

Adam Daniel Rotfeld

Europäische Sicherheit: die neue Rolle von NATO und OSZE¹

Einleitende Bemerkungen

In seinem jüngst erschienenen Buch schlug James E. Goodby vor, über drei alternative Entwicklungen nachzudenken, die die traditionell gegensätzlichen Sicherheitskonzepte Rußlands und der USA, also die Organisation eines europäischen Sicherheitsregimes innerhalb von Interessensphären versus ein kollektives Sicherheitssystem, miteinander in Einklang bringen können.² Seiner Ansicht nach sind die folgenden alternativen Entwicklungspfade vorstellbar:

1. eine Sicherheitsordnung, die von Interessensphären dominiert wird und wenig Raum bzw. Notwendigkeit für kollektive Sicherheitsfragen läßt,
2. eine Sicherheitsordnung, in der zwar Interessensphären dominieren, in der kollektive Sicherheit aber eine wichtige, wenn auch nachgeordnete Rolle spielen könnte, und
3. eine Sicherheitsordnung als Übergang zu kollektiver Sicherheit, in der Interessensphären hauptsächlich durch nichtmilitärische Mittel abgesteckt werden.

Die dritte Alternative scheint die wünschenswerteste zu sein und bringt das Bekenntnis der NATO "zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten"³ zum Ausdruck. Gegenstand dieses Beitrags sind die Analyse des Prozesses der NATO-Erweiterung (Abschnitt II) im Kontext der jüngsten Aktivitäten der OSZE (Abschnitt III), der umfassendsten euro-

1 Dieser Beitrag basiert auf zwei Veröffentlichungen des Autors: Europe: the transition to inclusive security, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1998, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1998, S. 141-184; sowie: Prescriptions for improving OSCE effectiveness in responding to the risks and challenges of the twenty-first century, Background paper prepared for the Graduate Institute of International Studies, Genf, 20. Juni 1998.

2 Vgl. James E. Goodby, Europe Undivided: the New Logic in US-Russian Relations, Washington DC/Palo Alto, Cal. 1998, S. 173-177.

3 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, verabschiedet beim Treffen der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Bündnisses am 8. Juli 1997 in Madrid, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 765-771.

atlantischen Sicherheitsorganisation, sowie einige Empfehlungen für die Zukunft (Abschnitt IV).

Die NATO: Erweiterung und neue Sicherheitsvereinbarungen

Nach der Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 erhob sich die Frage nach dem Auftrag des Atlantischen Bündnisses. Da die äußere Bedrohung der NATO entfallen war, wurden ihre künftigen Hauptaufgaben von der Abschreckung bzw. der Verteidigung des Westens gegen eine östliche Aggression umorientiert auf Stabilität in Europa und auf die Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und europäischen Staaten in Sicherheitsfragen im weiteren Sinne. Die neue Herausforderung für die NATO besteht in der Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedstaaten und mit jenen Staaten, die ihr beitreten wollen, aber auch zwischen dem Bündnis und denjenigen Staaten, die sich ihm nicht anschließen wollen oder können.

Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang war im Jahre 1997 die nach Art und Umfang der Kooperation zwischen der NATO und Rußland. Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki am 20. und 21. März 1997 erörterten der russische Präsident Boris Jelzin und US-Präsident Bill Clinton die grundsätzliche Ausrichtung der Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland.⁴ Dabei kamen sie zu folgendem Ergebnis: *Erstens* wird die NATO-Erweiterung fortgeführt; *zweitens* wird kein europäisches Land von vornherein davon ausgeschlossen; *drittens* wird es keine Mitgliedschaft "zweiter Klasse" geben - die neuen Mitglieder der NATO werden dieselben Vorteile genießen und dieselben Verpflichtungen eingehen wie ihre derzeitigen Mitglieder; *viertens* wird ein neues Forum für Beratung und Kooperation und, wo möglich, gemeinsames Handeln Rußlands und der NATO eingerichtet;⁵ und *fünftens* werde sich die NATO zwar weiterentwickeln, jedoch an ihrer Kernfunktion der kollektiven Verteidigung festhalten und diese stärken.

4 Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki gaben der russische und der US-Präsident eine gemeinsame Erklärung ab, die folgende Aussage enthält: "Uneinig waren sie sich weiterhin über die Fragen der NATO-Erweiterung. Um die möglichen Auswirkungen dieser Meinungsverschiedenheiten gering zu halten, einigten sich die Präsidenten, auf bilateraler Ebene und gemeinsam mit anderen Ländern ein Dokument auszuarbeiten, das die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland als wichtiges Element eines neuen umfassenden europäischen Sicherheitssystems festlegt." Gemeinsame Erklärung des amerikanischen Präsidenten, Bill Clinton, und des rußländischen Präsidenten, Boris Jelzin, zur europäischen Sicherheit, verabschiedet bei ihrem Gipfeltreffen am 21. März 1997 in Helsinki, in: Internationale Politik 5/1997, S. 122-124, hier S. 123.

5 In einer Stellungnahme vor dem Armed Services Committee des US-Senats erklärte US-Außenministerin Madeleine Albright am 23. April 1997, daß ein derartiges Forum nicht die Macht haben werde, „Beschlüsse der NATO zu verwässern, zu verzögern oder zu blockieren“, noch werde es den Nordatlantikrat der NATO ersetzen. US Department of State, Office of the Spokesman, Washington, DC, 23. April 1997 (eigene Übersetzung).

Rußland verlangte von den USA und den übrigen NATO-Mitgliedern darüber hinaus die vorbehaltlose Verpflichtung, keine Nuklearwaffen und konventionellen Streitkräfte auf den Territorien der neuen NATO-Mitgliedstaaten zu stationieren. Statt dessen bot die NATO an, die Erklärung des Nordatlantikrats aus dem Jahre 1996 zu bekräftigen, daß es gegenwärtig und in der vorhersehbaren Zukunft "nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlaß"⁶ gäbe, Nuklearwaffen in den neuen Mitgliedstaaten zu stationieren. Die NATO erklärte ebenfalls, daß sie eine "dauerhafte Stationierung erheblicher Kampfverbände"⁷ auf den Territorien der neuen Mitgliedstaaten nicht beabsichtige. Auf verbindliche Obergrenzen für konventionelle Streitkräfte in Europa müsse man sich gemäß dem angepaßten Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag von 1990) einigen. Nach dem Gipfeltreffen von Helsinki wurde klar, daß die USA daran interessiert waren, Rußland in ein aktives, konstruktives und kooperatives Verhältnis einzubinden, wobei sie davon ausgingen, daß die neue Sicherheitsvereinbarung zwischen der NATO und Rußland diesem weder ein Vetorecht noch ein Aufsichtsrecht über die Erweiterung der NATO einräumen würde.

Die NATO-Rußland-Grundakte

Nach mehreren Verhandlungsrunden, die im Januar 1997 von NATO-Generalsekretär Javier Solana und dem russischen Außenminister Jewgenij Primakow eröffnet worden waren, wurde der Text der NATO-Rußland-Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit am 14. Mai in Moskau fertiggestellt und am 27. Mai 1997 in Paris unterzeichnet. Dieses Dokument schuf einen dauerhaften institutionellen Rahmen für eine Sicherheitspartnerschaft zwischen der NATO und Rußland.

Ziel der Grundakte ist es, "gemeinsam im euro-atlantischen Raum einen dauerhaften und umfassenden Frieden auf der Grundlage der Prinzipien der Demokratie und der kooperativen Sicherheit (zu) schaffen".⁸ Die NATO und Rußland kamen überein, ihr Verhältnis auf der Grundlage einer gemeinsamen Verpflichtung gegenüber sieben Prinzipien, die in der Grundakte definiert werden, sowie auf der Basis gemeinsamer Werte, Verpflichtungen und Verhaltensnormen weiterzuentwickeln.

Das wichtigste operative Instrument für Konsultation und Zusammenarbeit ist der gemäß Abschnitt II der Grundakte eingerichtete Ständige Gemeinsame NATO-Rußland-Rat. Die Unterzeichner vereinbarten, daß sich

6 Kommuniké der Ministertagung des Nordatlantikrats am 10. Dezember 1996 in Brüssel, in: Internationale Politik 5/1997, S. 99.

7 Erklärung des NATO-Rats vom 14. März 1997, zit. nach: Solana spricht heute mit Primakow, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. April 1997.

8 Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453, hier S. 449.

ihre Konsultationen nicht auf die inneren Angelegenheiten der NATO, ihrer Mitgliedstaaten oder Rußlands erstrecken werden. Die Schlüsselbestimmung besagt, daß weder die NATO noch Rußland "ein Vetorecht über die Handlungen der jeweils anderen Seite" besitzen, keine Bestimmung darf "als Mittel zur Beeinträchtigung der Interessen anderer Staaten"⁹ dienen. Die beiden Parteien verpflichten sich in der Grundakte, so viele Gelegenheiten wie möglich für gemeinsames Handeln aufzuzeigen und zu verfolgen. Sie werden einander über die jeweiligen sicherheitsbezogenen Herausforderungen, denen sie gegenüberstehen, sowie über die Maßnahmen unterrichten, die jede Seite zu treffen gedenkt, um ihnen zu begegnen. Der Ständige Gemeinsame Rat soll zweimal jährlich auf der Ebene der Außen- und Verteidigungsminister sowie monatlich auf der Ebene der Botschafter/Ständigen Vertreter beim Nordatlantikrat tagen.

Um diese Beschlüsse umzusetzen, vereinbarten die Parteien ein Arbeitsprogramm.¹⁰ Der russischen Vertretung bei der NATO unter der Leitung von Botschafter Witali Tschurkin gehört ein hochrangiger militärischer Vertreter nebst einem Stab für die militärische Zusammenarbeit an. Rußland hat auch Arbeitskontakte und Konsultationen mit der NATO aufgenommen. Seine Haltung zur NATO-Osterweiterung ist jedoch weiterhin ablehnend. Rußland steht auch der internen Veränderung der NATO kritisch gegenüber, die seiner Ansicht nach eher zu einer politischen denn militärischen Organisation werden sollte.¹¹

Abschnitt III der Grundakte legt 19 Bereiche für Konsultation und Zusammenarbeit im Rahmen des Ständigen Gemeinsamen Rates fest. Die NATO und Rußland verpflichteten sich, in politisch-militärischen Fragen "in Wien mit den anderen Vertragsstaaten zusammen(zu)arbeiten, um den KSE-Vertrag zur Verbesserung seiner Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit anzupassen, wobei das sich verändernde europäische Sicherheitsumfeld und die legitimen Sicherheitsinteressen aller OSZE-Teilnehmerstaaten zu berücksichti-

9 Ebenda, S. 451.

10 NATO-Generalsekretär Javier Solana informierte die Conference on European Security with an Enlarged NATO in Rom am 3. Oktober 1997 darüber, daß "sich die beiden Parteien bereits auf ein sehr ambitioniertes und detailliertes Arbeitsprogramm bis Ende des Jahres verständigt haben, das Themen für Konsultationen zwischen der NATO und Rußland, Themen praktischer Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland und die Umsetzung der in der Grundakte erwähnten Strukturen umfaßt (...). Insgesamt wird der Ständige Gemeinsame Rat sechs Monate nach der Unterzeichnung der Grundakte dreimal auf Minister- und fünfmal auf Botschafterebene getagt haben." Keynote speech delivered by the NATO Secretary General to the Conference on European Security with an Enlarged NATO, Rome, 3 October 1997 (eigene Übersetzung). Nach dem zweiten Treffen des Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rats auf Außenministerebene am 17. Dezember 1997 in Brüssel hielten die Minister "die positive Entwicklung der Beziehungen zwischen der NATO und Rußland und die substantielle Zunahme von Konsultation und Kooperation während der vergangenen Monate auf der Ebene der Außenminister, Verteidigungsminister, Generalstabschefs und Botschafter" fest, NATO Press Summary, 17 December 1997, in: <http://www.nato.int/docu/pr/pr97.htm> (eigene Übersetzung).

11 Vgl. Igor Sergejew, Wir sind keine Gegner, wir sind Partner, in: NATO Brief 1/1998, S. 15-18.

gen sind".¹² Die Grundakte ermutigte die anderen KSE-Vertragsstaaten, ihre Obergrenzen für Ausrüstungen und Streitkräfte im Anwendungsgebiet des Vertrages zu senken. Die NATO und Rußland verpflichteten sich, während der Verhandlungen hinsichtlich ihrer gegenwärtigen Dispositive und Fähigkeiten ihrer konventionellen Streitkräfte Zurückhaltung zu üben.¹³

Die Grundakte enthält weitere Empfehlungen, um dem Konzept der Inklusivität konkretere operative Bedeutung zu verleihen und Rußlands Widerstand und Ängste bezüglich der NATO-Erweiterung zu beseitigen. Ob das Abkommen die beiderseitigen Erwartungen erfüllen wird, hängt davon ab, wie es umgesetzt wird. Obwohl es Indizien dafür gab, daß beide Seiten bereits vor Unterzeichnung der Grundakte bestimmte Themen unterschiedlich interpretiert hatten - in erster Linie die Frage, ob der Prozeß der NATO-Erweiterung offen sei -, gibt es viele Anhaltspunkte dafür, daß sich Rußland mit der Tatsache abgefunden hat, daß einige oder alle der früheren nichtsojetischen Mitglieder der WVO der NATO beitreten könnten.

Die NATO-Ukraine-Charta

Schon bald nach der Unterzeichnung der NATO-Rußland-Grundakte wurde am 9. Juli 1997 in Madrid die Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der NATO und der Ukraine unterzeichnet.¹⁴ Die Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der NATO und der Ukraine unterscheidet sich jedoch von derjenigen der Beziehungen zwischen der NATO und Rußland. Während Rußland das NATO-Rußland-Dokument als eine Art von "Eindämmung" des Bündnisses betrachtet, orientiert sich die NATO-Ukraine-Charta auf eine "Annäherung" der Ukraine in einem engeren Ver-

12 NATO-Rußland-Grundakte, a.a.O. (Anm. 8), S. 452 (Abschnitt IV). In diesem Zusammenhang erklärten Rußland und die NATO, daß sie sich einig sind in dem Ziel, "so rasch wie möglich ein Anpassungsübereinkommen zu schließen (...), und (...) als einen ersten Schritt auf diesem Weg gemeinsam mit den anderen KSE-Vertragsstaaten auf den möglichst baldigen Abschluß einer Rahmenvereinbarung hinwirken (werden), in der die Grundelemente eines angepaßten KSE-Vertrags im Einklang mit den Zielen und Prinzipien des Dokuments über Umfang und Parameter, das im Dezember 1996 in Lissabon verabschiedet wurde, enthalten sind". Ebenda.

13 Diese Verpflichtung war bereits zuvor in der Erklärung des Lissabonner OSZE-Gipfels 1996 enthalten, vgl. Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, Anlage: Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 478-483, hier S. 483.

14 Vgl. Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9. Juli 1997, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 64/1997, S. 771-774. Die Idee, daß die westlichen Länder in ihrem Sicherheitsdialog Rußland, die Ukraine und die baltischen Staaten gleich behandeln sollten, war auch Bestandteil der Schlußfolgerungen von: Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa. Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), herausgegeben im Oktober 1996, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 13), S. 545-562.

hältnis zum Bündnis.¹⁵ Eine der indirekten Wirkungen der Charta besteht darin, daß die Ukraine bei der Suche nach einer konstruktiven Partnerschaft mit Rußland selbstbewußter geworden ist.

Die NATO und die baltischen Staaten

Für die NATO war die Osterweiterung - insbesondere die Aussicht, Estland, Lettland und Litauen aufzunehmen - weitaus umstrittener als die Aufnahme von Beziehungen zur Ukraine. Dies war vor allem wegen der Reaktion Rußlands der Fall. Andererseits wäre ein Beitritt der baltischen Staaten aus NATO-Gesamtsicht weniger strittig, wenn die skandinavischen nicht-paktgebundenen Staaten (Finnland und Schweden) beitreten würden.

Vor der Unterzeichnung der NATO-Rußland-Grundakte warnte Rußlands Außenminister Primakow, daß Rußland sein gesamtes Verhältnis zur NATO neu überdenken würde, falls die NATO den Beitritt einer der früheren Sowjetrepubliken (tatsächlich meinte er die baltischen Staaten) in Erwägung zöge.¹⁶ 1997 veränderte sich die russische Position gegenüber den baltischen Staaten jedoch in wichtigen Aspekten. Als Reaktion auf die Umorientierung der Politik der baltischen Staaten in Richtung auf eine engere Westintegration verlegte sich Rußland auf politischen, diplomatischen und wirtschaftlichen Druck sowie eine aggressive Rhetorik und nutzte dabei den Umstand, daß die NATO keine Länder mit ungelösten Minderheitenproblemen bzw. ohne definitiv festgelegte Grenzen aufnehmen wird. Neben Wirtschaftsfragen wurden diese beiden Probleme zum wichtigsten Hebel Rußlands gegen die baltischen Staaten, auch auf multilateraler Ebene - im Europarat und in der OSZE ebenso wie im Sicherheitsdialog zwischen Rußland und anderen Ländern der Ostseeregion.¹⁷

1997 unternahm Rußland eine Reihe von Initiativen, die die diplomatischen Bemühungen der baltischen Staaten, in den Kreis der Kandidaten für eine NATO-Mitgliedschaft aufgenommen zu werden, blockieren sollten. Die wichtigsten davon waren die Vorschläge von Ministerpräsident Wiktor Tschernomyrdin von Anfang September sowie eine Reihe von Vorschlägen, die dem litauischen Präsidenten Algirdas Brazauskas während seines Besuchs in Moskau am 23. und 24. Oktober von Rußland vorgelegt wurden. Präsident Jelzin bot den baltischen Staaten einseitige russische Sicherheitsgarantien an,¹⁸ die durch völkerrechtliche Regelungen verstärkt werden sollten.¹⁹ In der Regel werden Garantien Staaten angeboten, die von

15 Vgl. Olga Alexandrova, Die Charta NATO-Ukraine: Euro-atlantische Einbindung Kyïvs, in: Außenpolitik 4/1997, S. 325-334.

16 Vgl. Nesavisimaja Gaseta vom 25. Mai 1997.

17 Vgl. Russia and the Baltic States, Executive Summary of the Report by the Council on Foreign and Defence Policy of Russia, Moskau 1997, S. 6-15.

18 Zum Text von Jelzins Angebot siehe Yeltsin offers unwanted security to the Baltics, in: Baltic Times, Vol. 2 (30. Oktober - 5. November 1997), S. 8.

19 Vgl. V. Shustov, The Russian attitude towards the security problem - measures to strengthen confidence and stability in the Baltic region, in: J.P. Kruzich/A. Fahraeus (Hrsg.), 2nd Annual Stockholm Conference on Baltic Sea Security and Cooperation: Towards an Inclusive Security Structure in the Baltic Sea Region, Stockholm 1997, S. 19.

dritten Staaten bedroht werden; in diesem Fall aber schlug Rußland Garantien vor, die Bedrohungen abschrecken sollten, die nach der Wahrnehmung der baltischen Staaten von Rußland selbst ausgehen. Darüber hinaus zeigte sich Rußland bereit, Frankreich, Deutschland, die USA und andere westliche Staaten in dieses Regime von Sicherheitsgarantien einzubeziehen. Schließlich zog es die Idee in Erwägung, einen regionalen Stabilitäts- und Sicherheitsraum im Ostseegebiet zu schaffen, der die skandinavischen Staaten einbeziehen sollte. Rußland schlug nahezu 30 spezifische regionale Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft, humanitäre Fragen und Umwelt vor, die alle darauf abzielten, eine Art künftigen regionalen Stabilitäts- und Sicherheitspakt zu bilden.²⁰ Als Ausdruck der guten Absichten Rußlands unterzeichneten Litauen und Rußland während des Moskauer-Besuchs von Brazauskas einen Vertrag über den Verlauf der gemeinsamen Grenze und über die Festlegung der Grenzen einer Sonderwirtschaftszone und des Kontinentalschelfs in der Ostsee.²¹ Diese russischen Initiativen kamen in den drei baltischen Hauptstädten nicht sehr gut an; sie wurden als Versuch gewertet, die baltischen Staaten zu "singularisieren" und ihnen ein- oder mehrseitige Garantien aufzuzwingen, die es ihnen unmöglich machen würden, selbst langfristig in die westlichen Sicherheitsstrukturen integriert zu werden.²²

Im Rahmen seiner diplomatischen Offensive gegenüber den nordeuropäischen Staaten skizzierte Präsident Jelzin während eines Besuchs in Schweden am 3. und 4. Dezember 1997 eine Reihe von Kooperationsvorschlägen und gab eine einseitige Erklärung ab, daß die Land- und Seestreitkräfte in Nordwestrußland binnen eines Jahres um 40 Prozent reduziert werden sollten. Diese Erklärung sollte jedoch im Zusammenhang sowohl mit den in der NATO-Rußland-Grundakte und im Rahmenabkommen über die Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags²³ bereits in Aussicht genommenen Streitkräftereduzierungen als auch mit der Reform der russischen Armee und einer entsprechenden Reduzierung von Mannschaftsständen und Bewaffnung gesehen werden.²⁴ Gleichzeitig verband Rußland die Verbesserung seiner Beziehungen zu

20 Vgl. Baltic Times, a.a.O. (Anm. 18), und Shustov, a.a.O. (Anm. 19).

21 Das Grenzabkommen zwischen Litauen und Rußland wurde von den beiden Präsidenten am 24. Oktober 1997 in Moskau unterzeichnet. Es legt die südwestliche Grenze Litauens mit dem russischen Oblast Kaliningrad fest; vgl. Is Russia's Baltic policy changing?, in: Baltic Review, Vol. 13 (1997), S. 6. Mit den anderen beiden baltischen Staaten unterzeichnete Rußland keine Grenzabkommen.

22 In der höchst kritischen Rhetorik über die von Rußland vorgeschlagenen Garantien wurden die Erfahrungen des Molotow-Ribbentrop-Pakt in Erinnerung gerufen; die damals abgegebenen "Sicherheitsgarantien" führten schließlich 1940 zur Einverleibung dieser Staaten in die Sowjetunion.

23 Das Rahmenabkommen ist in einer Entscheidung der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom Juli 1997 "Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation" niedergelegt.

24 Vgl. Konzeptzija Wojennoj Reformy Rossijskoj Federazij [Das Konzept der Militärreform der Russischen Föderation], ausgearbeitet vom Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) der Russischen Akademie der Wissenschaften (Moskau 1997), veröffentlicht als Anhang in: Jeschegodnik SIPRI 1997: Wooruschenija, Rasoruschenije i Meschdunarodnaja Besopasnost [SIPRI-Jahrbuch 1997: Rüstung, Abrüstung und internationale Sicherheit], Moskau 1997, S. 445-476.

Estland und Lettland - einschließlich des Abschlusses von Grenzverträgen und der Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit - damit, daß diese Länder auf seine Forderungen bezüglich des Status der dortigen russischsprachigen Bevölkerung eingingen. Ein solches Junktim wurde sowohl von den direkt betroffenen Staaten als auch von jenen zurückgewiesen, mit denen Rußland in der Ostseeregion einen Dialog über Sicherheitsfragen führt.

Zwar wird eine konstruktive russische Beteiligung in der Ostseeregion als positive Entwicklung gesehen, doch gibt es aus Sicht der skandinavischen Staaten im neuen Europa weder den Raum oder die Notwendigkeit für besondere regionale Sicherheitspakete noch irgendeinen Grund, die baltische Sicherheit getrennt von der des restlichen Europa zu behandeln.²⁵

Die Partnerschaftscharta zwischen den USA und den baltischen Staaten

Die Bereitschaft Rußlands, mit der NATO und den USA Gespräche über die baltische Sicherheit aufzunehmen, stellte ein neues Element in seiner Position gegenüber den baltischen Staaten dar. Die baltischen Staaten, die in die westlichen Sicherheitsstrukturen aufgenommen werden wollen, haben ihrerseits einen intensiven Dialog mit den Vereinigten Staaten begonnen. Dieser führte am 16. Januar 1998 zur Unterzeichnung einer Partnerschaftscharta durch den US-amerikanischen und die drei baltischen Präsidenten.²⁶ Die Glaubwürdigkeit der US-Position gegenüber den baltischen Staaten rührt von der Tatsache her, daß die USA die gewaltsame Einverleibung der drei Republiken in die Sowjetunion niemals anerkannt haben, "sondern vielmehr ihre Eigenstaatlichkeit bis zu ihrer Unabhängigkeit als unterbrochen betrachtet haben".²⁷ Die baltischen Staaten wollten mit der Unterzeichnung der Charta eine formale Verpflichtung der USA erreichen, daß sie irgendwann zum NATO-Beitritt eingeladen werden; die Charta enthält jedoch nur eine allgemeine Prinzipienklärung, daß Sicherheitsinstitutionen "allen europäischen Demokratien offenstehen sollten".²⁸ Die USA wiederholten in sorgfältig gewählten Worten ihren

25 Zu den Erklärungen der schwedischen, finnischen und dänischen Außenminister vgl. z.B. Finland: Nordic ministers on Russian Baltic security initiative, in: Foreign Broadcast Information Service, Daily Report - West Europe (FBIS-WEU), FBIS-WEU-97-317, 13. November 1997. Zur schwedischen Position vgl. auch Presentation by Swedish Minister for Foreign Affairs Lena Hjelm-Wallén at the Central Defence and Society Federation National Conference, Sälen, Sweden, 19. Januar 1998; sowie Utrikesdeklarationen 1998 [Schwedische Stellungnahme zur Außenpolitik 1998], 11. Februar 1998, in: <http://www.ud.se/utrpolit/utrdekla/utrdek98.htm> (Version vom 27. März 1998).

26 Vgl. Partnerschaftscharta zwischen den Vereinigten Staaten und der Republik Estland, der Republik Lettland und der Republik Litauen, unterzeichnet am 16. Januar 1998 in Washington, in: Internationale Politik 2/1998, S. 125-130.

27 Ebenda, Präambel, S. 126.

28 Ebenda, S. 127.

Standpunkt, "daß Partner der NATO Mitglieder werden können, wenn jeder Anwärter sich als in der Lage und willens erweist, die Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu erfüllen, und wenn die NATO entscheidet, daß die Einbeziehung dieser Nationen der europäischen Stabilität und den strategischen Interessen des Bündnisses dient".²⁹ Die Partnerschaftscharta zwischen den USA und den baltischen Staaten bekräftigte damit die "Politik der offenen Tür" der NATO, enthält jedoch keinerlei bindende Verpflichtungen seitens der USA bezüglich der Aufnahme der baltischen Staaten in das Atlantische Bündnis.

Die USA und die baltischen Staaten unterstrichen in diesem Zusammenhang ihr Interesse an der demokratischen und stabilen Entwicklung Rußlands und brachten ihre Unterstützung für verstärkte Beziehungen zwischen der NATO und Rußland "als ein Kernelement ihrer gemeinsamen Vision von einem neuen und friedlichen Europa"³⁰ zum Ausdruck. Die USA ließen gegenüber ihren baltischen Partnern keinen Zweifel daran, daß Rußland aus ihrer Sicht einen entscheidenden Platz in Europa einnimmt. 1997 zeigte sich, daß die USA ebenso wie die NATO den Beziehungen zu Rußland zentrale Bedeutung beimessen und die Sicherheit von Rußlands Nachbarn an seiner westlichen Grenze als in hohem Maße von den Beziehungen zwischen der NATO und Rußland abhängig behandeln.

Der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat

Im Laufe des Jahres 1997 unternahm die NATO weitere Schritte, um die Länder des ehemaligen Ostblocks in eine verstärkte Sicherheitspartnerschaft einzubeziehen. Mit dem Ziel, die positiven Erfahrungen mit dem Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR) und mit PfP zu bündeln, schlug die Ministertagung des Nordatlantikrats am 29. Mai in Sintra (Portugal) vor, die NAKR- und PfP-Partner sollten auf ihrem Treffen am folgenden Tag den Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) gründen. Der EAPR soll "den übergreifenden Rahmen für Konsultationen zwischen seinen Mitgliedern über ein breites Spektrum politischer und sicherheitsrelevanter Fragen bieten. Die PfP wird in ihrer erweiterten Form innerhalb dieses flexiblen Rahmens ein klar erkennbares Element darstellen. Ihre grundlegenden Bestandteile werden erhalten bleiben."³¹ Das Grundlagendokument des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates wurde am 30. Mai 1997 angenommen, am selben Tag fand die Gründungssitzung des EAPR statt. Aufgrund dieses Beschlusses wurde der NAKR aufgelöst und sein Mandat dem EAPR übertragen. Die Grundprinzipien des NAKR und der PfP gelten

29 Ebenda, S. 128.

30 Ebenda.

31 Zusammenfassung des Vorsitzenden der Tagung des Nordatlantischen Kooperationsrates und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates am 30. Mai 1997 in Sintra/Portugal, Anhang: Grundlagendokument des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates, in: Internationale Politik 9/1997, S. 96-100, hier S. 98.

für den EAPR fort: *Inklusivität* in dem Sinne, daß die Möglichkeiten zu politischen Konsultationen und politischer Kooperation allen NATO-Verbündeten und -Partnern gleichermaßen offenstehen; und *Selbstdifferenzierung* in dem Sinne, daß die Partner über die Ebene und die Bereiche ihrer Zusammenarbeit mit der NATO selbst entscheiden können.

Die Erklärung von Madrid

Auf dem NATO-Gipfeltreffen am 8. und 9. Juli 1997 wurde die Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit angenommen.³² Sie enthält zwei wesentliche Beschlüsse. Erstens luden die Staats- und Regierungschefs der NATO-Länder Polen, die Tschechische Republik und Ungarn ein, Aufnahmeverhandlungen mit dem Ziel des Beitritts zum Atlantischen Bündnis im Jahre 1999 aufzunehmen (Abschnitt 6); die NATO sagte ebenfalls zu, auf ihrem nächsten Gipfeltreffen 1999 den Erweiterungsprozeß zu überprüfen, wobei in diesem Zusammenhang Rumänien und Slowenien als mögliche neue Kandidaten für die Mitgliedschaft genannt wurden (Abschnitt 8).³³ Zweitens wurden Substanz und Umfang der Partnerschaft mit Nicht-NATO-Staaten in Europa erweitert, insbesondere die Partnerschaft für den Frieden.

Eine neue NATO in einem neuen Europa

Die Aufnahme von drei mittel- und osteuropäischen Staaten in die NATO, die neuen Beziehungen der NATO zu Rußland und der Ukraine, ihre Zusammenarbeit und Partnerschaft mit denjenigen Staaten im Norden und Süden, die außerhalb des Bündnisses bleiben, und ihr Dialog mit den Partnern im Mittelmeerraum sind allesamt Faktoren, die die künftige Rolle der NATO in Europa bestimmen werden. Gleichzeitig läuft ein Prozeß interner Anpassung mit eigener politischer wie militärischer Dimension ab.

Bis jetzt haben zwölf europäische Länder Anträge auf Aufnahme in die NATO gestellt.³⁴ In anderen Staaten - insbesondere den traditionellen neutralen und nicht-paktgebundenen Ländern - finden öffentliche Debatten dar-

32 Vgl. Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 3).

33 Dies stellte eine Kompromißformel dar zwischen den französischen Bemühungen, Rumänien in die erste Runde neuer NATO-Mitglieder einzuschließen, und dem Vorschlag, Slowenien einzuladen, um die Landverbindung zwischen Ungarn und den anderen NATO-Verbündeten sicherzustellen.

34 Diese zwölf Länder sind: die drei eingeladenen Kandidaten (Polen, die Tschechische Republik und Ungarn), die Slowakei, die drei baltischen Staaten (Estland, Lettland und Litauen) und fünf Balkanstaaten (Albanien, Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Slowenien).

über statt, ob man sich um die NATO-Mitgliedschaft bewerben solle.³⁵ Auf der Brüsseler Ministertagung des Nordatlantikrats am 16. Dezember 1997 wurden identische Beitrittsprotokolle mit Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn unterzeichnet.³⁶ Auf dem Madrider Treffen wurde beschlossen, die Beitrittsländer während des Zeitraums bis zum Beitritt in NATO-Aktivitäten einzubeziehen, "um zu gewährleisten, daß sie optimal darauf vorbereitet sind, die Verantwortlichkeiten und Verpflichtungen aus einer Mitgliedschaft in einem erweiterten Bündnis wahrzunehmen".³⁷ Die Teilnehmer versicherten auch, daß der Erweiterungsprozeß fortgesetzt werde.³⁸ Der offene Charakter der NATO wurde mit der Erklärung bekräftigt, daß kein demokratisches Land Europas, dessen Aufnahme die Ziele des Nordatlantik-Vertrags von 1949 erfüllen würde, von den Überlegungen ausgeschlossen werde.

Die Madrider Erklärung deutet an, daß die Hauptkandidaten für die zweite Phase der NATO-Erweiterung Rumänien, Slowenien und andere südosteuropäische Länder sind.³⁹ Das Madrider Treffen beschloß ebenfalls, den NATO-Rat anzuweisen, das Strategische Konzept des Bündnisses von 1991 zu überprüfen.⁴⁰ Das neue strategische Konzept wird 1998 ausgearbeitet mit dem Ziel, es beim nächsten NATO-Gipfeltreffen im April 1999 vorzulegen.

Die zwei Erweiterungsprozesse: die NATO und die Europäische Union

Charakter und Ziele der Erweiterung von EU und NATO sind ganz unterschiedlich. Beide Organisationen haben jedoch in der Periode nach dem Ende des Kalten Krieges infolge ihrer inneren Veränderungen und der

35 Obwohl der Außenminister Schwedens am 19. Januar 1998 feststellte, daß die offizielle schwedische Position unverändert bleibe ("Schwedens Politik der Nichtteilnahme an Militärbündnissen bleibt unverändert"; vgl. Anm. 25), nimmt der Führer der Konservativen Partei (Gemäßigte), Carl Bildt, eine abweichende Position ein. Vgl. Dagens Nyheter (Stockholm) vom 28. Januar 1998. Auch in Österreich gibt es eine offene Diskussion über den NATO-Beitritt, in geringerem Maße auch in Finnland. In all diesen Ländern speist sich die hauptsächlich von Sozialdemokraten vorgetragene Zurückhaltung gegenüber einem NATO-Beitritt eher aus psychologischen und historischen Motiven als aus einer Bewertung der neuen Lage in Europa.

36 Die drei Protokolle werden in Kraft treten, wenn jedes der Mitglieder des Nordatlantik-Vertrages der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika sein Einverständnis mitgeteilt hat; vgl. SIPRI Yearbook 1998, a.a.O. (Anm. 1), Appendix 5A, S. 181-182.

37 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 6, S. 766.

38 Vgl. Ebenda, Abs. 8. Das Verständnis, daß die derzeitige Erweiterungsrunde lediglich den Beginn eines Prozesses darstellt, wurde von den NATO-Außenministern auf dem Treffen des Nordatlantikrats am 16. Dezember 1997 in Brüssel bekräftigt.

39 Mit Blick auf die Beitrittsaspiranten nahm das Madrider Gipfeltreffen "mit großem Interesse" die positiven Entwicklungen "in einer Reihe von südosteuropäischen Ländern, insbesondere Rumänien und Slowenien" zur Kenntnis. Symptomatisch ist, daß die Formel bezüglich der baltischen Staaten unterschiedlich ausfiel: "Gleichzeitig würdigen wir die Fortschritte in Richtung größerer Stabilität und Zusammenarbeit, die die Staaten in der baltischen Region, die auch Beitrittsaspiranten sind, erzielt haben." Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 8, S. 766.

40 Das Strategische Konzept des Bündnisses, verabschiedet von den am Treffen des Nordatlantikrats in Rom am 7. und 8. November 1991 teilnehmenden Staats- und Regierungschefs, abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 2/1992, S. D 52-D 64.

Erweiterung der Teilnahme eine neue Funktion für die Gestaltung europäischer Sicherheit übernommen. Die NATO ist - mit der PfP, dem EAPR und ihren bilateralen Sicherheitsvereinbarungen mit Rußland, der Ukraine und den baltischen Staaten - zu mehr als einem reinen Verteidigungsbündnis geworden: Sie ist heute das Gravitationszentrum bei der Suche nach einer neuen Sicherheitsordnung in Europa. Die EU steht vor der Herausforderung, im Rahmen der GASP neue Fähigkeiten zu schaffen und in enger Zusammenarbeit mit der WEU über rhetorische und deklaratorische Politik hinaus die Vision einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität mit Leben zu füllen.

Was die NATO betrifft, so ist der durch das neue Sicherheitsumfeld motivierte Beschluß zur Aufnahme neuer Mitglieder "in gewisser Weise anspruchsvoller, andererseits weniger komplex".⁴¹ Obwohl die Entscheidungsprozesse beider Organisationen auf Konsens beruhen, ist die NATO sehr viel mehr von den Entscheidungen der großen Bündnismächte abhängig.

Die Beschlüsse zur NATO-Erweiterung sind Ausdruck bloßen politischen Willens, während die EU ihren neuen Mitgliedern abverlangt, weit komplexere Anpassungsprozesse zu durchlaufen. In der NATO werden die äußeren und inneren Anpassungen der Bündnisstruktur als komplementäre, sich wechselseitig verstärkende Prozesse aufgefaßt, während innerhalb der EU das Dilemma "Erweiterung versus Vertiefung" weiterhin von Spannungen und Widersprüchen geprägt bleibt.

Die NATO-Erweiterung berührt naturgemäß sowohl die Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten als auch die Interessen derjenigen Länder, die außerhalb des Bündnisses bleiben. Das war der gedankliche Hintergrund der Dokumente, welche die neuen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Rußland, der Ukraine und den baltischen Staaten definieren. Die Implikationen der EU-Erweiterung sind anderer Art und verlangen andere Lösungen. In historischer Perspektive werden beide Prozesse die Spaltung Europas überwinden und die Stabilität auf dem ganzen Kontinent erhöhen.⁴² Es sollte beispielsweise ebenfalls angemerkt werden, daß Rußland, das in der Osterweiterung der NATO neue Bedrohungen sieht, keine Ängste bezüglich der EU-Erweiterung geäußert und sogar offiziell sein Interesse, diese zu fördern, erklärt hat.

Die Madrider Erklärung der NATO von 1997 hebt drei Aspekte institutioneller Zusammenarbeit hervor: enge Kooperation mit der WEU im Rahmen der Integration innerhalb der EU, die Herausbildung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität innerhalb der NATO sowie die Stär-

41 S. Serfaty, The logic of dual enlargement, Paper presented at the Conference in Rome on the Fifth Castelgandolfo Colloquium on Transatlantic Affairs, 3.-4. Oktober 1997 (eigene Übersetzung).

42 Die schwedische Außenministerin unterstrich die Bedeutung der EU-Mitgliedschaft "als Teil einer bewußten Anstrengung, Krieg zwischen europäischen Ländern auf dem gesamten Kontinent unvorstellbar zu machen." Presentation by Swedish Minister for Foreign Affairs Lena Hjelm-Wallén, a.a.O. (Anm. 25), (eigene Übersetzung).

kung der OSZE als Regionalorganisation und als "eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten".⁴³ Rolle und Stellenwert der OSZE haben in den vergangenen Jahren eine notwendige Entwicklung durchlaufen. Es lohnt sich, darüber nachzudenken, welche Funktion die Organisation heute ausfüllt und welche sie im Zusammenhang mit der Erweiterung von NATO und EU künftig ausfüllen sollte.

Die OSZE: eine umfassende Sicherheitsorganisation

Sowohl die NATO als auch die EU haben die OSZE als "umfassendste europaweite Sicherheitsorganisation"⁴⁴ beschrieben und ihr eine wesentliche Rolle bei der Sicherung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa zugeordnet. Sie haben anerkannt, daß OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen eine Grundlage für die Entwicklung einer umfassenden und kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur darstellen.

Gleichzeitig jedoch wird die OSZE von vielen - Entscheidungsträgern wie Experten - als lose organisierte Schönwetter-Organisation betrachtet. Sie haben verschiedene Schwächen der Organisation festgestellt: das Fehlen starker Instrumente vergleichbar denen, die Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen vorsieht, ihren auf Konsens gegründeten Entscheidungsprozeß, ihren Mangel an Autorität (sie hat kein dem VN-Sicherheitsrat vergleichbares Organ); und das Mißverhältnis zwischen den vielen Erfolgen bei der Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge einerseits und deren Behandlung in den Medien und der Information der breiteren Öffentlichkeit über die Organisation andererseits. Sie ist außerdem die "jüngste" europäische Sicherheitsinstitution, die ihre Aktivitäten hauptsächlich auf *Ad-hoc*-Basis ohne feste bürokratische Struktur verfolgt.

Die OSZE wird hauptsächlich mit der menschlichen Dimension von Sicherheit in Verbindung gebracht (Menschenrechte und die Themen des "3. Korbes" - menschliche Kontakte, Information, Kultur und Bildung), die in der Endphase des Kalten Krieges große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und in den Medien erfuhr. Weniger informiert ist die Öffentlichkeit über die Rolle der OSZE beim Zustandekommen der Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen - die Wiener Dokumente von 1990, 1992 und 1994 - und über konventionelle Rüstung in Europa - der KSE-Vertrag von 1990 - bzw. bei der Überwachung von deren Umsetzung. Noch weniger bewußt sind der Öffentlichkeit die Aktivitäten der OSZE unter ihrem

43 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, Abs. 21, a.a.O. (Anm. 3), S. 769.

44 Ebenda.

neuen Mandat als einem der "Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung".⁴⁵

Aktivitäten der OSZE

Im Jahre 1997 konzentrierten sich die Aktivitäten der OSZE auf Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge. Im Laufe des Jahres erhöhte sich die Zahl der Vor-Ort-Aktivitäten durch die Einsetzung der OSZE-Präsenz in Albanien, die als Reaktion auf die im Februar 1997 ausgebrochene ernste politische Krise eingerichtet wurde,⁴⁶ und der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus. Die OSZE beobachtete die Wahlen in Bosnien und Herzegowina, Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und Tschetschenien (Rußland). Vor dem Hintergrund des Auslaufens des Mandats der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Ostslawonien, der Baranja und Westsirmien am 15. Januar 1998 hat die 1996 eingerichtete Kroatien-Mission zusätzlich an Bedeutung gewonnen.⁴⁷

45 Budapest Document 1994/Gipfelerklärung von Budapest, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: Abs. 8, S. 441. Vgl. auch: Adam Daniel Rotfeld, Europe: the multilateral process, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1995: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1995, S. 265-301; ders., Europe: towards new security arrangements, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 1996, S. 279-324; und: Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses, in: Lissabonner Dokument 1996, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 13), S. 478-483. Zwei regelmäßig erscheinende Publikationen leisten eine systematische Übersicht und Bewertung von OSZE-Aktivitäten: Arie Bloed/Netherlands Helsinki Committee and International Helsinki Federation for Human Rights (Hrsg.), Helsinki Monitor. Quarterly on Security and Cooperation in Europe, Utrecht; Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch, Baden-Baden (erscheint seit 1995 in deutsch, englisch und russisch).

46 Als Folge von Massenprotesten von Menschen, die ihre gesamten Ersparnisse bei betrügerischen Pyramidensystemen verloren hatten, und nach dem kompletten Verlust der Kontrolle über die Entwicklung seitens der Regierung brachen in Albanien im Januar 1997 Chaos und Krise aus. Tatsächlich zerbrach der Staat als Institution. Die größte Fluchtwelle von Albanern nach Italien seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zwang die internationalen Sicherheitsinstitutionen, Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta einzuleiten. Der VN-Sicherheitsrat sprach sich in seiner Resolution 1101 für den Vorschlag der OSZE aus, für drei Monate eine multinationale Schutztruppe zu stationieren, um für die Arbeit der EU- und OSZE-Unterstützungsmissionen und die humanitären Aktivitäten der VN sowie von NGOs in Albanien ein sicheres Umfeld zu schaffen. Unter italienischer Führung nahmen Streitkräfte aus Frankreich, Griechenland, Rumänien, Spanien und der Türkei an dieser Militäroperation teil. Vgl. auch: E. Foster, Intervention in Albania, in: Royal United Services Institute for Defence Studies/RUSI (Hrsg.), The New International Security Review 1998, London 1997, S. 208-216.

47 Nach Ansicht des OSZE-Generalsekretärs ist die Kroatien-Mission (in der Nachfolge der UNTAES) zusammen mit der Albanien-Mission die größte und effektivste Mission, die je unter OSZE-Ägide durchgeführt wurde; vgl. OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1997 über OSZE-Aktivitäten (1. November 1996 - 30. November 1997), in diesem Band, S. 488. Es sollte erwähnt werden, daß die VN beschlossen, mit Wirkung vom 16. Januar 1998 für die Dauer von bis zu neun Monaten eine Unterstützungsgruppe von 180 zivilen Polizeiobservatoren einzurichten, die die Arbeit der kroatischen Polizei in der Donauregion überwachen sollen; vgl. Resolution 1145 des VN-Sicherheitsrats vom 19. Dezember 1997.

Die Effektivität der OSZE-Missionen ergibt sich aus der praktischen Zusammenarbeit der Organisation mit den VN und dem Europarat. Nach Einschätzung des OSZE-Generalsekretärs war die Stärkung der Zusammenarbeit mit zwischenstaatlichen Gremien im Jahre 1997 bemerkenswert.⁴⁸

Die Missionen der OSZE

1997 unterhielt die OSZE Langzeitmissionen in Skopje ("Spillover"-Überwachungsmission), Bosnien und Herzegowina (einschließlich einer gesonderten Mission in Sarajewo), Estland, Georgien, Kroatien, Lettland, Moldau, Tadschikistan und der Ukraine. Die anderen Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE umfaßten die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, Aktivitäten des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden im Konflikt um Berg-Karabach, mit dem sich die Minsker Gruppe befaßt, und die neuen Operationen in Albanien und Belarus.

Einer der Erfolge der OSZE im Jahre 1997 war der Friedensplan zur Lösung des Konflikts um Berg-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan, der von der Minsker Gruppe mit starker Unterstützung von Seiten Frankreichs, Rußlands und der USA ausgearbeitet wurde. Der Plan löste jedoch in Armenien eine ernsthafte politische Krise aus und wurde nicht umgesetzt. In der Folge wurde der Präsident Armeniens Anfang Februar 1998 aus dem Amt entlassen. Der Plan sah eine weitgehende Autonomieregelung für die armenische Bevölkerung Berg-Karabachs (einschließlich einer unabhängigen Militärpolizei) bei gleichzeitiger Zugehörigkeit des Gebiets zu Aserbaidschan vor.⁴⁹

Die OSZE-Präsenz in Albanien

Am 4. März 1997 ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der dänische Außenminister Niels Helveg Petersen, als Reaktion auf die Krise in Albanien den früheren österreichischen Bundeskanzler Franz Vranitzky zu seinem Persönlichen Vertreter. Am 27. März richtete der Ständige Rat, das zentrale beschlußfassende Organ der OSZE, die OSZE-Präsenz in Albanien ein, um Albanien bei der Demokratisierung, der Einrichtung unabhängiger Medien, dem Schutz der Menschenrechte und bei der Vorbereitung und Überwachung von Wahlen zu beraten und zu unterstützen. Die OSZE diente außerdem als Koordinierungsstelle für die Arbeit anderer internationaler Organisationen in Albanien. Die Büros der OSZE-Präsenz in Albanien arbeite-

48 Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 47), S. 488.

49 Vgl. Iswestija vom 6. Februar 1998.

ten in enger Abstimmung mit zwischenstaatlichen Institutionen wie dem Europarat, der WEU (ihrem multinationalen Beirat für politische Maßnahmen) und der EU (ihrer Beratenden Mission für Zollfragen und der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft, ECMM).

Die Aktivitäten in Albanien waren aus verschiedenen Gründen effektiv: in erster Linie aufgrund der massiven politischen, militärischen und finanziellen Beteiligung Italiens und vier weiterer europäischer Staaten (Frankreich, Griechenland, Rumänien und Spanien), aber auch deswegen, weil drei internationale Organisationen (die OSZE, der Europarat und das Europäische Parlament) durch prominente, mit Autorität versehene Persönlichkeiten vertreten waren.⁵⁰ Im Oktober 1997 wurden zusätzlich zum Hauptbüro der OSZE-Präsenz in Tirana zwei Außenstellen eröffnet. Sie sind in den Bereichen Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und Bürgerrechte, Wahlhilfe, Überwachung der Medien und institutioneller Aufbau tätig. Das von der OSZE gesponserte Verwaltungszentrum zur Koordinierung der Hilfsmaßnahmen und Mitwirkung der Öffentlichkeit koordiniert die in- und ausländische Hilfe und die Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Erarbeitung eines Verfassungsentwurfs.

Die Mission in Kroatien

Das Mandat der Kroatien-Mission sah vor, die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen anhand einzelner Fälle durch die eingehende Prüfung der bestehenden Eigentumsgesetze zu überwachen.⁵¹ In Zusammenarbeit mit dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE nahm die Mission an der Überwachung der Wahlen zur zweiten Kammer des kroatischen Parlaments im April 1997 und der Präsidentschaftswahlen im Juni 1997 teil. Der Sonderkoordinator für die OSZE-Beobachtermission, US-Senator Paul Simon, erklärte, die Wahlen seien "frei, jedoch nicht fair" gewesen - die Kandidaten hätten sich zwar ungehindert äußern können, der Prozeß im Vorfeld der Wahlen habe jedoch fundamentale Mängel aufgewiesen.⁵² Angesichts der unmittelbar bevorstehenden Beendigung von UNTAES ermächtigte der Ständige Rat die OSZE-Mission, ihren Personalbestand schrittweise auf bis zu 250 internationale Mitarbeiter aufzu-

50 Zusätzlich zu der Schlüsselrolle von Vranitzky war eine Gruppe internationaler Wahlbeobachter in Albanien tätig, die unter der Leitung von Catherine Lalumière, der früheren Generalsekretärin des Europarats und Mitglied des Europäischen Parlaments, stand, die als OSZE-Sonderkoordinatorin wirkte. Lord Russell-Johnston, Vorsitzender der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, und Javier Rupérez, Präsident der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, nahmen ebenfalls teil. Vgl. auch: Vranitzky bids farewell to Albania, in: OSCE Newsletter 10/1997, S. 1-2.

51 Diese Tätigkeit führte zu einem detaillierten Hintergrundbericht über den "Schutz der Eigentumsrechte in der Republik Kroatien", vgl. Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 47), S. 502.

52 Vgl. ebenda, S. 503.

stocken.⁵³ Die Mission wurde 1997 ebenfalls beauftragt, bei der Ausarbeitung kroatischer Gesetze, der Überwachung der Umsetzung von Übereinkünften über die Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und beim Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten mitzuarbeiten. Bei diesen Tätigkeiten arbeitete die Mission mit der ECMM und vielen anderen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zusammen.

Die Mission in Belgrad

Aufgrund der Proteste und Spannungen im Gefolge des Beschlusses der jugoslawischen Behörden, die Ergebnisse der Kommunalwahlen vom November 1996 zu annullieren, war die OSZE verpflichtet, die Fakten zu erheben. Am 17. Dezember 1996 ernannte der Amtierende Vorsitzende den früheren spanischen Ministerpräsidenten Felipe González zu seinem Persönlichen Vertreter mit dem Mandat, die Lage zu untersuchen und sowohl Jugoslawien (Serbien und Montenegro) als auch der OSZE einen Bericht vorzulegen, was er nach ausführlichen Gesprächen mit Regierungsbeamten, Oppositionsführern und Medienvertretern tat. Seiner Ansicht nach gaben die Wahlen den Willen der Mehrheit der Bürger wieder, und die Behörden müßten ihr Ergebnis anerkennen und respektieren; am 4. Februar 1997 erklärten sich die jugoslawischen Behörden bereit, die Ergebnisse anzuerkennen. Der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden kam darüber hinaus zu dem Schluß, daß das gegenwärtige Wahlsystem möglichst rasch verbessert und Maßnahmen in Richtung einer demokratischen Reform eingeleitet werden sollten.⁵⁴

Andere OSZE-Aktivitäten

Weitere OSZE-Aktivitäten im Jahr 1997 umfaßten die Unterstützung bei der Umsetzung der russisch-estnischen und russisch-lettischen Abkommen über pensionierte Militärangehörige und bei der Förderung demokratischer Institutionen in Belarus. Am 18. September 1997 beschloß der Ständige Rat, eine Beratungs- und Überwachungsgruppe in Minsk einzurichten.

Wie in den vergangenen Jahren lobten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE in Estland, Georgien, Griechenland, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Mazedonien, Rumänien, der Slowakei, Ungarn und der Ukraine.⁵⁵ Der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien), der frühere niederländische

53 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 121, 26. Juni 1997, Beschluß 176. Das Hauptquartier in Zagreb wird durch Koordinierungszentren in Vukovar, Knin, Sisak und Daruvar sowie durch Außenstellen an 16 weiteren Standorten unterstützt.

54 Vgl. Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 47), S. 507-508.

55 Vgl. ebenda, S. 509-517; sowie OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 12-28 November 1997, Report of Max van der Stoep, OSCE High Commissioner on National Minorities, Warsaw, 12 November 1997.

Außenminister Max van der Stoep, wurde ermächtigt, nach Möglichkeiten zu suchen, die Spannungen im Kosovo zu vermindern; die jugoslawische Regierung verknüpfte die Neuaufnahme der Tätigkeit der Missionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina weiterhin mit Jugoslawiens Teilnahme an der OSZE.⁵⁶ Bemerkenswert ist, daß das Kosovo-Problem die gängige Meinung in Frage stellt, Frühwarnung sei für die Konfliktverhütung von zentraler Bedeutung. Sie ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Aktionen, die auf die Verhütung von Konflikten abzielen. Die internationale Gemeinschaft besitzt jedoch keine angemessenen Instrumente, die verhindern, daß Spannungen zu Konflikten eskalieren.

1997 befaßte sich die OSZE mit maßgeblichen Aktivitäten in Zentralasien. Besonders wichtig ist dabei, daß sie zu den Mitunterzeichnern des Allgemeinen Abkommens über die Herbeiführung von Frieden und nationaler Eintracht in Tadschikistan vom 27. Juni 1997 gehört.⁵⁷ Das BDIMR verstärkte seine Beteiligung an der Förderung von demokratischen Institutionen und Menschenrechten in Zentralasien. Obwohl das BDIMR hauptsächlich vor Ort tätig war,⁵⁸ zielten einige Aktivitäten auch auf die Integration der neuen OSZE-Teilnehmerstaaten ab.

Im Verlauf des Jahres kam es zu einer qualitativen Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE, den VN und dem Europarat.⁵⁹ An jährlichen trilateralen Treffen auf hoher Ebene in Genf - im Jahr 1997 am 24. Januar - nahmen auch Vertreter der Internationalen Organisation für Migration und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz teil. Zusammenarbeit vor Ort zwischen der OSZE und den VN entwickelte sich in Georgien, Moldau und Tadschikistan.⁶⁰ Die Arbeitstreffen der Vorsitzenden und Generalsekretäre der OSZE und des Europarats am 4. Februar 1997 in Oslo und von Experten am 10. März in Straßburg ebneten

56 Die Teilnahme Jugoslawiens (Serbien und Montenegro) an der OSZE ist seit 1992 suspendiert.

57 Die OSZE-Mission in Tadschikistan war auch Unterzeichner des Protokolls über die Garantien zur Umsetzung des Allgemeinen Abkommens, das im Mai 1997 in Teheran unterzeichnet wurde. Die Mission unterstützte darüber hinaus die im September 1997 eingerichtete Kommission für nationale Aussöhnung.

58 Vgl. Jahresbericht 1997 des OSZE-Generalsekretärs, a.a.O. (Anm. 47), S. 527-528. Im Verlaufe des Jahres 1997 wurden Wahlen überwacht in Kroatien (13. April), Bulgarien (19. April), Kroatien (15. Juni), Albanien (29. Juni bis 6. Juli), Bosnien und Herzegowina (13.-14. September), Serbien (21. September bis 5. Oktober) Montenegro (5.-19. Oktober), der Republika Srpska (22.-23. November) und Serbien (7. Dezember).

59 Für eine detaillierte Übersicht über alle derartigen Kooperationsformen siehe: The OSCE in the web of interlocking institutions, PC/SM/7/97, Vienna, 19 September 1997, sowie: OSCE Secretariat, Reports from the OSCE Seminar on Co-operation among International Organizations and Institutions: Experience in Bosnia and Herzegovina, Portoroz, Slovenia, 29-30 September 1997, Consolidated Summary, Wien 1997.

60 Die 52. Sitzung der Generalversammlung der VN nahm am 16. Januar 1998 in New York die Resolution A/RES/52/22 über die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der OSZE an.

den Weg für die enge Zusammenarbeit dieser Organisationen in Albanien, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Kroatien sowie im Kaukasus.

Die europäische Sicherheitscharta

Das Budapester OSZE-Gipfeltreffen faßte 1994 Beschlüsse über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa für das 21. Jahrhundert, die zur Annahme von Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit auf dem Kopenhagener Treffen der OSZE-Außenminister am 19. Dezember 1997 führten.⁶¹ Der Ministerrat verwies auf zwei Dokumente: auf die Gipfelerklärung von Helsinki 1992, wonach die "KSZE (...) ein Forum (ist ...), das der Gestaltung des neuen Europa Richtung und Impulse gibt",⁶² und auf die Budapester Gipfelerklärung von 1994, die feststellt, daß die primären neuen Aufgaben der OSZE Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sind.⁶³ Zusätzlich sprach die Lissabonner Erklärung von 1996 über ein Sicherheitsmodell⁶⁴ der OSZE eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität zu.

Die Minister bekräftigten die Bedeutung der Grundlagendokumente des in Helsinki eingeleiteten Prozesses (die Schlußakte von 1975 und die Charta von Paris von 1990) und beschlossen, ein Charta-Dokument über europäische Sicherheit als "ausführliches und substantielles" neues OSZE-Dokument zu entwickeln. Die Charta soll "politisch bindend sein und eine Weiterentwicklung der Standards und Praktiken der OSZE-Teilnehmerstaaten darstellen".⁶⁵ Indem sie auf die Risiken und Herausforderungen für die europäische Sicherheit im kommenden Jahrhundert eingeht, soll sie zu einem "gemeinsamen Sicherheitsraum innerhalb des OSZE-Gebiets"⁶⁶ beitragen. Die OSZE sollte in der Lage sein, dieses Ziel durch eine gestärkte Organisation zu erreichen, die mit anderen zuständigen Organisationen auf gleichberechtigter Basis eine gegenseitig unterstützende Zusammenarbeit eingeht. Dies sollte die Integrationsprozesse im gesamten OSZE-Gebiet ergänzen und die Achtung gemeinsamer Werte sowie die Umsetzung von Verpflichtungen fördern. Die Charta über europäische Sicherheit soll den Konsens als Grundlage für die

61 Vgl. Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, in diesem Band, S. 465-481, hier S. 473-478.

62 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.4, S. 8.

63 Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, a.a.O. (Anm. 45), S. 441.

64 Vgl. Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Lissabonner Dokument 1996, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 13), S. 461-465.

65 Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, a.a.O. (Anm. 61), Abs. 3 und 4, S. 474-475.

66 Ebenda, Abs. 4, S. 474-475.

Beschlußfassung in der OSZE weiter beibehalten. Flexibilität und die Fähigkeit, rasch auf ein politisches Umfeld im Wandel zu reagieren, werden als die wichtigste Eigenschaft und der größte Vorzug der OSZE im Vergleich zu anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen gesehen.

Der Ministerrat legte einen Katalog von zehn Maßnahmen vor, mit deren Hilfe diese Vision in die Realität umgesetzt werden sollte. Leider enthält dieser 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. Das Paradoxon besteht darin, daß dasjenige Element, das die Autorität der OSZE ausmacht, nach Meinung vieler Fachleute gleichzeitig seine Schwäche ist - ihre Konsensbeschlüsse. Während die konsensuelle Beschlußfassung auf dem demokratischen Prinzip der Achtung der Gleichheit der Staaten beruht, versagt oder lähmt sie in Krisensituationen. Der umfassende Charakter der Organisation, der nahezu alle Aspekte zwischenstaatlicher Sicherheit - politische, wirtschaftliche, rechtliche, militärische, zivilisatorische und die Aspekte der menschlichen Dimension - beinhaltet, erlaubt die Suche nach umfassenden Lösungen. Dies ist wichtig für Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorgeaktivitäten, aber nicht eben hilfreich, wenn es darum geht, im Rahmen innovativer Lösungsansätze begrenzte Ressourcen auf systematische Aktivitäten zu konzentrieren. *Ad-hoc*-Maßnahmen erleichtern oftmals Flexibilität, Improvisation und neuartige Lösungen, sie legen aber auch die organisatorischen Strukturschwächen und den Mangel an Ressourcen bloß.

Im Jahre 1997 zeigte die OSZE neue Wege zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf: enge Zusammenarbeit mit anderen europäischen Sicherheitsstrukturen einschließlich von Bemühungen um institutionalisierte Zusammenarbeit,⁶⁷ wirksamere Frühwarnsysteme und Konfliktverhütungsaktivitäten (die alle OSZE-Gremien, z.B. das Konfliktverhütungszentrum, den HKNM und das BDIMR, einbeziehen), die periodische Überprüfung und Bewertung der Umsetzung der Beschlüsse des Ständigen Rats und die direkte Einbeziehung hochrangiger Persönlichkeiten in operative Vor-Ort-Aktivitäten.⁶⁸

Die Agenda der Zukunft

Wenn man darüber nachdenkt, was getan werden muß, um die Effektivität der Reaktionen der OSZE auf die Risiken und Herausforderungen des kom-

67 In diesem Zusammenhang könnte man sich statt getrennter Gipfeltreffen jeder Organisation gemeinsame Gipfel der OSZE und des Europarats im Zweijahresrhythmus vorstellen, da dies ihrer Beschlußfassung mehr Koordination und Wirtschaftlichkeit verleihen könnte.

68 Vgl. auch die Ansprache des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des polnischen Außenministers Bronislaw Geremek, vor dem Ständigen Rat, Wien, 15. Januar 1998, CIO.Gal/98.

menden Jahrhunderts zu erhöhen, muß man fragen: Ist das derzeitige Mandat der OSZE angemessen und durchführbar, und wenn ja, in welchem Umfang? Jede Agenda spricht in aller Regel die Fragen an, *was, wo, wann, von wem und für wen* geschehen soll (in der Zeit des Kalten Krieges lautete die Kernfrage *gegen wen*). Wenn sie einmal erfolgreich umgesetzt ist, eröffnet die Agenda neue Herausforderungen: *Was soll als nächstes* geschehen und *mit welchem Ziel?* In der Endphase des Kalten Krieges waren die wichtigsten, wenn auch nicht die einzigen Aufgaben des Helsinki-Prozesses die folgenden:

- (a) die Förderung von friedlichem, demokratischem innerstaatlichem Wandel in Osteuropa und
- (b) die Entwicklung internationaler Instrumente zur Bearbeitung von denjenigen Problemen, die ausschließlich den inneren Angelegenheiten von Staaten zugerechnet wurden (dies betraf insbesondere Menschenrechte und den gesamten Bereich der Themen, die als menschliche Dimension des Helsinki-Prozesses bezeichnet werden).⁶⁹ Gleichzeitig förderte der Erfolg der KSZE die Umwandlung der Konferenz in eine Organisation.

Paradoxerweise waren es gerade die institutionellen und organisatorischen Schwächen der neuen Organisation, die zu Beginn der neunziger Jahre ihre Attraktivität ausmachten. Dies war deshalb so, weil sich die OSZE durch die folgenden Punkte von anderen multilateralen Strukturen in Europa unterscheidet:

- (a) Sie hat die größte territoriale Ausdehnung und deckt alle europäischen Staaten, Nordamerika und Zentralasien ab ("von Vancouver bis Wladiwostok").
- (b) Sie hat das breiteste Aufgabenspektrum (die umfassendste Agenda), das praktisch alle Dimensionen zwischenstaatlicher Beziehungen einbezieht: politisches und wirtschaftliches Leben, die menschliche Dimension und militärische Aspekte der Sicherheit, Kultur, Information, Bildung, Gesetzgebung usw.
- (c) Sie ist die flexibelste Institution und hat dank ihrer schwach ausgebildeten bürokratischen Strukturen die Fähigkeit gezeigt, sich rasch an sich verändernde Bedürfnisse anzupassen und *ad hoc* zu handeln.
- (d) Sie ist die preiswerteste multilaterale Organisation - ihre Ausgaben sind beträchtlich niedriger als die anderer Institutionen.

69 Vgl dazu ausführlicher: Klaus Törnudd, The OSCE responses to post-cold war risks and challenges: Institutional and operational responses, Paper for the OSCE Cluster of Competence, Geneva, 23 March 1998.

Diese und andere Vorteile der OSZE haben die öffentliche Meinung nicht beeinflussen können, die die OSZE weiterhin als eine wenig wirkungsvolle Organisation wahrnimmt. Übertrieben hohe Erwartungen und Hoffnungen der neuen Staaten gegenüber der OSZE (für sie ist die OSZE die einzige wirkliche regionale Sicherheitsstruktur, da die GUS praktisch tot ist) führen zunehmend zu Frustration und Enttäuschung. Diese Situation verlangt nach Abhilfe, wenn die OSZE "eine essentielle Rolle zur Gewährleistung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa"⁷⁰ spielen soll.

Die neue Agenda aller multilateralen Sicherheitsstrukturen in Europa, einschließlich der OSZE, sollte sich mit drei Fragen auseinandersetzen:

1. Wie kann der institutionelle Entscheidungsprozeß verbessert werden?
2. Was muß getan werden, um die vorhandenen Werkzeuge und Mechanismen der OSZE zur Zusammenarbeit mit anderen europäischen und globalen Organisationen wirksamer zu machen?
3. Wie kann der Implementierungsprozeß erleichtert werden?

Es ist bemerkenswert, daß in der Praxis der OSZE ein pragmatischer Ansatz vorherrscht. Andererseits gibt es bisher keine vernünftige Antwort auf die Frage, warum solch anspruchsvolle Lösungen wie z.B. das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren (unterzeichnet in Stockholm im Dezember 1992), das innerhalb der KSZE nach dem klassischen Modell der friedlichen Streitbeilegung ausgearbeitet wurde, keine angemessene Rolle spielen.

Untersucht man einerseits die Lösungen, die die Wirksamkeit der OSZE im Kontext des neuen europäischen Sicherheitsumfelds erhöhen könnten, und andererseits die Erwartungen, die oft an die Organisation gerichtet werden, muß man sich auf die drei Fragen der OSZE-Agenda konzentrieren.

A. Beschlußfassung

Nach verbreiteter Auffassung bestehen die wichtigsten Schwächen des OSZE-Entscheidungsprozesses darin, daß

- der Konsens die Grundlage aller Beschlüsse darstellt,
- es notwendig ist, wegen des breiten Teilnehmerkreises der Organisation die Interessen zu vieler Teilnehmer in Einklang zu bringen,
- ein effektives Gremium zur operativen Beschlußfassung fehlt.

70 Kommuniké der Ministertagung des Nordatlantikrates am 28. Mai 1998 in Luxemburg, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 41/1998, S. 544.

In der Praxis sieht die Realität ganz anders aus. Viele OSZE-Gremien, einschließlich des Amtierenden Vorsitzenden und seiner Persönlichen Vertreter, des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, des BDIMR und einiger anderer Institutionen, besitzen ein breites Kompetenzspektrum. Sie sind in ihren Handlungen nicht durch die Konsensregel eingeschränkt. Es ist zwar richtig, daß ihre Mandate im Konsens verabschiedet werden müssen, dies ist jedoch eher ein Vorzug als ein Nachteil des Entscheidungsprozesses, da bestimmte Aktionen durch alle Teilnehmerstaaten der Organisation politisch legitimiert sind. Tatsächlich nutzen die Teilnehmerstaaten ihr Vetorecht wohlüberlegt.⁷¹ Zudem fühlen sie sich dank der Konsensregel an die Beschlüsse gebunden und für sie verantwortlich.⁷² Bei Teilnehmerstaaten, die in bilateralen Konflikten (wie Armenien-Aserbaidschan) oder bilateralen Streitigkeiten (Rußland-Lettland) Partei sind, kann eine Obstruktionspolitik jedoch nicht ausgeschlossen werden. In bestimmten Fällen kann das "Konsens-minus-eins"-Verfahren angewandt werden (wie das im Falle Jugoslawiens geschehen ist). Um die Wirksamkeit der OSZE zu erhöhen, sollte ein kooperativer Ansatz einer formalistischen Herangehensweise vorgezogen werden. Politisch wichtige OSZE-Beschlüsse sollten von der Philosophie der Kooperation und *Inklusivität* erfüllt sein und nicht von jener der Konfrontation und *Exklusivität*. (Steht man vor dem Dilemma, was mit einem Staat geschehen soll, der grob und fortgesetzt OSZE-Normen und -Prinzipien verletzt, sollten Schritte wie die Suspendierung Jugoslawiens nur in Extremfällen eingeleitet werden).⁷³ Politisch verbindliche Beschlüsse werden in der Regel - und so sollte es auch künftig bleiben - auf Gipfeltreffen, vom Ministerrat und vom Ständigen Rat im Konsens gefaßt. Operative Entscheidungen fallen in die Verantwortung des Amtierenden Vorsitzenden, der sie in ständigem Kontakt mit den Teilnehmerstaaten trifft. Er kann auch einen Teil seiner Kompetenzen an seine Persönlichen Vertreter delegieren. Die Rollen des Generalsekretärs und der Leiter anderer OSZE-Institutionen (des BDIMR, der Missionen etc.) haben ausführenden Charakter, und dies sollte so bleiben.

Für alle internationalen, und damit auch regionalen Sicherheitsstrukturen ist jedoch die Existenz eines Gremiums wie des VN-Sicherheitsrates von zentraler Bedeutung. In der OSZE könnte die bestehende Kontaktgruppe nach einigen Veränderungen eine solche Funktion wahrnehmen. Zur Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton ins Leben gerufen, ist sie zu einer neuen bedeutenden Institution mit Kompetenzen geworden, die über ihr ursprüngliches Mandat hinausgehen (und sich z.B. auf den aktuellen Kosovo-

71 Vgl. Piotr Switalski, *The OSCE in the European security system: chances and limits*, Warschau 1997, S. 34-46.

72 Fälle von Mißbrauch der Konsensregel, wie etwa durch Malta in den siebziger und achtziger Jahren und durch Liechtenstein zu Beginn der neunziger Jahre, können als anekdotische Beispiele der Vergangenheit betrachtet werden.

73 Ein anderer Fall, in dem die OSZE sich entschieden hat, nicht zu einem derart drastischen Mittel zu greifen, ist Belarus.

Konflikt erstrecken). Um den demokratischen Charakter der Beschlußfassung aufrechtzuerhalten, lohnt die Überlegung, der Kontaktgruppe den Status eines europäischen Sicherheitsrates (oder Exekutivrates oder eines Lenkungsausschusses) *sui generis* zu verleihen. Dabei besteht eine wichtige Voraussetzung darin, daß der Amtierende Vorsitzende integraler Bestandteil dieses Rates sein sollte. Mit anderen Worten: Die Mitglieder der Troika wären im Rotationsverfahren auch Mitglieder dieses neuen Exekutivorgans. Ihre Aufgabe bestünde darin, die anderen OSZE-Teilnehmerstaaten über Beschlüsse des Sicherheitsrates zu informieren. Staaten, die ständige Mitglieder eines solchen Rates sind, würden sich in der Regel nicht um den Amtierenden Vorsitz der OSZE bewerben.

B. Die OSZE und andere europäische Sicherheitsstrukturen

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen sowie dem Europarat ist in verschiedener Form institutionalisiert (z.B. trilaterale Treffen auf hoher Ebene, Übereinkommen, VN-Resolutionen etc.). Gleichwohl gibt es noch viele Bereiche und Möglichkeiten, die noch nicht ausgelotet und genutzt werden. Von qualitativer Bedeutung wären Schritte in die folgenden beiden Richtungen:

- (a) Institutionalisation der Zusammenarbeit mit der NATO und dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) und
- (b) die Einberufung - in Übereinkunft mit anderen europäischen Sicherheitsstrukturen - eines "gemeinsamen europäischen Gipfeltreffens", das spezifische Aufgaben für die unterschiedlichen europäischen Sicherheitsstrukturen sowie Umfang und Formen der Zusammenarbeit zwischen ihnen in einem einzigen Dokument niederlegen würde.

NATO und EAPR: Auf dem Madrider Gipfeltreffen im Juli 1997 bekräftigten die NATO-Staaten ihr "Bekanntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstruments für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten".⁷⁴

In seinem Brief an den dänischen Amtierenden Vorsitzenden brachte Botschafter Klaus-Peter Klaiber die Bereitschaft der NATO zum Ausdruck, in verschiedenen Fragen "eine gemeinsame Untersuchung durch NATO und OSZE"⁷⁵ in Erwägung zu ziehen. Die Bereitschaft der NATO, mit der OSZE

74 Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit, a.a.O. (Anm. 3), S. 769.

75 Brief vom 8. Oktober 1997, Anhang zu Polads 97/160 Final (eigene Übersetzung). Der Anhang führt folgende Fragen auf: Krisenreaktionsplanung, einschließlich Peacekeeping-Aktivitäten in der Verantwortung der OSZE, Briefings über den Fortschritt laufender Konfliktverhütungsmissionen, regelmäßige Gespräche auf Arbeitsebene über institutionelle

zusammenzuarbeiten, sollte nicht unterschätzt werden. In der Praxis läuft eine solche Zusammenarbeit jedoch manchmal darauf hinaus, die OSZE mit Aufgaben zu betrauen, die sie mangels geeigneter Ressourcen, Instrumente und Organisationskapazitäten kaum mehr bewältigen kann. Deshalb sollte gut ein Jahr nach der Einrichtung des EAPR und dem Beschluß, als Teil "verstärkter praktischer Zusammenarbeit auf dem Gebiet internationaler Katastrophenhilfe"⁷⁶ ein euro-atlantisches Katastrophenansprech- und -koordinierungszentrum in Brüssel einzurichten, nicht nur die Möglichkeit von Zusammenarbeit und Arbeitsteilung, sondern längerfristig auch einer möglichen Zusammenlegung erwogen werden.

Der Europarat: Die Mandate der OSZE und des Europarats sind sich ziemlich ähnlich. Von daher erscheint eine weitere Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen ihnen nur natürlich. Man sollte jedoch nicht die Tatsache übersehen, daß sich der Europarat mit seinen gewachsenen spezialisierten Strukturen und einem zehnmal so großen Mitarbeiterstab ausschließlich mit Problemen von Demokratie und Menschenrechten befaßt. Sicherheitsfragen fallen nicht in seinen Kompetenzbereich. Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Europarat und OSZE trifft auf zahlreiche Hindernisse und Schwierigkeiten, die nicht nur politischer Natur sind, sondern auch die Interessen des bei diesen Organisationen angestellten Personals betreffen. Die Überwindung dieser Art von Widerstand wird nur nach einer politischen Entscheidung über die künftige Kooperationsstrategie zwischen den beiden Organisationen möglich sein. Ein praktischer Ausdruck einer solchen Veränderung könnte darin bestehen, daß man an Stelle von getrennten Gipfeltreffen zweijährliche gemeinsame Gipfel von OSZE und Europarat abhält. Eine derartige Entscheidung würde nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Funktionären beider Organisationen fördern, sondern auch zwischen den Vertretern der Außenministerien, die ihre Tätigkeit oftmals eher als Konkurrenz denn als wechselseitige Unterstützung und Ergänzung begreifen. Ein solcher Schritt würde auch das Ansehen der Gipfeltreffen erhöhen, die Kosten senken, die Arbeit beider Institutionen koordinieren helfen und zu einer Annäherung in bezug auf gemeinsames Handeln in zahlreichen Fragen (z.B. BDIMR, HKNM und einige Missionen) beitragen.

76 Kapazitäten, Möglichkeiten für informelle Kontakte zwischen den jeweiligen Mitarbeitern, mögliche wechselseitige Teilnahme an Treffen auf Ministerebene oder darunter.
EAPC One Year Anniversary. Press Statement by the Chairman, Luxemburg, 29. Mai 1998 (eigene Übersetzung).

C. Umsetzung

So wichtig Chartas, Erklärungen und Resolutionen für die Erhöhung der Bedeutung einer Organisation auch sind, so stellen sie doch nicht sicher, daß diese ihre Aufgaben wirksam erfüllen wird. Anders gesagt: Die Zukunft der OSZE wird nicht so sehr von der europäischen Sicherheitscharta bestimmt werden, deren Text gerade verhandelt wird, als vielmehr von den Kapazitäten und der Effizienz und Effektivität der Organisation auf drei Ebenen:

1. als ein Hauptinstrument für Konfliktverhütung,
2. als Forum zur Stärkung kooperativer Sicherheit und
3. als ein Gremium zur Stärkung der Demokratie und zur Förderung der Menschenrechte.

Die Annahme eines von der EU vorgeschlagenen Abkommens über "Solidarität bei der Unterstützung",⁷⁷ ist für die Funktionen der Konfliktverhütung und der Stärkung der Sicherheit von zentraler Bedeutung. Das Wesentliche dieses Abkommens besteht nicht so sehr darin, einen "schnellen Weg" zur dringlichen Aufnahme von Diskussionen und Konsultationen zu eröffnen, als vielmehr darin, zwei andere Dinge voranzubringen: *erstens*, - in Übereinstimmung mit dem VN-Sicherheitsrat - das in Kapitel VII vorgesehene Verfahren in Gang zu setzen, und *zweitens*, einen solchen Beschluß, falls notwendig, "ohne Zustimmung der Staaten oder des Staates, die/der Streitpartei(en) sind/ist" zu fassen⁷⁸. Die Annahme dieses Vorschlags würde bedeuten, daß die OSZE im vollen Sinne und nicht nur auf dem Papier zu einer regionalen Sicherheitsorganisation geworden ist.

Konfliktverhütung

Aktivitäten unter der Ägide der OSZE hinsichtlich dessen, was man als Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und -lösung bezeichnet, werden als angewandte Diplomatie mit folgenden Zielen verstanden:

- zu verhindern, daß Streitfälle zwischen Parteien entstehen,
- zu verhindern, daß sich Streitfälle zu Konflikten entwickeln,
- Konflikte zu beseitigen, wenn sie auftreten und

77 Am 29. Mai 1998 schlug die EU in Wien im Sicherheitsmodell-Ausschuß vor, sich in einem Charta-Dokument darauf zu einigen, "daß die Teilnehmerstaaten gemeinsam und umgehend handeln werden, wenn ein Teilnehmerstaat gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit eines anderen Teilnehmerstaates Gewalt anwendet oder mit Gewaltanwendung droht." Dieser Vorschlag wurde von der britischen EU-Präsidentschaft vorgelegt, vgl. Dokument PC.SMC/39/98 (eigene Übersetzung).

78 Ebenda (eigene Übersetzung).

- die Verbreitung solcher Konflikte, die nicht schnell beseitigt werden können, einzudämmen und zu begrenzen.⁷⁹

Diese Aktivitäten richteten sich ausnahmslos an jene Staaten, die aus dem Zusammenbruch der totalitären Regime in Mittel-, Ost- und Südosteuropa hervorgegangen sind. Die meisten Konflikte brachen infolge der Desintegration zweier multinationaler Föderationen aus - der Sowjetunion und Jugoslawiens.⁸⁰ Dies bestimmte den Charakter wirksamer Lösungen, nach denen man unter Konfliktverhütungsgesichtspunkten für Staaten suchte, die politische und rechtliche Transformationsprozesse durchlaufen - von der Diktatur zur Demokratie, von zentral geplanten Wirtschaften zu Marktwirtschaften. Man geht generell davon aus, daß die OSZE mehr als jede andere Sicherheitsstruktur dazu prädestiniert ist, in diesen Ländern am wirkungsvollsten zu handeln. Dies hängt sowohl mit ihrem alle Staaten einschließenden Teilnehmerkreis als auch ihrer alles umfassenden Sicherheitsagenda (Menschenrechte, Minderheiten und demokratische Regierungsform einerseits, militärische Aspekte von Sicherheit einschließlich VSBM andererseits) zusammen. Am wichtigsten scheint die Tatsache zu sein, daß keine andere Organisation in Europa ein Mandat besitzt, das sich so deutlich auf innere Angelegenheiten bezieht. Wenn man dies zum Ausgangspunkt nimmt, kommt man zu folgenden praktischen Prioritäten:

- *Vorbereitung eines professionell ausgebildeten Mitarbeiterstabes*, der ihm übertragene Aufgaben im Bereich von Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und -lösung verantwortlich durchführen kann. Die Auswahl der Leiter der Langzeitmissionen und insbesondere des Personals erfolgte bislang willkürlich. Der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär haben praktisch keine Wahl; es gibt viele positive Beispiele für Kompetenz, Erfahrung und Effektivität, die man bei der Vorbereitung von neuem Personal nutzen sollte. Andererseits stellen der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär von den Staaten vorgeschlagene Kandidaten ein, die nicht selten weder professionell vorbereitet sind noch Erfahrungen für die Aufgaben mitbringen, die ihnen übertragen werden (sie sind nicht vertraut mit den Besonderheiten der Organisation, die sie vertreten, oder mit den Problemen, die sie lösen sollen).

Dies bringt die Notwendigkeit mit sich, ein langfristiges Ausbildungsprogramm für diplomatisches und militärisches Personal für Vor-Ort-Aktivitäten auszuarbeiten. Die bestehenden Ausbildungsformen,

79 Vgl. Margaretha af Ugglas, Conditions for successful preventive diplomacy, in: Ministry of Foreign Affairs of Sweden (Hrsg.), The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE, Stockholm 1994, S. 12.

80 Vgl. R. Lukic/A. Lynch, Europe from the Balkans to the Urals. The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union, Oxford 1996.

die vom BDIMR und einigen nationalen Zentren wie u.a. dem Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik oder dem George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen organisiert werden, haben sich als durchführbar erwiesen. Dennoch ist es lohnend, einen Schritt weiter zu gehen und die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, unter OSZE-Ägide - in Verbindung mit dem EAPR und dem Europarat - ein internationales Zentrum einzurichten, an dem regelmäßig Ausbildungskurse für Diplomaten und Offiziere, aber auch für Regierungsbeamte aus den Teilnehmerstaaten und einige NGO-Vertreter, die an der Umsetzung von OSZE-Aufgaben beteiligt sind, organisiert werden könnten. Bei der Ausarbeitung eines Programms für ein derartiges Zentrum in einem der mitteleuropäischen Staaten könnte auf die Erfahrungen der bestehenden nationalen Einrichtungen dieser Art und die des BDIMR zurückgegriffen werden. Ein solches Projekt könnte von einer Gruppe unabhängiger internationaler Experten ausgearbeitet und den interessierten Regierungen zur Prüfung vorgelegt werden. Die Einrichtung eines euro-atlantischen Sicherheitszentrums dieser Art würde, abgesehen von seiner Ausbildungsfunktion, zwei weitere Aufgaben wahrnehmen: Es wäre ein Instrument zum Aufbau eines informellen Kontaktnetzes zwischen Diplomaten, Regierungsvertretern und Militärs, die ähnliche Begriffe und Fachausdrücke benutzen würden, was Kontakte und Annäherung erleichtert; im Zentrum würden unter Beteiligung von Politikern und Experten regelmäßige Workshops zu Fragen stattfinden, die aus unterschiedlichen Gründen informelle politische Konsultationen verlangen.

- *Verbesserung der organisatorischen und logistischen Unterstützung von Missionen:* Die Rolle des handlungsorientierten Konfliktverhütungszentrums (KVZ) im OSZE-Sekretariat sollte überdacht werden. Die Diskrepanz zwischen der sehr begrenzten Zahl der Mitarbeiter des KVZ einerseits und seinem breiten Mandat und den damit verbundenen sehr hohen Erwartungen andererseits führte bereits zu einem gewissen Maß an Enttäuschung und zur Untergrabung des hohen Ansehens der OSZE als eines der wirksamsten Instrumente der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Nationale Logistikeinheiten (wie die schweizerische in Bosnien, die italienische in Albanien, usw.) könnten als neue Form der Stärkung der OSZE durch Einzelstaaten auf freiwilliger Basis institutionalisiert werden. In diesem Zusammenhang lohnt die Überlegung, die Zusammenarbeit mit EAPR, PfP und NATO in Krisenfällen nicht nur *ad hoc*, sondern auf regulärer Basis zu betreiben.

Kooperative Sicherheit

Die OSZE kann in diesem Bereich bessere Leistungen vorweisen als andere Organisationen. Verwiesen sei nur auf die Umsetzung des KSE-Vertrags, die Reihe der Wiener Dokumente über VSBM, den Verhaltenskodex und die Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation. Für die absehbare Zukunft sind einige Aufgaben offensichtlich: die Anpassung des KSE-Vertrags, die Modernisierung des VSBM-Dokuments usw. Der kürzlich angenommene Verhaltenskodex der EU zu Rüstungsexporten sollte bald auch unter den OSZE-Teilnehmerstaaten verhandelt werden. Denkt man jedoch an die langfristige Perspektive über das Jahr 2000 hinaus, sollten zwei Fragen im Mittelpunkt stehen:

- *Die Harmonisierung der Verpflichtungen*, die im *militärischen* Bereich im Rahmen der OSZE eingegangen wurden und sich auf das gesamte Territorium von Vancouver bis Wladiwostok erstrecken; das bedeutet, daß Staaten, die den bestehenden Verträgen bisher noch nicht beigetreten sind, dies tun müssen.
- *Eine neue Philosophie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen*: In der Vergangenheit sollten diese bewaffnete Konflikte zwischen Staaten abwenden; heute, da alle Konflikte in Europa innerstaatlicher Natur sind, braucht man einen neuen Satz von Maßnahmen, die *erstens* innerstaatliche Spannungen senken und ihre Lösung fördern, bevor sie in einen offenen Konflikt unter Anwendung von Gewalt umschlagen; *zweitens* sollten sich diese Maßnahmen nicht ausschließlich an der militärischen Sphäre ausrichten, sondern auch die breitere Vertrauens-Infrastruktur zwischen potentiellen Konfliktparteien innerhalb von und zwischen Staaten einbeziehen. Anders gesagt, braucht man ein breiteres Konzept von VSBM: Sie sollten sich nicht, wie gegenwärtig, ausschließlich auf technisch-militärische Parameter beschränken, sondern militärische Zusammenarbeit mit der Schaffung informeller Kontakte und dem Aufbau demokratischer Institutionen verbinden und so einen umfassenden und transparenten Sicherheitsrahmen schaffen. Solche Aufgaben sollten auf regionaler (ganz Europa) und subregionaler Ebene (für den unberechenbaren Balkan und das stabile Umfeld der Ostseeregion braucht man unterschiedliche Maßnahmen) wahrgenommen werden.

In diesem Bereich sollte die Subsidiaritätsregel angewendet werden: Jeder Staat muß für seine eigene Sicherheit verantwortlich sein, auch wenn er einer der bestehenden Sicherheitsstrukturen angehört; Sicherheitsprobleme sollten, wo möglich, auf subregionalem und regionalem Niveau bearbeitet werden; zwischen den Staaten muß in Sicherheitsfragen Solidarität herrschen. Neue OSZE-Lösungen sollten verstärkt nationale Unterstützung zur Erweiterung und Vertiefung der

bestehenden multilateralen internationalen Institutionen mobilisieren. Neue Vereinbarungen sollten die grundlegende innere Umwandlung bestehender Strukturen, die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und, wo machbar, eine Fusion oder, wenn wünschenswert, die Ersetzung einiger Strukturen durch andere (wie dies vor einem Jahr der Fall war, als der NAKR durch den EAPR ersetzt wurde) erleichtern. All dies sollte nach der Regel geschehen, daß sich die Institutionen den Problemen anpassen sollten.

Förderung von Demokratie und Menschenrechten

Einer der bedeutendsten Erfolge des in Helsinki eingeleiteten Prozesses besteht darin, daß in Europa niemand mehr das Prinzip in Frage stellt, daß Menschenrechte und Demokratie nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit eines Staates sind. Die Achtung und Einhaltung der Rechte von einzelnen Menschen und Minderheiten sowie pluralistische Demokratie sind legitime Anliegen der wichtigsten multilateralen europäischen Sicherheitsorganisationen: der OSZE, des Europarats,⁸¹ der Europäischen Union und der NATO. Daher sind neue Formen und Wege zur Erfüllung der von den Staaten übernommenen Verpflichtungen wichtiger als neue Dokumente. In dieser Hinsicht kann die Rolle von zwei Institutionen innerhalb der OSZE - des BDIMR und des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten - gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Beide Institutionen haben es geschafft, sich trotz begrenzter Mittel und mit nur sehr wenig Personal große Autorität zu verschaffen. Diese beiden Einrichtungen zeigen beispielhaft, welches Potential die OSZE erlangen kann, wenn sie von kompetenten Persönlichkeiten geleitet wird, die kreativ nach neuen Lösungen suchen und fähig sind, NGOs zu nutzen.

Beim Aufbau von Zivilgesellschaften könnte die Parlamentarische Versammlung der OSZE eine wichtige Rolle spielen. Es scheint, daß die Zeit gekommen ist, daß die Versammlung und das BDIMR nicht nur lose zusammenarbeiten, sondern eng aufeinander abgestimmt zusammenwirken. Um die Demokratie in den neuen unabhängigen Staaten zu fördern (z.B. bei der Sicherstellung der zivilen Kontrolle des Militärs), könnten diese im Rahmen des oben erwähnten euro-atlantischen Sicherheitszentrums wirksam an der westlichen parlamentarischen Erfahrung teilhaben.

Unter zahlreichen neuen und konkreten Vorschlägen ist die Idee bemerkenswert, einen modernen "demokratischen" Polizeidienst zu schaffen, der allein dem Recht verantwortlich ist, ohne Diskriminierung der Öffentlichkeit dient und ihr Vertrauen genießt. "Internationale Überwachung des Verhaltens von

81 Das Konzept demokratischer Sicherheit wurde auf dem Gipfeltreffen des Europarates in Wien am 9. Oktober 1993 ausgearbeitet.

örtlicher Polizei könnte ebenfalls ein wesentliches Element von Krisenbewältigung sein."⁸² Eine ebenso bedeutende, wenn nicht noch wichtigere Angelegenheit ist die Frage, wie man grundlegende Reformen des Justizsektors fördern und parallel zum Aufbau einer demokratischen Zivilgesellschaft eine demokratische Regierungsform unterstützen kann. Was in den letzten Jahren bei der Beobachtung demokratischer Wahlen erreicht worden ist, kann für die Erweiterung von OSZE-Aktivitäten bei der Überwachung der Gestaltung und der Achtung des Rechtsstaats Richtschnur und Ermutigung sein. In seiner Rede in Berlin am 13. Mai 1998 faßte Präsident Bill Clinton ins Auge, daß die Vereinigten Staaten auf dem nächsten OSZE-Gipfel 1999 "ein noch größeres Engagement in denjenigen Regionen ebenso ermutigen sollten, in denen die Wurzeln der Demokratie noch schwach sind - auf dem Balkan, in Zentralasien und im Kaukasus - wie (die Entwicklung) praktischer neuer Instrumente für die OSZE, wie Polizeiausbildung zur Unterstützung von Peacekeeping-Missionen und der Einsatz von Demokratie-Teams, die zum Aufbau von offeneren Gesellschaften beitragen können."⁸³

Die Absicht dieses Beitrags ist es, einige Richtungen vorzuschlagen, in die sich multilaterale Anstrengungen unter der Ägide der OSZE bewegen könnten. Um den Risiken und Herausforderungen des kommenden Jahrhunderts wirksam begegnen zu können, sind Innovation, Kreativität und Mut über den bestehenden Rahmen hinaus erforderlich. Das bedeutet unter anderem, daß es notwendig ist, die Kenntnisse von NGOs, einschließlich der internationalen Forschungsgemeinschaft, die bei der Erfüllung von OSZE-Aufgaben helfen, besser zu nutzen. Sie könnten auf der Grundlage der Dokumentation des Konfliktverhütungszentrums über verschiedene Aspekte militärischer Aktivitäten oder der des BDIMR zur menschlichen Dimension der OSZE regelmäßig Analysen, ergänzt durch Tabellen (z.B. ein europäisches Register konventioneller Waffen) erarbeiten, die von interessierten Staaten genutzt werden können.

Über die weitere Funktion des OSZE-Wirtschaftsforums sollte man nachdenken. Es ist eine offene Frage, ob die OSZE mit ihren begrenzten Mitteln auch künftig ein Dialogforum in diesem Bereich anbieten sollte. Andere Organisationen wie die EU, die EBRD, die ECE, die OECD und sogar die NATO (der EAPR) sind viel besser gerüstet, um die Fragen aufzugreifen, die auf dem Wirtschaftsforum diskutiert werden. Falls man aus politischen Gründen beschließen sollte, wirtschaftlichen Fragen einen höheren Stellenwert innerhalb der OSZE einzuräumen, sollten ein

82 Norwegisches Papier zu: OSCE and police operations, PC/SME/36/98, Wien, 28. Mai 1998 (eigene Übersetzung).

83 Remarks of President Bill Clinton to the people of Germany, 13. Mai 1998 (eigene Übersetzung).

spezifischeres Mandat formuliert und zusätzliche Mittel zu seiner Realisierung bereitgestellt werden.

Weder die innere Umwandlung noch das beste Dokument können jedoch wirksam werden, wenn nicht alle Teilnehmerstaaten, die europäischen Mächte und insbesondere die USA, über verbale Erklärungen hinausgehen und strategische Entscheidungen treffen, mit denen sie sich der OSZE fest verpflichten.