

Heinrich Schneider

## Das "Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" - Eine unendliche Geschichte?

*Das "Sicherheitsmodell" auf dem Gipfel von Lissabon: ein mageres Zwischenergebnis?*

Im OSZE-Jahrbuch 1996 haben Benedikt von Tscharnier und Linus von Castelmur über die Arbeiten der OSZE an einem "gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert" in der Zeit vom Budapester Gipfel im Dezember 1994 bis zum Juni 1996 berichtet und einen Ausblick auf die mutmaßliche Behandlung des Themas im Rahmen des Lissabonner Gipfels 1996 gegeben.<sup>1</sup> Am Ende ihres Beitrags stellten die Autoren fest, "daß die Diskussion über ein Sicherheitsmodell einen längerfristigen Prozeß darstellt, der weit über das Gipfeltreffen von Lissabon dauern wird" sowie daß man kaum einen "großen Wurf" erwarten könne.<sup>2</sup> Die Prognose hat sich als richtig erwiesen. Bemerkenswert ist dies vor allem aus zwei Gründen:

Erstens erscheint nämlich, abgesehen von der "Gipfelerklärung", die wie ihre Vorgänger auf viele Einzelthemen eher allgemein und deklarativ eingeht, die diesbezügliche "Erklärung von Lissabon" als der einzige substantielle Beschlußtext, auf den die Staats- und Regierungschefs sich einigen konnten. Man könnte daher meinen, es handle sich schlichtweg um das wichtigste Gipfelresultat.<sup>3</sup> Demgemäß müßte es besondere Aufmerksamkeit finden.

Zweitens aber waren ja die Initiatoren dieses Vorhabens ursprünglich davon ausgegangen, daß im Laufe der zwei Jahre zwischen dem Budapester und

---

<sup>1</sup> Benedikt von Tscharnier/Linus von Castelmur, Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ISFH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 237-251. Der zugrundeliegende Gipfelbeschlußtext (Kapitel VII der "Beschlüsse von Budapest") in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/ISFH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 467.

<sup>2</sup> Von Tscharnier/von Castelmur, a.a.O. (Anm. 1), S. 251.

<sup>3</sup> Das Schlußdokument des Helsinki-Gipfels 1992 besteht aus der "Gipfelerklärung" sowie aus den "Beschlüssen von Helsinki", die sich in zwölf thematische Kapitel gliedern. Das Schlußdokument des Budapester Gipfels besteht außer der "Gipfelerklärung" aus zwei weiteren Erklärungen sowie aus den immerhin zehn thematische Kapitel umfassenden "Beschlüssen von Budapest". Das Schlußdokument des Lissabonner Gipfels besteht, wie angedeutet, aus der "Gipfelerklärung" und aus der Erklärung zum Sicherheitsmodell, außerdem lediglich aus Anhängen und einer Anlage. Siehe die Textwiedergabe in diesem Jahrbuch, Lissabonner Dokument 1996, S. 453-483.

dem Lissabonner Gipfel ein substantielles, gewisse Festschreibungen ermöglichendes Ergebnis erarbeitet werden sollte. So liest man denn auch in der "Gipfelerklärung von Budapest" die Aussage: "Die Ergebnisse der Diskussion über ein solches Sicherheitsmodell werden auf unserem nächsten Gipfeltreffen in Lissabon 1996 vorgelegt."<sup>4</sup>

So klingt es nicht gerade überwältigend, wenn in der "Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert" der Stand der Dinge wie folgt umschrieben wird: "Unsere Arbeit am Sicherheitsmodell macht Fortschritte und wird tatkräftig fortgesetzt. Wir weisen unsere Vertreter an, mit Nachdruck am Sicherheitsmodell zu arbeiten, und ersuchen den Amtierenden Vorsitzenden, dem nächsten Treffen des Ministerrats in Kopenhagen Bericht zu erstatten."<sup>5</sup>

Kreißten Berge, ohne daß mehr als ein Mäuslein geboren wurde? Hat die OSZE überhaupt ihre konzeptionellen Fähigkeiten erschöpft oder überfordert? Oder waren einfach die Situationsbedingungen gegen Jahresende 1996 zu ungünstig, als daß ein markanteres Ergebnis erzielbar gewesen wäre - angesichts der von Vizepräsident Al Gore (USA), Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin (Russische Föderation) und anderen Gipfelteilnehmern offen ausgetragenen Kontroverse um die NATO-Osterweiterung? Sollte dies der Fall gewesen sein, dann wäre es immerhin vorstellbar, daß mit der Vereinbarung der "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit" zwischen der NATO und der Russischen Föderation ein Hemmnis für das zügige Voranbringen des "Sicherheitsmodells" beseitigt wurde. Dies gilt um so mehr, als eben diese Grundakte auch ein Bekenntnis zur Stärkung der OSZE, zu ihrer Schlüsselrolle für Frieden und Sicherheit in Europa und an mehreren Stellen eine positive Bezugnahme auf die Arbeit der OSZE am Sicherheitsmodell enthält.<sup>6</sup>

Will man das beurteilen, dann empfiehlt es sich, die Auseinandersetzungen um das "Sicherheitsmodell" nicht nur mit Blick auf ihren direkten Ablauf zu referieren, sondern in ihrem politischen Kontext zu betrachten.

---

<sup>4</sup> Budapest Document 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 438-485, hier S. 442 (in Abschnitt 13 der Gipfelerklärung). Die Formulierung des Kapitels VII der "Beschlüsse von Budapest" deutet schon etwas prägnanter an, daß man eher mit Zwischenresultaten rechnete; dort ist von den "bis dahin zur Verfügung stehenden Ergebnisse(n)" die Rede; vgl. ebenda, S. 467.

<sup>5</sup> "Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert", in: Lissabonner Dokument 1996, a.a.O. (Anm. 3), S. 461-465, hier Abschnitt 11 der insgesamt zwölf Abschnitte umfassenden "Erklärung", S. 465.

<sup>6</sup> Text der "Grundakte" in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453, vgl. insbes. S. 450 und S. 452.

*Voraussetzungen und Interessenlagen im Kontext der "Sicherheitsmodell"-  
Diskussion*

Der Budapester Gipfelbeschluss über die Einleitung einer "breit angelegten und umfassenden Diskussion über alle Aspekte der Sicherheit (...) mit dem Ziel, ein Konzept für die Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert auszuarbeiten" und darüber im Rahmen des Ministerratstreffens gegen Ende 1995 zu sprechen sowie Ergebnisse dem Gipfel von 1996 zu unterbreiten, ging auf eine russische Initiative zurück, war in der endgültigen Textgestaltung ein Kompromiß - und zugleich eine Art Trostpreis für Boris Jelzin, der allerdings in der Folge an Kurswert verlor. Dies bedarf einer Erläuterung.<sup>7</sup>

Vor dem Budapester Gipfel hatte Rußland eine schon vor der Wende wiederholt von der Moskauer Politik ins Spiel gebrachte Idee erneut lanciert: In der Periode des Kalten Krieges hatte die Sowjetunion sich immer wieder für ein gesamteuropäisches System Kollektiver Sicherheit eingesetzt, das die Spaltung des Kontinents in "zwei Militärblöcke" überwinden sollte. Seinerzeit konnte sich der Westen für diese Idee aus einer ganzen Reihe von Gründen nicht erwärmen. Inzwischen sah es aber so aus, als ob die KSZE als Ausgangsbasis für eine entsprechende Entwicklung der Sicherheitsarchitektur genutzt werden könnte. Schon im Frühjahr 1994 gab es aus russischem Munde die Forderung, die KSZE müsse "in eine mit Autorität versehene umfassende politische Struktur" umgewandelt werden, und "unter der Ägide der KSZE" gelte es, ein "blockfreies System europäischer Sicherheit" zu entwickeln.<sup>8</sup> Fügte man die verschiedenen Aussagen zu einem Mosaik zusammen, dann ergab sich folgendes Konzept:

- Die KSZE sollte zu einer echten Organisation, also zur "OSZE", umgestaltet werden, mit einer völkerrechtlichen Vertragsgrundlage, d.h. mit einklagbar fixierten Rechten und Pflichten der Mitglieder sowie der Organe, die ihrerseits über qualifizierte Entscheidungsbefugnisse verfügen sollten. Insbesondere sollte ein "Exekutivrat" errichtet werden, mit ständigen und nichtständigen Mitgliedern, in gewisser Weise dem Sicherheitsrat der UNO vergleichbar (Kritiker des Konzepts verwendeten damals überhaupt gern den Ausdruck "Euro-UNO").
- Außerdem wurde der Gedanke ins Spiel gebracht, daß der Nordatlantische Kooperationsrat zum sicherheitspolitischen Instrument oder Pendant dieser OSZE werden könnte; die NATO selbst sollte gewissermaßen

---

<sup>7</sup> Auf einige der hier erwähnten Umstände hat der Verfasser schon in seinem Beitrag im ersten OSZE-Jahrbuch andeutungsweise hingewiesen; siehe Heinrich Schneider, Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 411-426, hier S. 414f.

<sup>8</sup> Belege ebenda, S. 415.

der Zweieinigkeit OSZE/NAKR ähnlich untergeordnet werden, wie die WEU in den Augen mancher EU-Mitglieder der Zweieinigkeit von EU/EG.

Anscheinend hoffte man in Rußland, solche Vorstellungen würden bei zumindest einigen nicht einflußlosen Teilnehmerstaaten positive Resonanz finden. Frankreich hatte schon seit langem etwas für die Verrechtlichung der KSZE übrig - schon seitdem Präsident Mitterrand die Idee einer gesamt-europäischen Konföderation ins Spiel gebracht hatte. In Bonn hatte man ebenfalls Sympathien für eine den Moskauer Vorstellungen nicht ganz unähnliche Architekturkonzeption bekundet: "Wir wollen schrittweise eine überwölbende KSZE-Sicherheitsstruktur in Europa aufbauen, die sich über die noch geraume Zeit bestehenden Bündnisse spannt und in die die Bündnisse integriert werden, in der sie schließlich aufgehen können"; letztlich sei es Sache der Allianzen, "sich in ihrer militärischen Funktion immer mehr überflüssig zu machen und zu Faktoren kooperativer Sicherheit zu werden"; so immerhin der Originalton von Außenminister Hans-Dietrich Genscher<sup>9</sup> - freilich noch zu einer Zeit, da sich die Bundesrepublik um die Zustimmung der Moskauer Führung zur NATO-Zugehörigkeit eines geeinten Deutschlands bemühen mußte. Als in Helsinki 1992 erstmals über die Ausarbeitung eines "Verhaltenskodex" gesprochen wurde, sprachen sich bereits zwölf Teilnehmerstaaten (einschließlich Deutschlands und Rußlands) dafür aus, diesen eventuell später zu einem KSZE-Sicherheitsvertrag auszugestalten.<sup>10</sup> Noch im Mai 1994 hatten die Außenminister Deutschlands

<sup>9</sup> Zit. nach: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. März 1990, S. 2.

<sup>10</sup> Siehe die etwas verklausulierte "Initiativentscheidung", an das "Verhaltenskodex"-Projekt heranzugehen, in Abschnitt 22 der Gipfelerklärung von Helsinki. Der "Verhaltenskodex" wurde dann vom nächstfolgenden Gipfel 1994 als Kapitel IV der "Beschlüsse von Budapest" angenommen; siehe OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 454ff. Dazu auch Klaus Achmann, Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente, in: ebenda, S. 307-320, insbes. S. 308ff., ferner Ortwin Hennig, Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 289-307, sowie Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet, in: ebenda, S. 309-318.

Besonders bedeutsam sind im hier betrachteten Zusammenhang u.a. folgende Bestandteile des "Verhaltenskodex":

- die Bekräftigung der Entschlossenheit zum solidarischen Handeln, wenn KSZE-Normen und -Verpflichtungen verletzt werden (Teil I Ziff. 5),
- die Zusage der sofortigen Konsultationsbereitschaft mit einem Teilnehmerstaat, der im Verteidigungsfall Beistand sucht, und zur gemeinsamen Erwägung eventuell erforderlicher gemeinsamer Aktionen (ebenda),
- die Verpflichtung zur Nichtunterstützung von Staaten, die gegen das Gewaltverbot oder gegen andere UN-Bestimmungen bzw. gegen eines der Prinzipien des Helsinki-Dekalogs verstoßen (Teil II Ziff. 8).

Diese Bestimmungen kann man, obschon sie lediglich politisch bindenden Charakter haben, als die Basis oder die Vorstufe eines Systems der Sicherheitssolidarität betrachten. Ihre Überführung auf die Ebene völkrechtlicher Verpflichtung käme den hier referierten

und der Niederlande Vorschläge für Budapest unterbreitet, die unter den Leitgedanken "Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit im KSZE-Gebiet" und "Stärkung der operativen Fähigkeiten der KSZE" standen und auf eine Art Subsidiaritätsregel für das Verhältnis von KSZE und UNO bei der Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung hinausliefen.<sup>11</sup> Angesichts des unbestrittenen Kompetenzmonopols des UNO-Sicherheitsrats zur Verhängung von Zwangsmaßnahmen der Staatengemeinschaft gegen Friedensbrecher war das ein ziemlich weitgehendes Projekt des Ausbaus der OSZE zu einer regionalen Kollektivsicherheitsorganisation.

Es gibt vertrauenswürdige Hinweise darauf, daß auch die russischen Vorstellungen über einen "Exekutivrat" von deutscher Seite positiv kommentiert wurden. Dies alles schien in Moskau den Eindruck erweckt zu haben, eine Politik der Umgestaltung der KSZE zu einer rechtlich fundierten und mit Elementen regionaler Kollektivsicherheit ausgestatteten OSZE sei zumindest nicht chancenlos - und zugleich könne diese Politik die Aussicht auf eine "gesamteuropäische" Alternative zu einer NATO-Osterweiterung eröffnen, die die Dominanz der NATO im gesamteuropäischen Kräftefeld ausbauen würde.<sup>12</sup>

Aber im Sommer und Herbst 1994 spitzte sich die Konstellation zu: Washington gab die bis dahin eher zurückhaltende Position in der Frage der NATO-Erweiterung auf (so daß kurz vor dem Budapester Gipfel der NATO-Rat proklamierte, es werde nunmehr "das Wie der NATO-Erweiterung" zu prüfen sein, nicht mehr das "Ob"); die Vorstellungen Rußlands erwiesen sich - trotz mancher vorher übermittelter Sympathiebekundungen westlicher Teilnehmerstaaten - als ganz und gar nicht konsensfähig, und überdies stellten sich auch die Verhandlungen über die Bedingungen für KSZE-Friedenserhaltungsoperationen (immerhin ein wesentliches Element des in Aussicht genommenen regionalen Sicherheitssystems) als höchst komplex und doppelbödig heraus (weil Rußland im östlichen Teil der KSZE-Region dafür "grünes Licht" lieber für eigene Zuständigkeiten, etwa im Rahmen der

---

(seinerzeit nicht nur russischen) Vorstellungen zur OSZE als einer echten regionalen Sicherheitsorganisation recht nahe.

<sup>11</sup> Text der sog. Kinkel-Kooijmans-Initiative vom Mai 1994 in: Europa-Archiv 1994, S. D 440ff., dort S. D 437ff. der Text der Erläuterungsrede von Bundesminister Klaus Kinkel vor der KSZE in Wien. Unter dem Motto "KSZE zuerst" sollte im Fall von Spannungen und Streitigkeiten zunächst die KSZE um deren Bewältigung bemüht sein; erst wenn das nicht zum Erfolg führt, wäre der Sicherheitsrat damit zu befassen, und dies sollte auch ohne die Zustimmung der in den Konflikt verwickelten Staaten möglich sein; die KSZE-Staaten sollten dem Sicherheitsrat auch Vorschläge zur Konfliktregelung unterbreiten können - einschließlich der Betrauung der KSZE mit der Durchführung entsprechender Maßnahmen oder der Ermächtigung der KSZE, selbst solche Maßnahmen zu beschließen.

<sup>12</sup> Zu einigen mutmaßlich zu dieser Einschätzung veranlassenden Umständen vgl. Schneider, a.a.O. (Anm. 7), S. 415.

GUS, erhalten wollte).<sup>13</sup> So war die Dramatik des Budapester Gipfels vorprogrammiert: Boris Jelzin setzte sich nochmals mit Leidenschaft für sein Konzept der OSZE ein - aber inzwischen hatte er dessen Aussichtslosigkeit wohl längst erkannt.

Erst wenn man sich dies alles vergegenwärtigt, kann man ermessen, was es bedeutet, daß man in Budapest erstens zwar die Umbenennung der KSZE in "OSZE" beschloß - aber zugleich die Feststellung traf: "Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen"<sup>14</sup> - und daß man zweitens den Beschluß faßte, die Diskussion über ein "Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" einzuleiten.

Hinter diesem Kompromiß standen unterschiedliche Überlegungen. Zum einen ist es eine bewährte KSZE/OSZE-Verfahrensweise, bestimmte Vorschläge, wenn sie sich als (noch) nicht konsensfähig erweisen, nicht etwa ein für allemal als erledigt zu betrachten, sondern weiterhin für sie zu werben. Dies bedeutet nicht, daß man das nächste oder übernächste Mal mit ihrer Annahme rechnen kann - aber hin und wieder hat sich das doch so ergeben. Möglicherweise hegte man in Moskau (und vielleicht auch anderswo) entsprechende Hoffnungen. Sodann hatten etliche Beteiligte nicht nur zum Termin des Budapester Gipfeltreffens, sondern auch noch für eine gewisse Folgezeit gute Gründe, eine Festlegung zu vermeiden, solange verschiedene für die europäische Gesamtkonstellation wichtige Entscheidungen in Aussicht standen, deren Resultate als folgenreich für den Fortgang der OSZE gelten konnten.<sup>15</sup> Und überdies gab es wohl in etlichen westlichen Hauptstädten die Absicht, Boris Jelzin nicht einfach mit leeren Händen nach Rußland zurückreisen zu lassen, sowohl im Hinblick auf die dortige innenpolitische Situation als auch angesichts der massiven russischen Affekte gegenüber der NATO-Osterweiterung. Das hieß: Zwar sind wir, die Teilnehmerstaaten, derzeit außerstande oder nicht willens, eine Weichenstellung in die von Rußland massiv gewünschte und von einigen anderen immerhin als erwägenswert betrachtete Richtung vorzunehmen - aber noch ist nicht aller Tage Abend, und wir wollen die Sache zunächst einmal in Ruhe prüfen. Freilich: Welche Sache? Die Umformung der umbenannten KSZE/OSZE in eine Euro-UNO? Ihre Aufwertung zur Trägerin der Hauptverantwortung für die Sicherheit Europas?

---

<sup>13</sup> Vgl. ebenda, S. 418ff.

<sup>14</sup> Siehe einerseits die Gipfelerklärung von Budapest, Ziff. 3 (siehe OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 439) sowie die Beschlüsse von Budapest, Kapitel I Ziff. 1 (ebenda, S. 446), andererseits die Beschlüsse von Budapest, Kapitel I Ziff. 29 (ebenda, S. 449).

<sup>15</sup> Benedikt von Tscharnier und Linus von Castelmur verwiesen in diesem Zusammenhang auf die damals bevorstehende russische Präsidentenwahl, auf die ambivalente Situation in Bosnien und auf die Problematik der NATO-Osterweiterung; siehe den in Anm. 1 erwähnten Beitrag, hier S. 250.

Eben davor scheuten ja die Skeptiker zurück. Sie wollten sich schon, was die Diskussionsgegenstände und -vorlagen betraf, nicht auf ein klar umschriebenes Projekt einlassen. Insofern ist bereits die Einführung des Begriffs "Sicherheitsmodell" aufschlußreich:

Es war ja vordem üblich, mit anderen Begriffen zu operieren, wie etwa "Sicherheitsarchitektur", "Sicherheitssystem", "Sicherheitsorganisation" und dergleichen. Ihnen gegenüber weist der Ausdruck "Modell" in Sprachen wie dem Englischen oder dem Deutschen einige unterschiedliche Bedeutungsakzente auf: Er verweist nicht auf die Realität, sondern auf die Sphäre von Vorstellungen. Ein Modell ist, einer verbreiteten Verwendungsweise des Ausdrucks gemäß, ein Konstrukt, ein Leitbild - aber (noch) nicht dessen Umsetzung in die verbindliche Wirklichkeit, also zum Beispiel (noch) kein Gefüge von Institutionen und Mechanismen; wenngleich die Beschäftigung des Modellbildens zu wirklichen Strukturen führen kann.<sup>16</sup> Aber gegenüber Termini wie "Sicherheitsorganisation", "Sicherheitssystem", "Sicherheitsordnung" o.ä. schwingt im Ausdruck "Sicherheitsmodell" das Moment einer Distanznahme gegenüber der Vorstellung von etwas verbindlich Aufgegebenem, Seinsollenden mit.<sup>17</sup> Andererseits wird der Modellbegriff im sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch aber auch im Sinne einer vereinfachend nachkonstruierten Darstellung der Realität, wie sie ist, gebraucht, also ohne daß ein präskriptiver Sinngehalt mitschwingt,<sup>18</sup> so daß unter einem "Sicherheitsmodell" auch das vereinfachte Bild des bestehenden Arrangements, d.h. des strukturellen und inter-institutionellen Status quo verstanden werden kann.

Solange der Ausdruck "Sicherheitsmodell" noch keine spezifische Prägung durch einen prägnanten Gebrauch im politischen oder wissenschaftlichen Diskurs gefunden hat, ist er also mehrdeutig und in eigentümlicher Weise unverbindlich. Insofern ist schon die Gegenstandsbezeichnung des Diskussionsvorhabens Ausdruck eines Entschlusses, das Themen- und Problemfeld in gewisser Weise offen und unbestimmt zu halten.<sup>19</sup> In ähnlicher Weise ist

---

<sup>16</sup> Im Englischen bedeutet das Zeitwort "to model" u.U. auch "to lead the way", "to set the pace".

<sup>17</sup> Laut Roget's Thesaurus kann bei der Verwendung des Wortes "model" auch die Bedeutung "dummy" oder "mock up" ("Attrappe") mitschwingen.

<sup>18</sup> Vgl. z.B. den Abschnitt "Der Modellbegriff" in: Jürgen Kromphardt, Wirtschaftswissenschaft II: Methoden und Theorienbildung in der Volkswirtschaftslehre, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Neuausg. Stuttgart, Tübingen und Göttingen 1988, S. 904ff., hier S. 906; Ralf Borchard/Ulrich Weihe, Art. "Modell", in: Jürgen Kriz u.a. (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden, Bd. 2 des Lexikons der Politik (hrsgg. v. Dieter Nohlen), München 1994, S. 268ff.

<sup>19</sup> So spricht manches für die Annahme, daß der Terminus "Sicherheitsmodell" der antragstellenden Delegation Rußlands von anderen Delegationen nahegelegt wurde. Aus welchen Gründen die russische Diplomatie darauf einging, muß hier offen bleiben. Dem Verfasser dieses Beitrags wurde von kompetenter Seite (außerhalb der OSCE-Community) bedeutet, daß im Russischen der Modellbegriff nahezu synonym mit "Struktur" verwendet würde, so daß womöglich die hier im Text ange deuteten unterschwellig Nebenbedeutungen gar nicht

es aufschlußreich, wenn vor allem westliche Delegierte für die Arbeiten des Sicherheitsmodell-Ausschusses häufig den Ausdruck "Security Model Exercise" verwenden (da können Bedeutungen wie "Aufgabe", "Anstrengung" und "Denkarbeit" mitschwingen, aber u.U. auch Untertöne im Sinne von "Pflichtübung", "Etüde" oder dergleichen).

### *Der Gang der Diskussion bis zum Gipfel von Lissabon*

Wie sich die Arbeit am "Sicherheitsmodell" im Anschluß an den Budapester Beschluß entwickelte, ist im vorangehenden OSZE-Jahrbuch dargestellt worden. Es lohnt sich aber, festzuhalten, daß der überwiegende Teil der Arbeit im ganzen ersten Jahr - und noch ein erheblicher Teil des Diskussionsaufwandes danach - der Identifikation von Sicherheitsrisiken und Herausforderungen gewidmet war, mit zahlreichen Versionen eines entsprechenden Kataloges; und noch eines der beiden im späten Frühjahr 1997 im Rahmen der Arbeiten zum Sicherheitsmodell veranstalteten Seminare war dem Thema "Specific Risks and Challenges" gewidmet.<sup>20</sup>

Allerdings wandte sich der Anfang 1996 unter der Ägide des Ständigen Rates errichtete "Sicherheitsmodell-Ausschuß" zunehmend auch grundsätzlichen Fragen - insbesondere Strukturproblemen - zu, die sich darauf bezogen, wie man den verschiedenen Gefährdungen und Herausforderungen wirksam und konstruktiv begegnen könne.

Dafür hatte er allerdings vom Budapester Ministerratstreffen bestimmte Richtlinien erhalten:<sup>21</sup> Es gehe um "die Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitsraums, der auf der umfassenden und kooperativen Auffassung der OSZE von Sicherheit und ihrer Unteilbarkeit beruht", der "von Trennlinien frei" sein soll und in dem alle Teilnehmerstaaten "und die Organisationen,

---

bewußt wahrgenommen wurden. Hierfür spricht auch, daß nach Maßgabe der englischen Fassungen russischer Diskussionsbeiträge die Ausdrücke "Sicherheitssystem" und "Sicherheitsmodell" anscheinend geradewegs synonym verwendet wurden.

<sup>20</sup> Zum Thema "Risikokatalog" vgl. von Tscharner/von Castelmur, a.a.O. (Anm. 1), S. 241f. Im Vergleich zu dem dort auf S. 242 wiedergegebenen "Ausschnitt" aus der "Risikenliste" ist die Konzentration des vom 5. bis zum 7. Mai 1997 veranstalteten Seminars über spezifische Risiken und Herausforderungen auf die drei Schwerpunktthemen "Terrorismus", "Organisiertes Verbrechen" und "Drogenhandel" bemerkenswert. In der ersten Phase der Diskussionen war die Auflistung der Sicherheitsgefährdungen auch ein Gegenstand von Auseinandersetzungen über die inhaltlichen Hauptprobleme der Sicherheitsarchitektur-Kontroverse - so etwa, wenn die russische Delegation dafür plädierte, auch die unnötige Ausdehnung von Militärallianzen als eine Sicherheitsbedrohung in den Katalog aufzunehmen.

<sup>21</sup> Siehe Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 527-539, hier S. 534-538.

denen sie angehören", miteinander "auf konstruktive, einander ergänzende und (sich) gegenseitig stützende Art und Weise" zusammenarbeiten. Innerhalb der OSZE komme keinem Staat, keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten. Zugleich sollte "zu einer transparenten und demokratischen Entwicklung regionaler und transatlantischer Organisationen im Hinblick auf die Stärkung von Vertrauen, Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region" beigetragen werden. Jeder Staat ist aber berechtigt, "seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern."

Diese Formulierungen sind recht aufschlußreich: Die immer wieder vor allem von westlicher Seite betonte Ablehnung einer Hierarchie der Organisationen fand ihren Niederschlag (also das Nein zur Idee einer Überordnung der OSZE); der Text ließ sich auch als Zurückweisung russischer Ansprüche auf eine Hegemonialposition gegenüber dem "nahen Ausland" verstehen. Andererseits konnte Rußland ihn als ein Votum gegen eventuelle Ansprüche der NATO deuten, sozusagen als selbsternannte Stabilisierungsagentur eine gesamt-europäische Dominanzrolle zu spielen. Zugleich wurde die von etlichen Teilnehmerstaaten (vor allem von den NATO-Beitrittsinteressenten wie Polen) betonte These bekräftigt, das Sicherheitsmodell-Projekt dürfe nicht dazu benutzt werden, die Osterweiterung der nordatlantischen Allianz zu verzögern oder zu delegitimieren. (Sie konnten sich freilich darauf berufen, daß das Recht der Teilnehmerstaaten zur Wahl ihrer Sicherheitsarrangements seit langem zu den KSZE/OSZE-Prinzipien gehörte.)

Die Formel vom unteilbaren Sicherheitsraum ohne Trennlinien wurde unterschiedlich verstanden; Moskau stellte die Differenz zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern der NATO als eine problematische Trennlinie dar; die NATO sah das naturgemäß anders und verstand die Aussage über die konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Staaten und den Organisationen als eine Art Verpflichtung, einander zu akzeptieren und auf die Politik der Allianz nicht mit Kooperationsverweigerung zu reagieren. Freilich: Die Politik (auch die Erweiterungspolitik) muß "transparent" sein und den legitimen Sicherheitsinteressen aller Staaten Rechnung tragen. Keinerlei Rede war schließlich von irgendeiner neu zu schaffenden gesamt-europäischen Organisation oder von einem grundlegenden Qualitätswandel einer bestehenden; andererseits wurde derartiges auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Dies bedeutete im Grunde, daß Rußland zusammen mit der Minderheit der Gleichgesinnten die Auffassungen einer großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten mehr oder weniger akzeptierte; ob das aus Überzeugung oder nolens volens der Fall war, mag dahingestellt bleiben.

In den Monaten vor dem Lissabonner Gipfel wurden die Diskussionen intensiv weitergeführt; eine Art von Höhepunkt war eine Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses am 11. Oktober 1996. Die im Herbst 1996 von einigen wichtigen Beteiligten eingenommenen Positionen lassen sich (zum besseren Verständnis verknüpft mit gelegentlichen Rückerinnerungen an früher unterbreitete Beiträge) wie folgt skizzieren.

Für *Rußland* - dessen Positionsentwicklung in Anbetracht der interessanten Nuancierungen etwas ausführlicher referiert werden soll - plädierte Außenminister Jewgenij Primakow für ein "neues Sicherheitssystem". Das neue Sicherheitsmodell<sup>22</sup> sollte alle im Bereich der europäischen Sicherheit agierenden internationalen Organisationen irgendwie einschließen ("embody"). Die OSZE solle die zentrale und führende Rolle übernehmen, und so seien "neue Strukturen" nicht nötig; mehrmals verwendete der Minister die Formel "Kollektives Sicherheitssystem"; die Befugnisse der UNO sollten allerdings unangetastet bleiben.<sup>23</sup> Die russischen Wortmeldungen und Beiträge gaben allerdings - unter teilweiser Modifikation - auch Ideen wieder, die die Delegation schon früher vorgelegt hatte, so etwa den Vorschlag zur Ausarbeitung und Annahme einer "Europäischen Sicherheitscharta" als eines Grunddokuments des anzustrebenden Sicherheitssystems. Die Charta sollte offenbar nicht nur einen Kollektivsicherheitsvertrag darstellen, sondern auch eine Funktionsverteilung und Regeln für das Miteinander der verschiedenen europäischen und transatlantischen Sicherheitsorganisationen fixieren und jenen Staaten, die sich nicht auf Solidaritätszusagen auf Grund einer Bündniszugehörigkeit verlassen können, spezielle Sicherheitsgarantien geben.<sup>24</sup>

In späteren Beiträgen plädierte Rußland für eine in Lissabon zu verabschiedende "Deklaration", die den Start der Arbeit an einer "Vertragsgrundlage" für das neue Sicherheitssystem markieren sollte; der entsprechende Vertragsentwurf solle dem nächstfolgenden Gipfel (1998) vorgelegt werden und vor allem folgenden Leitlinien entsprechen:

- Kein Staat, keine Staatengruppe, keine Organisation soll irgendeine vorrangige Verantwortung für Frieden und Stabilität im OSZE-Raum in Anspruch nehmen oder Einflußsphären etablieren.
- Jene Staaten, die entsprechende Bedürfnisse haben, sollten durch ein Netzwerk bilateraler, multilateraler und gesamteuropäischer Abkommen

---

<sup>22</sup> Vgl. Anm. 19.

<sup>23</sup> Ansprache vor dem Ständigen Rat am 20. September 1996, Dokument REF.PC/ 587/96.

<sup>24</sup> Vgl. schon von Tscharner/von Castelmur, a.a.O. (Anm. 1), hier S. 247.

- und Arrangements Sicherheitsgarantien erhalten (natürlich nur, wenn sie die OSZE-Verpflichtungen übernehmen und insbesondere auf Grenzrevisionen ausdrücklich verzichten).
- Die Helsinki-Prinzipien sollten inhaltlich weiterentwickelt und vertraglich formalisiert werden. (Dies bezog sich wohl insbesondere auf das Verhältnis von "territorialer Integrität" und "Selbstbestimmung".)
  - Ein Netzwerk einander ergänzender Abkommen sollte die Koordination und Funktionsteilung zwischen der OSZE und anderen multinationalen Einrichtungen festlegen (hierbei erwähnt Rußland natürlich jeweils auch die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten); außerdem sollte die Verknüpfung mit und zwischen subregionalen Gruppierungen und Organisationen entwickelt werden (Euro-arktischer Barentsrat, Zentraleuropäische Initiative usf.).
  - Zusätzlich zu den bestehenden OSZE-Organen sollte ein "Beratender Ausschuß" (oder ein anderes Gremium mit begrenzter Mitgliederzahl) errichtet werden, der in Verbindung mit dringlichen Angelegenheiten den anderen Institutionen Empfehlungen unterbreiten kann.
  - 1997 oder 1998 sollen alle OSZE-Teilnehmerstaaten und alle wichtigen Organisationen und Institutionen, die mit der europäischen Sicherheit befaßt sind, zu einer "Gesamteuropäischen Konferenz" zusammentreten, offenbar mit dem Ziel, entsprechende Beschlüsse zu fassen.

Abermals im Herbst 1996 wurden diese Ideen sukzessive ergänzt und zum Teil modifiziert, u.a. wie folgt:

- Das sinnvolle Zusammenwirken der verschiedenen Organisationen und Institutionen soll durch Abkommen und "Memoranda on mutual understanding" erleichtert werden, die über gegenseitige Information und Konsultation auch gemeinsame Entscheidungen und Aktionen ermöglichen sollen.
- Gleichwohl sollte in Lissabon die Arbeit an einem rechtlichen Rahmen für das künftige europäische Sicherheitssystem eingeleitet werden; der entsprechende Vertrag solle zur Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes und zur Arbeitsteilung und Koordinierung zwischen den bestehenden Organisationen führen: Eine Hierarchie solle es nicht geben, aber ein rechtsverbindliches Regelwerk für die Zusammenarbeit. Die Arbeit daran solle einer Arbeitsgruppe des Ständigen Rates übertragen werden.
- Die ökonomische Dimension der Sicherheit sollte durch analoge Maßnahmen der Interaktionsförderung u.a. mit der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), der OECD, der Internationalen bzw. der Eu-

- ropäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie der Europäischen Investitionsbank einbezogen werden.
- Was die OSZE selbst betrifft, so sollten die Verrechtlichung des Status der OSZE und die Kodifizierung der in ihrem Rahmen angenommenen Prinzipien und Verpflichtungen formell in Aussicht genommen werden. Demgemäß soll das Generalsekretariat um einen "Juristischen Dienst" erweitert werden. In bezug auf das Organsystem der OSZE sollte auf den Hohen Rat verzichtet werden; der Ständige Rat soll erforderlichenfalls auch auf der Ebene der Vize-Außenminister oder der Politischen Direktoren tagen und Aufgaben an andere Institutionen oder Arbeitsgruppen delegieren können. Als engeres Gremium soll zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden und des Ständigen Rates ein "Sicherheitspolitischer Ausschuß" (Security Policy Committee) errichtet werden, der aus ständigen und aus jährlich wechselnden nicht-ständigen Mitgliedern besteht und Entscheidungen vorbereitet sowie Empfehlungen gibt. Die Modalitäten der Zusammensetzung sollen vom Ständigen Rat vereinbart werden. In einem späteren Beitrag ist statt dessen von einem "Ausschuß für Sicherheitsfragen des Amtierenden Vorsitzenden" die Rede; die "ständigen Mitglieder" sollten von Staaten mit einer besonderen Verantwortung für die europäische Situation gestellt werden; durch den Hinweis auf seine Funktion des Zuarbeitens wollte man offenbar Bedenken gegenüber der Ausschaltung der umfassenden Organe (insbesondere des Ständigen Rates) und damit gegenüber einer Relativierung des Konsensprinzips begegnen. Eine verstärkte Rolle sollte auch die Troika spielen. Zusätzlich sollten "Regionale Runde Tische" errichtet werden, also subregionale Konsultations- und Verhandlungsgremien, wie sie schon im Erarbeitungsprozeß des "Stabilitätspakts für Europa" eine Rolle gespielt hatten.
  - Das Mandat des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten sollte den Erfordernissen angepaßt werden; eigentlich wäre es wünschenswert, seinen Empfehlungen einen bindenden Charakter zu verleihen; da dies nicht konsensfähig ist, sollte sich der Ständige Rat regelmäßig mit seinen Empfehlungen und mit der Reaktion der Adressaten-Staaten befassen.
  - Was die Konfliktbewältigung betrifft, so wäre die Vereinbarung von Parametern und Leitlinien für Missionen und für die Nutzung von Konfliktbearbeitungsmechanismen wünschenswert. Die OSZE solle aber nicht eine Schiedsrichterrolle beanspruchen; an den UNO-Sicherheitsrat sollte sie nur mit Vorschlägen herantreten, wenn alle Anstrengungen zur friedlichen Streitregelung erfolglos geblieben wären, und auch dann müsse das Konsensprinzip gewahrt bleiben.

Die *NATO-Staaten* betonten die Ansicht, daß an den bestehenden Strukturen und Prinzipien der OSZE festgehalten werden sollte; konkrete Fortführungen sollten dem Grundsatz der Flexibilität entsprechen. Was das Zusammenwirken verschiedener Organisationen betrifft, so sei ein pragmatisches Vorankommen erstrebenswert, nicht aber eine scharf abgegrenzte Arbeitsteilung und die Etablierung von Hierarchien. Für die Interaktion und Kooperation zwischen Institutionen und Organisationen wie OSZE, NATO, EU, WEU, Europarat u.a. könnte das Sicherheitsmodell zur Erarbeitung von Regimeregeln (Prinzipien und Normen) hilfreich sein, aber nicht in Gestalt eines formellen Vertrages. Es wurde gewissermaßen die Idee eines "Code of Conduct" nicht nur für zwischenstaatliche (und innerstaatliche) Beziehungen propagiert, sondern auch für die zwischen internationalen Organisationen. Das von der Europäischen Union in diesem Sinn vorgelegte Projekt einer "Plattform für kooperative Sicherheit" werde befürwortet.

Was die eigene Rolle betrifft, so wurde auf den Kooperationsrat (NAKR) hingewiesen und auf die positive Würdigung der Führungsrolle der NATO durch dessen Mitglieder; außerdem auf die "Partnerschaft für den Frieden" und auf die IFOR. Mit Rußland - und ähnlich auch mit der Ukraine - strebe das Bündnis eine stabile und für alle Beteiligten nützliche Partnerschaft an.

Die *Europäische Union* betonte, wie übrigens auch die NATO, den Vorrang der Sorge für die Implementation bereits fixierter Prinzipien und Verpflichtungen; insbesondere sollte die Einhaltung der im Verhaltenskodex vereinbarten Verpflichtungen durch das Sicherheitsforum überwacht werden. Die Möglichkeit gemeinsamen Handelns der OSZE-Staaten bei Nichteinhaltung der OSZE-Verpflichtungen sollte besondere Aufmerksamkeit finden. Das Konzept "KSZE zuerst" (im Sinne der früher erwähnten Kinkel-Kooijmans-Initiative) wurde erneut ins Spiel gebracht. Was friedenserhaltende Operationen betrifft, so sollte die OSZE, falls die UNO nicht selbst agiert, keine Alleinzuständigkeit verlangen - aber die Verbindlichkeit aller einschlägigen UNO- und OSZE-Bestimmungen müsse für jeden entsprechenden Träger außer Zweifel stehen.<sup>25</sup>

Insbesondere aber hatte die EU schon im Frühjahr 1996 das bereits erwähnte Projekt einer "Plattform für kooperative Sicherheit" unterbreitet - und damit eine Alternative zum Konzept eines völkerrechtlich zu verankernden Kollektiven Sicherheitssystems.<sup>26</sup> Wie sich vor allem im Herbst zeigte, ging

---

<sup>25</sup> Damit wurde das bereits im Vorfeld von Budapest heftig erörterte "Third Party Peacekeeping" erneut thematisiert. Vgl. Schneider, a.a.O. (Anm. 7), hier S. 418f. und 420ff.

<sup>26</sup> Benedikt von Tscherner und Linus von Castelmur charakterisierten die "Plattform" in ihrem Beitrag im OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), hier S. 244, als "eine Mischung aus Statuten, 'Unternehmensleitbild' und konkretem Arbeitsprogramm". Die Hauptmerkmale waren aber (a) der lediglich politisch, nicht rechtlich bindende Charakter und (b) der Verzicht auf eine umfassende und führende Rolle der OSZE, die lediglich eine von mehreren sinnvoll zu kombinierenden Rollen im ganzen Stück spielen soll.

es ihr dabei insbesondere darum, daß die OSZE eine "Plattform" für die Kommunikation und Kooperation der Teilnehmerstaaten und der verschiedenen sicherheitspolitisch relevanten Organisationen anbieten soll.<sup>27</sup> Auch die EU plädierte in Verbindung damit für einen pragmatischen Ausbau der Kooperation verschiedener Organisationen und verband damit Hinweise auf das eigene beispielhafte Wirken (etwa auf den "Stabilitätspakt für Europa" und dessen Überantwortung an die OSZE,<sup>28</sup> auf die Euro-Mediterrane Partnerschaft und auf die bilateralen Stabilitätsförderungsabkommen, z.B. die "Europa-Abkommen" mit mittel- und osteuropäischen Ländern sowie die Partnerschaftsabkommen, z.B. mit Rußland).

Im Herbst wurden die Ideen über die Plattform als "zentrales politisches Element des Sicherheitsmodells" konkretisiert: Nicht nur die Staaten, sondern auch die einschlägigen Staatengruppierungen, Organisationen und Institutionen sollten die OSZE nutzen und sie bei den Bemühungen um das europäische Sicherheitsmanagement unterstützen. Hierzu sollte die OSZE einen Kodex von Verhaltensnormen auch für diese Gruppierungen und Akteure etablieren, zur Sicherstellung insbesondere

- des Respekts für OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen,
- der Transparenz in bezug auf die Struktur der Organisation und ihrer Fortentwicklung,
- der Freiwilligkeit der Zugehörigkeit,
- des Verzichts auf die Behinderung des "Wachstums" anderer Organisationen sowie
- des Verzichts darauf, über den Mitgliederkreis hinaus Einflußsphären zu etablieren.

Das Projekt würde sich dadurch realisieren lassen, daß Organisationen, die sich mit der "Plattform" assoziieren wollen, jeweils entsprechende Erklärungen abgeben, die auch die Bereitschaft zur Einhaltung der eben erwähnten Verpflichtungen sowie Zusagen über die eigenen Beiträge enthalten

---

<sup>27</sup> Der Terminus "Plattform" schillert daher, was seine Bedeutung betrifft: Einerseits ist er die Bezeichnung für ein zu erarbeitendes Dokument über die Fortführung des Prozesses der Förderung von Sicherheit und Zusammenarbeit und damit das Kennwort für die Antithese zur "Charta" ("platform" bedeutet im amerikanischen Sprachgebrauch übrigens auch "Wahlprogramm"!); Andererseits läßt der Ausdruck auch an ein Forum, an ein Podium denken, das für Diskussionen zur Verfügung steht.

<sup>28</sup> Vgl. Pál Dunay/Wolfgang Zellner, Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 319-333.

sollten, zu denen die betreffende Organisation oder Gruppierung bereit ist. Institutionell wäre die Schaffung von Verbindungsstellen, gemeinsamen Verfahrensregeln und Vorkehrungen für Missionen und dergleichen möglich. So würde neben der Verknüpfung auch eine Ermutigung und Unterstützung der verschiedenen Organisationen ermöglicht und das Aufkommen von Trennlinien verhindert.

Bemerkenswert waren im Herbst 1996 auch noch einige weitere Diskussionsbeiträge:

Der *deutsche* Außenminister Klaus Kinkel verwies in einer Ansprache vor dem Ständigen Rat positiv auf "interessante" Vorstellungen des Präsidenten der Französischen Republik, Jacques Chirac, zum Gedanken einer schrittweisen Überführung des OSZE-Normengefüges in geltendes Völkerrecht. Auch die Anregung des Amtierenden Vorsitzenden, des Schweizer Außenministers Flavio Cotti, einen "Beratenden Ausschuß" mit sieben ständigen und acht wechselnden Mitgliedern zu bilden, der den Amtierenden Vorsitz beraten und Vorschläge unterbreiten sollte, nannte Kinkel "außerordentlich interessant." In der erwähnten Sondersitzung des Sicherheitsmodell-Ausschusses deutete ein deutscher Sprecher auch Interesse an einer eventuellen Überprüfung und authentischen Interpretation der Helsinki-Prinzipien an - was einen Delegierten, der einen anderen EU- und NATO-Mitgliedstaat vertrat, alsbald zu einer kritischen Anmerkung veranlaßte.

Die *Schweiz* (die sozusagen als regulärer Teilnehmerstaat und als Vorsitzland eine besondere Rolle zu spielen hatte) unterbreitete eine ganze Liste möglicher Maßnahmen zur Kooperation zwischen internationalen Organisationen - von Ad-hoc-Verabredungen zu gemeinsamen Aktionen (unter Ausschluß von Hierarchien) über synergiefördernde Verfahrensregeln bis zu jährlichen Treffen, die von der OSZE arrangiert werden könnten. Außerdem regte die Schweiz als Einzelstaat eine OSZE-interne Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zu gegenseitiger Information und Konsultation vor allen eventuellen Änderungen der nationalen Sicherheitspolitik an, wobei die Anlässe (gemäß dem für die OSZE charakteristischen umfassenden Sicherheitsverständnis) nicht auf politisch-militärische Aspekte der Sicherheit beschränkt werden sollten.<sup>29</sup>

Die *Ukraine* nahm die Sicherheitsmodell-Diskussion zum Anlaß für die Aussage, daß man gegen die NATO-Erweiterung nichts einzuwenden habe, wenn sie schrittweise und transparent erfolge und nicht zu einer Stationierung von Nuklearwaffen auf dem Gebiet der neuen Mitglieder führe (der

---

<sup>29</sup> Die Realisierung dieses Gedankens würde einen ungemein weitgehenden Wandel der internationalen Beziehungskultur bewirken, da es kaum wichtige politische Entscheidungen gibt, die nicht irgendwie eine der Dimensionen der Sicherheit berühren, sei es die wirtschaftliche, politische, ökologische, soziale usw. Dies alles würde dann Gegenstand eines umfassenden Prozesses von Kommunikation und Konsultation werden.

Vorstoß von Belarus zugunsten einer kernwaffenfreien Zone vom Baltikum bis zum Schwarzen Meer werde unterstützt). Darüber hinaus warb die Ukraine für die Erarbeitung von Konzepten und Durchführungsvorkehrungen für OSZE-Friedenserhaltungsoperationen, einschließlich entsprechender Arrangements mit der NATO, der WEU und u.U. der Europäischen Union; eine wichtige Rolle könne die "Partnerschaft für den Frieden" spielen; allerdings sollten solche Operationen ausschließlich unter der Schirmherrschaft der OSZE stattfinden (die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten wurde nicht erwähnt).

Dies alles zeigt, daß in den Wochen und Monaten vor dem Gipfel von Lissabon eine spannende Verhandlungslage gegeben war:

*Rußland* kam in mancher Hinsicht westlichen Vorstellungen entgegen und bemühte sich, innerhalb des Rahmens der Budapester Ministerrats-Leitlinien zu bleiben. Zugleich versuchte es aber doch, wesentliche Elemente seiner Konzeption in verschiedenen Versionen im Spiel zu halten - etwa die zentrale Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur und die hierzu erforderliche strukturelle Stärkung (z.B. durch die Verrechtlichung) sowie die Idee eines dem UNO-Sicherheitsrat irgendwie ähnlichen engeren Organs - dessen Einführung durch Konzessionen in bezug auf seine Befugnisse (lediglich beratenden Charakters) betrieben wurde.

Die *NATO* beharrte im wesentlichen auf ihrer grundsätzlichen Position, ließ aber Flexibilität in bezug auf das von der EU lancierte "Plattform"-Projekt erkennen.

Die *Europäische Union* deutete stärker als die *NATO* eine gewisse Bereitschaft zu strukturellen "Fortschritten" an; das Projekt der "Plattform" wies einige ausgesprochen reizvolle Züge auf. Es versuchte nämlich, zwei Konzeptionen miteinander zu verbinden: zum einen die "westliche" Grundposition, nämlich das Nein zu einer "statischen" und "hierarchischen" Neukonstruktion einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung, und statt dessen das Ja zur pragmatischen Flexibilität, d.h. zur situationsgerechten Ad-hoc-Kooperation der existierenden Organisationen (eine solche Konstellation von "Angebot" und "Nachfrage" begünstigt natürlich die Inhaber von politischer "Marktmacht", d.h. also hier insbesondere die *NATO*); zum anderen die Idee einer besonderen, herausgehobenen Rolle der OSZE, nämlich erstens vermöge ihrer besonderen Vorteilsposition und Funktion im Bereich der konsensualen Vorgabe von Regimebestimmungen (Prinzipien und Normen für einen Verhaltenskodex auch für internationale Organisationen), zweitens jedoch dadurch, daß sie die Schlüsselfunktion für das Arrangieren der Interaktion und Kooperation der anderen Organisationen wahrnehmen sollte durch die Bereitstellung der "Plattform" sowie als "Gastgeberin" und Koordinationsstelle.

Das heißt: Was das Erscheinungsbild betrifft, so sah das "Plattform"-Projekt für die OSZE eine Zentralposition im inter-institutionellen Netzwerk vor - und dies sah nach einem Entgegenkommen gegenüber russischen Intentionen aus. Andererseits läge in der Perspektive eines "realistisch" kalkulierten Kräfteverhältnisses die politische Macht aber auch dann nach wie vor eher bei der NATO (und in gewissem Sinne auch bei der Europäischen Union selbst), weil die operative Schwäche der OSZE durch die Realisierung dieses Projekts nicht per se überwunden würde, sowohl auf Grund dessen, daß sie nicht über massivere Sanktionsmittel verfügt, wie auf Grund der Fortgeltung des Konsensprinzips.<sup>30</sup>

Über mögliche Hintergründe dieser Verhandlungslage läßt sich ausgiebig spekulieren; etwa darüber, ob man mit verteilten Rollen gespielt hat, als manche einflußreiche EU-Mitgliedstaaten die Bereitschaft erkennen ließen, einer Verrechtlichung bestimmter Elemente des OSZE-Systems näherzutreten; oder darüber, welche Absichten mit den erwähnten Andeutungen einiger wichtiger Akteure verbunden waren, russischen Vorstellungen zur Einführung eines "engeren" ("closed ended") Beschlußvorbereitungsgremiums näherzutreten oder sie zumindest interessant zu finden. Denkbar ist beispielsweise die Möglichkeit, daß eine gewisse Umgestaltung der OSZE - und insbesondere ihres Erscheinungsbildes (im angedeuteten Sinn) - als ein "bargaining chip" in der Auseinandersetzung über die NATO-Erweiterung hätte fungieren können oder sollen, und zwar so, daß russischen Bedenken (parlamentarisch und anders artikulierten) über diese Erweiterung durch demonstrative Konzessionen in bezug auf russische Vorstellungen zum Sicherheitsmodell und zur Position der OSZE im Rahmen dieses Modells begegnet werden mochte. Andererseits war abzusehen, daß die Idee eines auch nur beratenden Organs, in dem nicht alle Teilnehmerstaaten vertreten sind, insbesondere auf das unnachgiebige Nein zahlreicher kleinerer Delegationen (und Hauptstädte) stoßen würde; es war also für jene Staaten, die der russischen Seite, etwa mit Blick auf die NATO-Erweiterungsprobleme, im Kontext der OSZE-Entwicklung Konzessionsbereitschaft demonstrieren wollten, absolut risikolos, dies in bezug auf die Schaffung eines solchen Organs zu tun.

---

<sup>30</sup> Daß sich ungeachtet der Konsensregel auch im Rahmen der KSZE/OSZE längst Tendenzen zur Wirksamkeit des "chernen Gesetzes der Oligarchie" geltend gemacht haben, ist seit längerem bekannt; es zeigte sich z.B. bei der Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen zur Befassung mit bestimmten Konflikten, zu denen der Vorsitz neben Vertretern unmittelbar betroffener und benachbarter Staaten so gut wie stets auch Vertreter der "Großen" einlädt. Ein Beispiel ist die "Minsker Konferenz" und deren Exekutivkomitee, die "Minsker Gruppe".

### *Die Erklärung von Lissabon*

Das auf den ersten Blick magere Erscheinungsbild des Lissabonner Beschlusses zum "Sicherheitsmodell" kommt nicht von ungefähr, wenn man die angedeutete Interessen- und Positionenkonstellation in Betracht zieht.

Eine ausführliche Interpretation des Texts<sup>31</sup> kann hier unterbleiben. Zahlreiche geläufige Bekenntnisse und Feststellungen werden bekräftigt und wiederholt. Die "zentrale Rolle" der OSZE "bei der Verwirklichung des (...) angestrebten gemeinsamen Sicherheitsraums" - "ohne Trennlinien (...) in dem alle Staaten gleichberechtigte Partner sind" - wird zwar betont. Aber zur Konkretisierung werden nur wenige neue Konzepte und Perspektiven entwickelt. Die zentralen Solidaritätselemente des "Verhaltenskodex" werden hervorgehoben;<sup>32</sup> die Transparenz aller Sicherheitsarrangements, das Prinzip der Berücksichtigung der Sicherheitsanliegen der anderen Staaten, die positive Bedeutung bilateraler oder regionaler Sicherheits- und Partnerschaftsbemühungen und viele andere Aussagen ähnlicher Art sind in diesem Dokument zusammengestellt.

Die Möglichkeit einer gemeinsamen Befassung des Sicherheitsrates im Falle der Erforderlichkeit von Maßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta wird zur Sprache gebracht - aber ohne die bereits in Budapest nicht konsensfähige Klausel, daß das auch ohne die Zustimmung der Konfliktparteien oder der Regelverletzer geschehen und mit konkreten Empfehlungen entsprechender Maßnahmen verbunden werden kann.

Allenfalls neu sind vor allem die folgenden Passagen im Katalog der künftigen Aufgaben des Sicherheitsmodell-Ausschusses:

- Für Fälle der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen sollen wirksamere Instrumente entwickelt werden.
- Die "Plattform für kooperative Sicherheit" soll Modalitäten für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Sicherheitsorganisationen festlegen.
- Die Chance einer Nutzung der OSZE-Instrumente zur Präventivdiplomatie und zur Konfliktverhütung soll durch geeignete Verbesserungsmaßnahmen erhöht werden.
- Die Ausarbeitung einer "Europäischen Sicherheitscharta" soll in Erwägung gezogen werden. (Welchen inhaltlichen und formalen Charakter diese Sicherheitscharta haben könnte, wird nicht angedeutet.)

---

<sup>31</sup> Vgl. Anm. 5.

<sup>32</sup> Ziff. 6 der Erklärung; vgl. Anm. 10.

### *Der Fortgang der Arbeiten*

Seit dem Lissabonner Gipfel ist die Diskussion im Sicherheitsmodell-Ausschuß weitergeführt worden.

Rußland hat als ein an der Schaffung der "Sicherheitscharta" besonders interessierter Staat die betreffende Aussage von Lissabon zum Anlaß genommen, seine diesbezüglichen Vorstellungen zu erläutern: Man solle das Projekt als einen umfassenden Entwicklungsprozeß verstehen (Rußland geht also in gewisser Weise auf die westliche Akzentuierung des dynamischen Charakters der Sicherheitsmodellbemühungen ein - gibt aber offenbar seine Finalitätsvorstellungen nicht auf). Die Charta solle auf dem "acquis" der gesamteuropäischen Sicherheitsregime aufbauen. Auf der Ebene der Prinzipien gelte es, den Helsinki-Dekalog an die neuen Probleme anzupassen und durch neue Festlegungen prinzipiellen Charakters zu ergänzen, u.a.

- durch den Grundsatz der Rücksichtnahme auf Sicherheitsinteressen solcher Staaten, die keiner Allianz angehören;
- durch eine präzisere Klärung des Verhältnisses der Prinzipien der territorialen Integrität und der nationalen Selbstbestimmung;
- durch eine Stärkung des Gewaltverbots, durch verstärkte Solidaritätszusagen an potentielle Aggressionsopfer oder Opfer anderer Verletzungen der Sicherheitscharta; überdies durch das Verbot des Einsatzes bestimmter Waffen.

Auf der Ebene der konkreten Aktionsvorkehrungen soll die Charta Bestimmungen über gesamteuropäische Arrangements für Friedenseinsätze enthalten (Richtlinien für die Tätigkeit von Missionen, für Aktivitäten der Präventivdiplomatie, der Konfliktprävention, des Krisenmanagements, des Peacekeeping und der Rehabilitationseinsätze nach der Beendigung von Konflikten). Ein Kapitel soll der Rüstungskontrolle und den VSBM gewidmet sein. Weitere Abschnitte sollen die wirtschaftliche, die soziale und die ökologische Dimension der Sicherheit behandeln. Ein weiteres Kapitel über die "menschliche Dimension" soll die Sicherheit der Menschen, die "demokratische Sicherheit" (ein vom Europarat eingeführter Begriff, der sich auf den Zusammenhang zwischen Sicherheit und politischer Ordnung bezieht) sowie die Minderheitenrechte betreffen, wobei interessanterweise auch von "kollektiven Rechten" die Rede ist.<sup>33</sup> Ein Charta-Teil über die Sicherheitszusammenarbeit zwischen den Organisationen könnte schließ-

---

<sup>33</sup> Beitrag vom 14. Februar 1997, Dokument Ref. PC/81/97. Bislang waren im KSZE/OSZE-Bereich - ebenso wie in den Vereinten Nationen - immer nur Gewährleistungen individueller Rechte der Angehörigen von Minderheiten konsensfähig.

lich die Inhalte der von der Europäischen Union vorgelegten "Plattform für kooperative Sicherheit" aufgreifen.

Daß diese Vorschläge nicht auf ungeteilte Zustimmung stießen, versteht sich. Die USA meinten, andere Elemente der Agenda des Ausschusses müßten Priorität erhalten, bevor man überhaupt Erwägungen darüber beginnen könnte, ob eine Sicherheitscharta sinnvoll sei. Kritische Beiträge anderer Delegierter hatten z.B. folgende Ausrichtung:

- Noch sei ganz unklar, in welchem formellen und inhaltlichen Verhältnis die beiden Anliegen "Sicherheitsmodell" und "Charta" überhaupt stehen sollten.
- Vorrang sollte die Identifizierung konkreter "issues" haben und die Formulierung daraus ableitbarer Verpflichtungen; generelle und mit hohen Ansprüchen versehene "Strukturen" zu entwerfen, sei nicht sehr sinnvoll.<sup>34</sup>
- Das ganze Jahr 1997 werde für die Implementationsverbesserung bereits vereinbarter und die Erarbeitung zusätzlicher Detailelemente genutzt werden müssen; so sei die Befassung mit Form und Inhalt der "Charta" verfrüht.
- Man sollte sich fragen, was denn eine solche "Charta" überhaupt zur realen Verbesserung der Sicherheitslage beitrüge.
- Wenn man die Krise in Albanien und die Aktion der OSZE betrachte, zeige sich, daß die Problembewältigungsfähigkeit der OSZE nicht davon abhängt, ob es eine solche Charta gibt.

Wieder andere Delegationen lehnten zwar die alsbaldige Befassung mit dem Thema nicht von vornherein ab, meinten aber, es müsse doch zunächst sehr grundlegend darüber gesprochen werden, was die Charta denn sein solle und was nicht.

Noch ist die Befassung nicht über derartige Präliminardiskussionen hinausgekommen. Der vermittelnde Vorschlag des dänischen Vorsitzes, man möge doch zunächst einmal mögliche Mosaiksteine identifizieren, die für die Komposition einer Charta in Frage kämen, fand nur geteilte Zustimmung.

Statt dessen hat sich zuletzt die Diskussion des Sicherheitsmodell-Ausschusses auf einige spezielle Themen konzentriert. Einerseits geht es dabei im Rahmen der Diskussion über die "Plattform" um die Anknüpfung bzw. den Ausbau der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Die Initiatoren des "Charta"-Projekts hatten dafür plädiert, der Charta eine ähnlich grundlegende und umfassende Bedeutung zu geben wie 1975 der Helsinki-Schlußakte, aber eben auf einem - den heute bestehenden Möglichkeiten angemessenen - höheren Niveau von Inhalt und Status.

<sup>35</sup> Das Sekretariat legte hierzu einen Statusbericht vor, demzufolge formalisierte Beziehungen bislang lediglich mit den Vereinten Nationen bestehen, während mehr oder weniger

Hiermit stand auch das im Juni 1997 veranstaltete Seminar über regionale Sicherheitskooperation in Verbindung, zu dem eine ganze Reihe von regionalen Organisationen und Staatengruppierungen eingeladen war. Mit den Besonderheiten regionaler Sicherheitskooperation hat ein weiteres Diskussionsthema zu tun, nämlich die Anpassung von Regimen der Vertrauens- und Sicherheitsbildung an spezifische Umstände, die mit regionalen Gegebenheiten verbunden sind (die Probleme der Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Südosteuropa, nämlich in Bosnien-Herzegowina und seinem nachbarschaftlichen Umfeld, stellen einen besonders heiklen Spezialfall dar).

Indessen haben auch die unter dem Stichwort "Plattform für kooperative Sicherheit" angestellten Überlegungen zur nicht-hierarchischen, aber von der OSZE besonders zu betreibenden Zusammenarbeit zwischen ihr und verschiedenen anderen einschlägigen Organisationen noch nicht zu einigermaßen klaren Perspektiven geführt. Ungeklärt ist beispielsweise, ob den entsprechenden Bemühungen das OSZE-typische "umfassende Sicherheitsverständnis" zugrundegelegt werden soll, oder nicht. Geht es um "Sicherheitspolitik" im engeren Sinn, dann kommen als Interaktions- und Kooperationspartner in erster Linie Organisationen in Frage, die vor allem für die militärische Sicherheitspolitik relevant sind, wie etwa die NATO (zusammen mit dem neuen Atlantischen Partnerschaftsrat, der an die Stelle des früheren Kooperationsrates tritt) oder die WEU. Gilt hingegen das für die KSZE/OSZE typische "umfassende" Sicherheitsverständnis als maßgeblich, so daß z.B. auch die wirtschaftliche und die ökologische Dimension der Sicherheit zur Sache gehören, dann kämen überdies noch zahlreiche andere Organisationen als "Mitwirkende" in Frage - von der OECD bis zur UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), vom Europarat bis zu den verschiedenen Entwicklungsbanken.

Andererseits hat das Thema der solidarischen Unterstützung von Teilnehmerstaaten in verschiedenen denkbaren Anlaßfällen besondere Aufmerksamkeit gefunden. Dabei haben sich mehrere Perspektiven herauskristallisiert: Zum einen geht es um solidarischen Beistand in Katastrophenfällen verschiedener Art sowie im Falle innerer Krisen (zum Beispiel bei Versuchen zur illegalen Beeinträchtigung oder Beseitigung der rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung). Zum anderen geht es um gemeinsames Handeln in Fällen der Nichteinhaltung von OSZE-Prinzipien und Normen durch einen

---

regelmäßige und intensive Kontakte und Konsultationen mit einer Vielzahl von Organisationen gepflegt werden und auch die gegenseitige Einladung zu wichtigen Konferenzen usw. üblich ist. Ein besonderes Augenmerk wird der Zusammenarbeit von Missionen der OSZE und anderer Organisationen (UNO, EU/EG usw.) vor Ort gewidmet, und einen Sonderfall bildet das multilaterale Zusammenwirken vieler Akteure im Rahmen des Friedensprozesses in Bosnien-Herzegowina.

Teilnehmerstaat. Dabei wird in Rechnung gestellt, daß es sich in solchen Fällen nicht unbedingt um eine mutwillige Mißachtung der betreffenden Bestimmungen handeln muß, sondern daß es sich um umständebedingte Implementations-Schwierigkeiten handeln kann, zu deren Behebung man dem betreffenden Staat partnerschaftlich Hilfe leisten sollte.

Als eine ganz andere, besonders brisante Kategorie von Anlaßfällen betrachtet man die mögliche Gewaltandrohung oder Gewaltanwendung gegen einen Teilnehmerstaat, der dann solidarischen Beistand erhalten soll. Für alle diese Fälle sollen geeignete Maßnahmen vorgesehen werden - je nach der Art des Anlasses von Konsultationen über die Entsendung von Missionen und andere Hilfsaktionen bis zur Befassung des UNO-Sicherheitsrates. Entsprechend den Grundprinzipien der OSZE, die den Zusammenhang von Sicherheit und Zusammenarbeit und das umfassende Sicherheitsverständnis betreffen, wird überlegt, wie man in entsprechenden Fällen jeweils zunächst kooperative Maßnahmen einleiten könnte, bevor - im Falle der Unwirksamkeit dieser Maßnahmen - zu negativen Sanktionen gegriffen werden kann oder muß. Die unumgängliche Voraussetzung für ein rechtzeitiges und wirksames gemeinsames Handeln ist selbstverständlich die dauernde Aufmerksamkeit hinsichtlich der Einhaltung der entsprechenden Verpflichtungen und Bestimmungen.

Auch diese Diskussionen des Sicherheitsmodell-Ausschusses finden im Rahmen der Behandlung des "Plattform"-Projekts statt. Es wird nämlich erwogen, in der "Plattform" nicht nur die inter-institutionelle Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen zu thematisieren, sondern auch sozusagen OSZE-interne Vorhaben wie die Verbesserung der Vorkehrungen zur Präventivdiplomatie, zum Krisenmanagement und zur Rehabilitation nach Konflikten. Das wirkt aufs erste etwas verwirrend, kommt aber nicht von ungefähr: Man hat den Eindruck, daß etliche Delegationen möglichst viel von dem, was sich auf das "Sicherheitsmodell" beziehen läßt, unter dem Stichwort "Plattform" behandeln möchten - u.a. weil sie kein Interesse daran haben, die entsprechenden Diskussionen etwa im Rahmen des Projekts der "Sicherheitscharta" zu führen, wo man sich womöglich auch auf die Diskussion anderer Elemente des "Charta"-Projekts einlassen müßte. Fast könnte man manchmal meinen, es sei eine taktische Hauptfunktion des "Plattform"-Projekts, als Alternative zur "Charta"-Idee zu dienen; dabei sind sich allerdings die Befürworter der "Plattform" noch keineswegs darüber einig, welche Inhalte denn in die "Plattform" eingehen sollen.

Überhaupt ist bislang die logische und sachliche Relation zwischen der "Sicherheitsmodell"-Diskussion und dem Projekt der "Plattform für kooperative Sicherheit" nicht eindeutig geklärt. Von Anfang an wurden unter dem Titel der "Plattform" sowohl OSZE-interne Verfahrens- und Struktur-

verbesserungskonzepte unterbreitet als auch Überlegungen zur Gestaltung kooperativer Beziehungen zwischen der OSZE und anderen sicherheitsrelevanten Organisationen. Das wird hier vermerkt, weil darin symptomatisch die von Anfang an bestehende Mehrdeutigkeit des Komplexes "Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" zum Ausdruck kommt: Für manche Beteiligte stand dieser Komplex von Haus aus im Zeichen der Aufwertung der OSZE zum Hauptverantwortungsträger für die europäische Sicherheit; unter dieser Voraussetzung lassen sich dann alle Einzelprojekte als irgendwie die OSZE selbst betreffende Vorhaben begreifen. Für andere Beteiligte war es von vornherein selbstverständlich, daß die OSZE nur eine Komponente eines Miteinanders nicht-hierarchisch kooperierender Organisationen werden würde - und dann sind manche Vorhaben sozusagen Angelegenheiten der OSZE selbst, andere dagegen müssen zwischen ihr und einer Reihe weiterer Organisationen und Institutionen ausgehandelt werden. Unter dieser Voraussetzung kann die OSZE, auch wenn sie intern zum Konsens über entsprechende Anliegen kommt, anderen Organisationen allenfalls Vorschläge und Einladungen zur Zusammenarbeit unterbreiten. Konzeptuelle Mehrdeutigkeiten sind dabei Ausflüsse unterschiedlicher Interessenlagen und Absichten.<sup>36</sup> Mit anderen Worten: OSZE-Diskussionen lassen sich nicht angemessen verstehen, wenn man die Beiträge sozusagen zum Nennwert akzeptiert. Sie sind stets Ausdruck politischer Interessen und Intentionen, die manchmal offen erkennbar sind, zuweilen aber aus dem Kontext erschlossen werden müssen.

#### *Ein Ausblick zum Schluß*

Die Interessenlage maßgeblicher OSZE-Teilnehmerstaaten und Staatengruppen war im Berichtszeitraum durch eine Konstellation bestimmt, die über die OSZE-internen Beziehungen hinausreichte. Davon war bereits die Rede, nämlich anläßlich der Hinweise auf die Auseinandersetzung über die NATO-Erweiterung. Man kann daher annehmen, daß die Einigung zwischen der NATO und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997 über die "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit" auch die Voraussetzungen für die Diskussion über das

---

<sup>36</sup> Analog gilt hier die treffende Feststellung Adam Daniel Rotfelds: "Spezifische Interessen einzelner Großmächte verstecken sich in der Regel hinter der Fassade formaler Auseinandersetzungen oder komplexer Debatten um die institutionelle Transformation bestehender Sicherheitssysteme." Allerdings sind im Rahmen der OSZE, wie sich zeigte, an diesen Auseinandersetzungen nicht nur Großmächte beteiligt. Siehe Adam Daniel Rotfeld, Die Zukunft des Europäischen Sicherheitssystems, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/1995, S. 221ff., hier S. 222.

"Sicherheitsmodell" verändert.<sup>37</sup> Freilich: Welchen Charakter diese Veränderung hat, das ist bis jetzt noch nicht auszumachen.

Es könnte sein, daß die Übereinkunft zwischen der NATO und Rußland die Bedeutung der OSZE-Reformbestrebungen mindert: Die Unterzeichnung der Grundakte signalisiert, daß Moskau die Osterweiterung der NATO hinnimmt. OSZE-Reformen hätten dann als "bargaining chips" für die russische Akzeptanz der NATO-Erweiterung an Kurswert verloren.<sup>38</sup> Vielleicht meint man in Moskau, daß es mehr Sinn macht, direkt mit der NATO ins Reine zu kommen und sich in bezug auf die Gestaltung der künftigen Ost-West-Beziehungen nicht einem Forum zu überantworten, das nur zu eindeutigen Beschlüssen kommt, wenn auch Staaten wie Liechtenstein und Malta, Kasachstan und Usbekistan, Estland und Lettland ihre Zustimmung geben.

Aber auch eine ganz andere Einschätzung wäre möglich, nämlich dahingehend, daß Rußland, weil es die Übereinkunft vom 27. Mai 1997 nur nolens volens getroffen hat, um so mehr daran interessiert ist, daß diese Übereinkunft nicht die einzige maßgebliche Grundlage der Ost-West-Entwicklung bleibt. Unter dieser Voraussetzung könnte die multilaterale, im Rahmen der OSZE zu führende Diskussion über das europäische Sicherheitsmodell an Relevanz gewinnen.

Die Zukunft ist offen. Die Diskussion im Sicherheitsmodell-Ausschuß wird weitergehen. Zu welchem Ende - oder aber ohne Aussicht auf einen fixen Abschluß (und folglich als eine "unendliche Geschichte") - dies ist noch nicht abzusehen.

---

<sup>37</sup> Vgl. Anm. 6.

<sup>38</sup> Daß die russische Führung im Zuge der Entwicklung ihr massives Interesse an der Umgestaltung der OSZE verloren haben könnte, wurde schon im Anschluß an den Eklat von Budapest angedeutet; vgl. Andrej Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 109-119.