Feind schlägt oder einen Sieg erringen kann. Missionen sind nur in geringem Maße Herr ihrer eigenen Erfolge. Ohne den Willen der Partei oder der Parteien zur Zusammenarbeit muß die Mission scheitern. Bei nahezu jedem Versuch, zu einer Konfliktlösung beizutragen, gibt es Phasen des Stillstandes, häufig auch Rückschläge. Das muß man durchstehen. Wenn aber mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit offensichtlich wird, sollte eine Mission abgezogen werden.

Auf operativer Ebene sind drei Elemente ausschlaggebend für den Erfolg einer Mission: politische Führung durch den Amtierenden Vorsitzenden, die richtigen Mitarbeiter und eine solide finanzielle Basis. Das weit gefaßte Mandat des Amtierenden Vorsitzenden und seine Möglichkeit, Persönliche Vertreter zu ernennen, erleichtern den entscheidenden Schritt vom frühen Erkennen zu frühem Handeln mit Bezug auf einen sich anbahnenden Konflikt. Da die Missionsleiter in relativ kurzen Abständen wechseln

(nicht selten schon nach sechs Monaten) und der Vorsitzende nur ein Jahr amtiert, ist die Mitwirkung des Sekretariats an allen Aspekten der Arbeit einer Mission in operativer und beratender Funktion im Interesse der Kontinuität notwendig. Dies ist Teil des Mandats des Generalsekretärs, wie es in den Beschlüssen des Stockholmer Ministerratstreffens formuliert und beim Gipfeltreffen in Budapest bestätigt wurde.

Auch die sogenannten Langzeit-Missionen der OSZE sind entgegen ihrem Namen nur von begrenzter Dauer; aber Erfahrungen in "Rückzugsstrategien" fehlen der OSZE noch. Während des Abbaus einer Mission und in der Phase danach können der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten und das BDIMR wertvolle Hilfe leisten, indem sie weiterhin für eine Unterstützung vor Ort durch die OSZE sorgen.

Die Erfahrung zeigt, daß Missionen eher als schwerwiegende Eingriffe von außen angesehen werden. Man sollte deshalb auch "leichtere" Formen entwickeln. Es könnte dies ein OSZE-Büro mit einem oder zwei Mitarbeitern sein, das dem Amtierenden Vorsitzenden, dem HKNM und dem BDIMR Informationen liefert und diesen als Verbindungsstelle dient. Ein solches Büro könnte, wie das OSZE-Büro in Taschkent, zusammen mit anderen internationalen Organisationen untergebracht werden. Dies würde den "normalen", undramatischen Charakter eines solchen Büros unterstreichen.

Solche OSZE-Büros könnten nicht nur im Endstadium bestimmter Missionen nützlich sein, sondern auch in Fällen, in denen der Griff zu einer Mission oder einer Unterstützungsgruppe (noch) zuviel wäre. Eine ständige, wenn auch sehr kleine Präsenz vor Ort ist eine Garantie dafür, daß die OSZE sich fortlaufend mit einer bestimmten Frage befaßt.

3. Mir scheint, daß die Arbeit der OSZE zu den militärischen Aspekten der Sicherheit und ihre Beiträge zur Entwicklung einer kooperativen Sicherheitsstruktur nicht genügend Aufmerksamkeit finden. Drängt sich nicht die Frage auf, ob im Rahmen der OSZE die dramatischen Veränderungen der Stärke und Strategien der Streitkräfte fast aller OSZE-Staaten angemessen erfaßt werden? Ein Schwerpunkt in den Strategien der Streitkräfte wichtiger OSZE-Staaten verlagert sich von der Landesverteidigung mehr und mehr auf die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit. Wird dieser Trend ausreichend genutzt, um kooperative Sicherheit glaubwürdig auszubauen? In diesem Bereich könnte die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den konkreten Bemühungen und Programmen der "Partnerschaft für den Frieden" wesentlich verbessert werden.

Eine gewisse Vernachlässigung der militärischen Sicherheitsaspekte ist auch zurückzuführen auf das derzeitige Mandat des OSZE-Forums für Si-

cherheitskooperation (FSK). Die Entwicklungen der OSZE in den letzten Jahren haben das Mandat des FSK überholt. Es kann nicht mehr das leisten, wofür es geschaffen wurde: Es sollte sicherstellen, daß die politisch-militärischen Aspekte der Sicherheit den ihrer Bedeutung entsprechenden Platz im Diskussionsprozeß der KSZE/OSZE finden. Das Mandat des FSK ist heute aber gerade ein Hauptgrund dafür, daß diese Fragen auf der Tagesordnung der OSZE nicht den ihnen gebührenden Platz einnehmen. Wie kann die OSZE ihr Engagement für ein umfassendes Sicherheitssystem glaubhaft machen, wenn eine künstliche Trennung zwischen den Konsultationen über militärische Aspekte der Sicherheit im FSK und allen anderen unter ihrer Ägide laufenden Konsultationen im Ständigen Rat vorgenommen wird? Warum muß im Falle des Ausbruchs eines Konflikts wertvolle Zeit geopfert werden, weil der Ständige Rat als das "reguläre Gremium für politische Konsultation und Beschlußfassung" keine Zuständigkeit für Entscheidungen über die im Falle ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten anzuwendenden Mechanismen besitzt? Es mag Gründe geben, um das FSK als Lenkungs-gremium für Verhandlungen im politisch-militärischen und Rüstungskontrollbereich zu behalten; doch der "Sicherheitsdialog" muß Teil der gesamtpolitischen Konsultationen sein, die regelmäßig im Ständigen Rat stattfinden.

4. Der Platz und die Bedeutung der OSZE in den sich entwickelnden neuen Sicherheitsstrukturen wird davon abhängen, was die OSZE konkret zu neuer Stabilität beiträgt. Der Einsatz der OSZE in Bosnien und Herzegowina wird ein kritischer Test.

Die Hauptsorge sollte deshalb nicht der OSZE als Institution gelten, sondern der Erfüllung ihrer Aufgaben. Vor allem kommt es darauf an, daß die OSZE flexibel bleibt, damit sie sich neuen Aufgaben immer wieder anpassen kann. Dabei kann sie auf ihren komparativen Stärken aufbauen:

- der Institution des Amtierenden Vorsitzenden als einer sich im Jahresrhythmus erneuernden Quelle von Energie und Inspiration mit der Fähigkeit, den politischen Willen der Teilnehmerstaaten, der für entschlossene Einsätze unerlässlich ist, von Fall zu Fall zu mobilisieren;
- direktem Engagement der Teilnehmerstaaten, durch den kontinuierlichen konsultativen Prozeß ebenso wie durch direkte Beiträge zu operativen Aktionen der OSZE, einschließlich der raschen und unbürokratischen Zurverfügungstellung von Personal für die Missionen, aber auch für das entsprechende (Kurzzeit-) Personal im Sekretariat;
- der schlanken Verwaltung aller OSZE-Institutionen mit einem leistungsstarken Kernelement, das bedarfsabhängig, kurzfristig und für kurze Zeit verstärkt (und entsprechend reduziert) werden kann.

Die OSZE-Prinzipien und die OSZE-Verpflichtungen können eine tragfähige Grundlage für ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert bilden - akzeptiert von allen Staaten und von allen im OSZE-Raum tätigen Organisationen. Operativ würde die OSZE Teil eines Netzwerks von Institutionen, die sich durch gegenseitige Zusammenarbeit stützen und stärken.