

## Die Entwicklung der OSZE aus der Sicht der Niederlande

### *Die paradoxe Natur der OSZE*

Zur Zeit des Wiener Ministerratstreffens verglich der Direktor für Sicherheitspolitik im niederländischen Außenministerium, Herman Schaper, die OSZE<sup>1</sup> mit einer Eidechse: Im Laufe ihres Lebens könne sie zwar ihren Schwanz verlieren, ihr werde aber immer wieder ein neuer wachsen. Wenn Darwins Evolutionstheorie stimmt, dass die Fähigkeit zur Anpassung an sich verändernde Bedingungen über Überleben oder Aussterben entscheidet, dann hat sich die OSZE zweifellos als ein bemerkenswertes Geschöpf multilateraler Diplomatie erwiesen. Mehr als einmal wurde dieses scheinbar unattraktive Forum für tot oder irrelevant erklärt, nur um jedes Mal - wie Lazarus - wieder aufzuerstehen und zu beweisen, dass es immer noch sehr lebendig ist.

Tatsächlich hat die KSZE - so scheint es - von Anfang an - keine großen Hoffnungen oder Erwartungen geweckt. Auch wurde ihr kein großes Interesse entgegengebracht, von Enthusiasmus in der öffentlichen Wahrnehmung ganz zu schweigen. Am 21. Juli 1975, nur wenige Tage vor der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, schrieb die New York Times:

"Die 35-Nationen-Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die sich nun nach 32 Monaten diplomatischen Herumstreitens ihrem Höhepunkt nähert, hätte es gar nicht geben dürfen. Noch nie haben so viele so lange um so wenig gerungen."<sup>2</sup>

Selbst nachdem letztes Jahr der 25. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte begangen wurde, kämpft die heutige OSZE noch immer um öffentliche Anerkennung. Kaum wird über ein mögliches Engagement der NATO auf dem Balkan auch nur gemunkelt, reicht das bereits für eine umfassende Medienberichterstattung aus, während der Umstand weitgehend ignoriert wird, dass die KSZE/OSZE bereits seit über fünf Jahren in diesem problembeladenen Teil Europas Leute vor Ort hat, die alle Arten von Aufgaben wahrnehmen, von der Grenzüberwachung bis zur Organisation von Wahlen, von der Polizeiausbildung bis zum Aufbau unabhängiger Medien. Tatsächlich ist die OSZE derzeit die einzige internationale Organisation, die

---

1 Die Organisation wird als "OSZE" bezeichnet, wenn auf die Zeit nach dem Budapester Gipfel Bezug genommen wird; für die Zeit davor wird der Name "KSZE" verwendet.  
2 Eigene Übersetzung.

sich auf ein umfangreiches Netz von Feldebüros in allen Ländern des westlichen Balkans stützen kann.

Es sollte hervorgehoben werden, dass die Nachwelt über die KSZE weniger harsch und kategorisch urteilt. Offenbar war die Paraphrasierung des großen Winston Churchill durch die New York Times doch nicht ganz angemessen. Henry Kissinger - von den meisten seiner Zeitgenossen als die Inkarnation August von Rochaus Idee der Realpolitik angesehen und seinerzeit ebenfalls eher skeptisch, was den Wert der Schlussakte angeht - wusste in seinem Standardwerk "Die Vernunft der Nationen" gleichwohl Folgendes zu sagen:

"Wie sich zeigen sollte, machten heroische Reformer in Osteuropa (dieser Text) später zum Ausgangspunkt ihres Kampfes um die Befreiung ihrer Länder von der sowjetischen Herrschaft, und Václav Havel in der Tschechoslowakei und Lech Walesa in Polen erwarben sich einen Platz im Pantheon der Freiheitskämpfer, als sie die Bestimmungen dazu benutzten, nicht nur die Fremdherrschaft der Sowjets, sondern auch die kommunistischen Regime im eigenen Land ins Wanken zu bringen. Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und ihre Folgekonferenzen erfüllten letzten Endes eine wichtige Doppelrolle: In ihrer Planungsphase mäßigte die Aussicht auf das Zustandekommen der Konferenz das Verhalten der Sowjetunion Europa gegenüber, und später beschleunigte der sogenannte KSZE-Prozess den Zusammenbruch des Sowjetreichs."<sup>3</sup>

Kissingers Hinweis darauf, dass die OSZE ihre Wurzeln im Kalten Krieg hat, ist ein guter Ausgangspunkt für diesen Beitrag.

Die KSZE, die ursprünglich eine diplomatische Konferenz zur Moderierung der Ost-West-Beziehungen war, hatte ziemlich klare Ziele und klar definierte Parameter, die in dem berühmten *Blue Book* (den Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen) sorgfältig niedergelegt sind. Nach 1989 befand sich die KSZE - wie der Warschauer Pakt und die NATO - in einer existentiellen Krise. Anders jedoch als der Warschauer Pakt, der sich so schnell auflöste, dass man sich fragt, ob es überhaupt jemand bemerkt hat, und auch anders als die NATO, die - plötzlich ihres Spiegelbildes beraubt - zehn Jahre brauchte, um sich neu zu erfinden, bewies die KSZE in dieser Phase, in der sie plötzlich vor der akuten Herausforderung stand sich weiterzuentwickeln, bemerkenswertes Geschick.

Seit 1990, beginnend mit der Unterzeichnung der Charta von Paris, hat sich die KSZE zu einer Institution entwickelt, die ihren Kurs mehr oder weniger erst "unterwegs" absteckte, indem sie ganz neue Aufgaben und die Verantwortung für Dinge übernahm, die andere etabliertere internationale Organisationen nicht übernehmen konnten oder wollten. Heute ist die OSZE vor al-

---

3 Henry A. Kissinger, *Die Vernunft der Nationen*, Berlin [1994], S. 841.

lem eine hochgradig einsatzfähige Organisation für Frühwarnung, Krisenprävention, Konfliktmanagement und Konfliktnachsorge.

Zurzeit hat die OSZE etwa 4.500 Mitarbeiter vor Ort, die in 22 Missionen von Zentralasien bis zum Kaukasus und von Osteuropa über die baltischen Staaten bis zum westlichen Balkan tätig sind. In Zeiten, in denen die meisten, wenn nicht alle internationalen Organisationen ein Nullwachstum hinnehmen oder ihre Ausgaben sogar reduzieren mussten, ist der OSZE-Haushalt um das Achtfache angewachsen. Derzeit übersteigt das Budget der OSZE das von Organisationen wie der Organisation für industrielle Entwicklung der Vereinten Nationen (UNIDO) und der UVNV-Vertragsorganisation (umfassendes Verbot von Nuklearversuchen). Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, dass die überwiegende Mehrzahl der internationalen Mitarbeiter der OSZE von ihren Regierungen abgeordnet wird. Würden sich diese zusätzlichen Mittel korrekt im Haushalt widerspiegeln, würde sich dieser nach Expertenmeinung verdoppeln. Nach diesen Maßstäben ist die OSZE keineswegs eine kleine Organisation. Dennoch verlässt sie sich auf eine kleine und schlanke Bürokratie von nicht mehr als 250 Personen im Wiener Sekretariat, während etwa 80 Prozent ihres Haushalts in die Missionen vor Ort fließen und 95 Prozent ihres Personals in ihnen eingesetzt sind.

Die OSZE hat ihren beeindruckenden Fundus an gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen zwar bewahrt, im Laufe der Zeit aber zwangsläufig einige ihrer ursprünglichen Züge verloren. So machen politische und militärische Sicherheit noch immer den Kern ihrer Agenda aus, in vieler Hinsicht hat diese jedoch praktischere, operative Züge angenommen, wobei der größte Teil der Ressourcen und der politischen Energie in die Stabilisierung des westlichen Balkans und die Lösung der so genannten eingefrorenen Konflikte im Kaukasus und in Moldau investiert werden. Gleichzeitig ist die OSZE aufgrund ihres umfassenden Sicherheitskonzepts zu einem Instrument zur Förderung sozio-politischer Transformation geworden. Die Agenda der menschlichen Dimension wird mit neuem Elan vorangetrieben, diesmal allerdings nicht nur von den Konferenzräumen in Wien aus, sondern auch auf ganz konkrete Weise vor Ort, durch die Missionen und insbesondere durch zwei weitere neue Instrumente der OSZE: den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) in Den Haag und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau. In dieser Hinsicht hat sich die OSZE mit Selbstvertrauen behauptet, ungeachtet der oftmals entmutigenden Aufgaben in den Teilnehmerstaaten, die häufig wenig oder gar keine historische Erfahrung mit Marktwirtschaft, freien Medien und einer reifen und funktionierenden parlamentarischen Demokratie hatten.

An dieser Stelle sollen drei Bemerkungen gemacht werden:

*Erstens:* Die Ereignisse, die mit dem Zerfall des ehemaligen Jugoslawien einhergingen, trieben die OSZE in eine neue Rolle - eine Herausforderung, für die sie, wie sich zeigte, die notwendige Flexibilität und Anpassungsfähigkeit besaß. Der Wendepunkt waren natürlich die Abkommen von Dayton

bzw. Paris, die der OSZE die Durchführung von Wahlen und den Wiederaufbau der Zivilgesellschaft aus den Trümmern des kriegszerstörten Bosnien übertrugen. Mit dieser völlig neuen Aufgabe ging eine Rekalibrierung der *raison d'être* der Organisation einher - eine Entwicklung, die durch die nachfolgenden Missionen in Albanien, Ostslawonien/Kroatien, im Kosovo und kürzlich in Belgrad verstärkt und bestätigt wurde.

*Zweitens* wurde die OSZE gerade wegen ihres umfassenden Sicherheitskonzepts, ihres breiten *Acquis* und ihrer bemerkenswerten institutionellen Flexibilität zum Hansdampf in allen Gassen. Die Vielfalt der Aufgaben, die die heutige OSZE in thematischer, regionaler und operativer Hinsicht wahrnimmt, ist wirklich erstaunlich. Dies spiegelt sich traditionell in ihren drei Dimensionen wider. In den neunziger Jahren hat sie sich noch zusätzlich mit solch neuen Institutionen ausgestattet wie dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte - beide wurden schon erwähnt - sowie dem Beauftragten für Medienfreiheit.

Neben ihrem wertvollen *Acquis* hat die OSZE somit ein Reservoir breit gefächelter Expertise und Felderfahrung entwickelt. Allerdings hat sie Probleme damit, diese zu bündeln und als kohärentes Ganzes zu präsentieren. Es bestehen himmelweite Unterschiede zwischen der Organisation von Wahlen im Kosovo, der Beratung von Regierungen bei der Änderung ihrer Sprachengesetze und Überwachungsoperationen entlang der georgisch-tschetschenischen Grenze.

Daher ist die OSZE verwundbar gegenüber nationalen Regierungen, die eine wählerische Politik verfolgen. Man könnte behaupten, dass gerade dies der Organisation ihre berühmte Flexibilität verleiht, aber gleichermaßen, dass es dazu geführt hat, dass sie kein klares politisches Ziel hat. In unserem Medienzeitalter sollte es kaum verwundern, dass Politiker und die Presse Schwierigkeiten haben, einer breiten Öffentlichkeit zu erklären, wofür die OSZE genau steht und was sie tut. Darstellungen neigen dazu, sich entweder auf die großen Missionen auf dem Balkan zu beschränken oder sich in erschöpfenden anekdotischen Aufzählungen ihrer breiten Tätigkeitspalette zu verzetteln. Als Folge davon leidet die OSZE unter dem chronischen Problem mangelnder Bekanntheit.

*Drittens*: Der Eidechse mag zwar einer neuer Schwanz gewachsen sein, aber hat sie wirklich ihre Natur geändert? Die OSZE hat ihre Ursprünge im Kalten Krieg, wo sie, so wie sie war, als diplomatische Frontlinie zwischen Ost und West diente und Barrieren einriss, wenn sie konnte. Heute ist dieses Bild natürlich komplexer. Zum einen ist die EU zunehmend zu einem eigenständigen Akteur geworden. Eine weitere Entwicklung von großer Bedeutung ist die enge Orientierung der 13 assoziierten Länder an den Positionen der EU. Falls die OSZE etwas von ihrer Frontstellung bewahrt hat, hat sich die Demarkationslinie nach Osten verschoben.

Trennendes innerhalb der OSZE ergibt sich auch daraus, dass es auf der einen Seite solche Länder gibt, die bereits innerhalb der euro-atlantischen Strukturen etabliert sind, sowie solche, die gute Aussichten auf einen Beitritt in absehbarer Zukunft haben, und auf der anderen Seite jene Länder, die diese Perspektive nicht haben. In dieser Hinsicht dient die OSZE zum Teil als eine Art Vorschule für einige Beitrittsaspiranten in der ehemals kommunistischen Welt. Ebenso schlägt die OSZE eine Brücke zu denjenigen Ländern, die nicht beitreten. Darüber hinaus ist der Europarat in traditionellen OSZE-Bereichen ebenso zu einem politischen Akteur geworden wie der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat der NATO.

Folglich wird die OSZE in vielen westlichen Hauptstädten nicht mehr als die vorrangige überwältigende Plattform für gesamteuropäische Sicherheit angesehen. Sie ist vielmehr zu einem wahlweise einsetzbaren Instrument zur Verfolgung enger begrenzter außenpolitischer Ziele geworden, hauptsächlich in Regionen, in denen weder die EU noch die NATO auftreten kann oder in denen sie sich scheuen, die notwendigen politischen Investitionen vorzunehmen. Das Engagement der OSZE in den zentralasiatischen Staaten ist ein solcher Fall, wie auch das im südlichen Kaukasus, obwohl die EU diese Region kürzlich auf ihrer politischen Agenda weiter nach oben gerückt hat. Auf dem westlichen Balkan, wo sich NATO und EU inzwischen stark engagieren, wird die OSZE stetig in die Rolle des Juniorpartners gedrängt. Das jüngste und vielleicht illustrativste Beispiel dafür ist die Art und Weise, in der die EU eine führende Rolle bei der Behandlung des Ausbruchs interethnischer Gewalt in Mazedonien übernommen hat.

Dass sich die OSZE zunehmend in so vielen Vor-Ort-Aktivitäten engagiert und sich zu einer hochgradig operativen Organisation entwickelt hat, ist an sich schon ein Beweis für die Tatsache, dass der Bedarf für solche Aktivitäten vorhanden ist. Insbesondere die Niederlande haben dazu beigetragen, die operativen Fähigkeiten der Organisation zu stärken. Die OSZE hat jedoch irgendwo auf diesem Weg ihre zentrale Position in der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur als strategische Organisation, die für Frieden und Stabilität in ganz Europa zuständig ist, eingebüßt. Wenn die OSZE überleben und ihre politische Relevanz bewahren will, muss sie unbedingt das Gleichgewicht zwischen ihren neu entwickelten operativen Fähigkeiten und ihrem umfassenden und inklusiven Sicherheitskonzept neu ausbalancieren.

#### *Die bisher härteste Herausforderung für die OSZE*

Am Tag nach dem letztjährigen Ministerrat in Wien berichteten einige Zeitungen, dass die Tage des Kalten Krieges wieder aufzuleben schienen - mit einem heftigen Zusammenstoß zwischen den Vereinigten Staaten und Russland. Weil schließlich nur eine Erklärung über die Rolle der OSZE in Südosteuropa und ein für sich genommen bedeutendes Abkommen über kleine und

leichte Waffen verabschiedet wurden, wurde das jährliche Treffen der Außenminister im Allgemeinen als Fehlschlag betrachtet. Obwohl diese Situation keineswegs unvermeidbar war - was vielleicht nur diejenigen, die in den Verhandlungsprozess eingeweiht waren, erkannten -, muss man fairerweise zugeben, dass eine schwärende Wunde innerhalb der OSZE wieder aufgerissen worden war. Der russische Stellvertretende Außenminister Jewgeni Gussarow bemerkte, als er bei der Schlusszeremonie sprach, dass sich dies in der Realität als eine gesunde Entwicklung herausstellen könnte, die vielleicht den Heilungsprozess einleitet.

Für die OSZE stand das Menetekel schon seit dem Abzug der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) und den nachfolgenden Luftschlägen der NATO gegen serbische Truppenkonzentrationen und Militäreinrichtungen an der Wand. Der norwegische Amtierende Vorsitzende leistete wirklich bemerkenswert gute Arbeit, als er die OSZE durch dieses gefährliche politische Minenfeld navigierte und es schaffte, in Istanbul einen erfolgreichen Gipfel abzuhalten, dessen Ergebnis eine Reihe substantieller politischer Verpflichtungen war. Gleichzeitig verdeckte der Erfolg dieses Gipfeltreffens aber eine sich vertiefende Spaltung zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE. Gut zehn Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris für ein neues Europa scheint es, als neige sich diese Phase des Entwicklungszyklus der OSZE, die so voller Optimismus begann, nun ihrem Ende zu.

So scheint beispielweise die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, weiterhin in neue große Missionen zu investieren, zu schwinden - zumindest im Augenblick. Ein solcher Fall ist die neue Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien, die zu Beginn des Jahres 2001 eingerichtet wurde. Bemerkenswerterweise war das Mandat der Mission weniger umstritten als die Höchstzahl ihres internationalen Personals. Eine ganze Reihe von Botschaftern der Teilnehmerstaaten bestand auf einem begrenzten Personalumfang.

Ähnliche Zurückhaltung war während der Diskussionen um die zeitweilige Verstärkung der "Spillover"-Überwachungsmission in Skopje zu beobachten. Obwohl die Notwendigkeit, die Fähigkeit der Mission zur Grenzüberwachung zwischen Mazedonien und dem südlichen Kosovo zu stärken, allseits anerkannt wurde, konnte man sich im Ständigen Rat lediglich auf eine Aufstockung um acht zusätzliche Missionsmitglieder einigen. Und das mitten in einer potentiell destabilisierenden Situation in einem Land, in dem die KSZE bereits 1992 ihre allererste Mission überhaupt eingerichtet hatte, um ein mögliches Überspringen des Konflikts zu überwachen. Obendrein hatte Max van der Stoep als HKNM den Ständigen Rat bei vielen Gelegenheiten immer wieder vor dem Anwachsen inter-ethnischer Spannungen in Mazedonien gewarnt.

Eigenartigerweise stimmte der Ständige Rat eine Woche später der Erweiterung des Mandats des Grenzüberwachungseinsatzes in Georgien ohne mit der Wimper zu zucken zu, wobei die Personalstärke wieder auf den Stand angehoben wurde, auf dem sie im Sommer gewesen war; immerhin wurde sie da-

durch auf 42 Beobachter verdoppelt. Was bedeuten diese anscheinend widersprüchlichen Beschlüsse, wenn sie überhaupt eine tiefere Bedeutung haben? Wie ich schon weiter oben erwähnt habe, könnte die Verwandlung der KSZE in eine Organisation, die für die verschiedensten operativen Aktivitäten gut gerüstet ist, sehr leicht dazu führen, dass sie selektiver genutzt wird. Wie es aussieht, muss sich die OSZE tatsächlich auf einem zunehmend überfüllten Arbeitsmarkt behaupten. Da die NATO ihre ersten Schritte als Peacekeeping-Organisation auf dem westlichen Balkan gemacht hat, ist dieser Aspekt für die OSZE unwiderruflich verloren - zumindest in Mitteleuropa und auf dem Balkan, ungeachtet der Tatsache, dass er nominell Teil ihres breiten Mandats war. Auch der Europarat wagt sich zunehmend aus seinen Straßburger Räumlichkeiten heraus, richtet Feldbüros ein und wird operativer. Dabei kommt er gelegentlich den Aktivitäten der OSZE in die Quere, wie z.B. im Fall der Statusfrage der abtrünnigen Region Transnistrien. Es gibt noch weitere Beispiele, die an wenig hilfreiche Konkurrenz und Doppelarbeit grenzen und die es zu vermeiden gilt.

Zum größten Akteur aber, der der Eidechse auf den Schwanz tritt, könnte die Europäische Union werden. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nimmt zusehends Form an und mit der Ernennung des Hohen Repräsentanten Javier Solana bekommt Europa schließlich das, was Henry Kissinger so lange vermisst hat: eine Telefonnummer. Die Europäische Union verfügt in zunehmendem Maße über ein ansehnliches Arsenal außenpolitischer Instrumente, nicht zuletzt über ihr politisches und wirtschaftliches Gewicht. Darüber hinaus entwickelt die Europäische Union derzeit ihre Fähigkeiten zum Krisenmanagement und damit auch zur Entsendung eigener Vor-Ort-Missionen. Mit der Zeit wird sie auch über die Möglichkeit zur Stationierung militärischer Einheiten für solche Operationen verfügen, die jetzt noch von SFOR und KFOR wahrgenommen werden.

Da andere internationale Organisationen und die Europäische Union sich laufend an die neuen Anforderungen einer grundsätzlich veränderten Sicherheitslandschaft anpassen, wird die OSZE dem Druck standhalten müssen, sie zu einer Art technischem Subunternehmer zu degradieren. Paradoxerweise ist es die relativ erfolgreiche Entwicklung der operativen Fähigkeiten der OSZE vor Ort, die sie zugleich anfällig für einen solchen Druck gemacht hat. Wenn der politische Dialog über irgendeine Konfliktsituation außerhalb des OSZE-Rahmens geführt wird, könnte es zunehmend schwierig werden, zu erwarten, dass sich die Organisation konstruktiv und sinnvoll am Geschehen beteiligt. Eine weitere Veränderung in dieser Hinsicht ist die zunehmende Tendenz, Konsultationen innerhalb der OSZE auf lediglich die größten Mächte zu begrenzen, die - nebenbei bemerkt - nicht notwendigerweise auch den größten Teil des Haushalts aufbringen.

Das Axiom "keine Besteuerung ohne Vertretung" könnte, falls das so weitergeht, zu einem beachtlichen Faktor in den politischen Überlegungen einer

immer größeren Reihe von Teilnehmerstaaten werden und der künftigen Rolle der Organisation und ihrem Potential schaden.

Obwohl die OSZE - wie jede andere internationale Organisation - ohnehin ständig über ihren künftigen Kurs nachdenkt, scheint es gerade in diesem Stadium besonders wichtig, dass dieser Denkprozess energisch vorangetrieben wird.

Ein in diesem Zusammenhang überaus relevantes Thema ist meiner Meinung nach der gesamte Komplex der Rüstungskontrolle und der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) innerhalb der OSZE. Die bestehenden Rüstungskontrollsysteme und anwendbaren VSBM haben sich als äußerst nutzbringend für die Erhöhung der gesamteuropäischen Sicherheit erwiesen. Nicht nur, weil der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) dazu beigetragen hat, die Waffenarsenale auf transparente Weise erheblich zu reduzieren, sondern auch - was ebenso wichtig ist - weil dieser KSE-Vertrag mit seinem intrusiven Verifikationsregime und das Wiener Dokument mit den darin vereinbarten Maßnahmen zur umfassenden Vertrauensbildung regelmäßige Kontakte und intensiven Informationsaustausch zwischen ehemaligen Gegnern auf eine Weise gefördert haben, die noch vor zwei Jahrzehnten undenkbar gewesen wäre.

Wir müssen jedoch darauf achten, dass wir uns nicht - wie jene Generäle - darauf vorbereiten, vergangene Kriege zu führen. Hier muss wiederum daran erinnert werden, dass das derzeitige Rüstungskontrollregime der OSZE aus der Zeit des Kalten Krieges stammt. Selbstverständlich sind die fraglichen Dokumente seither ergänzt worden, so dass sie der veränderten politisch-militärischen Situation in Europa besser Rechnung tragen. Derzeit scheint allerdings der Enthusiasmus bei der Erkundung der Möglichkeiten, neue Maßnahmen auf diesem Gebiet zu entwickeln, eher gering zu sein. Doch die Art der bewaffneten Konflikte in Europa hat sich dramatisch verändert. Die gegenwärtigen Bedrohungen für die Sicherheit entstehen vornehmlich aus innerstaatlicher sozialer und politischer Instabilität, Streitigkeiten über Mechanismen der Teilhabe an der Macht, ethnischen Spannungen und oftmals obskuren Rebellenbewegungen, die mit eng begrenzten politischen Programmen agieren und deren Finanzquellen häufig ebenfalls obskur sind. Was jedoch auf der Hand zu liegen scheint, ist der Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Kleinwaffen, Kriegen niedriger Intensität und organisiertem Verbrechen, insbesondere in Bezug auf Drogenschmuggel, Menschenhandel und Korruption.

Die vorhandenen Instrumente der OSZE im Bereich der Rüstungskontrolle und - vor allem - der VSBM sind nicht mehr auf dem Stand dieser Entwicklungen. Natürlich sind schon einige Schritte unternommen worden, wie z.B. die Annahme des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen beim Wiener Ministerratstreffen. Darüber hinaus führt die OSZE gerade eine breit angelegte Studie darüber durch, wie sie ihre Handlungsmöglichkeiten im Bereich polizeilicher Aktivitäten erweitern kann. Sie stützt sich dabei auf ihre

umfassenden Erfahrungen aus der Arbeit der OSZE-Polizeischule im Kosovo und ihre Rolle in Ostslawonien, als dieses Gebiet Kroatiens wiedereingegliedert wurde. Es ist jedoch zugleich von wachsender Bedeutung, dass innerhalb der OSZE klare Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen erzielt werden, die die so genannten "anderen Kräfte", darunter paramilitärische Kräfte, einschließen.

### *Zurück zu den Grundlagen*

Ein Blick auf die unordentliche geopolitische Landkarte und die Erfahrungen der letzten zehn Jahre macht deutlich, dass Europas Probleme noch keineswegs gelöst sind. Angesichts der allgemeinen Jubelstimmung, die am Ende des Kalten Krieges vorherrschte, sei Francis Fukuyama verziehen, dass er *Das Ende der Geschichte* ausrief. Auch der internationalen Gemeinschaft sei nach zehn Jahren mit Slobodan Milošević und seinen Bluttaten die kurze Atempause verziehen, die sie dazu nutzte, das Versprechen der Rückkehr zur Normalität auf dem westlichen Balkan zu feiern.

Die Öffnung des Eisernen Vorhangs beendete zwar die scharfe politische und militärische Teilung Europas, gleichzeitig tauchten aber mit dem Zusammenbruch des Sowjetreiches viel ältere, historische Risse wieder auf. Viele der Konflikte, mit denen die OSZE sich gegenwärtig befasst, sind Variationen derselben Themen, die mit dem Ende des osmanischen und des Habsburgerreiches aufkamen. In der Tat behaupten einige Historiker und politische Beobachter sogar, dass die Ursachen dieser Risse noch viel weiter zurückliegen, und verweisen auf den Zerfall des Römischen Reiches um 400 nach Christus in einen westlichen und einen östlichen Teil und die nachfolgende getrennte Entwicklung der römischen und der orthodoxen Kirche.

Obwohl die wirtschaftliche, soziale und ökologische Verwüstung, die jahrzehntelange kommunistische Misswirtschaft in Osteuropa angerichtet hat, auch weiterhin noch auf absehbare Zeit Konflikte anheizen wird, sollte man klugerweise bedenken, dass das sowjetische Erbe nur eine der obersten Schichten dieser brisanten Kruste ist. Auch sollten wir die potentiell destabilisierenden Auswirkungen des schockartigen Zusammentreffens osteuropäischer Gesellschaften mit dem westlichen Kapitalismus nicht unterschätzen. Auf jeden Fall täten diejenigen von uns, die mit Außenpolitik befasst sind, gut daran, sich eher mit dem Gedanken einer "Wiederentdeckung der Geschichte" zu tragen als einfach nur die simplifizierende Vorstellung zu verbreiten, das Vordringen der liberalen Demokratie sei irreversibel und daher eine ausgemachte Sache. Bruno Kreisky hat einmal gesagt, die Geschichte habe vieles zu lehren, aber leider nur wenige Schüler.

Unzweifelhaft war das gewaltsame und ethnische Auseinanderbrechen Jugoslawiens für den Westen ein Schock. Immerhin machte es all die Werte und Prinzipien, die er in den letzten 50 Jahren standhaft verteidigt hatte, zunichte.

Die liberale Demokratie und alles, was zu ihr gehört, mag siegreich aus dem Kalten Krieg hervorgegangen sein; inzwischen sollte aber reichlich klar geworden sein, dass sie allein in ihrer Rolle als Vorbild dem europäischen Kontinent insgesamt weder Stabilität noch Wohlstand bringen wird.

Keine andere internationale Organisation hat mehr Erfahrung in diesem Teil der Welt als die OSZE; nicht nur allein aufgrund ihrer Missionen vor Ort, sondern insbesondere deshalb, weil alle Länder, deren Sicherheit durch die Nähe zu den erwähnten Rissen bestimmt wird, Teilnehmerstaaten der OSZE sind. Daher gibt es keinen besseren Ort für einen ständigen Dialog über (potentielle) Konflikte und eine diesbezügliche Risikoabschätzung als Wien.

Dieser Reichtum an Erfahrung und Expertise muss allerdings besser nutzbar gemacht und auf Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge ausgerichtet werden. Die OSZE muss viel investieren, um ihre Position als *das* Wissens- und Nervenzentrum europäischer Sicherheitsbelange auszubauen und dabei alle drei Dimensionen gleich zu gewichten und miteinander zu verknüpfen. Im Hinblick darauf erscheint es notwendig, die Analyse- und Planungskapazitäten des OSZE-Sekretariats weiter zu stärken, wie es auch in dem jüngsten gemeinsamen niederländisch-deutschen Papier "Reviewing the OSCE: Food for Thought and some Possible Steps Forward" vorgeschlagen wird. Auch der dort gemachte Vorschlag, in Wien informelle Arbeitsgruppen zu bilden, die subregionale Strategien entwickeln sollen, verdient besondere Beachtung.

Gleichzeitig muss die OSZE sich von der Illusion verabschieden, sie könne jede einzelne Krise allein lösen. Es ist unabdingbar, dass die OSZE die Führung dabei übernimmt, der Plattform für kooperative Sicherheit wirkliche und praktische Bedeutung zu verleihen. Das wird nicht leicht werden, da die Grundprinzipien der verschiedenen europäischen Institutionen in der Praxis häufig zu endlosen Diskussionen über die Interpretation ihrer unterschiedlichen Mandate führen. Folglich ist der Wettbewerb untereinander zu einer Tatsache geworden und könnte statt zu der angestrebten Zusammenarbeit zu einer gegenseitigen Blockade zu führen. Es ist daher wichtig, dass das politische Gebot der Abgrenzung der Kompetenzen der euro-atlantischen Institutionen unter Beachtung der jeweiligen komparativen Vorteile Vorrang erhält vor der Kraft der Bürokratie, die wir manchmal in der Praxis erleben.

Der Kern dieser Empfehlung ist in der Tat eine Variation der Kinkel-Kooijmans-Initiative aus dem Jahre 1994, die u.a. vorschlug, die OSZE *zuerst* zu befassen, d.h. ihr die Hauptverantwortung bei der Problemlösung in ihrem eigenen Sicherheitsbereich zu geben, bevor diese globale Ausmaße annimmt. Was mir vorschwebt ist keine Hierarchie unter internationalen Organisationen oder eine Art *Gentlemen's Agreement*, das der OSZE automatisch eine Führungsrolle garantieren würde. Die OSZE sollte vielmehr als *Clearing-House* oder Nervenzentrum fungieren, in dem Informationen und deren Analyse, normative Rahmen und Sicherheitsdialog in kohärenterer Weise zusammengeführt werden. Je nach Lage der Dinge könnte der Ständige Rat sich

dann für eine Vorgehensweise entscheiden und überlegen, ob die Ressourcen der OSZE selbst eingesetzt oder andere internationale Organisationen, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, gebeten werden sollen, die Verantwortung für bestimmte Aufgaben zu übernehmen oder Hilfe zu leisten.

Beispiele solcher inter-institutionellen Kooperation im OSZE-Rahmen könnten z.B. sein, die NATO-Agentur für Materialerhaltung und Ersatzteilversorgung (NAMSA) zu bitten, bei der Räumung unsicherer Munition zu helfen, oder die Venedig-Kommission des Europarats um Unterstützung bei der Klärung offener Verfassungsfragen zu ersuchen. Ebenso könnte die OSZE die Europäische Kommission um Hilfe bitten, wenn es darum geht, dem Koordinator für ökonomische Aktivitäten bei der Erarbeitung von Plänen für den sozialen und wirtschaftlichen Wiederaufbau vom Krieg betroffener Regionen im südlichen Kaukasus zu unterstützen. Auch sollten wir die substantiellen Beiträge, die die Teilnehmerstaaten individuell leisten können, nicht außer Acht lassen.

Der Punkt ist: Werden solche Aktivitäten außerhalb des Rahmens, den die OSZE für die gemeinsame Sicherheit anbietet, unternommen, können sie eher zur Verlängerung oder gar Eskalation eines Konflikts als zu seiner Deeskalation beitragen. In dieser Hinsicht muss unbedingt bedacht werden, dass die Russische Föderation in die Behandlung der meisten der (potentiellen) Konflikte in der OSZE-Region konstruktiv eingebunden werden muss. Die OSZE ist die logische Plattform dafür. Damit die Russen sich jedoch weiterhin engagieren, muss die Funktionsweise der OSZE zumindest einigermaßen ihren Erwartungen und Beschwerden Rechnung tragen. Derzeit scheint das nicht in ausreichender Weise der Fall zu sein. Die Europäische Union und die USA täten deshalb gut daran, einige der russischen Bedenken über die Entwicklung der OSZE konstruktiv aufzugreifen. Die anstehende Debatte über die weitere Erweiterung der NATO verleiht solchen Überlegungen noch größere Bedeutung.

Nun sind die hier vorgebrachten Ideen nicht wirklich neu - nur dass sie nicht so recht vorankommen. Es müsste kein neuer Rahmen entwickelt werden, alle erforderlichen Grundlagen sind bereits innerhalb der OSZE und in anderen Grundsatzdokumenten formuliert worden. Hier sei insbesondere auf die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation aus dem Jahre 1997 verwiesen. Die Grundakte ist nicht nur ein relativ neues Dokument, sie ist meines Erachtens besonders bedeutsam, weil sie die beiden früheren Hauptrivalen auf eine gemeinsame Herangehensweise hinsichtlich der europäischen Sicherheit verpflichtet. Die beiden ersten Absätze des Kapitels "Grundsätze" lauten wie folgt:

"Ausgehend von dem Grundsatz, dass die Sicherheit aller Staaten in der euro-atlantischen Gemeinschaft unteilbar ist, werden die NATO und

Russland zusammenarbeiten, um einen Beitrag dazu zu leisten, dass in Europa gemeinsame und umfassende Sicherheit auf der Grundlage des Bekenntnisses zu gemeinsamen Werten, Verpflichtungen und Verhaltensnormen im Interesse aller Staaten geschaffen wird.

Die NATO und Russland werden zur Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen. Der OSZE als einziger gesamteuropäischer Sicherheitsorganisation kommt eine Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität in Europa zu. Im Zuge der Stärkung der OSZE werden die NATO und Russland zusammenarbeiten, um jede Möglichkeit einer Rückkehr zu einem Europa der Spaltung und Konfrontation oder der Isolierung irgendeines Staates auszuschließen."

Es ist eine reine Frage der Umsetzung - aber das ist leichter gesagt als getan. Das in der OSZE zur Zeit vorherrschende Klima ist einer Art der Kooperation, die auf die Förderung eines echten Gefühls gemeinsamer Sicherheit gerichtet ist, nicht eben dienlich.

Aus dieser Sackgasse wieder herauszukommen und die OSZE in die Position als erstrangiges Wissenszentrum für konkrete europäische Sicherheitsfragen und als *Clearing-House* gegenüber anderen internationalen Organisationen und europäischen Institutionen zu bringen, wird - davon bin ich überzeugt - die größte Herausforderung für die nächsten Jahre sein. Schläge dies fehl, würde die OSZE politisch weiter geschwächt. Ich bin der Überzeugung, dass dies keine wünschenswerte Entwicklung wäre, da keine andere Organisation in Europa die Erfahrung, die Expertise, das umfassende Mandat und - was am wichtigsten ist - den großen Teilnehmerkreis hat, der notwendig ist, um das Konzept gemeinsamer und umfassender Sicherheit umzusetzen. Die OSZE ist nicht so leicht zu ersetzen - weder durch die NATO noch durch die EU.

#### *Die OSZE und die Niederlande*

Im Laufe der vergangenen 50 Jahre hat die niederländische Außenpolitik eine besondere Affinität zur multilateralen Diplomatie entwickelt. Nach dem Zweiten Weltkrieg gaben die Niederlande ihren lange gehegten Neutralitätsstatus auf und wurden Gründungsmitglied von Benelux und Europarat, den Vorläufern der heutigen Europäischen Union, von NATO und KSZE. Diese Affinität ist fest begründet in rationalem Eigeninteresse, da multilaterale Organisationen die politische Chancengleichheit erhöhen und so dazu dienen,

den übermächtigen Einfluss der Großmächte bis zu einem gewissen Grad zu mäßigen, den diese sonst unilateral entfalten würden. Außerdem bietet die aktive Teilnahme an multilateralen Foren die Gelegenheit, die eigenen Möglichkeiten zu erhöhen, Ideen, die uns wichtig sind, einzubringen.

Aus diesem Grund haben die Niederlande stets viel Mühe und erhebliche Ressourcen in die Funktionsfähigkeit internationaler Organisationen investiert. Die OSZE ist hier keine Ausnahme. Die Niederlande gehören zu denjenigen, die die größten Nettobeiträge zum Gesamthaushalt der OSZE leisten, und zu den wichtigsten Geldgebern für die Aktivitäten des BDIMR und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten sowie für einige Missionen vor Ort. Tatsächlich ist der Beitrag der Niederlande zum Gesamthaushalt der OSZE nur ein Bruchteil der Finanzmittel, die sie der OSZE über freiwillige Zahlungen zur Verfügung stellen. Darüber hinaus befindet sich in Den Haag, einem der offiziellen Sitze der OSZE, das Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, und das niederländische Außenministerium hat in den letzten zehn Jahren einen Teil der Kosten für das FSK- und KSE-Kommunikationsnetzwerk getragen, das ein unverzichtbares Bindeglied für den Informationsaustausch im Rahmen des Rüstungskontroll- und Verifikationsregimes der OSZE darstellt. Außerdem sind die Niederlande Depositärstaat für den KSE-Vertrag aus dem Jahre 1990 und dessen angepasste Fassung aus dem Jahre 1999.

Niederländische Investitionen in die OSZE beschränken sich aber nicht ausschließlich auf materielle Zuwendungen. Die Niederlande haben auch zahlreiche Vorschläge initiiert, die zur konzeptionellen Entwicklung der Organisation beigetragen haben. Über die Kinkel-Kooijmans-Initiative und das bereits erwähnte neue niederländisch-deutsche Papier hinaus sind die Initiative zur Stärkung des Sekretariats und der operativen Fähigkeiten der Organisation, die vom Ministerrat in Kopenhagen im Jahre 1997 angenommen wurde, unser Beitrag zur Einführung des REACT-Konzepts, das auf dem Istanbul Gipfeltreffen verabschiedet wurde, sowie unsere Rolle hinsichtlich des Dokuments über kleine und leichte Waffen besonders herausragende Beispiele.

Den größten Einzelbeitrag jedoch, den die Niederlande zur Funktion und weiteren Entwicklung der OSZE leisten können, werden sie vermutlich im Jahr 2003 erbringen, wenn sie den Amtierenden Vorsitz der OSZE übernehmen. Dies verspricht eine große und äußerst reizvolle Aufgabe zu werden. Die Belastungen für den Amtierenden Vorsitz der OSZE werden generell als sehr hoch angesehen und sind nicht vergleichbar beispielsweise mit der EU-Präsidentschaft, die sich auf die Unterstützung so etablierter und großer Bürokratien wie das Ratssekretariat und die Kommission stützen kann.

Angesichts der begrenzten politischen Rolle des Generalsekretärs, die nach unserer Auffassung ohnehin aufgewertet werden sollte, dreht sich die Arbeit der Organisation weitgehend um den Amtierenden Vorsitzenden. Ob das gut ist oder nicht, ist eine andere Frage. Es sollte jedoch klar sein, dass zusätzlich zur Übernahme der Verantwortung für alle regulären OSZE-Aktivitäten von

künftigen Vorsitzenden sowohl die notwendige politische Führung als auch Impulse zur Gestaltung der Zukunft der Organisation erwartet werden.

Wie ich bereits an anderer Stelle in diesem Beitrag erwähnt habe, muss sich die OSZE wieder als *das* vorrangige Wissens- und Nervenzentrum für europäische Sicherheitsfragen und als *Clearing-House* gegenüber den anderen internationalen Institutionen positionieren. In vieler Hinsicht scheinen die Niederlande gut geeignet zu sein, diese Debatte voranzutreiben. Angesichts ihrer Position in allen vier euro-atlantischen Institutionen sollten die Niederlande in ihrer Funktion als Amtierender Vorsitz in der Lage sein, eine breitere Diskussion über die Ausgestaltung der Plattform für kooperative Sicherheit sinnvoll zu leiten. Es ist daher unerlässlich, dass die Niederlande nicht nur frühzeitig Konsultationen mit den nächsten Präsidentschaften der Europäischen Union aufnehmen, sondern auch mit den Vereinigten Staaten und denjenigen Ländern, die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Arbeitsweise der OSZE signalisiert haben, unter ihnen in erster Linie die Russische Föderation.

Die Niederlande freuen sich darauf, im kommenden Jahr der Troika anzugehören und 2003 den Vorsitz der OSZE zu übernehmen. Für uns wird das eine neue und überwältigende Erfahrung sein. Wir haben eine Menge zu bieten. Gleichzeitig können die Niederlande und insbesondere ihr auswärtiger Dienst einiges dazu lernen. Der Vorsitz könnte auch unser Verständnis einiger der Glaubenssätze, die denjenigen Fragen über europäischer Sicherheit zugrunde liegen, die den europäischen Kontinent derzeit beschäftigen, vertiefen. Die Niederlande sind sich der vor ihnen liegenden Aufgabe und der großen Verantwortung, die sie mit sich bringt, bewusst. Die logistischen Vorbereitungen für die Übernahme des Vorsitzes laufen bereits; nun müssen in naher Zukunft politische Konsultationen aufgenommen werden, um einen Plan für die Zukunft der OSZE zu entwickeln.