

*Flavio Cotti*

## Die OSZE: Entwicklungen und Perspektiven

Wir sind dieses Jahr Zeugen einer humanitären Katastrophe geworden, wie wir sie in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht mehr gesehen haben. Die Katastrophe im Kosovo war die Folge einer systematischen Politik ethnischer Ausgrenzung. Über Jahre hinweg war es nicht gelungen, die dafür verantwortliche Regierung in Belgrad mit politischen Mitteln für eine Zusammenarbeit im Sinne der Charta von Paris zu gewinnen. Das militärische Vorgehen der NATO stellte als letzte Konsequenz die Antwort auf diese Verweigerungshaltung dar.

Die eben begonnene Wiederaufbauarbeit wird Jahre benötigen, um die tiefen Wunden zu heilen.

Die dramatischen Entwicklungen im Kosovo zeigen uns folgendes: Die Überwindung des Ethnonationalismus, der alten Feindschaften, Fehden und Kriege zwischen verschiedenen Volksgruppen stellt noch immer eine der größten Herausforderungen für die europäische Sicherheit dar. Gelingt sie nicht, wie in Jugoslawien, sind die Folgen verheerend.

Vor diesem Hintergrund bekommt die Frage, wie Konflikte in Europa konstruktiv behandelt werden können, um deren Eskalation vorzubeugen, eine fundamental neue Dimension. Die OSZE hat Konfliktprevention zu ihrer Hauptaufgabe gemacht. Die Frage, wie sie gestärkt werden kann, ist im Lichte dessen, was im Kosovo geschieht, demzufolge von höchster Aktualität.

### *Ein Blick zurück*

Erinnern wir uns: Vor einem Jahrzehnt, als die Spaltung Europas überwunden wurde, haben verschiedene den Ausbau der damaligen KSZE zu einer Organisation vorgeschlagen, die als eine Art regionaler UNO Konflikte kontrollieren und bewältigen würde. Andere glaubten, daß der KSZE-Prozeß, selbst ein Kind des Kalten Krieges, seine Aufgabe erfüllt hätte und damit überflüssig geworden wäre.

Wie sich heute herausstellt, liegt die Wahrheit irgendwo zwischen den beiden Vorstellungen. Zwar konnte die OSZE den Zerfall Jugoslawiens und dessen erschreckende Folgen nicht verhindern. Doch wer konnte dies? Versagt hat nicht nur die OSZE - versagt haben auch die anderen Organisationen, versagt hat die internationale Gemeinschaft.

Die OSZE ist einen besonderen Weg gegangen: Mehr als Konzepte und Theorien haben Fakten und ein entsprechend pragmatischer Ansatz die Richtung gewiesen. Mit personell bescheidenen Präventivmissionen in Moldau, Georgien, Tadschikistan, in den baltischen Staaten, der Ukraine, und in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien hat die OSZE die jeweilige Lage beruhigen können. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten hat mit diskreter Diplomatie schwierige Minderheitensituationen entspannt. Dieses stille Wirken erwies sich als erfolgreich, auch wenn es von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen wurde.

An Bedeutung gewonnen hat die OSZE 1996 in Bosnien. Damals hat die Organisation, die kaum über 150 festangestellte Mitarbeiter verfügte, eine Mission von mehr als 300 Personen aufgebaut, um die ersten Wahlen in Bosnien durchzuführen und zu überwachen. Im gleichen Jahr ist es ihrer Unterstützungsgruppe in Tschetschenien gelungen, einen wesentlichen Beitrag zur Beendigung dieses blutigen Konfliktes zu leisten. Im Jahr darauf hat sie in Kroatien die Vereinten Nationen abgelöst und in Albanien mit großer Flexibilität die internationalen Bemühungen koordiniert, um dieses Land vor dem Zerfall zu retten und es zu stabilisieren. Ende 1998 schließlich wurde sie beauftragt, mit einem Aufwand, der das Zehnfache ihres regulären Personalbestandes betrug, das Waffenstillstandsabkommen im Kosovo zu überwachen. Auch im Rahmen des gegenwärtigen Wiederaufbaus ist die OSZE innerhalb der UN-Mission für Kernbereiche wie den demokratischen Aufbau, Medien, Menschenrechtsüberwachung und Polizeiausbildung zuständig.

Der Werdegang dieser Organisation ist bezeichnend: Von bescheidenen punktuellen Aktivitäten in peripheren Konflikten hat sie ihre Aufmerksamkeit auf Brennpunkte europäischer Sicherheit gelenkt und ist heute zu einer Referenz-Organisation ziviler Konfliktbewältigung geworden. Wie soll es weitergehen? Welches ist ihre Zukunft?

Grundsätzlich scheinen mir zwei Alternativen auf der Hand zu liegen: erstens die Fortsetzung des eben beschriebenen pragmatischen Weges. Danach würde die OSZE je nach Situation - neben anderen Organisationen - auf flexible Art und Weise ihre Dienstleistungen, namentlich im Bereich des demokratischen Aufbaus, anbieten und erfüllen. Sie könnte ihre Verfahren und Methoden sowie ihre Institutionen punktuell verbessern.

Als zweite - mehr visionäre - Alternative bietet sich der Ausbau der OSZE zur zentralen Organisation für Konfliktprävention und -bewältigung in Europa an. Diese Rolle könnte in der zur Diskussion stehenden Sicherheitscharta verankert werden.

Welche Rolle ihr gegeben wird, bleibt offen, hängt dies doch vom Willen der Teilnehmerstaaten ab. Ich möchte an dieser Stelle auf Möglichkeiten eingehen, welche die zweite Alternative anbietet.

### *Die Herausforderungen*

Die Kosovo-Krise führt uns die Herausforderungen anschaulich vor Augen, welche unbewältigte Konflikte an die europäische Sicherheit stellen können. Jedes Konzept zur Konfliktprävention verlangt, daß die Ursachen der Konflikte rechtzeitig behandelt werden. Wie wird diesem Erfordernis entsprochen?

Was das rechtzeitige Eingreifen betrifft, sind zwar von verschiedener Seite, gerade im Rahmen der OSZE - ich denke an unsere eigenen Bemühungen 1996, im Jahr unseres Vorsitzes, und an die Bemühungen der folgenden Präsidentschaften - viele Schritte unternommen worden; trotzdem ist festzuhalten, daß dem jahrelangen unbewaffneten Widerstand im Kosovo nur ungenügende internationale Aufmerksamkeit zuteil wurde. Kosovo ist erst als ernst zu nehmendes und zu lösendes Problem behandelt worden, als die Befreiungsarmee mit ihren bewaffneten Aktionen brutale Reaktionen der serbischen Einheiten provozieren konnte.

Die Behandlung der Ursachen eines Konfliktes an der Wurzel ist ein zweites Erfordernis der Konfliktprävention. Wenn wir uns überlegen, welche Ursachen der Krise im Kosovo zugrunde liegen, dürften im wesentlichen folgende erwähnt werden:

- systematische Verletzung der Menschenrechte,
- ungelöste Minderheitenfragen,
- große Defizite bei der Demokratisierung und dem Aufbau ziviler Gesellschaften,
- wirtschaftliche Rückständigkeit, großes soziales Gefälle,
- Rückgriff auf nationalistische Ideologien als Kompensation für tiefliegende Enttäuschungen,
- das Fehlen von Strukturen und Mechanismen friedlicher Konfliktlösung,
- unterentwickelte Strukturen der regionalen Zusammenarbeit.

Dies sind Faktoren, die nicht nur im ehemaligen Jugoslawien, sondern auch in anderen Transformationsländern eine wichtige Rolle spielen, auch wenn ihnen nicht dasselbe Eskalationspotential zukommt. Die Fragilität Rußlands und anderer Nachfolgestaaten der Sowjetunion, das unüberwundene totalitäre Erbe in Belarus, die erheblichen menschenrechtlichen Defizite in zentralasiatischen und kaukasischen Staaten sowie ungelöste Minderheitenprobleme wie u.a. auch in der Türkei lasten schwer auf dem Kontinent.

Solche Politik- und Strukturdefizite erfordern eine ganzheitliche Herangehensweise, wirksame Konfliktprävention erfordert eine umfassende, langfristig angelegte Stabilisierungsstrategie.

Ein solcher ganzheitlicher Ansatz kann nicht von einer Organisation allein geleistet werden. Er erfordert das Zusammenspiel der verschiedenen zuständigen Institutionen. Damit dieses jedoch wirksam sein kann, ist koordiniertes und integratives Vorgehen notwendig.

Schließlich - und dies zeigt die Kosovo-Krise in aller Deutlichkeit - ist die gesamteuropäische Dimension der Sicherheitszusammenarbeit, d.h. die Einbeziehung aller Akteure, namentlich Rußlands, unerlässlich. Ohne Rußland dürften eine tragfähige politische Lösung für den Kosovo sowie die langfristige Stabilisierung der Region kaum zu bewerkstelligen sein. Ohne die aktive Mitwirkung Rußlands wird es in Europa keine Sicherheit geben.

#### *Eine Vision gesamteuropäischer Sicherheitszusammenarbeit?*

Was nötig ist, ist eine neue Vision gesamteuropäischer Sicherheitskooperation, ein Zukunftsprojekt eines gemeinsamen großen Europa. Ich meine, die OSZE könnte eine solche Vision entwerfen. Die OSZE hat das Potential dazu, sie hat mit dieser Aufgabe auch schon begonnen:

Zuerst einmal institutionell: Die OSZE allein deckt den gesamten geographischen Raum des großen Europa ab, und sie allein hat ein umfassendes Mandat, das die menschliche, militärische und wirtschaftliche Dimension von Sicherheit miteinschließt.

Im Rahmen der OSZE besteht zweitens das große Europa schon im Ansatz. Zwar ist es von extremer Heterogenität, es hat aber eine rudimentäre "Verfassung", in der Grundsätze und Werte festgelegt sind: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte, Schutz der nationalen Minderheiten, Marktwirtschaft, Unteilbarkeit der Sicherheit, Aufbau eines gemeinsamen Sicherheitsraumes ohne neue Gräben. Es sind dies die grundlegenden Werte, Prinzipien und Zielsetzungen, zu denen sich die 55 Teilnehmerstaaten verpflichtet haben. Natürlich sind diese Werte nicht überall verwirklicht, wir haben es gesehen, doch sie bestehen; es braucht lediglich den Mut, ihnen Geltung zu verschaffen und sie durchzusetzen.

Was ist zu tun? Folgende drei strategische Achsen scheinen mir einer Prüfung wert.

#### *Rußland einbeziehen*

Rußland muß voll in die europäische Sicherheitspolitik einbezogen werden. Dieses gewaltige Land - obwohl in einem äußerst fragilen Zustand - ist mit seiner Bevölkerung, mit seiner reichen Kultur Teil Europas. Ihm steht ein Platz in der europäischen Sicherheitszusammenarbeit zu. Es darf trotz seiner momentanen Schwäche nicht ignoriert werden.

Möglichkeiten des besseren Einbezugs Rußlands sind gegeben. Man könnte beispielsweise ernsthaft auf einige seiner alten Forderungen, die es in der OSZE stellt, eingehen: der OSZE ein rechtliches Statut geben, der Organisation die Hauptrolle bei der Krisenbewältigung in Europa zugestehen, die wirtschaftliche Dimension vertiefen, die operationellen Kapazitäten der Organisation stärken. Wem würde dies schaden? Es müßte allerdings darauf geachtet werden, daß die Organisation in jedem Falle ihre unbürokratische Flexibilität beibehält.

### *Umfassende Konfliktprävention*

Konfliktprävention, will sie wirksam sein, muß die Behandlung der Konfliktursachen zum Ziele haben. Auf die tiefliegenden Politik- und Strukturdefizite, die vielen Transformationsländern gemeinsam sind, ist hingewiesen worden. Der Aufbau tragfähiger demokratischer Strukturen in diesen Ländern ist die Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Ohne umfassende Herangehensweise ist dies jedoch kaum zu bewerkstelligen.

Die OSZE müßte im Großen entwickeln, was in ihrem Rahmen im Ansatz bereits besteht. Sie hat, vergleichbar den Vereinten Nationen, ein umfassendes Mandat. Die Teilnehmerstaaten haben ihr Kompetenzen im Sicherheits- und militärischen Bereich, im Bereich der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten sowie im wirtschaftlichen Bereich übertragen.

Natürlich wird man dem entgegenhalten, daß andere Organisationen in einzelnen Bereichen gleiche oder weit überlegene Fähigkeiten, insbesondere auch unvergleichlich mehr Mittel haben. Was jedoch fehlt, ist - trotz der verschiedenen Mechanismen, die es bereits gibt - der umfassende Ansatz. Die Ökonomen beschäftigen sich mit der Wirtschaft, die Diplomaten mit der Diplomatie und die Militärs mit Sicherheitsfragen. Doch wer steuert und koordiniert das Ganze?

Die OSZE könnte vor allem folgende Elemente integrieren:

- Die Unterstützung der Transformationsprozesse wird von guter Regierungsführung abhängig gemacht. Es geht dabei nicht darum, daß die OSZE auch im Wirtschaftsbereich operationell wird. Sie könnte aber einen flexiblen Koordinationsrahmen bilden, um sicherzustellen, daß die Transformationsprozesse vor allem in konflikträchtigen Situationen einhergehen mit Fortschritten auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.
- Gesunde und demokratische Regierungsführung wird unterstützt. Betrachtet man alle Instanzen, die auf diesem Gebiet aktiv sind, den Europarat, das UNDP, das Hochkommissariat für Flüchtlingswesen, den

UNO-Hochkommissar für Menschenrechte, das PHARE-Programm der Europäischen Kommission, das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, die OSZE-Missionen vor Ort und die vielen anderen, einschließlich der Leistungen der einzelnen Staaten, so kann man kaum von Transparenz sprechen. Es bedarf umfassender Politiken, um Doppelspurigkeiten, Überlappungen und Rivalitäten zu vermeiden. Die Zielsetzungen sind klar: Es geht darum, demokratische, rechtsstaatliche Strukturen zu schaffen, welche die für die wirtschaftliche Entwicklung günstigen Rahmenbedingungen bilden. Die OSZE hätte hier komparative Vorteile, die es ihr erlauben, eine Koordinationsrolle sowohl in den Zentralen wie vor Ort wahrzunehmen. Die Organisation verfügt bereits über ein dichtes Netz von Vertretungen verschiedenen Charakters: Langzeitmissionen, Zentren, Büros. Die neu eröffneten OSZE-Zentren in Zentralasien nehmen bereits solche Aufgaben wahr: Sie unterstützen die Länder in allen Bereichen der Transformation, um im Dialog mit ihnen den Aufbau staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen in der Tiefe zu beeinflussen. Das Netz dieser Zentren könnte erweitert werden, auch in Regionen wie Dagestan oder im Fergana-Tal.

- Dem Aufbau der zivilen Gesellschaft kommt eine fundamentale Bedeutung zu. Trotz der Bemühungen der OSZE und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte kann das Potential der nichtstaatlichen Organisationen noch besser ausgeschöpft werden. Der "*Public-Private-Partnership*" kann die OSZE namentlich beim Ausbau des Instruments der Langzeitmissionen und Vertretungen mehr Aufmerksamkeit schenken.
- Schließlich gilt es, im militärischen Bereich mit wirksamen Maßnahmen die Unterstellung der Streitkräfte unter die Zivilgewalten sowie ihre Neutralität sicherzustellen.

#### *Wirksame Konfliktbewältigung*

Neben diesen langfristigen strukturellen Bemühungen bedarf es schließlich wirksamer operationeller Kapazitäten zur Bewältigung von Krisenerscheinungen. Die OSZE muß in Konfliktsituationen als Feuerwehr auftreten können. Dazu ist sie als selbständig agierendes Konfliktlösungsinstrument zu stärken, z.B. durch folgende Maßnahmen:

- weitere Stärkung der Führungsrolle der Präsidentschaft und der Troika durch gestraffte Konsultationsmechanismen,
- Aufwertung des Ständigen Rates zum zentralen Steuerungsorgan,
- die Schaffung von Möglichkeiten, bei Nichteinhaltung von Verpflichtungen gezielte Maßnahmen zu treffen,

- Ausbau eigener Planungs- und Implementierungskapazitäten im Sekretariat mit der Möglichkeit zur selbständigen Personalrekrutierung.

Die OSZE muß auch beim Wiederaufbau nach einem bewaffneten Konflikt die zentrale Rolle spielen. Bleiben wir beim Beispiel Kosovo: Wie in Bosnien hat die OSZE im Rahmen einer internationalen Übergangsverwaltung eine zentrale Rolle zu spielen. Sie hat die Mittel, am Aufbau ziviler Bereiche, demokratischer Strukturen, der Medien, Menschenrechtsüberwachung und Polizei wirksam mitzuwirken und Verantwortung zu übernehmen. Sie allein bildet den Rahmen, der alle Akteure, neben der Europäischen Union die USA und Rußland sowie die anderen Staaten Europas, einbezieht.

Schließlich ist die OSZE dazu geeignet, die Schirmherrschaft für den von Deutschland vorgeschlagenen Stabilitätspakt für Südosteuropa zu übernehmen. Die OSZE bildet den Rahmen, der die für ein solches Unternehmen notwendige Einbeziehung aller Akteure sicherstellt.

#### *Ausblick*

Soweit einige Überlegungen zum Aufbau des großen Europa. Die gegenwärtig laufenden Verhandlungen über eine europäische Sicherheitscharta bieten eine Möglichkeit, die OSZE in diesem Sinne weiterzuentwickeln.

Die OSZE hat ihr Potential nicht ausgeschöpft. Sie bewahrt ihre besondere Attraktivität:

- Sie ist in Rußland und in anderen Transformationsländern politisch akzeptiert.
- Sie bleibt die einzige Organisation in Europa, in der die USA und Rußland auch formell Mitglieder sind, und sie wird als legitimierte Instanz friedlicher Einmischung anerkannt.
- Sie ist unbürokratisch und flexibel. Den politischen Willen und kompetente Führung vorausgesetzt, könnte sie das Modell einer wirksamen und ökonomischen internationalen Organisation werden.

Die Herausforderung ist gegeben. Nur der beharrliche Ausbau umfassender Kooperation zwischen Vancouver und Wladiwostok verspricht dauerhaften Frieden in Europa. Denn unsere europäische Geschichte lehrt uns: Einflußsphären, Teilungen und Ausschließungen, das Denken in Koalitionen und Unterdrückung haben nie auf Dauer Sicherheit und Stabilität zu schaffen vermocht. Um dieses Ziel zu erreichen, gibt es verschiedene Alternativen. Ich habe hier versucht, eine eher visionäre Alternative zu

entwickeln. Wir wissen jedoch, und die Aushandlung der europäischen Sicherheitscharta zeigt es zur Genüge, welche Schwierigkeiten und Hindernisse im Wege stehen. Trotzdem: Eine verstärkte OSZE böte große Chancen.