Dieter S. Lutz

Einführung

Die OSZE ist eine moralische Kraft. Sie ist von vitaler Bedeutung und praktisch unverzichtbar. Aber sie muß gestärkt werden!

Die OSZE "wird von den Bürgern unserer Länder als moralische Kraft wahrgenommen".¹ "Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung von Sicherheit in Europa ist von vitaler Bedeutung (...)"² Diese Feststellungen im vorliegenden Jahrbuch werden von Janne Haaland Matlary, Staatssekretärin des Königlichen Norwegischen Außenministeriums in Oslo bzw. von Kari Möttölä, dem Special Adviser im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten in Helsinki getroffen. Sie könnten so oder in ähnlicher Weise aber auch von den Vertretern und Vertreterinnen der anderen Teilnehmerstaaten gemacht worden sein. Sie basieren in ihrer Einschätzung u.a. auf Berichten und Beiträgen, wie sie sich auch im vorliegenden Jahrbuch wiederfinden - zum Beispiel von Franz Vranitzky, österreichischer Altbundeskanzler und 1997 Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE in Albanien, über die Tätigkeit der OSZE "als ehrlicher Makler"³ oder von Elena Drozdik von der OSZE-Mission in Kroatien über die Erfolge und Mißerfolge vertrauensbildender Maßnahmen⁴ oder von Heinz Timmermann vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln über die Versuche der Demokratieförderung der OSZE-Gruppe in Belarus⁵ oder von Farimah Daftary, Research Associate am European Centre for Minority Issues in Flensburg über die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung regelmäßiger vertraulicher Dialogforen⁶ oder schließlich von Paulina Merino aus Warschau über das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, die "Feuerwehr" der OSZE.⁷

-
- 1 Janne Haaland Matlary, Die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit aus norwegischer Sicht, im vorliegenden Band S. 141-149, hier S. 142.
 - 2 Kari Möttölä, Finnland und die OSZE, im vorliegenden Band S. 159-180, hier S. 180.
 - 3 Franz Vranitzky, Die OSZE-Präsenz in Albanien, im vorliegenden Band S. 195-201, hier S. 157.
 - 4 Vgl. Elena Drozdik, Das schwierige Geschäft mit der Wahrnehmung - OSZE-Beobachter in Kroatien, im vorliegenden Band S. 215-222, insbesondere S. 221f.
 - 5 Vgl. Heinz Timmermann, Die OSZE-Vertretung in Belarus, im vorliegenden Band S. 223-236.
 - 6 Vgl. Farimah Daftary, Das dritte OSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Warschau 1997, im vorliegenden Band S. 275 -296, insbesondere S. 295.
 - 7 Paulina Merino, Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, im vorliegenden Band S. 415-424, hier S. 416.

Folgt man dem gegenwärtigen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bronislaw Geremek, dem Außenminister der Republik Polen, so ist die OSZE nicht nur von moralischer und vitaler Bedeutung, sondern sogar "praktisch unverzichtbar".⁸ Gleichwohl - oder je nach Perspektive: gerade deshalb - sind sich Experten und Expertinnen aus Wissenschaft und Politik gegenwärtig weitgehend einig, daß die OSZE gestärkt werden muß. Weniger eindeutig dagegen ist, was eben die Forderung nach Stärkung der OSZE beinhaltet. Es ist deshalb kein Zufall, daß auch das vorliegende Jahrbuch - im Rahmen seiner vorgegebenen Struktur - versucht, zur Klärung dieser Frage beizutragen, zumindest aber die Breite der Meinungen und ihre Unterschiede transparent zu machen.

Nach Niels Helveg Petersen, dem Außenminister des Königreichs Dänemark und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahre 1997, müssen u.a. die Konfliktvorbeugung und Krisenreaktionsfähigkeit der OSZE verbessert werden: "Aus den Erfahrungen in Albanien haben wir verschiedene Lehren gezogen. Sie haben deutlich gemacht, daß von sofortigem Handeln als solchem bedeutende Wirkung ausgeht (...) Wir müssen unsere Fähigkeit verbessern, in Krisensituationen schnell zu reagieren, und ebenso die Wirksamkeit in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge."⁹ Bestätigt wird seine Forderung im vorliegenden Band u.a. durch Jens Reuter, Referent am Südost-Institut, München: "Die internationale Gemeinschaft - Europäische Union und USA - hat es versäumt, das Kosovo-Problem auf die Tagesordnung zu setzen, als die Zeit dafür reif war. Bei den Jugoslawien-Konferenzen, die 1991 in Den Haag begannen und 1995 in Dayton endeten, wurde das Kosovo-Problem unter den Teppich gekehrt (...) Wie schon beim Krieg in Jugoslawien hat sich auch in Kosovo gezeigt, daß die Handlungsmöglichkeiten der OSZE nach dem offenen Ausbruch von Gewalt sehr eingeschränkt sind."¹⁰ Und auch Nils Daag, Botschafter und Leiter der Ständigen Vertretung des Königreichs Schweden bei der OSZE in Wien, moniert: "Die Anstrengungen im Hinblick auf Frühwarnung und insbesondere Frühmaßnahmen lassen eine Menge zu wünschen übrig (...) Die Achillesferse (der OSZE) besteht, ebenso wie beim Rest der internationalen Gemeinschaft, in ihrer Zögerlichkeit, Frühmaßnahmen zu ergreifen, um die Eskalation von Konflikten zu verhindern."¹¹ "Schließlich wird aus jeder Organisation - so Nils Daag weiter - "das, was ihre Mitgliedstaaten wollen. Hier fehlt eindeutig eine gemeinsame Vision."¹²

8 Bronislaw Geremek, Entwicklung und Perspektiven der OSZE, im vorliegenden Band S. 27-37, hier S. 29.

9 Niels Helveg Petersen, Entwicklungen und Aussichten der OSZE, im vorliegenden Band S. 39-51, hier S. 43, 45.

10 Jens Reuter, Kosovo 1998, im vorliegenden Band S. 203-214, hier S. 203, 210.

11 Nils Daag, Die neue OSZE: von Worten zu Taten - Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft aus schwedischer Sicht, im vorliegenden Band S. 151-157, hier S. 153, 156.

12 Ebenda, S. 157.

Was diese Vision aus russischer Sicht beinhaltet, legt Nikolaj Afanassjewskij, Stellvertretender Außenminister der Russischen Föderation, offen. Er möchte der OSZE eine zentrale Rolle als Koordinator zusprechen: "Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa muß zum zentralen Faktor bei der Gestaltung eines einheitlichen euro-atlantischen Raumes ohne Trennlinien werden (...) Abgesehen von ihren historischen Grundlagen hat die OSZE auch ihrem Wesen nach eine ganze Reihe von Vorzügen, die es erlauben, gerade diese Organisation in den Mittelpunkt gesamteuropäischer Entwicklungen zu rücken, von ihrer koordinierenden und systembildenden Funktion im euro-atlantischen Raum zu sprechen und in ihr die Zukunft der Gewährleistung der Sicherheit auf dem Kontinent zu sehen (...) die OSZE (kann) die Rolle eines Koordinators übernehmen."¹³ Zustimmung findet Nikolaj Afanassjewskij u.a. in den Beiträgen von Dieter S. Lutz¹⁴ oder Kurt P. Tudyka¹⁵, Widerspruch dagegen bei Bronislaw Geremek¹⁶ oder Pál Dunay: Die OSZE "kann und will weder zur 'einzigsten' oder 'wichtigsten' Sicherheitsorganisation werden, noch wird sie zu einer 'Dachorganisation' für die anderen werden".¹⁷ Besorgt um den Beitrittswunsch Litauens zur NATO stellt auch Ginte Damušis, Botschafterin und Leiterin der Ständigen Vertretung der Republik Litauen bei der OSZE in Wien, klar: "Der Ruf nach mehr regionalen Einrichtungen und einer zentralen Rolle für die OSZE läßt Gefühle der Besorgnis aufkommen, daß die OSZE als eine Ersatzinstitution für diejenigen Staaten angesehen werden könnte, die nicht oder noch nicht Mitglied anderer Sicherheitsorganisationen sind (...) Und obwohl die OSZE einen besonderen Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet, sieht Litauen in ihr keine Alternative zur NATO (...) Litauen zieht es vor, die Umsetzung bestehender OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zu verbessern, statt neue Dokumente und Strukturen zu entwickeln."¹⁸

Ob diese "neuen Dokumente", von denen Ginte Damušis spricht, tatsächlich Visionen enthalten, wird gelegentlich allerdings ohnehin bezweifelt. Adam Daniel Rotfeld, Direktor des Stockholmer Friedensforschungsinstitutes SIPRI, z.B. meint mit Blick auf das in Kopenhagen 1997 vom OSZE-Ministerrat auf den Weg gebrachte "Charta-Dokument": "Der Ministerrat legte einen Katalog von zehn Maßnahmen vor, mit deren Hilfe diese Vision (der Charta - DSL) in die Realität umgesetzt werden sollte. Leider enthält dieser

13 Nikolaj Afanassjewskij, Die OSZE - Gegenwart und Zukunft europäischer Sicherheit, im vorliegenden Band S. 53-61, hier S. 54, 60.

14 Vgl. Dieter S. Lutz, Die OSZE stärken - Der OSZE Stärken, im vorliegenden Band S. 65-81.

15 Vgl. Kurt P. Tudyka, Das europäische Institutionenquartett und seine Perspektiven, im vorliegenden Band S. 83-94.

16 Vgl. Geremek, a.a.O. (Anm. 8), insbesondere S. 29.

17 Pál Dunay, Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird weiter vor neuen Problemen stehen, im vorliegenden Band S. 127-137, hier S. 135.

18 Ginte Damušis, Litauen und die OSZE, im vorliegenden Band S. 181-189, hier S. 183, 184.

wie viele frühere OSZE-Dokumente eher eine Ansammlung frommer Wünsche als die operativen Mittel, mit denen die OSZE zu einer wirksamen europäischen Sicherheitsorganisation gemacht werden kann (...) Weder die innere Umwandlung noch das beste Dokument können jedoch wirksam werden, wenn nicht alle Teilnehmerstaaten, die europäischen Mächte, insbesondere die USA, über verbale Erklärungen hinausgehen und strategische Entscheidungen treffen, mit denen sie sich der OSZE fest verpflichten."¹⁹

Was Adam Daniel Rotfeld in seiner Kritik anspricht, ist u.a. auch die Rolle der USA im Rahmen des europäischen Sicherheitsgeschehens. Deutlicher noch als Rotfeld wird Bernard von Plate von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen: "Zwar sind die USA auf den Charta-Zug aufgesprungen, auf das Ziel festgelegt haben sie sich indessen noch nicht (...) Die Absicht, sich auf nichts Verbindliches festzulegen, ist beinahe physisch spürbar."²⁰ Wie aber auch immer die USA sich letztlich entscheiden werden, richtig ist zweifelsohne: Auch nach dem Ende des Abschreckungssystems haben die Vereinigten Staaten von Amerika noch immer die ausschlaggebende, ja dominante Funktion im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur inne. Kurt P. Tudyka stellt deshalb in seinem Beitrag Überlegungen zu einem neuen "Assoziationsverhältnis" mit Nordamerika an: "Die europäischen Regierungen sind schon auf dem Weg zum Gemeinsamen Haus als einer Art 'Clearing-House'; sie sollten ihn offen und ohne Stolpern und Furcht vor Widersprüchen zu einem erreichbaren Ende begehen (...) Im Zuge der vorangegangenen Entwicklung wird sich die formale Parität der europäischen Staaten (...) durchsetzen; ebenso wird sich der Status der nordamerikanischen in ein Assoziationsverhältnis überführen lassen. Dabei sollte grundsätzlich gelten, daß gemeinsame Institutionen mit den USA und Kanada auch Rußland, die Ukraine und die anderen GUS-Staaten einschließen. Umgekehrt sollte ein Ausschluß Rußlands, der Ukraine und anderer von europäischen Institutionen grundsätzlich auch die USA und Kanada ausschließen."²¹ Nachdrücklicher noch als Kurt P. Tudyka plädiert Dieter S. Lutz im vorliegenden Jahrbuch für eine "Europäisierung der OSZE": "Frieden und Sicherheit in Europa (sind) auch gegenwärtig nur mit den USA zu erzwingen. Der Dayton-Prozeß, der Ägäis-Konflikt oder aktuell der Kosovo-Konflikt belegen diese Aussage. Doch darf Friedenserzwingung mit militärischen Mitteln nicht - mit einer für Europa so dringend erforderlichen - vorbeugenden Friedenspolitik im Rahmen einer funktionierenden und effektiven Sicherheitsordnung verwechselt werden. Letztere soll ja gerade den Einsatz militärischer Mittel überflüssig machen, Kriege verhüten helfen. Solange aber der Rückgriff auf die militärischen

19 Adam Daniel Rotfeld, Europäische Sicherheit: die neue Rolle von NATO und OSZE, im vorliegenden Band S. 95-126, hier S. 114, 126.

20 Bernard von Plate, Eine europäische Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert, im vorliegenden Band S. 319-333, hier S. 327.

21 Tudyka, a.a.O. (Anm. 15), S. 90, 93, 94.

Mittel und Möglichkeiten der USA in Aussicht steht, werden die Europäer sich kaum auf eine gemeinsame Friedens- und Sicherheitsordnung einigen (...)”²² Eine solche Friedens- und Sicherheitsordnung - so Lutz weiter - benötigt als Basis die "Stärke des Rechts". Wie Gret Haller, Botschafterin und Ombudsfrau für Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina, in ihrem Beitrag zeigt, baut auf dieser Idee auch die Arbeit des Europarates auf: "Die kulturelle und nationalstaatliche Vielfalt, die letztlich die Einzigartigkeit und den Reichtum Europas ausmacht, legte es nahe, den Weg der internationalen Rechtsvereinheitlichung zu beschreiten (...)”²³ Dazu gehört auch - so Hansjörg Eiff, Botschafter a.D. und vormals Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE - "die Nutzung des Potentials des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE (...) Dieser hat zwar keine formelle Zuständigkeit für Streitigkeiten innerhalb von Teilnehmerstaaten, doch dürfte es Wege geben, die Mitglieder mit gutachterlicher Tätigkeit in Nationalitätenkonflikten zu betrauen, wie sie die Badinter-Kommission 1991/1992 erbrachte (...)”²⁴

Wer die Diskussionen unter den Teilnehmerstaaten der OSZE über das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, über Fragen politischer oder rechtlicher Bindungen, über "Synergie ohne Hierarchie" und ähnliche Themen mehr kennt, wird großen Würfen gegenüber zu Recht skeptisch sein. Die Regierungen haben, wie Victor-Yves Ghebali vom Institut des Hautes Etudes Internationales in Genf es formuliert, eine "Präferenz für 'Flickwerk' anstelle substantieller und dauerhafter Lösungen".²⁵ Darüber hinaus - so Monika Wohlfeld, Diplomatische Beraterin im OSZE-Sekretariat - "läßt die Implementierung politischer Erklärungen zu wünschen übrig".²⁶ Es ist deshalb keine Ironie, sondern der Realität geschuldet, wenn Hans-Georg Ehrhart vom IFSH scheinbar im Zirkelschluß mit Blick auf den Royaumont-Prozeß folgert: "Die Royaumont-Initiative ist eine gute Idee, die allerdings bis Ende 1997 nicht richtig in Gang gekommen ist. Sie könnte 1998 aber an Dynamik gewinnen, wenn (...) die internationale Staatengemeinschaft das notwendige Engagement zeigt." ²⁷

Als kurzfristig wohl realistischer, weil pragmatischer und teilweise auch bescheidener als die zuvor angeführten Überlegungen, sind deshalb Vorschläge zu nennen,

22 Lutz, a.a.O. (Anm. 14), S. 78f.

23 Gret Haller, Der Schutz der Menschenrechte im Wirkungsfeld von Europarat und OSZE, im vorliegenden Band S. 297-316, hier S. 308.

24 Hansjörg Eiff, Autonomie als Mittel der Konfliktbewältigung und des Minderheitenschutzes im Rahmen der OSZE, im vorliegenden Band S. 255-264, hier S. 263.

25 Victor-Yves Ghebali, Die Beschlüsse des Sechsten Treffens des Rates der Außenminister der OSZE, im vorliegenden Band S. 407-414, hier S. S. 413.

26 Monika Wohlfeld, Die OSZE und subregionale Zusammenarbeit in Europa, im vorliegenden Band S. 377-387, hier S. 386.

27 Hans-Georg Ehrhart, Prävention und regionale Sicherheit: der Prozeß von Royaumont und die Stabilisierung Südosteuropas, im vorliegenden Band S. 357-376, hier S. 372.

- die sich auf die Professionalität und auf die "*corporate identity*" der OSZE-Mitarbeiter und Missionsmitglieder beziehen (Heinz Vetschera: "So weigerten sich manche Offiziere (...) das gelbe Barett der OSZE zu tragen, und bezeichneten es als lächerlich."²⁸);
- die sich mit den Problemen und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen, u.a. auch mit dem eigenen Hauptquartier, befassen (Herbert Grubmayr: "Man stellt ein Ersuchen an verschiedene Kommandoeinheiten und sieht zu, von wo früher eine Reaktion 'herabgelangt'."²⁹);
- die Lehren für den Einsatz der Civilian Police für die OSZE ziehen (Gerald Hesztera: "Keinesfalls kann CivPol in einem Kriegs- oder Krisengebiet Frieden schaffen."³⁰);
- die Überlegungen zur Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE anstellen (Werner Deutsch: "Ich denke an die nicht sehr populäre Festlegung von konkreten Sanktionen bei Zahlungsrückständen."³¹);
- die Komplementarität und Partnerschaft zwischen Europarat und OSZE gewährleisten (Jutta Gützkow: "Effiziente Kooperation vermeidet Doppelarbeit und sorgt für Wertzuwachs."³²).

Daß trotz aller Skepsis die Forderung nach einer Stärkung der OSZE keinesfalls bloßes Lippenbekenntnis ist, belegt u.a. die Bestellung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE im November 1997.³³ Daß ferner der OSZE und ihren Stärken auch außerhalb des OSZE-Raumes ein hoher Stellenwert beigemessen wird, illustriert im vorliegenden Band der Beitrag von Fathi El-Shazly, Assistant Minister for European Affairs in Kairo: "Die europäische Dimension der Sicherheit im Mittelmeerraum ist für uns ein erstrangiges Anliegen hoher Bedeutung."³⁴ Wenn also der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Bronislaw Geremek, im vorliegenden Band die rhetorische Frage stellt, "ob die OSZE in ihrer gegenwärtigen Form und mit ihrem derzeitigen Mandat eine Zukunft hat"³⁵, so geben die Beiträge des OSZE-Jahrbuches 1998 in ihrer Gesamtschau die eindeutige Antwort: Der OSZE gehört die Zukunft.

-
- 28 Heinz Vetschera, Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina, im vorliegenden Band S. 335-355, hier S. 350.
- 29 Herbert Grubmayr, Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE, im vorliegenden Band S. 237-253, hier S. 247.
- 30 Gerald Hesztera, Die Zukunft der Civilian Police im Rahmen der OSZE, im vorliegenden Band S. 265-271, hier S. 270.
- 31 Werner Deutsch, Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE, im vorliegenden Band S. 425-440, hier S. 436f.
- 32 Jutta Gützkow, Der Europarat und die OSZE: Wie können sie Komplementarität und Partnerschaft gewährleisten?, im vorliegenden Band S. 451-462, hier S. 462.
- 33 Vgl. Thomas L. Price/Ryan S. Lester, Die wirtschaftliche Dimension der OSZE am Vorabend des 21. Jahrhunderts, im vorliegenden Band S. 391-402.
- 34 Fathi El-Shazly, Ägyptens Standpunkt zur Zusammenarbeit mit der OSZE, im vorliegenden Band S. 443-449, hier S. 443.
- 35 Geremek, a.a.O. (Anm. 8), S. 36.