

## Vorwort

Wo steht die OSZE im Jahr 2000 - 25 Jahre nach der Schlussakte von Helsinki und zehn Jahre nach der Charta von Paris? Dass sich zu Beginn der siebziger Jahre die seinerzeit 35 Staaten Europas und Nordamerikas - neben den neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten die Mitglieder der sich scheinbar unversöhnlich gegenüberstehenden militärischen Blöcke - zum Dialog über Sicherheit und Zusammenarbeit bereit fanden, über Menschenrechte und Grundfreiheiten, dass sie am 1. August 1975 ein gemeinsames, zukunftsweisendes Dokument unterzeichneten, war ein Meilenstein in der europäischen Nachkriegsgeschichte. Die Überwindung der Spaltung Europas nur 15 Jahre später war mit dem Ergebnis des mit der Schlussakte von Helsinki eingeleiteten Prozesses, festgehalten in der Charta von Paris, dem zweiten großen Dokument der KSZE.

Die neunziger Jahre begannen euphorisch: Das Ende von Gewalt, Kriegen und Konflikten in Europa schien gekommen, paradiesische Zeiten des Friedens und des Wohlstands wurden heraufbeschworen. In der KSZE sahen viele die künftige, allen anderen Organisationen und Bündnissen übergeordnete Dachorganisation, die ihren Mitgliedern Sicherheit garantieren und das Bild Europas entscheidend bestimmen würde. Was jedoch folgte, war mehr als bloße Ernüchterung: Jahre grausamer Kriege und menschlicher Katastrophen mitten in Europa, die - so der häufige Vorwurf - auch das Versagen der KSZE/OSZE demonstrierten. Ihr wurde der Sturz in die Bedeutungslosigkeit attestiert, der "Karriereknick", ein "Nischen-Dasein". Hohen Erwartungen folgte hämische Schelte.

Heute scheint die OSZE in eine nüchterne, sachliche Arbeitsphase eingetreten zu sein. Unspektakulär, aber erfolgreich nimmt sie ihre schwierigen Aufgaben bei der Konfliktprävention und beim Friedensaufbau nach Konflikten wahr - im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina mit den größten Langzeitmissionen, die sie je aufgeboten hat. In Istanbul hat sie eine Sicherheitscharta verabschiedet, die wieder "nur" politisch verbindlich ist und manchen enttäuscht, die aber auch klare Ziele formuliert. Und schließlich hat sie die Verantwortung für den Stabilitätspakt für Südosteuropa übernommen. Im Kosovo arbeitet sie eng mit den Vereinten Nationen zusammen - nicht als Dachorganisation und niemandem übergeordnet. Als "eigene Komponente innerhalb des Gesamtrahmens der Übergangsverwaltungsmission der VN" ist sie den Vereinten Nationen vielmehr nachgeordnet. Sind nun also endgültig Ernüchterung, Bescheidenheit und "grauer Alltag" eingekehrt?

Konfliktverhütung und Friedensaufbau nach Konflikten sind keine "Nischen". Die Förderung der Menschenrechte und Demokratisierung und damit die Beseitigung entscheidender Konfliktursachen sind keine Nebensächlich-

keiten. Sie stellen vielmehr große und wichtige Aufgaben dar und sind Teil der Gestaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Europa. Und sie machen die OSZE unverzichtbar.

Auch sind Kooperation und Koordination mit anderen Organisationen kein Zeichen von Bedeutungslosigkeit und Schwäche. Die Alternative heißt nicht "Dachorganisation" oder "Dienstleister". Angesichts der zu bewältigenden Aufgaben in den unterschiedlichsten Bereichen und angesichts der Vielfalt der Konfliktursachen sind Kooperation und Koordination Zeichen der Vernunft.

Und es ist auch heute keine Selbstverständlichkeit, dass sich nunmehr 55 Staaten mit unterschiedlichsten Interessen und Problemen in einem ständigen Dialog miteinander befinden, dass sie Woche für Woche im Ständigen Rat der OSZE, auf Konferenzen und Tagungen, in Seminaren und Workshops miteinander reden, über Sicherheit und Zusammenarbeit, über Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen, über Kriege und Konflikte, und auch - früher undenkbar - über so genannte "innere Angelegenheiten". Auch deshalb ist die OSZE heute unverzichtbar.

"Innere Angelegenheiten" - Menschenrechtsverletzungen, die tatsächliche oder vermeintliche Unterdrückung von Minderheiten, Demokratiedefizite - haben sich in den letzten Jahren als häufigste Konfliktursachen erwiesen. Die meisten Kriege haben innerhalb von Staaten stattgefunden oder sind innerhalb von Staaten entstanden, mit dem Potential, die Schwelle zum zwischenstaatlichen Konflikt zu überschreiten. Gerade dann ist eine Organisation mit dem ausdrücklichen Auftrag zur Konfliktverhütung und dem - wenn auch eng begrenzten - Recht zur Einmischung in "innere Angelegenheiten" wichtig.

Wenn die OSZE einerseits unverzichtbar ist, andererseits aber offenbar den Anschein von Bedeutungslosigkeit erweckt und Zeichen von Schwäche zeigt, gibt es nur eine Schlussfolgerung: Sie muss gestärkt werden. Und das gilt für alle Bereiche.

Im Bereich der Normensetzung wurde viel erreicht, dennoch gibt es auch hier noch einiges zu tun: Nach wie vor mangelt es an klaren Definitionen und Kodifizierungen von Minderheitenrechten. Es gibt vielversprechende Ansätze in Form des Kopenhagener Dokuments und der Empfehlungen, die auf Bitten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten erarbeitet wurden. Entscheidende Punkte sind jedoch noch ungeklärt (Formen von Autonomie, Individual- oder Kollektivrechte, Staatsbürgerschaftsfragen). In diesen Kontext gehört auch die ungelöste (und vielleicht in letzter Konsequenz niemals lösbare) Frage des Verhältnisses zweier Prinzipien der Helsinki-Schlussakte: das der territorialen Integrität von Staaten und das des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Kontrovers sind auch noch immer die Debatten um eine schrittweise oder partielle Verrechtlichung der OSZE. Sie sollten - frei von nicht realisierbaren Idealvorstellungen - weiter geführt werden. Nicht zuletzt sollten sich die Staaten endlich dazu bereit finden, den Vergleichs- und Schieds-

gerichtshof in Anspruch zu nehmen, um Streitfälle friedlich beizulegen. Hier sind die Möglichkeiten noch nicht ausgeschöpft.

Bei der Stärkung der operativen Fähigkeiten zeichnen sich weitere Fortschritte ab: Neben der Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen für große Missionen wurde das Konzept der Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) entwickelt, das Sekretariat in Wien wurde umstrukturiert, eine Einsatzzentrale geschaffen. Doch auch hier bleiben noch Spielräume für Verbesserungen: Für die zahlreichen Aufgaben der OSZE stehen noch längst nicht genug Personal und finanzielle Mittel zur Verfügung. Hier geht es nicht um mehr Bürokratie, sondern um die dringend notwendige bessere Ausstattung der Bereiche und Instrumente, die unmittelbar mit Konfliktprävention beschäftigt sind: die Missionen und andere Formen von Einsätzen vor Ort, die Büros des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, des Beauftragten für Medienfreiheit oder des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten, um nur einige zu nennen.

In diesem Zusammenhang soll auch noch einmal dafür plädiert werden, möglichst rasch die Voraussetzungen zur Durchführung von OSZE-Peacekeeping-Operationen zu schaffen.

Gleichzeitig ist über eine weitere Institutionalisierung nachzudenken, z.B. darüber, bereits vorhandene und bewährte Instrumente und Verfahren zur Konfliktverhütung und -bearbeitung von langwierigen politischen Entscheidungsprozessen unabhängiger zu machen, indem eine Reihe von Kompetenzen und Initiativrechten von den politischen Verhandlungsgremien auf ständige Institutionen übertragen werden, beispielsweise das Konfliktverhütungszentrum und seinen Direktor. Eine Analyseabteilung zur systematischen Sammlung und Auswertung konfliktrelevanter Daten wäre hier ebenfalls gut aufgehoben.

Eines der wichtigsten Stichworte für die Zukunft der OSZE fiel in der Rede ihres ehemaligen Amtierenden Vorsitzenden, Bundesaußenminister a.D. Hans-Dietrich Genscher, anlässlich der - im Übrigen zum Schaden der OSZE viel zu bescheidenen - Feierlichkeiten zum 25-jährigen Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki: das Stichwort der "Repolitisierung". Die Repolitisierung der Organisation wird *die* Aufgabe der nächsten Jahre sein. Die OSZE ist kein Dienstleister, sondern ein politischer Akteur und sie hat eine politische Aufgabe: Die Gestaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in Europa. Die OSZE muss sich wieder "auf ihre Stärken als eine in erster Linie politische Organisation besinnen", wie Wilhelm Höynck im vorliegenden Band schreibt. Dazu bedarf es sicher ebenfalls einiger Veränderungen, die in der Zukunft zu diskutieren sein werden. Nachdenken sollte man z.B. über die Notwendigkeit erhöhter politischer Kontinuität. Die Diskussion über erweiterte Kompetenzen für den Generalsekretär sollte in diesem Zusammenhang ebenfalls nicht als beendet betrachtet werden. Auch die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Vereinten

Nationen muss noch stärker mit Leben gefüllt werden. In der OSZE müssen politische Entscheidungen getroffen werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um das Konsensprinzip fortzusetzen.

Das Fazit lautet: Konfliktprävention ist keine "Nische", sondern eine Grundvoraussetzung für Frieden und Sicherheit in Europa. Konfliktprävention allein ist aber nicht genug: Sie ist nur ein Teil der großen politischen Aufgabe, Frieden, Sicherheit und Stabilität in Europa zu gestalten. Diese Aufgabe verlangt nach wie vor nach einer Stärkung der OSZE, vor allem aber ihrer Re-politisierung.

Von einem Anspruch auf Überordnung oder Hierarchisierung ist schon lange nicht mehr die Rede. Das wäre angesichts der Stärken und der Fähigkeiten der anderen Organisationen und Institutionen auch weder durchsetzbar noch wünschenswert. Hier lauten die Stichworte: Kooperation und Koordination.

Jede Organisation ist nur so stark, wie ihre Mitglieder es wünschen und zulassen - eine Binsenweisheit, gewiss, aber eine zutreffende. Was aber ist zur Stärkung der OSZE notwendig? Notwendig ist das Vertrauen darauf, dass die OSZE der richtige Ort für gemeinsame politische Problemlösungen ist. Notwendig ist das Interesse der Teilnehmerstaaten an der OSZE und an ihrer Stärkung. Notwendig ist aber auch Aufmerksamkeit. Nüchterne, sachliche, beharrliche Arbeit macht keine Schlagzeilen - ebenso wenig wie Konflikte, die verhütet wurden.

Vertrauen muss man sich verdienen, Interesse und Aufmerksamkeit kann man wecken. Und wie in jedem Jahr möchten wir mit dem OSZE-Jahrbuch einen Beitrag dazu leisten. Wenn das gelingt, dann ist es das Verdienst unserer Autorinnen und Autoren, die sich auch im vorliegenden Band mit großem Engagement den zahlreichen Problemen und Aufgaben, den Leistungen und Perspektiven der OSZE, ihren Möglichkeiten und Grenzen widmen und die hier angesprochenen Diskussionen facettenreich und lebhaft führen. Ihnen gilt unser Dank.