

Jonathan Dean

Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung

In den vergangenen beiden Jahren blieb die Beziehung zwischen den Vereinigten Staaten und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eng, wenn auch wenig öffentliches Aufhebens darum gemacht wurde. Wie die meisten der anderen OSZE-Teilnehmerstaaten, ob groß oder klein, haben die Vereinigten Staaten einer anderen Organisation, die sich mit Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa befaßt, bevorzugte Aufmerksamkeit geschenkt. Die OSZE war eher zweitrangig. Für die USA ist die bevorzugte Organisation, die Priorität genießt, natürlich die NATO. Das offizielle Amerika und der amerikanische Kongreß werden derzeit von der NATO-Erweiterung so in Anspruch genommen, daß die OSZE für sie noch weiter in den Schatten getreten ist.

Die Rede von Vizepräsident Albert Gore anlässlich des Lissabonner OSZE-Gipfels im Dezember 1996 brachte die genuinen Themen der US-amerikanischen Haltung gegenüber der OSZE auf den Punkt. Es sei hilfreich, so der Vize-Präsident, daß die OSZE sich schnell und flexibel weiterentwickelt. Die OSZE sollte jedoch keinen Vorrang als "allein bestimmende Komponente europäischer Sicherheit" haben. Darüber hinaus sollte die OSZE auch nicht in einen vertraglichen Rahmen gepreßt werden (worauf u.a. Frankreich, Deutschland und Rußland immer noch gelegentlich drängen).

Besondere Erwähnung fand die OSZE im Kommuniqué des Treffens zwischen den Präsidenten Clinton und Jelzin in Helsinki im März 1997. Die beiden Präsidenten waren sich darin einig, daß sich die europäische Sicherheitsstruktur auf der Grundlage der OSZE-Prinzipien entwickeln muß und daß "die Stärkung der OSZE (...) den Interessen der Vereinigten Staaten und Rußlands dient". Beide Präsidenten sagten zu, sich "für die Förderung der operativen Fähigkeiten der OSZE als einzigem Rahmen für die europäische Sicherheitszusammenarbeit, der die umfassende und gleichberechtigte Beteiligung aller Staaten vorsieht", einzusetzen. Ebenso bekräftigten beide Präsidenten ihre Zusammenarbeit bei der Weiterentwicklung des umfassenden Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert - ein Vorschlag Rußlands, mit dem sich die OSZE seit nunmehr über zwei Jahren eher halbherzig beschäftigt.

Dieser Grad an Aufmerksamkeit für die OSZE in einem bilateralen Kommuniqué der Vereinigten Staaten und eines anderen Landes ist ungewöhnlich. Er bringt die nachdrücklichen Bemühungen der Vereinigten

Staaten zum Ausdruck, dem häufig vorgebrachten Interesse Rußlands an einer Stärkung der OSZE entgegenzukommen - oder zumindest erweckt er diesen Anschein -, einem Interesse, das von Rußland leider nur sporadisch und nicht sehr konsequent verfolgt wird. Die ungewöhnliche Bedeutung, die der OSZE im Helsinki-Kommuniqué beigemessen wurde, war Bestandteil des energischen Bemühens der Vereinigten Staaten, Präsident Jelzin dazu zu bringen, zumindest die erste Runde der NATO-Erweiterung stillschweigend hinzunehmen. Diesen Gedanken im Hinterkopf, erwiesen die Vereinigten Staaten in Helsinki der OSZE ihre Reverenz, verlängerten den Zeitraum zur Implementierung von START II, gestanden weitere nukleare Einschnitte bei START III zu und signalisierten Flexibilität bei der Anpassung des KSE-Vertrags im Sinne einer Begrenzung der NATO-Streitkräfte und der Streitkräfte der NATO-Beitrittsstaaten.

Die Vereinigten Staaten ließen aber weder anlässlich des Treffens in Helsinki, noch auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel, noch in der alltäglichen Arbeit im Ständigen Rat der OSZE in Wien Anzeichen dafür erkennen, daß sie die Diskussion innerhalb der OSZE über ein gemeinsames Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert ernsthaft als Gelegenheit für grundsätzliche Veränderungen der europäischen Sicherheitsstruktur - der "Europäischen Sicherheitsarchitektur", wie amerikanische Offizielle sie zu Beginn und Mitte der neunziger Jahre häufig nannten - zu nutzen gedachten, um diese Struktur wirklich gesamteuropäisch zu gestalten oder die OSZE selbst zu einer alles überwölbenden europäischen Sicherheitsorganisation auszubauen, die die Vereinigten Staaten, Kanada und die EU-Mitglieder mit Osteuropa, Rußland und den übrigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zusammenführt. Aus Sicht der Vereinigten Staaten ist es völlig eindeutig, daß gesamteuropäische Funktionen von einer sich stetig erweiternden NATO übernommen werden müssen, ergänzt um die "Partnerschaft für den Frieden" und besondere Abkommen mit Rußland, der Ukraine, Moldau und anderen Ländern.

Die Vereinigten Staaten arbeiten in der OSZE weiterhin an der Entwicklung eines gemeinsamen und umfassenden europäischen Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert mit. Unausgesprochen aber sehen amerikanische Offizielle die ideale OSZE des 21. Jahrhunderts genauso, wie sie die OSZE von heute sehen: als ein eher unauffälliges, preisgünstiges und alltägliches Instrument zur Organisation der internationalen Zusammenarbeit in Europa, in erster Linie zur Konfliktverhütung und -bearbeitung und zur Vermittlung westlicher Erfahrungen und Wertvorstellungen über Menschenrechte und demokratische Institutionen an die ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Folgerichtig sollte das gemeinsame Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert daher aus

amerikanischer Sicht nicht auf größere strukturelle oder organisatorische Veränderungen zur Aufwertung der OSZE hinauslaufen, sondern statt dessen darauf, das Paket bereits bestehender OSZE-Vereinbarungen feierlich noch einmal zu schnüren (was ohnehin eine beliebte OSZE-Praxis ist). Wahrscheinlich ist ein großer Teil dessen, was das "Modell" und die Europäische Sicherheitscharta - eine weitere ähnliche russische Initiative, der die USA Unterstützung zugesagt haben - inhaltlich letztendlich ausmachen wird, in der Lissabonner Erklärung der OSZE vom Dezember 1996 bereits enthalten.

Dazu gehören die Verbesserung der Einhaltung von OSZE-Beschlüssen, die Stärkung der Instrumente kooperativen Handelns im Falle der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen (damit könnte eine Ausweitung des "Konsens-minus-eins"-Prinzips verbunden sein), verbesserte Kooperation zwischen der OSZE und anderen europäischen Sicherheitsorganisationen sowie die weitere Ausgestaltung der vereinbarten Maßnahmen und Verfahren zur Förderung der OSZE-Arbeit im Bereich der Konfliktprävention. Ein Gedanke im Zusammenhang mit letzterem ist die Einrichtung reisender "Demokratie-Teams", die, zusammengesetzt aus Experten verschiedener Bereiche demokratischer Praxis, gegebenenfalls auch für längere Zeiträume in wichtige Großstädte osteuropäischer Teilnehmerstaaten entsandt werden können.

Das wirkliche Interesse der Vereinigten Staaten an der OSZE besteht also nicht im Organisationsaufbau, sondern darin, die OSZE in ihrer jetzigen Form zum Arbeiten zu bringen. Daß die OSZE in der US-amerikanischen Politik nur eine untergeordnete Rolle spielt, heißt nicht im geringsten, daß diese eine untätige ist. Die USA haben sich noch nachdrücklicher als in den zurückliegenden Jahren denjenigen angeschlossen, die die OSZE konsequent mit immer weiteren Funktionen und Aufgaben - wie derzeit in Bosnien und jüngst in Albanien - überhäufen. Die Vereinigten Staaten, welche die Initiative zur Durchsetzung eines politischen und militärischen Waffenstillstandes in Gestalt des Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien-Herzegowina (Dayton-Übereinkommen) vom Dezember 1995 übernommen hatten, ergriffen ebenso die Initiative, der OSZE zur Implementierung des Abkommens neue Aufgaben aufzubürden. Zu diesen gehören Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und freie Wahlen ebenso wie Verantwortlichkeiten im Bereich der Menschenrechte. Abgesehen von der Aufgabe der IFOR, das Wiederaufflammen der bewaffneten Auseinandersetzungen zu verhindern, summieren sich all diese Aufgaben zum Löwenanteil der Friedenskonsolidierung. Die OSZE wird von IFOR-Offizieren vielfach dafür kritisiert, daß sie diese Funktionen angeblich nicht effizient ausführt. Aber IFOR selbst hat die bei weitem leichtere Aufgabe bei der Implementierung von Dayton. Wollte man nicht eine völlig neue Organisation

zur Umsetzung von Dayton schaffen, gab es - angesichts der Tatsache, daß die Vereinten Nationen sich in Bosnien einen schlechten Ruf eingehandelt hatten - auch gar keine Alternative zur OSZE.

Die Bedeutung des US-amerikanischen Engagements bei der Implementierung der Dayton-Übereinkommen wurde durch die Ernennung von Botschafter Robert Frowick, einem ehemaligen Angehörigen des amerikanischen Auswärtigen Dienstes, zum Leiter der OSZE-Mission ebenso unterstrichen wie durch die Tatsache, daß rund 20 Prozent der ungefähr 270 OSZE-Posten in Bosnien mit Amerikanern besetzt sind.

Nachdem die OSZE bestätigt hatte, daß die Mindestvoraussetzungen für die Durchführung freier Wahlen geschaffen worden seien, fanden im September 1996 landesweite Wahlen in Bosnien-Herzegowina statt. Die "Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" der Vereinigten Staaten (bestehend aus neun Mitgliedern des Senats, neun Angehörigen des amerikanischen Repräsentantenhauses und drei Hohen Beamten aus der Administration) erklärte jedoch, "die Wahlen können nicht als frei und fair erachtet werden" aufgrund von Einschränkungen der Freizügigkeit, Versammlungs- und Meinungsfreiheit, insbesondere für Flüchtlinge und Vertriebene. Außerdem seien sie "wegen der begrenzten internationalen Unterstützung für die Aufwendungen des Peacekeeping verfrüht abgehalten worden",¹ d.h. wegen des befürchteten anstehenden Abzugs von IFOR, bevor diese durch die kleinere nachfolgende SFOR ersetzt wurde.

Vor allem wegen der Verzögerungen bei der Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen wurden die Kommunalwahlen in Bosnien bereits dreimal verschoben - zunächst auf November 1996, dann auf das Frühjahr 1997 und zuletzt auf Herbst 1997.

Nach einem eher langsamen Start stößt die OSZE auch bei der Implementierung der Rüstungskontrollbestimmungen der Dayton-Übereinkommen auf Schwierigkeiten. Der Datenaustausch über die Waffenbestände erfolgte nur verspätet und zudem unvollständig. Einzelne Bosnier, die derzeit Waffen und militärische Ausbildung von Seiten der USA erhalten, sowie einige bosnische Serben haben bereits erklärt, sie freuten sich auf die Wiederaufnahme der dann entscheidenden militärischen Auseinandersetzungen. Das Problem der Kriegsverbrechen in Bosnien bleibt weitgehend ungelöst, und die Hilfe zum wirtschaftlichen Wiederaufbau verzögert sich aufgrund der nur sehr langsamen Fortschritte bei der Repatriierung sowie politischer Widerstände, in erster Linie seitens der bosnischen Serben. Es läuft nicht gut in Bosnien. Anlässlich seines Besuches in Washington und

¹ Commission on Security and Cooperation in Europe, The September 1996 Elections in Bosnia-Herzegovina, Washington, 26 September 1996.

anderen Hauptstädten im März 1997 warnte Präsident Izetbegovic vor den Folgen des zögerlichen Fortschritts.

Anfang März legten einige Kongreß-Mitglieder eine Resolution vor, in der sie den Rückzug der amerikanischen Streitkräfte aus Bosnien im Laufe des Jahres 1997 forderten, was Verteidigungsminister William Cohen dazu veranlaßte, zu betonen, daß alle US-Streitkräfte in der Tat bis Mitte 1998, allerdings nicht früher, abgezogen würden. Der britische Außenminister Malcolm Rifkind wiederholte daraufhin, was er von Beginn des NATO-Engagements in Bosnien an gesagt hatte: Wenn die US-Streitkräfte abgezogen würden, würden die europäischen NATO-Verbände Bosnien am selben Tag verlassen.

Ganz offensichtlich gibt es im Verlaufe des bosnischen Friedensprozesses noch sehr ernsthafte Schwierigkeiten. Ein erhebliches Risiko liegt darin, daß die US-Administration sich schrittweise von ihrer führenden Verantwortung für den Friedensprozeß zurückzieht und auf der Suche nach einem Sündenbock auf die OSZE weist - so wie die Vereinten Nationen als Sündenbock für die Fehler der Vereinigten Staaten in Somalia und auch für die Zeit, als die USA von einem militärischen Einsatz in Bosnien noch absahen, herhalten mußten.

Im Augenblick aber sind die Vereinigten Staaten in Bosnien noch engagiert und finden im Verein mit anderen Teilnehmerstaaten immer neue und schwierige Aufgaben für die OSZE: Im Dezember 1996 und im Januar 1997 wurden OSZE-Missionen nach Belgrad geschickt, um den serbischen Präsidenten Milosevic dazu zu bringen, seine Versuche, die Ergebnisse der Kommunalwahlen zu fälschen, rückgängig zu machen. Nach wochenlangen mutigen öffentlichen Demonstrationen Belgrader Bürger hatte die Mission auch einigen Erfolg. Im März 1997 unterstützten die USA eine neue OSZE-Mission, die parallel zu einer UN-Peacekeeping-Mission nach Albanien entsandt wurde. Ihre Hauptaufgabe bestand in der Einsetzung einer Übergangsregierung und der Vorbereitung landesweiter Wahlen.

Die OSZE-Operation in Bosnien und wahrscheinlich auch die in Albanien sind bei weitem größer als die kleinen Konfliktverhütungs-Teams, auf die sich die OSZE konzentriert hat, nachdem ihre anfänglichen Versuche im Jahre 1991, echte Fortschritte bei der Beendigung der Kämpfe zwischen Kroaten und Serben zu erzielen, gescheitert waren. Es ist kaum anzunehmen, daß die OSZE größere Aufgaben als diese übernimmt. Im Klartext: Der Erfolg dieser Missionen wird überaus wichtig für ihre eigene Zukunft und für ihren zukünftigen Ruf sein.

Im Rahmen ihrer alltäglichen organisatorischen Grundlagen macht die OSZE - mit Unterstützung der USA - einige Fortschritte. Der Haushalt betrug Anfang 1997 rund 140 Millionen US-Dollar und damit doppelt soviel

wie im Vorjahr. Das ständige Personal stieg auf 124 Mitarbeiter gegenüber einer Handvoll im Jahre 1994. Die Beschlußfassung im Ständigen Rat ist effektiver geworden, ohne dabei die Regierung irgendeines Teilnehmerstaates vor den Kopf zu stoßen. Ständige Arbeitsgruppen, die sich mit den unterschiedlichsten Themen befassen, haben es den jungen Demokratien im Osten ermöglicht, Gehör und wertvollen Rat auf Gebieten, die für sie von Interesse sind, zu finden.

Negativ zu bewerten ist allerdings, daß die Unterstützung der USA für die Kritik der OSZE an der unzureichenden Einhaltung der Menschenrechte in einigen dieser Staaten etwas zurückhaltender ausfiel als in der Vergangenheit und häufiger Erwägungen bilateraler politischer Beziehungen untergeordnet wurde. Herausragendes Beispiel dafür ist die - mit Rückendeckung durch die USA - konstruktive Arbeit der OSZE in Tschetschenien, bei der sie sich bewußt mit öffentlicher Kritik am ungeheuerlichen Vorgehen Rußlands zurückhielt. Erst die Geschichte wird zeigen, ob sich hier ein angemessenes Gleichgewicht finden läßt. Im personellen Bereich ging die Ära hoher amerikanischer Beamter, die mit Einblick in die Zusammenhänge und versiert in der Institutionenbildung so viel zur OSZE beigetragen haben, mit dem bevorstehenden Ausscheiden von John Kornblum aus dem State Department zu Ende. Probleme in den Beziehungen zur NATO haben sich im Zuge des bosnischen Experiments zwar verringert, dennoch existieren sie nach wie vor ebenso wie in den Beziehungen der OSZE zur EU, zur WEU und zum Europarat.

Obwohl die Existenz der OSZE und ihre Aktivitäten von der amerikanischen öffentlichen und politischen Meinung nach wie vor kaum wahrgenommen werden, steigt unter den US-amerikanischen Politikern das Bewußtsein für die wachsende Bedeutung und die zunehmenden Handlungsmöglichkeiten der OSZE. Einen vollen Erfolg in Bosnien zu erzielen, würde wahrscheinlich die Kapazitäten auch einer wesentlich stärkeren Organisation übersteigen; aber auch nur ein bescheidener Erfolg ist dem Ruf und der Unterstützung der OSZE förderlich. In der Praxis stellt sich die Frage, ob die Vereinigten Staaten, die die OSZE mit immer neuen Aufgaben überhäufen, in den kommenden Jahren bereit sein werden, die zusätzliche Ausstattung der OSZE mit menschlichen und finanziellen Ressourcen, die sie zur Erfüllung dieser neuen Funktionen benötigt, zu unterstützen.