

Die Vereinigten Staaten und die KSZE/OSZE¹

Die Vereinigten Staaten und die KSZE in der Phase des Kalten Krieges

Die Regierung der Vereinigten Staaten nahm der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gegenüber im Großen und Ganzen eine eher vorsichtige Haltung ein, was sich auch hinsichtlich deren Nachfolgerin, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), nicht geändert hat.² US-amerikanische Regierungsvertreter standen vielmehr von Beginn an dem gesamten Unterfangen oftmals skeptisch gegenüber. So stellt John Maresca fest: "Für die Vereinigten Staaten, die sich in intensiven bilateralen Verhandlungen mit der UdSSR befanden, war die KSZE zweitrangig."³

Diese anfängliche Skepsis auf Seiten amerikanischer Regierungsvertreter ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: Erstens betrachteten amerikanische Politiker zu Beginn der siebziger Jahre die Anregung zu einer Konferenz über europäische Sicherheit vor allem als ein Projekt des "sozialistischen Blocks". Die KSZE ging auf sowjetische Vorschläge zurück, die bereits Mitte der fünfziger Jahre eine europäische Sicherheitskonferenz anregten, die die "deutsche Frage" ein für allemal lösen und den Status quo der Nachkriegszeit in Europa verbindlich anerkennen und bestätigen sollte. Dieser Gedanke fand auch bei zahlreichen neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten in Europa weite Verbreitung, und schließlich schlug Finnland im Jahre 1969 erstmals vor, in Helsinki eine Vorbereitungskonferenz über europäische Sicherheit einzuberufen.

-
- 1 Dieser Beitrag wurde erstmals in englischer Sprache im Helsinki Monitor 2/2000, S. 20-36, unter dem Titel "The US and the CSCE/OSCE" veröffentlicht. Der Artikel beruht auf umfangreichen Interviews, die der Autor seit 1974 bei zahlreichen Gelegenheiten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Verhandlungen über die Helsinki-Schlussakte anlässlich seines Aufenthalts am Carnegie Endowment for International Peace in Genf führte. Weitere umfassende Interviews fanden in Wien und Helsinki im Jahre 1992 und noch einmal von 1997-1998 in Wien statt. Der Autor profitierte dabei insbesondere von einem Fulbright Senior Fellowship bei der OSZE in Wien von 1997 bis 1998, in dessen Rahmen er am Österreichischen Institut für Internationale Politik arbeitete. 1998 folgte ein Aufenthalt als Jennings Randolph Senior Fellow am U.S. Institute of Peace in Washington.
 - 2 Der Autor benutzt in diesem Beitrag die Bezeichnung OSZE, wenn die Organisation als solche gemeint ist und wenn es sich um bestimmte Aktivitäten seit 1995, dem Jahr der Umbenennung, handelt. Im Zusammenhang mit besonderen Aktivitäten vor 1995 wird die vorherige Bezeichnung KSZE verwendet.
 - 3 John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-75*, Durham 1985, S. 64 (dieses und alle weiteren wörtlichen Zitate sind, wenn nicht anders gekennzeichnet, eigene Übersetzungen). Der Autor war in dem Zeitraum, die sein Buch behandelt, stellvertretender Leiter der Delegation der Vereinigten Staaten in den KSZE-Verhandlungen.

Nachdem die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) im Jahre 1967 den Harmel-Bericht verabschiedet hatte, drängten die Vereinigten Staaten ihre NATO-Verbündeten, das Ziel, die europäische Verteidigung durch konventionelle Abrüstung zu verbessern, in Form einer Konferenz weiter zu verfolgen, die sich mit "harten" Rüstungskontrollmaßnahmen und nicht mit "weichen" politischen Maßnahmen, für die der sozialistische Block und die neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten eintraten, befasst. Gleichzeitig bekundete die NATO erstmals Interesse an einer Konferenz, die Themen wie beispielsweise die vorherige Ankündigung militärischer Bewegungen, größere Bewegungsfreiheit der Menschen über Staatsgrenzen hinweg und die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten behandeln sollte - letzteres in Reaktion auf das Vorgehen des Warschauer Pakts im Jahre 1968 in der Tschechoslowakei.⁴ 1972 konnte Henry Kissinger die Sowjetunion schließlich zur Zustimmung zu einer Rüstungskontrollkonferenz bewegen, die später unter der Bezeichnung MBFR-Verhandlungen (*Mutual and Balanced Force Reductions*; Konferenz über beiderseitige und ausgewogene Truppenvermindierungen in Mitteleuropa)⁵ in die Geschichte einging. Im Gegenzug sagten die USA und ihre NATO-Verbündeten ihre Teilnahme an der von den Warschauer-Pakt-Staaten favorisierten politischen Konferenz zu. Kissinger rechtfertigte diesen Kompromiss mit der Begründung, dass die Sowjets ihrerseits westlichen Vorschlägen zugestimmt hatten, Menschenrechtsfragen und den freieren Austausch von Menschen in Ost und West im Rahmen der KSZE zu erörtern, womit sie über die politische Lösung von Fragen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs offen geblieben waren, hinausgingen.

Trotz allem ließen Kissinger und seine Amtskollegen nach der Eröffnung der KSZE in Form eines Außenministertreffens in Helsinki im Juli 1973 kaum Zweifel daran, dass sie sich nicht allzu viel davon versprochen. Selbst die von ihnen bevorzugte westliche Alternative der MBFR-Verhandlungen wurde in Washington eher als Versuch betrachtet, Initiativen des US-Kongresses zuzuvorkommen, den Abzug amerikanischer Truppen aus Westeuropa zu forcieren, und weniger als ernsthaftes Bemühen um Rüstungskontrolle. Die meisten US-amerikanischen Politiker bezweifelten ohnehin die Bereitschaft des Warschauer Paktes, seine numerische Überlegenheit bei den konventionellen Streitkräften in Mitteleuropa aufzugeben. Die KSZE wurde im Gegenteil in erster Linie als etwas gesehen, das möglicherweise den westeuropäischen Druck abmildern konnte, der infolge der Ostpolitik der westdeutschen Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt entstanden war, die die Verbesserung der politischen Beziehungen über die mitteleuropäische Teilung hinweg zum Ziel hatte. Vertreter der Nixon-Regierung empfanden diese

4 Vgl. Jonathan Dean, *Watershed in Europe: Dismantling the East-West Military Confrontation*, Lexington 1987, S. 110-111.

5 Vgl. Maresca, a.a.O. (Anm. 3), S. 219. In veränderter Form fortgesetzt, brachten diese Verhandlungen schließlich im Jahre 1990 den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) hervor.

Politik allgemein als ein wenig naiv, hielten sie aber auch nicht für allzu schädlich und nahmen daher, wenn auch widerstrebend, an der KSZE teil - in erster Linie allerdings nur, um ihren westeuropäischen Verbündeten und den neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten ihren Willen zu lassen. Dazu John Maresca, stellvertretender Leiter der US-amerikanischen Delegation bei den KSZE-Verhandlungen von 1973-1975:

"Da sie (die KSZE) ein sowjetischer Vorschlag war, wurde sie in erster Linie als Konzession der Vereinigten Staaten an die Sowjetunion betrachtet, für die man etwas Konkretes würde eintauschen können. Präsident Nixon und Außenminister Kissinger glaubten nicht, dass die KSZE den bilateralen Verträgen, in denen die Nachkriegsgrenzen ja bereits anerkannt waren, irgendetwas würde hinzufügen können (...) Eben- sowenig glaubten sie, dass es möglich wäre, die Lage in der UdSSR und in Osteuropa durch eine derartige öffentliche und multilaterale Konfe- renz zu verändern."⁶

Viele Angehörige der US-amerikanischen Delegation, die in der Genfer Phase an den Verhandlungen teilnahm, nahmen den KSZE-Prozess jedoch wesentlich ernster als ihre Vorgesetzten in Washington. Die Vereinigten Staaten behielten ihre Zurückhaltung in Genf größtenteils bei und be- schränkten sich weitgehend darauf, ihr Veto gegen Vorschläge, die in Wash- ington Misstrauen hervorrufen könnten, einzulegen, bevor diese Eingang in einen Abkommensentwurf finden konnten.⁷ Viele der Delegationsmitglieder erkannten jedoch das Potential der KSZE - und insbesondere das der vertrau- ensbildenden Maßnahmen (VBM), die in Helsinki im "ersten Korb" verhan- delt wurden -, das Gebiet des Warschauer Pakts für die Beobachtung durch Außenstehende zu öffnen. Sie waren ebenso ziemlich angenehm darüber überrascht, dass der Warschauer Pakt in Genf eine Reihe westlicher Schlüs- selpositionen akzeptierte. Dazu gehörten die Aufnahme wichtiger Bestim- mungen im Bereich der Menschenrechte in den Dekalog von Helsinki (die zehn grundlegenden Prinzipien der KSZE/OSZE), das Recht der Staaten, ihre Grenzen mit friedlichen Mitteln und auf dem Wege von Verhandlungen zu ändern (womit die theoretische Möglichkeit einer friedlichen Wiedervereini- gung Deutschlands gewahrt blieb) sowie umfangreiche Bestimmungen, die einen freieren Austausch von Menschen und Ideen über den "Eisernen Vor- hang" hinweg verlangten.

Die Bestimmungen der KSZE-Schlussakte waren für Außenminister Kissin- ger und seine Kollegen in Washington eine Überraschung; dennoch bezwei- felten sie nach wie vor, dass die kommunistischen Staaten sich jemals auch nur an eine einzige der in diesem "politisch bindenden" Dokument enthalte-

6 Maresca, a.a.O. (Anm. 3), S. 213-214.

7 Vgl. P. Terrence Hopmann, *Asymmetrical Bargaining in the CSCE*, in: *International Or- ganization* 1/1978, S. 172 und 176.

nen Bestimmungen halten würden. Kissinger warnte Präsident Gerald Ford, dass er sich heftigen Angriffen, insbesondere von Seiten der Hardliner im Kongress, aussetzen würde, wenn er am Helsinki-Gipfel vom 31. Juli bis 1. August 1975, auf dem die Schlussakte unterzeichnet werden sollte, teilnähme. Besonders heftiger Widerstand kam von baltischen Einwanderern, die darauf beharrten, dass die Schlussakte die Einverleibung der baltischen Staaten in die Sowjetunion festschreibe.⁸ Das *Wall Street Journal* schrieb beispielsweise in einem Leitartikel, die Helsinki-Schlussakte sei "rein symbolisch - ein Symbol sowjetischer Hegemonie in Osteuropa (...)". Aus Sicht des *Journals* war sie "eine formale Version von Jalta ohne dessen positive Momente".⁹ Würde Ford zu stark mit dem Dokument, über das sich die kommunistischen Unterzeichner in den kommenden Jahren mit großer Wahrscheinlichkeit hinwegsetzen würden, identifiziert, würde dies - so fürchtete Kissinger - Ford dem Vorwurf der Naivität gegenüber seinen Gegnern im Kalten Krieg aussetzen.

Amerikanisches Interesse an der KSZE kam hingegen aus unerwarteter Richtung, nämlich vom Capitol Hill. Die Kongress-Abgeordnete Millicent Fenwick peitschte ein Gesetz durch, das die Regierung dazu anhielt, die Erfüllung der Verpflichtungen, die die Unterzeichnerstaaten in der Schlussakte eingegangen waren, zu überwachen. Dasselbe Gesetz schuf darüber hinaus eine aus zwei Kammern bestehende Zweiparteien-Kommission, die unter dem Namen *Helsinki Commission* bekannt ist. Ihr gehören achtzehn Mitglieder des Repräsentantenhauses und des Senats sowie drei Mitglieder der Exekutive an und sie befasst sich bis zum heutigen Tag mit allen Aspekten der OSZE. Nachdem Präsident Ford das Gesetz zur Einsetzung der *Helsinki Commission* nur widerstrebend im Juni 1976 in Kraft gesetzt hatte, übernahm der Kongress-Abgeordnete Dante Fascell den Vorsitz und drängte die Regierung, gegenüber Verletzungen der Übereinkünfte von Helsinki durch die Sowjetunion oder andere kommunistische Regierungen in Osteuropa eine unnachgiebige Haltung einzunehmen.¹⁰

Dennoch blieb die US-amerikanische Regierung in den folgenden Jahren zunächst bei ihrer relativ gleichgültigen Haltung gegenüber der KSZE. So stellt Maresca fest:

"Washingtons Einstellungen gegenüber der Helsinki-Schlussakte entwickelten sich parallel zur allgemeinen Verschlechterung der Entspannung. Unmittelbar nach dem Gipfel von Helsinki hatte niemand mehr ein Interesse an der KSZE. Regierungsbeamte hielten sie für ein Ereignis, das im Land auf Ablehnung gestoßen war und das man am besten schnell wieder vergisst. Von dieser Haltung ließ sich die gesamte Büro-

8 Vgl. Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York 1999, S. 645.

9 "Jerry, Don't Go", Leitartikel des *Wall Street Journal* vom 21. Juli 1975, zitiert nach: Kissinger, a.a.O. (Anm. 8), S. 643.

10 Vgl. Maresca, a.a.O. (Anm. 3), S. 207.

kratie anstecken, obwohl man sich auf der Arbeitsebene ernsthaft darum bemühte, die Einhaltung der Helsinki-Verpflichtungen zu überwachen."¹¹

Diese Dualität zwischen wenig bis gar keinem Interesse an der KSZE/OSZE auf höchster Regierungsebene und wesentlich größerem Interesse auf der außenpolitischen Arbeitsebene ist in der Tat seit der Zeit nach dem Helsinki-Gipfel 1975 charakteristisch für die US-amerikanische Haltung gegenüber der KSZE bzw. der OSZE. Dennoch gibt es immer wieder einige wenige Gelegenheiten, zu denen auch Präsidenten und hochrangige Vertreter des Kabinetts dieser europäischen Sicherheitsorganisation etwas Aufmerksamkeit schenken. Mit der Amtsübernahme der Carter-Administration in Washington startete die US-Regierung eine groß angelegte Menschenrechtskampagne und bediente sich dabei der Bestimmungen der menschlichen Dimension der Schlussakte von Helsinki, um damit ihre eigene scharfe Rhetorik zur Verurteilung schwerer Menschenrechtsverletzungen in den kommunistischen Staaten zu untermauern. Carter ernannte Arthur Goldberg, einen ehemaligen Richter am Obersten Gerichtshof, zum Leiter der US-Delegation beim ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad, um der Menschenrechtsagenda besonderen Nachdruck zu verleihen. Später berief er Max Kampelman zum Botschafter für das Madrider Folgetreffen und unterstrich damit die Haltung, dass "die Worte und Versprechen der Schlussakte von Helsinki von allen 35 Unterzeichnerstaaten ernst genommen werden sollten".¹² Kampelman wurde im Januar 1981 von Präsident Reagan erneut berufen und erhielt Weisung, dieses zentrale Mandat weiter zu verfolgen.

Die USA machten damit den Helsinki-Prozess zu einem zentralen Forum für ihre antikommunistische Menschenrechtsrhetorik, mit der Regierungssprecher auf die eklatante Diskrepanz zwischen den Prinzipien, denen kommunistische Regierungen in Helsinki zugestimmt hatten, und ihrem tatsächlichen Verhalten gegenüber ihren eigenen Bevölkerungen aufmerksam machten. Als Gruppen wie die Charta '77 in der Tschechoslowakei und die Solidarność-Bewegung in Polen sich von der Helsinki-Schlussakte inspirieren ließen, die ihrem Eintreten für ein größeres Engagement ihrer eigenen Regierungen bei der Einhaltung der Prinzipien, die sie in Helsinki freiwillig unterschrieben hatten, Rückhalt gab, entdeckte die US-Regierung darin einen weiteren Wert des KSZE-Prozesses: die Beförderung einiger ihrer zentralen außenpolitischen Ziele. Auch wenn es sich dabei größtenteils in erster Linie um eine Instrumentalisierung und vielleicht sogar zynische Manipulation der Helsinki-Schlussakte im Dienste der Außenpolitik der Carter- und der Reagan-Administration handelte, so hat dies doch zumindest beide Regierungen dazu veranlasst, der KSZE insgesamt mehr Beachtung zu schenken.

11 Ebenda.

12 Max M. Kampelman, Forward, in: Samuel F. Wells Jr. (Ed.), *The Helsinki Process and the Future of Europe*, Washington, D.C. 1990, S. XII.

Der bescheidene, aber dennoch greifbare Erfolg der vertrauensbildenden Maßnahmen, die in der Helsinki-Schlussakte enthalten waren, und insbesondere die Möglichkeit für westliche Militärs, großräumige Manöver auf dem Gebiet der Warschauer-Pakt-Staaten zu beobachten, bescherte der KSZE noch einen weiteren und unerwarteten Fürsprecher, nämlich das Pentagon. Vertrauensbildende Maßnahmen wurden von Vertretern des Verteidigungsministeriums nicht länger als "Wegwerf-Bestimmung" betrachtet. Vielmehr wurde ein wertvolles Nebenprodukt der Helsinki-Schlussakte zunehmend darin erkannt, dass die VBM das Potential zur Warnung im Falle von Vorbereitungen zu einem Überraschungsangriff in sich bargen und dass sie andere Formen "weicher" nachrichtendienstlicher Daten zur Verfügung stellen konnten, an die ansonsten in den geschlossenen Gesellschaften des Ostens nur schwer heranzukommen war. Bemühungen um die Aushandlung tiefer greifender, breiter gefasster und weiter gehender vertrauensbildender Maßnahmen standen fortan im Mittelpunkt der US-amerikanischen Rüstungskontrollpolitik gegenüber Europa. Dennoch lehnten die USA in Madrid jegliche Erweiterung der im "ersten Korb" der KSZE enthaltenen Verpflichtungen im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen ab, solange sich die Menschenrechtssituation in den sozialistischen Ländern nicht besserte, die militärische Intervention in Afghanistan, die 1979 begonnen hatte, nicht beendet und das 1980 in Polen verhängte Kriegsrecht nicht aufgehoben würde. Unter dem Druck einiger ihrer europäischen NATO-Verbündeten stimmten die Vereinigten Staaten allerdings weiteren Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) als Bestandteil der Konferenz über Abrüstung in Europa zu, die 1984 unter der Schirmherrschaft der KSZE in Stockholm eröffnet wurde.¹³

Trotz dieser Fortschritte fand die KSZE während der Amtszeit Ronald Reagans bei hochrangigen US-amerikanischen Politikern kaum Beachtung. In Europa konzentrierten sich die Vereinigten Staaten in erster Linie auf Bemühungen zur Stationierung nuklearer Mittelstreckenwaffen (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, INF), um die angebliche sowjetische Überlegenheit in dieser Waffenkategorie auszugleichen. Im strategischen Bereich betrieben die USA zunächst eine einseitige militärische Aufrüstung, um dann von dieser neuen "Position der Stärke" aus für die Reduzierung strategischer Waffen einzutreten. Die im Jahre 1986 auf der unter KSZE-Schirmherrschaft stehenden Stockholmer Konferenz über Abrüstung in Europa beschlossene Ausweitung vertrauensbildender Maßnahmen wurde trotz aktiver Unterstützung von Seiten US-amerikanischer Diplomaten auf der Arbeitsebene des Außenministeriums und der Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (*Arms Control and Disarmament Agency*, ACDA) von den höheren Beamten im Weißen Haus und von anderen Regierungsstellen weitestgehend ignoriert. So

13 Vgl. Dean, a.a.O. (Anm. 4), S. 188-190. Die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) fand vom 17. Januar 1984 bis zum 22. September 1986 in Stockholm statt.

brachte das Wiener KSZE-Folgetreffen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zwar einige wichtige Fortschritte im Bereich der normativen Grundlagen der KSZE hervor; dies geschah jedoch größtenteils ohne nennenswerte Führung von Seiten der Vereinigten Staaten. Wie so oft spielten die US-Delegation und die Beamten auf der Arbeitsebene des Außenministeriums nach wie vor in Wien eine aktive Rolle, erhielten aber nur geringe oder gar keine Unterstützung oder Führung "von oben". In den Jahren des ausklingenden Kalten Krieges galt die KSZE den meisten außenpolitischen Verantwortlichen an höherer Stelle vor allem als etwas, was sich in erster Linie mit kontinentaleuropäischen Angelegenheiten befasste, die nur geringfügige Auswirkungen auf die Sicherheit der Vereinigten Staaten hatten, so dass sie den Fragen, denen sich die KSZE widmete, nur am Rande Aufmerksamkeit schenkten. Während der Amtszeit Ronald Reagans nahm die feindselige Haltung gegenüber der Politik der Entspannungsperiode zu, was sich zu einem großen Teil im Widerstand gegen die KSZE niederschlug. Einige Überreste dieser Haltung und ihrer Auswirkungen auf die Politik der Vereinigten Staaten lassen sich noch heute ausmachen.

Veränderungen in der US-amerikanischen Haltung nach dem Ende des Kalten Krieges

Als im Jahre 1989 der Kalte Krieg zu Ende ging, blieb die Regierung der Vereinigten Staaten skeptisch, was die Leistungsfähigkeit der KSZE anbelangte, obwohl die USA später - ironischerweise - zu einem der aktivsten Teilnehmer der Organisation und einer ihrer größten Geldgeber wurden. Das Interesse an der KSZE stieg natürlich im Jahre 1990 sprunghaft an, was in der Rolle, die sie auf der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension und bei den Vorarbeiten zur Charta von Paris spielte, zum Ausdruck kam. Offizielle amerikanische Stellen sahen ebenso wie viele Europäer in den entsprechenden Dokumenten eine Gelegenheit, die klassischen liberalen Werte von Demokratie und Marktwirtschaft festzuschreiben, die grundlegende Menschenrechtsagenda der Helsinki-Schlussakte damit zu einem wesentlich breiteren Spektrum liberaler Prinzipien zu erweitern und gleichzeitig die ehemals kommunistischen Staaten - in ihrem Enthusiasmus, sich dem Westen enger anzuschließen - dazu zu ermuntern, eine Reihe von Verpflichtungen einzugehen, die viele ihrer Führungen kaum gelesen, geschweige denn verstanden oder verinnerlicht hatten. Große Aufmerksamkeit wurde auch den wiederbelebten Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zuteil, die an die Stelle der zum Scheitern verurteilten MBFR-Verhandlungen getreten waren und zum erfolgreichen Abschluss eines Vertrags über die Reduzierung konventioneller Streitkräfte geführt hatten und denen die Vereinigten Staaten im Hinblick auf europäische Sicherheit spätestens seit Ende der sechziger Jahre höhere Priorität eingeräumt hatten als

der KSZE. Ergänzt wurden diese Verhandlungen zusätzlich durch die erweiterten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen des 1990 in Paris verabschiedeten Wiener Dokuments und die Schaffung des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) als ständige Einrichtung der KSZE mit Sitz in Wien. Das KVZ war seinerzeit in erster Linie dazu gedacht, Daten zu sammeln und die Verifikation der verschiedenen in Paris vereinbarten Rüstungskontrollmaßnahmen zu koordinieren.

Trotz all dieser bedeutenden Fortschritte, die in Paris ihren Höhepunkt fanden, bestand Präsident Bush darauf, dass der Pariser Gipfel erst Ende November - unmittelbar vor dem amerikanischen *Thanksgiving Day* - stattfand, so dass er seine Reise an den Persischen Golf, wo er den Feiertag mit den an der Operation Wüstenschild teilnehmenden amerikanischen Truppen verbringen wollte, nur für einen kurzen Zwischenstopp in Paris unterbrechen musste. Die wenigen knappen Berichte und Bilder vom Pariser Gipfel in den amerikanischen Medien verblassten somit rasch hinter unzähligen Fotos, auf denen Bush mit US-amerikanischen Soldaten in Saudi Arabien Truthahn isst. Das ist nur allzu typisch für die schändliche Nichtbeachtung der OSZE und ihrer Institutionen in praktisch allen amerikanischen Nachrichtenmedien, darunter auch solch renommierte Tageszeitungen wie die *New York Times* oder die *Washington Post*, die die Organisation meistens nicht einmal bei ihrem vollen Namen nennen. So blieb der großen Mehrheit der Amerikaner - und auch dem größten Teil der intellektuellen Elite - fast völlig verborgen, dass auf dem Pariser Gipfel im November 1990 überhaupt irgendetwas von Bedeutung vor sich ging.

Ein zweites Auflodern US-amerikanischer Aktivitäten innerhalb der KSZE ließ sich zum Zeitpunkt des Folgetreffens und des Gipfels von Helsinki im Jahre 1992 erkennen. Die KSZE war zu jener Zeit voll und ganz mit der Welle der Gewalt, die über die ehemalige Sowjetunion und das zerfallende Jugoslawien hinweg rollte, beschäftigt. Das Konfliktverhütungszentrum erwies sich aufgrund seines beschränkten Mandats und seiner außerordentlich geringen Ressourcen als völlig unvorbereitet auf den Umgang mit dem Konflikt in Kroatien und demjenigen, der in Bosnien-Herzegowina auszubrechen drohte. Die USA sahen tatenlos zu, während die Verantwortung zur Bewältigung der Situation im Sommer 1991 an die Europäische Union abgegeben wurde, die die Fähigkeit ihrer neuen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft zu konkreten Ergebnissen zu gelangen, unter Beweis zu stellen versprach. Zu jener Zeit nahmen die meisten politischen Akteure in Washington die Gewalt auf dem Balkan als "europäisches Problem" wahr, für dessen Lösung folglich auch die Europäer weitgehend verantwortlich waren. US-amerikanische Politiker glaubten, dass die Führungsrolle, die sie im Persischen Golf übernommen hatten, sie nun weitgehend davon entband, auf Sicherheitsprobleme auf dem europäischen Kontinent, wo US-amerikanische Interessen nicht unmittelbar bedroht waren, reagieren zu müssen.

Im Frühjahr 1992 war den amerikanischen Politikern klar geworden, dass die GASP zu jener Zeit noch Illusion war. Europa "trödelte in Maastricht herum, während Sarajewo brannte", brachte Timothy Garton Ash es drastisch auf den Punkt.¹⁴ Die Vereinigten Staaten begannen daher, sich nach Alternativen umzusehen, mit denen der sich verschlechternden Lage auf dem Balkan begegnet werden konnte. So setzte sich insbesondere die amerikanische Delegation auf dem Folgetreffen in Helsinki für eine umfangreiche Erweiterung der Funktionen des KVZ zur Bewältigung der Gefahren für die Sicherheit Europas nach dem Kalten Krieg ein. Zu den Vorschlägen der Amerikaner, die Botschafter John Kornblum mit Nachdruck vortrug, gehörte die Schaffung von Langzeitmissionen durch die KSZE, die in Regionen entsandt werden sollten, in denen Gewalt drohte oder bereits in großem Umfang zu Tage getreten war. Da die Missionen mit qualifiziertem, von den KSZE-Teilnehmerstaaten abgeordnetem Personal ausgestattet sein sollten, würde die aktivere Rolle, die die Organisation in Konfliktgebieten spielen sollte, erheblich gestärkt werden.

Gleichzeitig widersetzten sich die Vereinigten Staaten in Helsinki sowohl den Versuchen von Seiten Frankreichs und Deutschlands, die KSZE mit einer solideren "rechtlichen" Grundlage zu versehen, als auch ihrem gemeinsamen Vorschlag, einen KSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof zu schaffen. Zwar wurde letzterer in Helsinki beschlossen, die Beteiligung daran ist jedoch freiwillig; die USA weigern sich bis heute, die entsprechende Konvention zu unterzeichnen oder den Gerichtshof, der seinen Sitz in Genf hat und dem bislang kein einziger Fall zur Verhandlung vorgelegt wurde, zu unterstützen. Geradezu enthusiastisch unterstützten die USA hingegen den Vorschlag der Niederlande, das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) zu schaffen. Dennoch bemühten sich die USA in Helsinki in erster Linie um die Einrichtung der KSZE-Langzeitmissionen. Hier, so glaubten Kornblum und seine Mitarbeiter, konnten die USA den größten Einfluss auf die Organisation ausüben. Mehrere europäische Teilnehmerstaaten kritisierten diese Initiative der Vereinigten Staaten - nicht ganz zu Unrecht - als den Versuch, ihre Hegemonie in den euro-atlantischen Sicherheitsbeziehungen weiter auszubauen, da derjenige Teilnehmerstaat mit den größten personellen und finanziellen Ressourcen am ehesten Führungspositionen in diesen Missionen besetzen würde.¹⁵

Der Gipfel von Helsinki, der Höhepunkt des Helsinki-Folgetreffens, verabschiedete eine ziemlich verwässerte Version des amerikanischen Vorschlags zu Konfliktverhütungsmissionen. Die Beschlüsse von Helsinki vom 10. Juli 1992 enthielten einen Abschnitt über Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattemissio-

14 Timothy Garton Ash, *Europe's Endangered Liberal Order*, in: *Foreign Affairs* 2/1998, S. 66.

15 Diese Schlussfolgerungen basieren auf anonymen Hintergrundinterviews, die der Autor mit leitenden Beamten aller wichtigen KSZE-Delegationen in Wien und Helsinki von Februar bis Juli 1992 geführt hat.

nen sowie KSZE-Friedenserhaltung) und die friedliche Beilegung von Streitfällen. Während einer Stärkung derjenigen Strukturen, die diese Funktionen wahrnahmen, in vagen Formulierungen zugestimmt wurde, bestand die eigentliche Absicht damals in erster Linie darin, *Ad-hoc*-Missionen zu schaffen, die mehr oder weniger zeitlich begrenzt vor Ort entsandt werden können. Einen Monat nach Abschluss des Gipfeltreffens von Helsinki verabschiedete der Ausschuss Hoher Beamter (AHB) auf Drängen der Vereinigten Staaten einen allgemeinen Beschluss über Langzeitmissionen und richtete die erste KSZE-Mission ein, die sich kontinuierlich auf dem Hoheitsgebiet eines Teilnehmerstaates, nämlich in drei Regionen der Bundesrepublik Jugoslawien (Kosovo, Sandschak und Vojvodina), aufhalten sollte.¹⁶

Die Vereinigten Staaten haben den Langzeitmissionen seither größtmögliche Unterstützung zuteil werden lassen. Die Missionsleiter der beiden größten dieser Missionen - der Mission in Bosnien und Herzegowina nach den Übereinkünften von Dayton sowie der Kosovo-Verifizierungsmission nach den Vereinbarungen vom Oktober 1998 - waren jeweils US-amerikanische Diplomaten im Ruhestand: Robert Frowick und Robert Barry in Bosnien und Herzegowina, William Walker im Kosovo. US-Diplomaten dienen oder dienen darüber hinaus als Missionsleiter in Skopje (ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien), in der Ukraine und in Moldau. Zusätzlich stellen die Vereinigten Staaten eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Missionsmitgliedern insgesamt.

Tatsächlich nahm das Interesse der USA an der OSZE im Zusammenhang mit den Übereinkünften von Dayton für Bosnien und Herzegowina im November 1995 ganz erheblich zu. US-Politiker unter der Führung von Botschafter Richard Holbrooke erkannten, dass viele Teilbereiche des Rahmenabkommens von Dayton nicht von der NATO oder von Streitkräfteeinheiten anderer, mit der NATO im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden assoziierter Staaten bearbeitet werden konnten. Das gesamte Spektrum von Maßnahmen zum Demokratieaufbau, wie z.B. die Vorbereitung und Überwachung von Wahlen oder die Organisation der Rückkehr von Flüchtlingen, lag deutlich außerhalb des Aufgabenbereichs der NATO. Selbst die Durchsetzung der Abrüstungsbestimmungen der Dayton-Übereinkünfte schien die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur einer NATO, die sich noch ganz am Anfang ihrer Umwandlung von einer Verteidigungsallianz des Kalten Krieges in eine friedenserhaltende Institution für die Zeit nach dem Kalten Krieg stand, zu übersteigen.

US-Regierungsvertreter zeigten sich in Dayton ebenso skeptisch, was die Effektivität und die Eignung der Europäischen Union und des Europarats zur Ausübung dieser Funktionen anbelangte. Die Zweifel rührten in erster Linie daher, dass die USA weder der einen noch der anderen Organisation ange-

16 Vgl. Allan Rosas/Timo Lahelma, OSCE Long-Term Missions, in: Michael Bothe/Natalino Ronzitti/Allan Rosas (Hrsg.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, Den Haag 1997, S. 169.

hörten, bei der Implementierung der Übereinkünfte, die unter führender Vermittlung ihrer Regierung ausgehandelt worden waren, jedoch eine zentralere Rolle spielen wollten. Diese Haltung spiegelte aber auch die tiefe Desillusionierung wider, die seinerzeit bei den US-amerikanischen Offiziellen hinsichtlich der Fähigkeit der multilateralen europäischen politischen und wirtschaftlichen Institutionen, eine ernst zu nehmende Rolle bei der Gewährleistung von Sicherheit auf dem Kontinent zu spielen, herrschte. Ende 1995 hatte sich die frühere Haltung der USA, Kriege auf dem Balkan seien ein europäisches Problem, mit dem sich ausschließlich die Europäer befassen sollten, zu der Ansicht gewandelt, dass eine aktive Führungsrolle der USA bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Südosteuropa noch immer unverzichtbar sei. Ernüchterung hatte sich in den Vereinigten Staaten insbesondere im Hinblick auf die Europäische Union eingestellt, die viele amerikanische Politiker zum Teil für das katastrophale Missmanagement beim Zusammenbruch Jugoslawiens in den ersten Jahren nach dem Kalten Krieg verantwortlich machten.

Die Verantwortung für die Implementierung praktisch aller Aspekte der Dayton-Übereinkünfte, die keinen Zwangscharakter hatten, fiel daher in erster Linie aus Mangel an Alternativen der OSZE zu. John Kornblum, Holbrookes Spitzenberater und ehemaliger US-Botschafter bei der KSZE, drängte darauf, die Hauptrolle bei der Umsetzung der nichtmilitärischen Aspekte der Dayton-Übereinkünfte der OSZE zu übertragen.¹⁷ Die OSZE war die einzige Sicherheitsorganisation, die über ein klares Mandat und Erfahrungen mit dem Aufbau demokratischer Institutionen und der Konfliktprävention verfügte, der die Vereinigten Staaten angehörten und in der sie begonnen hatten, ihren Einfluss auszubauen. Statt quasi über Nacht eine völlig neue Institution zu schaffen - was nicht nur eine kostspielige, sondern auch eine Alternative bar jeglicher Plausibilität gewesen wäre -, übernahm die OSZE die Verantwortung für die Durchführung zahlreicher Bestimmungen der Vereinbarungen von Dayton, insbesondere von Wahlen. Interessanterweise hatten OSZE-Vertreter bei den Verhandlungen in Dayton überhaupt keine Rolle gespielt. Einige von ihnen äußerten sich daher später auch ziemlich überrascht angesichts der Fülle der Verantwortung, die der OSZE durch die Dayton-Vereinbarungen übertragen wurde - und das weitgehend ohne vorherige Konsultationen mit ihrem Sekretariat oder hochrangigen politischen OSZE-Vertretern. Viele waren von den wichtigen und unübersehbaren Aufgaben, die an die OSZE delegiert worden waren, begeistert und sahen darin ein Zeichen für den zunehmenden Respekt, den sich die OSZE in den Augen US-amerikanischer Regierungsvertreter verschafft hatte; andere hingegen befürchteten, ihre neuen Aufgaben und die neue Rolle eines Aktivisten, die die Vereinigten Staaten innerhalb der OSZE übernommen hatten, könnten die Organisation überbelasten.

17 Vgl. Richard Holbrooke, *To End a War*, New York 1998, S. 290.

Die Übernahme dieser Verantwortung bedeutete also eine wichtige Veränderung sowohl in Bezug auf den Charakter von OSZE-Langzeitmissionen als auch im Hinblick auf die Rolle der Vereinigten Staaten in der Organisation. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten OSZE-Missionen vor Ort beinahe ausschließlich aus einem kleinen internationalen Mitarbeiterstab bestanden, dem in den meisten Fällen nur fünf bis zehn qualifizierte Mitglieder angehörten. Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina verfügt hingegen über einen mehr als 200 Personen umfassenden internationalen Stab sowie zusätzlich Hunderte lokaler Mitarbeiter. Darüber hinaus verlangte das Mandat der Bosnien-Mission der OSZE eine weitaus aktivere Rolle ab als alle früheren Missionen. Vor dem Bosnien-Einsatz lag der Schwerpunkt aller Missionen auf der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen, der beobachtenden Tätigkeit zur Frühwarnung sowie den stillen Bemühungen um die Förderung von Vertrauensbildung und die Lösung von Konflikten zwischen Streitparteien. Das Mandat der Bosnien-Mission war auf Drängen der Vereinigten Staaten weit gefasst: Vorbereitung, Überwachung und Beobachtung von Wahlen, darunter Präsidentschafts-, Kommunal- und Parlamentswahlen, Verantwortung für den Aufbau der Zivilgesellschaft, für Medienfreiheit und Menschenrechte sowie die Überwachung von Maßnahmen zur regionalen Stabilisierung und Abrüstung gemäß Artikel II und IV der Dayton-Übereinkünfte. Obwohl Botschafter Frowick und Botschafter Barry als Diplomaten größter Respekt entgegengebracht wird, stößt die Leitung der Mission in Bosnien und Herzegowina durch die Vereinigten Staaten auf Kritik bei den Europäern, die befürchten, dass insbesondere diese OSZE-Mission vor allem zum verlängerten Arm der US-amerikanischen Politik auf dem Balkan geworden ist, wobei europäische Standpunkte zu häufig unter den Tisch fallen. Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina hat Maßstäbe gesetzt für das, was mittlerweile als "große" Langzeitmissionen bezeichnet wird. Der Bosnien-Mission folgte schon bald die Einrichtung der OSZE-Mission in Kroatien im Frühjahr 1996, die gemäß ihrem Mandat mit bis zu 250 internationalen Mitarbeitern bei der Implementierung der Abkommen, die von der kroatischen Regierung über die Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten abgeschlossen wurden, behilflich sein und sie überwachen soll. Im Oktober 1998 handelte Richard Holbrooke im Namen der Vereinigten Staaten außerdem einen Waffenstillstand zwischen Serben und Kosovo-Albanern aus, der eine Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) vorsah, die sich aus bis zu 2.000 von den OSZE-Teilnehmerstaaten abgeordneten unbewaffneten Beobachtern zusammensetzte, die die Einhaltung des Abkommens verifizieren sollten. Zwar war der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der polnische Außenminister Bronislaw Geremek, am Rande der Verhandlungen dabei; die US-amerikanischen Vermittler übertrugen der OSZE jedoch erneut eine wichtige und heikle internationale Aufgabe nach nur minimaler vorheriger Konsultation mit anderen hochrangigen politischen Vertre-

tern der OSZE oder Verantwortlichen aus dem Sekretariat.¹⁸ Darüber hinaus bestanden die USA entgegen den Einwänden zahlreicher westeuropäischer OSZE-Teilnehmerstaaten darauf, dass mit Botschafter William Walker wiederum ein amerikanischer Diplomat die Leitung der KVM übernahm. Walker wurde in der Folgezeit so etwas wie ein Blitzableiter, wann immer die Meinungen der Europäer und der Amerikaner darüber, wie mit den komplexen Problemen auf dem Balkan umzugehen sei, aufeinanderprallten, und heizte die zunehmende Kritik der Europäer daran, dass die Missionen einer Organisation, die von den USA in der Vergangenheit nicht besonders ernst genommen worden war, nun ausgerechnet von diesen dominiert wurden, weiter an. Auch wenn die KVM im März 1999 vor Beginn der Bombardierung der Bundesrepublik Jugoslawien durch die NATO abgezogen werden musste, enthielten die Abkommen vom Juli 1999, mit dem der militärische Einsatz beendet wurde, auch wiederum Aufgaben für eine neue OSZE-Mission im Kosovo, die Bestimmungen zur Förderung von Demokratisierungsmaßnahmen und zu anderen Aspekten der menschlichen Dimension überwachen soll. Gleichzeitig wurde den Vereinten Nationen - und nicht der OSZE - die Hauptverantwortung für die gesamte politische und administrative Leitung im Kosovo übertragen.

Eine der dramatischen Lehren, die die Vereinigten Staaten und andere OSZE-Teilnehmerstaaten aus dem Einsatz der KVM gezogen haben, waren die Schwierigkeiten bei der Rekrutierung gut ausgebildeter ziviler Kräfte zur Verifizierung der Einhaltung eines Waffenstillstands in einem akuten Notfall. Obwohl die KVM offiziell aus 2.000 Personen bestehen sollte, waren zum Zeitpunkt ihres Abzugs erst weniger als 1.400 Mitarbeiter im Kosovo eingetroffen, von denen viele nur eine geringfügige oder gar keine Ausbildung für den Einsatz in zivilen Friedensoperationen und nur geringe Kenntnisse der Probleme, die es in der Region gab, in die man sie entsandt hatte, vorweisen konnten. Die Vereinigten Staaten befürworteten daher entschieden die Schaffung "Schneller Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) im Rahmen der Europäischen Sicherheitscharta, die am 19. November 1999 auf dem Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen unterzeichnet wurde. Die OSZE wird somit fortan eine Kartei mit einzelnen Personen aus den Teilnehmerstaaten führen, die für den Einsatz in Konfliktsituationen, die zivile Friedensbeobachtung und polizeiliche Expertise erfordern, im Voraus geschult werden. Die REACT-Einheiten versetzen die OSZE in die Lage, rasch auf Probleme zu reagieren, ehe diese das Ausmaß einer richtiggehenden Krise annehmen, indem sie eine zivile Einheit zur Friedensbeobachtung entsenden kann, die für den Umgang mit derartigen ethno-nationalen Konflikten, mit denen die OSZE in den vergangenen Jahren häufig konfrontiert war, ausgebildet und ausgerüstet ist.¹⁹

18 Vgl. Jerzy Nowak, Introduction, OSCE 1998: The Polish Chairmanship, Warschau 1999, S. 15-17.

19 Vgl. OSZE Newsletter 11-12/1999, S. 2.

Kurz gesagt: Mitte der neunziger Jahre begannen die Vereinigten Staaten, der OSZE als einer entscheidenden Institution zum Aufbau europäischer Sicherheit größere Aufmerksamkeit zu schenken. Zu jener Zeit hatten die neuen Instrumente zur Konfliktbewältigung, die in Helsinki im Jahre 1992 beschlossen worden waren - insbesondere die Langzeitmissionen und das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten - bereits begonnen, ihre Fähigkeit unter Beweis zu stellen, in Regionen wie beispielsweise der Ukraine (Krim), Moldau (Transnistrien), Tschetschenien, Georgien (Südossetien) und den baltischen Staaten (Estland und Lettland) tatsächlich etwas zu bewirken. Diese konkreten Resultate, und seien sie noch so bescheiden, blieben in Washington nicht unbemerkt; sie hätten aber wohl nicht zu einem radikalen Anstieg des Interesses der USA an der OSZE geführt, hätten die Vereinigten Staaten nicht die zentrale Rolle bei den Verhandlungen zur Beendigung der Kämpfe in Bosnien und Herzegowina in Dayton im Jahre 1995 gespielt und hätten nicht US-amerikanische offizielle Vertreter folgerichtig erkannt, dass die OSZE die einzige europäische Sicherheitsinstitution war, die über die Erfahrung, das Mandat und den umfangreichen Teilnehmerkreis verfügte, die sie in die Lage versetzten, die Funktion der Friedenskonsolidierung, so wie sie in Dayton zur Ergänzung der friedenserhaltenden Funktion der in der Region eingesetzten militärischen Koalition unter Leitung der NATO in Umrissen beschrieben worden war, zu übernehmen. Diese Lehre wurde später auch auf die Situation in Kroatien und im Kosovo nach der Aushandlung von Waffenstillständen in der jeweiligen Region angewandt.

US-amerikanischen Politikern wurde also Mitte der neunziger Jahre bewusst, dass OSZE-Missionen amerikanischen außenpolitischen Interessen in Südosteuropa dienlich sein könnten, indem sie den Ausbruch von Gewalt oder deren Wiederaufflammen in Regionen, die schon einmal Schauplatz von Gewalt gewesen waren, verhinderten. Insbesondere wurde ihnen klar, dass die Stationierung US-amerikanischer Truppen als Teil friedenserhaltender oder friedens erzwingender Missionen bis zur Herstellung eines stabileren politischen Umfeldes sowohl in Bosnien und Herzegowina als auch in Kroatien erforderlich sei. Angesichts erheblichen innenpolitischen Drucks seitens der amerikanischen Öffentlichkeit, den Auslandseinsatz amerikanischer Streitkräfte in Konfliktregionen zu beschränken, erkannten die politisch Verantwortlichen, dass bedeutende Fortschritte sowohl in der politischen Sphäre als auch bei der Gewährleistung militärischer Sicherheit notwendig seien. Während die NATO zum letztgenannten Ziel ihren Beitrag leisten konnte, war sie auf den ersten Punkt in keiner Weise vorbereitet. Deshalb räumten die Vereinigten Staaten innerhalb der OSZE der Unterstützung von OSZE-Missionen und anderer Aktivitäten vor Ort höchste, zumindest aber ebenso hohe Priorität ein wie der Demokratisierung und der Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der gesamten OSZE-Region. Die USA haben natürlich auch dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie dem Büro des Beauftragten für Medienfreiheit Personal zu Verfügung gestellt und stel-

len den Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE; kein anderer Teilbereich der OSZE-Arbeit erfährt jedoch ein solches Maß an Unterstützung von Seiten der Vereinigten Staaten, das mit ihrem Beitrag zu den Missionen und anderen Aktivitäten vor Ort vergleichbar wäre. Ein anderer Aspekt des Beitrags der Vereinigten Staaten zur OSZE bleibt ebenfalls von den meisten - abgesehen von denjenigen, die unmittelbar in der Organisation mitarbeiten - fast unbemerkt: die Rolle der großen und aktiven Ständigen US-Mission in Wien mit rund 50 qualifizierten Mitarbeitern. Die OSZE-Mission der Vereinigten Staaten ist zweifellos die größte aller Missionen der Teilnehmerstaaten überhaupt, vielleicht abgesehen von der vorübergehenden Aufstockung des Personals derjenigen Mission, deren Land turnusgemäß für ein Jahr den Amtierenden Vorsitzenden stellt. In der Mission der Vereinigten Staaten in Wien ist praktisch jedem Thema, mit dem die OSZE sich befasst, mindestens ein Mitarbeiter zugeteilt, der zumeist auch über erhebliche Expertise verfügt: Überwachung der Menschenrechte, Wahlüberwachung, Medienfreiheit, Zivilgesellschaft und nichtstaatliche Organisationen, Peacekeeping, Rüstungskontrolle und VSBM, Wirtschaftsreformen und ökonomische Entwicklung sowie Umweltfragen, um nur die wichtigsten zu nennen. Zu ihrem großen Stab gehören auch Mitarbeiter, deren Tätigkeit sich auf die heikelsten Regionen, mit denen sich die OSZE-Missionen befassen müssen, konzentriert: Zentralasien, Kaukasus, Russland, die Ukraine, die baltischen Staaten und Südosteuropa. Die Mitarbeiter des OSZE-Sekretariats haben ebenso wie Missionsleiter daher schon häufig die in der US-Mission in Wien vorhandene Expertise in Anspruch genommen, um sich in vielen Themen Rat zu holen, mit denen sie sich zwar beschäftigen müssen, für die es ihnen aber an ausreichenden Ressourcen mangelt, um diese Aufgaben allein bewältigen zu können. Missionsleiter, die sich zur regelmäßigen Berichterstattung in Wien aufhalten, finden sich oftmals in den Büros der US-amerikanischen OSZE-Delegation in der Obersteingasse in Wiens 14. Bezirk zu einem regen Informations- und Gedankenaustausch ein. Die Vereinigten Staaten nutzen ihren großen Mitarbeiterstab in Wien auch häufig für bilaterale oder subregionale Konsultationen über Sicherheitsfragen mit anderen OSZE-Staaten. Die Vereinigten Staaten sind daher zu der Einsicht gelangt, dass Wien - sowohl im Rahmen der formalen OSZE-Strukturen als auch informell - zu einem der wichtigsten Zentren zur Beschaffung von Informationen geworden ist, die für politische Entscheidungen in einigen der wichtigsten Sicherheitsfragen, die die Außenpolitik der Vereinigten Staaten betreffen, notwendig sind. Schon dieser Umstand hat der OSZE kaum merklich zu einer zentraleren Rolle in der US-amerikanischen Sicherheitspolitik verholfen, als dies früher der Fall war.

Gleichzeitig sollte darauf hingewiesen werden, dass all diese Aktivitäten auf der Arbeitsebene der US-Regierung bewältigt werden und (mit Ausnahme der Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo) an höherer Stelle, in den Medien, der wissenschaftlichen "*Community*" und der Öffent-

lichkeit nur selten Beachtung finden. Es ist in der Tat erstaunlich, dass hochrangigen Beamten der US-Administration der erhebliche Beitrag, den die zahlreichen Aktivitäten der OSZE insgesamt zur amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik leisten, zuweilen gänzlich unbekannt zu sein scheint. Und obwohl die US-Regierung die OSZE in den vergangenen zehn Jahren mehr und mehr als ein nützliches Instrument betrachtet hat, bleibt doch immer noch ein Rest Skepsis, insbesondere auf allerhöchster Ebene, was die langfristige Bedeutung der OSZE für die amerikanische Sicherheitspolitik in Eurasien anbelangt. Noch immer sind einige amerikanische Politiker der Meinung, die OSZE spiele nur am Rande europäischer Sicherheit eine nützliche Rolle. Wenn es um die Fähigkeit geht, mit Entschlossenheit auf Krisen zu reagieren, die für amerikanische oder westeuropäische Interessen unter Umständen eine echte Gefahr darstellen, bevorzugt die politische Führung der Vereinigten Staaten im Allgemeinen die NATO oder handelt sogar im Alleingang. Für den Fall, dass eine gestärkte OSZE in irgendeiner Form die Freiheit der Vereinigten Staaten einschränken könnte, diese anderen Werkzeuge - insbesondere diplomatische Schritte unter Androhung von Zwangsmaßnahmen - zu benutzen, sieht die amerikanische Führung generell von unterstützenden Maßnahmen zur Stärkung der OSZE ab. Daher soll im abschließenden Kapitel dieses Beitrags einigen Ursachen dieser ambivalenten Haltung nachgegangen und versucht werden, die Ansichten sowohl der Skeptiker als auch der Anhänger der OSZE hinsichtlich ihres Beitrags zur eurasischen Sicherheit in den letzten zehn Jahren zu bewerten.

Sichtweisen von Kritikern und Anhängern der OSZE in den Vereinigten Staaten

Der obige Überblick hat gezeigt, dass die Einstellungen politischer Entscheidungsträger in den Vereinigten Staaten gegenüber der KSZE und später der OSZE von einer erheblichen Ambivalenz gekennzeichnet sind. In der Periode nach dem Kalten Krieg beurteilten führende amerikanische Politiker die KSZE bzw. später die OSZE - wie im vorhergehenden Abschnitt festgestellt - im Hinblick auf ihren Beitrag zu nichtmilitärischen Aspekten eurasischer Sicherheit zunehmend positiver. Sie sind jedoch bislang noch weit davon entfernt, in der OSZE das Fundament eines weitreichenden Sicherheitsregimes in den instabilen Regionen zu sehen, die im Eurasien der Zeit nach dem Kalten Krieg in Erscheinung getreten sind. In der amerikanischen Außenpolitik herrscht nach wie vor ein signifikanter Hang zur Realpolitik, und viele führende Politiker halten an den elementaren Grundsätzen des realistischen Glaubens an das anarchische Wesen der internationalen Politik auch nach dem Kalten Krieg fest. Der Skeptizismus hinsichtlich der Leistungsfähigkeit multilateraler Sicherheitsinstitutionen, die Auswirkungen dieser Anarchie mindern zu können, ist auf den höheren Ebenen der außenpolitischen Büro-

kratie und derjenigen der nationalen Sicherheit besonders groß. Diplomaten, die in den neunziger Jahren in OSZE-Missionen oder in der amerikanischen OSZE-Vertretung in Wien tätig waren, haben oftmals ihre Bestürzung darüber zum Ausdruck gebracht, auf welche geringe Unterstützung ihre Aktivitäten im regierungsoffiziellen Washington stoßen. Noch bemerkenswerter ist vielleicht das nahezu überhaupt nicht vorhandene öffentliche Bewusstsein von der Existenz der OSZE, die der großen Mehrheit des US-amerikanischen Publikums, aber auch der gebildeten und informierten "aufmerksamen Öffentlichkeit" im Allgemeinen gänzlich unbekannt ist. Aber selbst in den Kreisen derer, die mit der Organisation vertraut sind, wird sie häufig als für amerikanische Interessen im Bereich eurasischer und europäischer Sicherheit irrelevant verworfen. Die Kritiker der OSZE in den USA führen zumeist folgende Schlüsselargumente an:

Erstens vertreten viele Kritiker die Ansicht, die auf dem Konsensprinzip beruhende Beschlussfassung in der OSZE mache entschlossenes Handeln in wichtigen Sicherheitsfragen unmöglich, insbesondere in akuten Krisensituationen. Generell gibt es die Tendenz, "Konsens" mit einem universellen "Vetorecht" gleich zu setzen, d.h., der Glaube, jeder der 54 Teilnehmerstaaten habe die Macht, OSZE-Beschlüsse einseitig zu blockieren, ist weit verbreitet. US-amerikanische Politiker sind seit einigen Jahren insbesondere darüber besorgt, dass ein russisches Veto OSZE-Beschlüsse verhindern könnte, vor allem wenn es um Fragen wie den Kosovo-Konflikt geht, in dem die Interessen der Amerikaner in der eigenen Wahrnehmung von denjenigen der Russischen Föderation abweichen. Diese Gruppe von Kritikern tritt daher dafür ein, dass die USA sich in allen Fällen, in denen es um ihre vitalen Interessen geht, nicht von der OSZE abhängig machen dürfen, wenn ihnen nicht die Hände gebunden sein sollen.

Zweitens glauben viele Kritiker, die OSZE schmälere sowohl die in der Politik und in der Bevölkerung verbreitete Unterstützung für die NATO-Erweiterung als auch die zentrale Stellung dieses ursprünglich dem Kalten Krieg entstammenden Militärbündnisses als Instrument europäischer Sicherheit. Diejenigen, die der Meinung sind, es könne nur *eine* europäische Sicherheitsinstitution von Bedeutung geben, wollen diese Rolle der NATO vorbehalten. Da der NATO ausschließlich demokratische Länder angehören, teilen ihre Mitglieder ähnliche Wertvorstellungen und ähnliche Einstellungen gegenüber internationalen Beziehungen, so dass hier leichter Einvernehmen zu erzielen sei als in der OSZE. Dieser Gedanke kristallisierte sich in der Debatte über die NATO-Erweiterung im Jahre 1997 heraus. Diejenigen, die die NATO so schnell wie möglich nach Osten erweitern wollten, sahen sich mit dem - in erster Linie von Russland vorgetragenen - Gegenargument konfrontiert, in der Ära nach dem Kalten Krieg sollte die OSZE - insbesondere in Anbetracht ihres universellen Teilnehmerkreises - der dominierende Akteur im Bereich der europäischen Sicherheit sein und alle Militärbündnisse sollten ihrer politischen Autorität unterstellt werden. Obwohl der Kalte Krieg vorbei war,

nährte dieses russische Argument ganz einfach die Ängste der OSZE-Kritiker in den Vereinigten Staaten, die sich weigerten, einer Organisation eine tragende Rolle zu geben, deren Beschlüsse durch den Widerstand Russlands blockiert werden könnten. Die offensichtlichen Widersprüche in der russischen Politik, insbesondere die Weigerung, in irgendeiner Form ein Engagement der OSZE im Tschetschenien-Konflikt zuzulassen, trugen außerdem zu dieser zynischen Haltung bei.

Drittens herrscht bei US-amerikanischen Politikern generell die Wahrnehmung vor, der OSZE fehle es an geeigneten Mitteln, die von ihr gefassten Beschlüsse auch umzusetzen. So erfülle die OSZE zwar beispielsweise in Bosnien eine wichtige Funktion im politischen und humanitären Bereich, sei aber ohne die Unterstützung der SFOR der NATO nicht in der Lage, für die Sicherheit ihrer eigenen Mitarbeiter, z.B. für ihre Wahlbeobachter, zu sorgen, von den bosnischen Bürgern ganz zu schweigen. Ähnliches gelte für die unbewaffnete KVM, die gezwungen war, sich aus dem Kosovo zurückzuziehen, u.a. deshalb, weil sie ständig der Gefahr von Angriffen seitens militanter Anhänger beider am Konflikt beteiligter Parteien ausgesetzt war. Das Scheitern der KVM und die Notwendigkeit, sie letztendlich durch eine von der NATO geführte Peacekeeping-Truppe zu ersetzen, wurde als Beleg für die Schwäche einer Institution betrachtet, die unfähig war, ihre Beschlüsse gewaltsam durchzusetzen. Nur eine Partei, die wirklich "Zuckerbrot und Peitsche" anwenden könne, wie es die Vereinigten Staaten 1995 in Dayton und 1998 und 1999 im Falle des Kosovo getan haben, könne - so die Kritiker - unnachgiebige Kontrahenten mit Erfolg dazu bewegen, ihre auf tief empfundener Feindschaft beruhenden Differenzen beizulegen. Dies wiederum verstärkt das Argument, dass die Vereinigten Staaten in der Lage sein müssen, einseitig oder durch die NATO zu handeln, ohne durch irgendeine multilaterale Organisation mit breiter Basis wie die OSZE eingeschränkt zu sein.

Schließlich verweisen viele Kritiker der OSZE auf deren vermeintliche "Geschichte von Misserfolgen" bei der Verhütung oder Beilegung von Konflikten als Beleg für ihre Unzuverlässigkeit. Am häufigsten wird dabei das angebliche Versagen der OSZE bei der Verhütung von Krieg und ethnischen Säuberungen in Kroatien und Bosnien angeführt. Ebenso verweisen sie auf das Scheitern der OSZE bei der Lösung von Konflikten, in denen es bereits zu Waffenstillständen gekommen ist, Verhandlungen aber bislang noch nicht zu signifikanten Ergebnissen geführt haben. Dazu gehören die Konflikte um Berg-Karabach, Transnistrien und Südossetien. Und schließlich geben sie zu bedenken, dass Anarchie und sporadisch auftretende Gewalt in Tadschikistan noch immer die Rückkehr zu einem halbwegs normalen Leben verhindern und dass 1999 auch in Tschetschenien der Krieg wieder ausgebrochen ist, nachdem die OSZE im Jahre 1996 einen Waffenstillstand vermittelt hatte. All diese Beispiele werden als Beleg für die Unfähigkeit der OSZE herangezogen, nach der Beendigung eines Konflikts dauerhafte Sicherheit zu gewährleisten. Vielleicht sind die Vereinigten Staaten und andere führende Länder

der Staatengemeinschaft aus diesen Gründen darin übereingekommen, einen Großteil der politischen und administrativen Verantwortung im Kosovo nach Beendigung der NATO-Luftangriffe im Juni 1999 den Vereinten Nationen zu übertragen. Der OSZE wurde eine relativ unbedeutende Funktion zugewiesen, insbesondere im Vergleich mit der weitaus größeren Rolle, die sie in Bosnien und Herzegowina spielt. Ihre Kritiker ziehen daher den Schluss, dass die zahlreichen "Misserfolge" in den wenigen Jahren, die unmittelbar auf das Ende des Kalten Krieges folgten, die Glaubwürdigkeit der OSZE auf dem Gebiet der Konfliktbewältigung derart ernsthaft untergraben haben, dass sie fortan keine Einigung oder die Gewährleistung von Frieden in Regionen, die verheerende Konflikte erlebt haben, mehr würde bewirken können.

Die Befürworter der OSZE in den Vereinigten Staaten verweisen auf der anderen Seite erstens darauf, dass die OSZE ein normatives Gerüst entwickelt habe, das gerade amerikanische Wertvorstellungen sehr genau widerspiegelt, und zwar sowohl die im eigenen Land als auch die international vertretenen. Dadurch, dass sie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Liberalisierung und Menschenrechte in ganz Europa und Eurasien fördere, werde die OSZE zu einem der wichtigsten Verfechter amerikanischer Grundwerte, Werte, die andere europäische Ländern gleichwohl weitgehend teilen. Die OSZE habe diese Werte klarer mit Fragen nationaler, regionaler und globaler Sicherheit verknüpft als jede andere multilaterale Organisation, der die Vereinigten Staaten angehören, einschließlich der NATO und der Vereinten Nationen. Sie räume den Vereinigten Staaten und anderen westlichen Demokratien ein Aufsichtsrecht über die Transformationsprozesse in Ländern ein, die gerade versuchten, Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte autoritärer Herrschaft und zentraler Planwirtschaft abzuschütteln. Nachdem die Vereinigten Staaten während des über vierzig Jahre dauernden Kalten Krieges Unmengen an Ressourcen zur Verteidigung dieser Rechte und Werte aufgewendet haben, erschiene es doch geradezu aberwitzig - so die Befürworter der OSZE -, die sich ihnen nach dem Ende des Kalten Krieges bietende Gelegenheit, schnelle und radikale Veränderungen in diesen Regionen nach dem Untergang des Kommunismus zu fördern, nicht zu nutzen. Die OSZE biete sich genau dafür als Vehikel an, ohne dass die Vereinigten Staaten Unsummen ausgeben oder die ganze Last allein tragen müssten.

Die Befürworter machen zweitens geltend, dass die OSZE den Vereinigten Staaten ein Forum für den Dialog und zur Herstellung von Transparenz in Fragen, die die Sicherheit der Vereinigten Staaten, ihrer westeuropäischen Verbündeten und ihrer ehemaligen Gegner in Mittel- und Osteuropa berühren, zur Verfügung stelle, das seinesgleichen sucht. Eine der Hauptstärken der OSZE liege in dem Grad an Transparenz, den sie bei Themen wie Militärmanövern und Streitkräftestationierungen, Verteidigungsbudgets oder auch Entwicklung neuer Technologien erreicht hat. Die OSZE-Missionen seien eine beständige Quelle für Informationen über Ereignisse in den unbeständigsten Regionen Eurasiens. Diese Informationen können ebenso der Früh-

warnung vor potentiellen Bedrohungen und Unruheherden dienen wie zur Beruhigung in Fällen, in denen ein bestimmtes Verhalten zwar fragwürdig erscheint, nicht aber Ausdruck wirklich böser Absichten ist. Obwohl einige dieser Funktionen auch vom Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der NATO-Partnerschaft für den Frieden wahrgenommen werden können, sind der institutionalisierte Informationsaustausch und die formalen Gelegenheiten zur Vor-Ort-Überwachung, die die OSZE zu bieten hat, in der neueren Geschichte ohne Beispiel.

Drittens ist Konfliktverhütung schlicht billiger als Krieg - und auch billiger als friedenserhaltende Maßnahmen nach einem Krieg. Die jährlich fälligen Beiträge der Vereinigten Staaten zur OSZE bewegen sich im Jahre 2000 in einer Größenordnung von 22 Millionen Euro: neun Prozent des regulären OSZE-Haushalts von 40 Millionen Euro plus 12,4 Prozent des Budgets für die drei großen Missionen in Höhe von rund 150 Millionen Euro.²⁰ Im Gegensatz dazu belief sich der Kostenzuwachs im US-amerikanischen Haushalt für die Friedensoperationen in Bosnien (größtenteils SFOR und deren zivile Unterstützung) im Haushaltsjahr 1998 auf ungefähr 2,473 Milliarden US-Dollar²¹ - und ist damit über hundertmal so hoch wie der Beitrag zu allen OSZE-Operationen zusammen. Hier trifft sicherlich - auch im materiellen Sinne - die alte Redensart "Vorbeugen ist besser als Heilen" zu. Und dieser Kostenvergleich ist lediglich ein zusätzlicher Aspekt, berücksichtigt man - was weniger leicht messbar, aber dennoch ungleich wichtiger ist - die Menschenleben, die gerettet werden können, und die geistigen und materiellen Werte, deren Zerstörung vermieden werden kann, wenn präventive Diplomatie den Ausbruch von Gewalt erfolgreich verhindert.

Viertens ist die angemessene Reaktion auf die derzeitige Schwäche der OSZE nach Meinung ihrer Anhänger nicht, sie zu ignorieren, sondern bestehe vielmehr darin, die Organisation zu stärken, um sie in die Lage zu versetzen, spezifischen US-amerikanischen Interessen noch effektiver zu dienen und gleichzeitig die Zusammenarbeit beim Aufbau stabiler Grundlagen für die Sicherheit im gesamten euro-atlantischen Raum zu vertiefen. Die derzeitigen Grenzen der OSZE seien nicht zwangsläufig in der Organisation selbst begründet; schon einige geringfügige Maßnahmen könnten sie verstärkt dazu befähigen, effektiver zu handeln und insbesondere ihre Langzeitmissionen mit größerem Durchhaltevermögen zu betreiben und damit deren Chancen zu erhöhen, zu konkreteren Ergebnissen bei der Verhütung und Lösung von Konflikten in den Regionen, in denen sie eingesetzt sind, zu gelangen.²² Es

20 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC-Journal Nr. 262, Punkt 1 der Tagesordnung, Beschluss Nr. 331, PC.DEC/331, 15. Dezember 1999, Anhang 1.

21 Vgl. US Government Accounting Office, National Security and International Affairs Division, report no. 98-138, "Bosnia Peace Operation", S. 21. Der Kostenzuwachs bezieht sich nur auf "zusätzliche Kosten für das DOD, die in direktem Zusammenhang mit der Operation in Bosnien stehen und andernfalls nicht angefallen wären" (ebenda, S. 20).

22 Zu einigen meiner Vorschläge, wie das Instrumentarium der OSZE zur Konfliktverhütung mit nur geringem zusätzlichen Kostenaufwand gestärkt werden könnte, siehe: P. Terrence Hopmann, Building Security in Post-Cold War Eurasia: The OSCE and U.S. Foreign

sei nicht fair - so ihre Verfechter - die Leistungsbilanz der OSZE ausschließlich auf der Grundlage der ersten Jahre nach dem Kalten Krieg zu beurteilen. In jenen Jahren waren die institutionellen Strukturen der KSZE noch in der Entstehung begriffen und nahmen erst allmählich Gestalt an. Darüber hinaus war die Staatengemeinschaft insgesamt überlastet angesichts der Vielzahl der Konflikte, die in den nur wenigen Jahren, in denen der kommunistische Block aus den Fugen geriet, ausbrachen. Nun da die OSZE seit Ende der neunziger Jahre stärker institutionalisiert sei und sich das Tempo der Veränderungen in den internationalen Beziehungen ebenfalls beruhigt habe, habe sich die institutionelle Fähigkeit zur Bewältigung von Konflikten erhöht. Mit einer nur geringfügigen Aufstockung der Ressourcen könnte sie sogar noch größer werden.

Schließlich neigen diejenigen, die einer multilateralen Sicherheitspolitik in und für Eurasien den Vorzug geben, zu der Annahme, dass die Fähigkeit der OSZE, Probleme wie z.B. ethno-nationale Konflikte zu bewältigen, auch durch die engere Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen regionalen und globalen Sicherheitsinstitutionen, darunter die NATO, die WEU, die GUS, die EU, der Europarat sowie die Vereinten Nationen und ihre verschiedenen Sonderorganisationen wie beispielsweise der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), erhöht werden könne. Zwar seien Zweifel daran, dass die OSZE Peacekeeping-Operationen, wie sie z.B. für Berg-Karabach diskutiert werden, allein durchführen könne, berechtigt; ihre Fähigkeit dazu würde aber bedeutend zunehmen, könnte sie Militärbündnisse wie die NATO, die WEU und die GUS ersuchen, sich an Peacekeeping-Truppen unter dem Mandat der OSZE zu beteiligen. Das Zusammenwirken von OSZE und IFOR/SFOR in Bosnien zeige, dass beide Organisationen gut Hand in Hand arbeiten können: Die eine kümmert sich mit Nachdruck um die politische Dimension des Aufbaus von Sicherheit, die andere sorgt für die militärische Sicherheit, die notwendig ist, damit der politische Prozess wirksam werden kann. Statt darüber zu debattieren, welche Institution die "Nummer eins" sein soll, sei es wesentlich sinnvoller zu überlegen, wie ihre Funktionen kombiniert werden können und wie jede einzelne mit ihren speziellen Fähigkeiten dazu beitragen könne, Lösungen für die wichtigsten Sicherheitsprobleme, mit denen Eurasien seit dem Ende des Kalten Krieges konfrontiert ist, zu gestalten.

Die Befürworter der OSZE kommen somit zu dem Schluss, dass ein Großteil der Skepsis, die der Rolle der OSZE in der eurasischen Sicherheit nach dem Ende des Kalten Krieges in den Vereinigten Staaten entgegengebracht wird, daher rühre, dass das, was die Organisation in den wenigen Jahren seit 1992 erreicht hat, unterschätzt wird - ganz zu schweigen von dem, was sie mit einer nur geringfügigen Anhebung der politischen und materiellen Unterstützung von Seiten ihrer Teilnehmerstaaten erreichen könnte.

Policy, United States Institute of Peace (Washington, D.C.), Peaceworks 31/1999, S. 46-52.

Dafür, dass die Leistungsfähigkeit der OSZE nur unzureichend erkannt wird, gibt es mehrere Erklärungen. Erstens: Dort, wo die OSZE am erfolgreichsten ist, "passiert nichts". Und die vielbeschäftigten Politiker in Washington und anderen Hauptstädten haben keine Zeit, Konflikten Beachtung zu schenken, die verhütet wurden. Sie werden erst dann aufmerksam, wenn Gewalt in großem Ausmaß ausbricht und ins öffentliche Bewusstsein vordringt. Zweitens: Viele der erfolgreichsten Aktivitäten der OSZE haben sich in relativ unbekannteren Gegenden wie auf der Krim, in Mazedonien, Tadschikistan, Moldau und Georgien abgespielt. Solange man sich keinen systematischen Überblick über die Leistungen der OSZE in den zahlreichen Konfliktgebieten verschafft hat, kann man das Ausmaß ihrer Anstrengungen und erst recht ihrer vielen Erfolge - und seien sie noch so bescheiden - gar nicht begreifen. Jüngste Operationen in Bosnien und Herzegowina, Kroatien und im Kosovo bringen der OSZE vermehrt Aufmerksamkeit ein, die jedoch leider ausgerechnet von jenen Aktivitäten erregt wird, die die Ressourcen der OSZE am stärksten strapazieren und bei denen neben vielen Erfolgen auch die gravierendsten Probleme auftreten. Nur diejenigen Vertreter offizieller Stellen, die der Arbeit der OSZE über einen langen Zeitraum viel Zeit und Aufmerksamkeit gewidmet haben, wissen daher ihre Leistungen zu schätzen und erkennen ihr Potential, zukünftig zur eurasischen Sicherheit beizutragen. Und da nur einige wenige Wissenschaftler und so gut wie keiner der Journalisten in den Vereinigten Staaten der OSZE vergleichbare Aufmerksamkeit schenken, bleibt ihre Arbeit der Öffentlichkeit und selbst der "Community" der Sicherheitsexperten nach wie vor weitgehend verborgen.

Wir haben es hier aber auch mit einem Element der "*self-fulfilling prophecy*" zu tun: Diejenigen, die davon ausgehen, dass multilaterale politische Institutionen im Bereich Sicherheit nicht viel bewirken, werden sich sehr wahrscheinlich weder die Zeit nehmen noch die Mühe machen, die Aktivitäten und Leistungen der OSZE gründlich zu untersuchen, um sich ihren potentiellen Beitrag zur regionalen Sicherheit Nordamerikas, Europas und Eurasiens bewusst zu machen. Folglich wird das Engagement für die Stärkung der OSZE in den Vereinigten Staaten wohl weitgehend auf eine relativ kleine Gruppe von Sicherheitsexperten in der Regierung, in der *Helsinki Commission* und in den NGOs, die eng mit der OSZE zusammenarbeiten, sowie einen kleinen Kreis von Wissenschaftlern in der akademischen "Community" beschränkt bleiben. Solange hohe politische Entscheidungsträger und Angehörige der politischen Elite in und um Washington nicht erkennen, dass Sicherheit in Eurasien eher von der Verhütung und Lösung von Konflikten abhängt als vom Gebrauch von Zwangsmitteln und Gewalt zur Herbeiführung und Erzwingung von Frieden, ist es unwahrscheinlich, dass es zu einem wesentlichen Wandel der US-amerikanischen Einstellungen der OSZE gegenüber und zu einer Neubewertung ihres Potentials, zu einer sichereren Zukunft in der Region von "Vancouver bis Wladiwostok" im 21. Jahrhundert beizutragen, kommen wird.