

Die OSZE - Eine dänische Sichtweise

1. Zu Beginn der sechziger Jahre wurden Westeuropa und Nordamerika von Ermahnungen aus dem Osten, es sei notwendig, eine europäische Sicherheitskonferenz einzuberufen, und den daraus folgenden Verdiensten der verschiedenen Vorschläge für eine solche Konferenz von Seiten der Sowjetunion und anderer Warschauer-Pakt-Staaten geradezu überschwemmt.

In den Hauptstädten der westlichen Länder und auf Seiten der NATO betrachtete man solche Vorschläge mit einiger Skepsis, da ihr Zweck vielfältig sein konnte, nicht zuletzt der, so mutmaßte man, den politischen und militärischen Zusammenhalt unter den NATO-Ländern zu beeinträchtigen und die sowjetische Vormachtstellung in Osteuropa zu festigen. Zugleich war man sich aber im Westen im Klaren darüber, dass der Kalte Krieg ein gefährliches und kostspieliges Unternehmen war und eine Entspannung daher wünschenswert sei, sollte sie denn unter akzeptablen Bedingungen erreicht werden können. Auch müsste sie bestimmten konstruktiven Zwecken dienen, so z.B. die Folgen der widernatürlichen Teilung Europas für die Politik und die Menschen mildern und langfristig die Möglichkeit offen halten, diese Teilung zu überwinden.

Nach ausgedehnten Beratungen mit Regierungen in Ost und West schlug der damalige dänische Außenminister Per Haekkerup den NATO-Staaten vor, die Probleme und möglichen Vorteile, die mit der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz verbunden waren, zu erörtern. Die Begeisterung in der NATO hielt sich weitgehend in Grenzen. Im Jahre 1966 nahm sich jedoch der NATO-Rat der Sache an und sechs Jahre später und nach einer Menge Schwierigkeiten kamen der Osten, der Westen und die blockfreien Länder darin überein, im November 1972 in Helsinki vorbereitende Gespräche über eine "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" aufzunehmen.

Entsprechend seiner Haltung in den Jahren zuvor war Dänemark an diesen Verhandlungen sehr rege beteiligt, was nicht zuletzt darin zum Ausdruck kam, dass es den Originaltext dessen vorlegte, was schließlich zum "dritten Korb" des Helsinki-Dokuments wurde. Dänemark nahm auch während der eigentlichen KSZE und auf den Folgetreffen in Belgrad (1977-78), Madrid (1980-83), Wien (1986-89) sowie während der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Stockholm (KVAE, 1984-86) eine aktive Haltung ein. Diese wurde zusätzlich dadurch begünstigt, dass Dänemark sich vom Beginn der Vorbereitungsgespräche in Helsinki im Jahre 1972 an in der einzigartigen Position befand, als einziges skandinavisches Land Mitglied sowohl der NATO als auch der EG zu sein. Das bedeutete für ein kleines Land wie Dänemark eine ungewöhnlich breite und fle-

xible Basis für die Teilnahme am KSZE-Prozess und eröffnete ihm Möglichkeiten, die es normalerweise nicht gehabt hätte. So wurde es auf politischer Ebene zeitweilig geradezu gehätschelt, was aber nach dem Ende des Kalten Krieges natürlich nicht andauerte. All dies gehört nun der Geschichte an.

2. Im Jahre 1989 wurde Europa von einem politischen Erdbeben erfasst, das eine vollkommen neue politische Landschaft hinterließ. Dieses Erdbeben erfasste auch die KSZE, da der Zweck, zu dem sie geschaffen worden war, sich nun erfüllt hatte. Die Frage, ob diese Entwicklungen die KSZE überflüssig machten, tauchte niemals auf. (Die Führung in Moskau konnte sich jedoch mit dem Gedanken beschäftigen, weshalb die ursprünglich sowjetischen Pläne für eine europäische Sicherheitskonferenz ein solch völlig unbeabsichtigtes Resultat gezeitigt hatten.)

Der Optimismus, der auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Paris 1990 herrschte, war in der jüngeren europäischen Geschichte beispiellos. Die Teilnehmer sahen sich dazu veranlasst, in der Charta von Paris eine "neue Ära der Demokratie, des Friedens und der Einheit in Europa" auszurufen. Diese Vision sollte die zukünftige Arbeit der KSZE anleiten.

Die Vision aber wurde brüchig, als sich mit Beginn der neunziger Jahre der Himmel über Europa zusehends verfinsterte: Konflikte verschiedenster Art in und zwischen den vormals kommunistischen Ländern, ein unsteter Kurs auf dem Weg zur Demokratie und bei der vollständigen Implementierung der Menschenrechte in einigen dieser Länder und die größte Katastrophe überhaupt: das gewalttätige Auseinanderbrechen des ehemaligen Jugoslawien. Einige dieser Probleme belasten seither die Tagesordnung der KSZE/OSZE schwer.

3. Die ursprüngliche KSZE war durch schwache Strukturen gekennzeichnet, gleichzeitig jedoch mit einer reichhaltigen und klar strukturierten Agenda ausgestattet. Zugeschnitten auf die grundsätzlichen Probleme und Konflikte des Kalten Krieges war diese Agenda die Grundlage für die anhaltenden Debatten und die Normsetzung im Rahmen der KSZE, die sich an den Unterschieden und gegensätzlichen Sichtweisen der zwei vorherrschenden politischen Systeme in Europa jener Zeit orientierten. Schon bald nach ihrer Gründung im Jahre 1975 entwickelte sich die Konferenz zu einer wichtigen Bestimmungsgröße für die Entwicklungen auf dem europäischen Kontinent, was bis zum Ende des Kalten Krieges Bestand hatte.

Die alten Strukturen erwiesen sich jedoch als ungenügend für die Bewältigung der neuen Probleme und Konflikte in der Zeit nach dem Kalten Krieg. Um ihre Glaubwürdigkeit zu bewahren, musste die KSZE nun mit neuen Werkzeugen ausgestattet werden, die es ihr erlaubten die vielfältigen Aktivitäten vor Ort zu meistern, die infolge der Entwicklungen in und zwischen den Teilnehmerstaaten erforderlich geworden waren. Daher legte das Gipfeltreffen von Helsinki im Jahre 1992 das Fundament für eine internationale Organisation traditionellen Stils, die auf einen umfassenden politischen und bürokratischen Apparat zurückgreifen konnte. So beschloss man auf dem Gipfel-

treffen in Budapest 1994, auch den Namen der "Konferenz" in "Organisation" für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa abzuändern. Im Laufe der neunziger Jahre nahmen die Tätigkeiten in den Teilnehmerstaaten vor Ort eine immer bedeutendere Rolle ein.

Dies führt uns in die Gegenwart und zu der Frage: was nun? In welcher Situation befindet sich die OSZE heute, als Ergebnis der Ereignisse seit Beginn der neunziger Jahre? Wie kann die Organisation am besten auf die Herausforderungen der Zukunft vorbereitet werden? Zur umfassenden Beantwortung der letzten Frage kann auch Dänemark keine fertigen Pläne präsentieren; das kann niemand. Dänemark wird aber sowohl im Rahmen der Diplomatie als auch vor Ort die Arbeit der OSZE weiterhin unterstützen und seinen Teil dazu beisteuern. Im Folgenden wird eine Sichtweise aus Dänemark vorgestellt, zum einen mit Blick auf die wichtigsten Eigenschaften der heutigen Organisation und zum anderen hinsichtlich der möglichen Schritte zur Anpassung oder Korrektur herrschender Zustände, wo dies notwendig erscheint.

4. Die politische Debatte und die normsetzende Tätigkeit, wie sie der alten KSZE eigen waren, fanden infolge der Geschehnisse der Jahre 1989 und 1990 aus naheliegenden Gründen ein abruptes Ende. Wenn solche Debatten und Aktivitäten auch noch immer stattfanden, so waren sie von da an relativ statisch an westlichen Ideen und Normen ausgerichtet, wie sie mit der Annahme der Charta von Paris prinzipiell von allen Teilnehmerstaaten akzeptiert worden waren, wenn sie auch nicht immer eingehalten wurden. Was immer von der politischen Debatte und den normsetzenden Aktivitäten übrig geblieben war - der Stachel war ihnen genommen und grundsätzliche politische Themen blieben außen vor.

Die voraussehbaren Zusammenstöße zwischen den Kontrahenten in schweren und manifesten Konflikten - wie z.B. beim Zerfall Jugoslawiens und in Berg-Karabach - und die von ihnen verursachte Unruhe und Aktivität innerhalb der KSZE/OSZE nahmen ebenso konkrete Formen an wie die ihnen zugrunde liegenden Themen, ohne dass sie jedoch zu einer allgemeinen Diskussion über die Ursachen und die grundsätzlichen Probleme führten. Das gleiche gilt im Großen und Ganzen auch für andere wichtige politische Errungenschaften, nämlich die höchst lobenswerte Tätigkeit der verschiedenen besonderen Institutionen der OSZE in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte, Minderheiten und Medienfreiheit sowie der Parlamentarischen Versammlung.

Während der Verhandlungen, die der Annahme der Europäischen Sicherheitscharta auf dem Istanbuler Gipfel im November 1999 vorausgingen, gab es in dem ein oder anderen Lager durchaus Ambitionen, die Charta zu einem innovativen, normativen Dokument zu machen, das die politischen Richtlinien für die Beziehungen zwischen Staaten, zwischen Staaten und ihren Bürgern und zwischen internationalen Organisationen niederlegen sollte. Diese Bemühungen schlugen jedoch fehl. Es stellte sich am Ende heraus, dass die normativen Inhalte der Charta im Prinzip auf den Erhalt des bis dahin in der OSZE Erreichten beschränkt blieben. Darüber hinaus enthielt die Charta eine

Reihe neuer, praktischer Instrumente zur Stärkung der Fähigkeit der OSZE zur Krisenbewältigung. Das war eine gute Sache, aber eben etwas völlig anderes.

Die militärische Dimension der OSZE ist ein eigenartiges Phänomen. Sie reicht bis zur Konferenz von Stockholm 1984-1986 zurück und war seither ein durchaus erfolgreiches Unternehmen. Während der neunziger Jahre waren die Bestrebungen des Forums für Sicherheitskooperation zur Annahme weiterer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) und verschiedener Rüstungskontrollvereinbarungen wohl gelungen, wobei diese Arbeit unvermindert fortgesetzt wird. Sie ist jedoch nicht unbedingt von dem politischen Dach der OSZE abhängig und in diesem Sinne ein eigenständiges Phänomen.

5. Das Bild der OSZE ist daher heute stark von ihren Einsätzen vor Ort geprägt, wie sie von ihren Missionen, Büros und anderen Formen der Präsenz durchgeführt werden, um den Teilnehmerstaaten zu helfen, mit Konflikten, Krisen, dem Aufbau von Demokratie etc. (im Folgenden zusammengefasst unter dem Begriff *Krisenbewältigung*) umzugehen. Eine Übersicht über die Einsatzorte spricht Bände, was die Verschiedenartigkeit, die Bedeutung und die Komplexität ihrer Aufgaben anbelangt: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kosovo (in Jugoslawien), Kroatien, Litauen, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Russland (Tschetschenien), Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Natürlich unterscheiden sich die Mandate dieser OSZE-Missionen und -Büros von Fall zu Fall. Ihr gemeinsamer Nenner ist jedoch die Unterstützung politischer Prozesse, die Konflikte aller Art verhüten oder lösen sollen.

Die schiere Zahl, die Verschiedenartigkeit und die Art und Weise der Aufgabenbewältigung der genannten Vor-Ort-Aktivitäten zeugen von einer erfolgreichen Umsetzung des Vorhabens, die OSZE mit der Fähigkeit auszustatten, im Falle eines Konfliktes oder anderer Probleme Krisenbewältigung vor Ort durchzuführen. So erfüllt die OSZE eine der Kernforderungen, die sie erfüllen muss, will sie als verlässliche Betreuerin von Vorhaben angesehen werden, mit denen die zahlreichen und komplexen Probleme Europas nach dem Ende des Kalten Krieges gemeistert werden sollen. Zwar konnten in den Fällen, mit denen sich die Einsätze vor Ort befassten und befassen, nur wenige und begrenzte Lösungen gefunden werden, doch dies sagt weniger etwas über die Effektivität der Arbeit als vielmehr etwas über die Vielschichtigkeit der vorhandenen Probleme aus. Die Wiederbelebung des politischen Dialogs könnte in den Fällen, in denen die Bemühungen um eine Lösung seit einiger Zeit festgefahren sind (z.B. Georgien, Moldau und Berg-Karabach), eine Grundlage für neue Bemühungen schaffen.

Nun ist ja aber allseits bekannt, dass die OSZE in ihrem Gebiet kein Monopol auf Krisenbewältigung besitzt. Andere internationale Organisationen verfügen in diesem Bereich ebenfalls über entsprechende Fähigkeiten, was sie

möglicherweise zu eigenen Zwecken in Situationen demonstrieren wollen, die eine internationale Intervention erfordern. Dies sind für den OSZE-Raum vor allem die Vereinten Nationen, die NATO und die EU. In Anbetracht der Entwicklungen des letzten Jahrzehnts stellt sich notwendigerweise die Frage, ob es zwischen diesen Organisationen eine natürliche Abgrenzung der Verantwortlichkeiten bei der Krisenbewältigung im OSZE-Raum gibt.

6. Eine militärische Peacekeeping-Operation ist natürlich das nachdrücklichste Instrument der Krisenbewältigung. Auf diesem Gebiet haben die Vereinten Nationen eine lange und reiche Erfahrung, wobei allerdings eingeräumt werden muss, dass die militärischen friedenserhaltenden Einsätze der VN in Europa, d.h. auf dem Balkan, nur begrenzt von Erfolg gekrönt waren. Die NATO verfügt ebenfalls über einschlägige Erfahrung und natürlich auch über die überzeugenden Mittel der Durchführung. Die EU besitzt zurzeit noch keine militärischen Instrumente, was sich wahrscheinlich aber in den nächsten Jahren ändern wird. Seit den Beschlüssen von Helsinki 1992 sind militärische friedenserhaltende Einsätze auch im Rahmen der KSZE/OSZE vorgesehen; dazu ist es allerdings bislang noch nicht gekommen, und es ist auch in der näheren Zukunft nicht zu erwarten.

Daraus folgt, dass sich die OSZE an einer Operation zur Krisenbewältigung, die eine militärische Komponente beinhaltet, nur in Kooperation mit einer oder mehreren anderen internationalen Organisationen beteiligen kann. Das gleiche gilt für größere Operationen, mit denen die OSZE unter den gegebenen administrativen und finanziellen Umständen nicht alleine fertig werden kann. Die gegenwärtige Operation im Kosovo ist ein Beispiel dafür. Dort ist die OSZE für den Institutionen- und Demokratieaufbau, für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte zuständig und ist mit über 600 internationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen mit der EU und dem VN-Flüchtlingswerk Teil der zivilen Komponente unter dem Dach der Vereinten Nationen. Das militärische Segment KFOR untersteht hingegen dem Befehl der NATO, wobei beide Segmente eng zusammenarbeiten.

Krisenbewältigung allein durch die OSZE bedeutet daher zivile Tätigkeiten vor Ort in einem oder mehreren Teilnehmerstaaten und innerhalb überschaubarer Dimensionen, was nicht zwangsläufig mit "klein" gleichzusetzen ist (die Mission in Bosnien und Herzegowina verfügt beispielsweise über einen internationalen Stab von etwa 200 Mitarbeitern). Wie schon einmal erwähnt, scheint die Erfahrung zu zeigen, dass die OSZE für solche Aufgaben vor Ort gut gerüstet ist. Gleiches aber mag für die anderen internationalen Organisationen gelten. Deshalb ist es notwendig, auch einen Blick auf die Eigenschaften und einschlägigen Qualifikationen der verschiedenen anderen für Krisenbewältigung in Europa wichtigsten internationalen Organisationen zu werfen.

7. Die Vereinten Nationen sind die älteste Organisation dieser Ausrichtung, und verfügen über ein unbestreitbares Ansehen innerhalb der internationalen Gemeinschaft. Die VN sind hinreichend mit finanziellen Ressourcen ausge-

stattet. Damit und mit ihrer umfassenden Erfahrung auf dem Gebiet der Krisenbewältigung werden sie zu einem gewichtigen Akteur.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten gehören jedoch alle der gleichen geopolitischen Region an und verfügen daher über enge Beziehungen und eine einmalige gemeinsame Erfahrung. Solche Beziehungen und solch eine Erfahrung gibt es unter den Mitgliedstaaten der VN allein aufgrund der sowohl hinsichtlich der Mitgliedschaft als auch der Aufgaben globalen Ausrichtung der VN generell nicht und kann es auch gar nicht geben. Da die OSZE-Staaten im Rahmen der VN eine Minderheit darstellen, können sie sich auch nicht sicher sein, dass ihre Erfahrung von den VN optimal genutzt wird, sollte ein Fall in Europa zur Debatte stehen. Zieht man die Spezifik vieler europäischer politischer Probleme und den Mangel an Erfahrung einer Vielzahl der Mitglieder der VN mit diesen umzugehen in Betracht, so ist dies nicht sonderlich überraschend. Es gab sogar schon Fälle, in denen die Handhabung europäischer Probleme durch die VN nicht zu einem guten Ende geführt hat. Auch sind die VN im Allgemeinen nicht dafür bekannt, dass sie europäischen Problemen besonders hohe Priorität einräumen. Auch besteht im Falle einer VN-Oberaufsicht das Risiko ungewollter äußerer Einflussnahme auf die Probleme, ein Risiko, das niemals vollständig beseitigt, durch die Übernahme einer Führungsrolle durch die OSZE aber stark reduziert werden kann.

8. Für die NATO und die EU gilt, dass in ihnen nur ein Teil der OSZE-Teilnehmerstaaten vertreten ist. So sind insbesondere weder die USA noch Russland Mitglied der EU, noch gehört Russland der NATO an. Auch wird die NATO oftmals als eine militärische Organisation im strengen Sinne wahrgenommen, und ihr haftet noch die Erinnerung als einer der Hauptantagonisten während des Kalten Krieges an. Diese Wahrnehmung wurde - ob richtig oder falsch, steht hier nicht zur Debatte - durch die Aktion der NATO im Kontext der Kosovokrise unvermeidlich verstärkt.

Im heutigen Europa sind die NATO wie auch die EU jedoch in der Lage, großen politischen Einfluss auszuüben, und weder dieser Einfluss noch das aktive Engagement der NATO und der EU enden an ihren östlichen Grenzen. So hat die NATO bereits ehemalige Staaten des Warschauer Paktes als neue Mitglieder aufgenommen, weitere werden wohl noch beitreten. Die EU bereitet sich auf eine schrittweise und umfangreiche Erweiterung nach Osten vor, die in etwas mehr als einem Jahr beginnen soll. Beide Organisationen bieten auch Ländern umfangreiche Kooperationsabkommen an, die noch weiter östlich liegen als jene, die derzeit von ihnen als potentielle Mitglieder eingestuft werden.

Es ist gut möglich, dass eine solche Politik zur Bildung einer Plattform führen wird, von der aus eine der beiden Organisationen sich als ehrlicher Makler der Krisenbewältigung in weiten Teilen des OSZE-Raumes behaupten möchte, sollte die Notwendigkeit dazu bestehen. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die NATO und die EU im Grunde für ganz andere

und völlig unterschiedliche Zwecke gegründet wurden, die ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Krisenbewältigung durchaus beeinflussen könnten.

9. Die Autorität der OSZE auf dem Gebiet der Krisenbewältigung speist sich heutzutage aus mehreren Quellen: Die Teilnehmerstaaten umfassen ganz Europa und verfügen untereinander über enge Beziehungen und eine einzigartige gemeinsame Erfahrung, deren Bedeutung schon angesprochen wurde. Die Teilnehmerstaaten der OSZE müssen sich nicht mit einer großen Anzahl von Problemen in der ganzen Welt befassen, sondern können sich auf Probleme konzentrieren, von denen sie profunde Kenntnis aus erster Hand haben. Hinzu kommt, dass die Beschlüsse der Organisation auf dem Konsensprinzip beruhen, was ihnen politische Stärke verleiht. Und zu guter Letzt: Konfliktbewältigung stellt für die OSZE keine Nebenbeschäftigung dar. Vielmehr ist sie nach dem Ableben der alten KSZE im Gefolge der Umwälzungen um das Jahr 1990 einer ihrer Dreh- und Angelpunkte geworden. Das Sekretariat und die Struktur der OSZE im Allgemeinen wurden diesem Zweck sinnvoll angepasst, was mit dem Aufbau von REACT weiter gefördert wird.

Diese Beobachtungen sollten deutlich machen, dass die OSZE für die Aufgabe ziviler Krisenprävention nicht nur gut geeignet, sondern vielmehr erste Wahl ist, wenn man eine Organisation sucht, die im OSZE-Gebiet allein oder an leitender Stelle eine solche Aufgabe bewältigen soll.

Auch sollte deutlich geworden sein, dass für die Krisenbewältigung mit einer militärischen Komponente bzw. jenseits einer bestimmten Größenordnung das Modell, wie es im Kosovo angewandt wird, einen gewissen Vorbildcharakter besitzt. Dort haben die VN und ihre Unterorganisationen sowie die OSZE und die EU bewiesen, dass sie durchaus in der Lage sind, sich gemeinsam einer Sache anzunehmen. Die verschiedenen Aufgaben sind hierbei je nach der besonderen Expertise der beteiligten Organisationen verteilt und werden in der täglichen Zusammenarbeit, die auch die NATO mit einbezieht, bewältigt.

10. So viel zu dem breiten Spektrum ihrer Fähigkeiten, das die OSZE zur ersten Wahl für die zivile Konfliktbewältigung im OSZE-Gebiet macht. Man muss allerdings auch einen Blick auf die internen politischen Bedingungen werfen, unter denen die OSZE derzeit arbeitet und unter denen sie somit auch Aktionen zur Krisenbewältigung durchführt. Fühlen sich die Teilnehmerstaaten der Arbeit der Organisation insgesamt ausreichend verpflichtet? Gibt es politische Kontinuität, die es erlaubt, Meinungen und Meinungsverschiedenheiten zu diskutieren, und die vielleicht zu normativen Innovationen anregt und übergeordnete Leitlinien für die Tätigkeit vor Ort hervorbringt? Keine dieser beiden Fragen kann vorbehaltlos mit "ja" beantwortet werden.

In Bezug auf die letzte Frage ist festzustellen, dass die OSZE eine hervorragende Grundlage für sinnvolle konzeptuelle und konkrete Diskussionen über die komplexesten politischen Probleme in und zwischen den Teilnehmerstaaten bietet. Dieses Potential wird zurzeit aber bei weitem nicht ausgeschöpft. Zu Beginn der neunziger Jahre hatten die Teilnehmerstaaten die

Vorstellung, dass die neue KSZE in Fragen der Sicherheitspolitik die Rolle einer regionalen VN übernehmen sollte, d.h. sie sollte sicherheitspolitische Fragen mit dem Ziel erörtern, schrittweise ein System allgemein akzeptierter Regeln und Normen zu schaffen, die von Zeit zu Zeit - allerdings nicht zwingend - in Resolutionen zum Ausdruck gebracht werden können. Diese Idee wurde bis zu einem gewissen Grad bis zum Scheitern der ersten Kosovo-Mission verwirklicht. Der politische Dialog und die normsetzende Tätigkeit lassen heutzutage jedoch einiges zu wünschen übrig. Das Schicksal von Teilen der Charta für die Europäische Sicherheit kann hierbei als Beispiel gelten. In Bezug auf die erste Frage muss man sich in Erinnerung rufen, dass die OSZE drei politische Gravitationszentren besitzt: Russland, die USA und die EU. Russland scheint seit der NATO-Aktion im Zusammenhang mit der Kosovokrise im Jahre 1999 in eine zögerliche und misstrauische Haltung zurückgefallen zu sein, was die Zusammenarbeit innerhalb der Organisation anbelangt. Es kehrt bestenfalls nur sehr langsam zu einer umfassenden Beteiligung an der normalen Arbeit innerhalb der OSZE zurück. Die USA scheinen im Moment unentschieden zu sein, was ihre Europapolitik insgesamt betrifft. Dementsprechend unentschieden sind sie auch in der Frage, inwiefern und wie weit sie die OSZE oder die NATO zur Ausübung ihres berechtigten und wünschenswerten Einflusses in Europa nutzen möchten. Auf absehbare Zeit wird auch die EU alle Hände voll zu tun haben, nicht zuletzt mit ihrer eigenen Erweiterung, so dass sie wohl nur wenige Ressourcen und wenig Zeit für andere Zwecke erübrigen können. Die größeren EU-Länder zögern momentan offensichtlich, die EU zu sehr in die Arbeiten der OSZE zu verstricken (was einzelne EU-Mitglieder nicht daran hindert, innerhalb der OSZE Initiativen zu starten und diese mit ihren EU-Partnern abzustimmen). So scheinen die drei Schwergewichte sich zurzeit damit zufrieden zu geben, die OSZE bei Bedarf als Vermittler auftreten zu lassen, ohne die politischen Wogen zu stark aufzuwühlen.

11. Die OSZE sieht sich somit einer doppelten Herausforderung gegenüber: Zum einen soll sie den politischen Dialog wiederbeleben und ihre normsetzende Tätigkeit wieder aufnehmen und zum anderen die Großmächte aus ihrer selbstaufgelegten Zögerlichkeit gegenüber den Aktivitäten der Organisation herausholen. Gelingt dies nicht, besteht die Gefahr, dass die OSZE als Akteur auf der internationalen Bühne marginalisiert wird. Sie würde dann nicht mehr als ernst zu nehmender politischer Bannerträger wahrgenommen. Ihre Möglichkeiten, maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklungen in und zwischen den Teilnehmerstaaten auszuüben, wären vielmehr gering und würden im Laufe der Zeit auch ohne weiteres Zutun weiter abnehmen. In dem besonderen Bereich der Konfliktbewältigung würde die OSZE dann auf eine bloße Serviceeinrichtung für die Opfer politischer "Verkehrsunfälle" reduziert.

Es gibt jedoch keine stichhaltigen Gründe, warum ein solch düsteres Szenario Wirklichkeit werden sollte. 1975 gab es nicht viele, die daran glaubten, dass

die KSZE im Laufe weniger Jahre damit beginnen würde, entscheidenden Einfluss auf die europäischen Entwicklungen zu nehmen und dass sie sogar zu einer entscheidenden Größe in den politischen Entwicklungen werden würde, die zu den Umwälzungen der späten achtziger und frühen neunziger Jahre führten. Die heutige OSZE verfügt über eine viel größere und solidere politische und organisatorische Basis als die KSZE, als sie noch in den Kinderschuhen steckte. Wenn also in den obigen Ausführungen die tatsächlichen und möglichen Probleme der OSZE richtig erkannt wurden, ist es an den Teilnehmerstaaten, sich an die Arbeit zu machen und die Probleme zu reduzieren und sie schließlich aus der Welt zu schaffen. Dänemark ist jedenfalls bereit, sich an Bemühungen zu beteiligen, die darauf gerichtet sind, die Arbeit der OSZE wieder auf den richtigen Weg zurückzuführen.

12. Bevor ich mich der Frage zuwende, welche Schritte hierbei sinnvoll wären, möchte ich einen Blick auf eine Reformidee werfen, die ich nicht als nützlich erachte. Ich meine die Vorschläge, den Status der OSZE durch Annahme eines völkerrechtlichen Vertrages oder einer Art Verfassung von einem politischen in einen rechtlichen abzuändern. Ich sehe keine Notwendigkeit für solch ein Vorgehen. Die OSZE funktioniert auch ohne Verfassung ausgezeichnet. Die Institutionen haben bisher geschmeidig und effizient funktioniert, wie man es eigentlich auch erwarten konnte. Man konnte sich auf den Umfang der politischen Verpflichtungen einigen und diese wurden von den Teilnehmerstaaten so weit erfüllt, wie man es realistischweise erhoffen konnte. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, dass deren Umgestaltung in rechtlich verbindliche Verpflichtungen die Situation in dieser Hinsicht verbessern würde. Diskussionen auf der Basis juristischer Texte würden wahrscheinlich im Gegenteil wohl zu Haarspaltereien führen und damit Prozeduren lediglich verkomplizieren ohne irgendeinen substantiellen Zugewinn zu bedeuten. Als kleinen Vorgeschmack sollte man sich nur einmal die alpträumerhafte Erfahrung vorzustellen versuchen, die es bedeuten würde, einen Verhandlungsprozess zwischen und einen Ratifizierungsprozess in den 55 Staaten zu durchlaufen.

13. Ich kehre nun zu der wahren Herausforderung der heutigen OSZE zurück. Die Bemühungen, das gegenwärtig zurückhaltende Auftreten der Großmächte gegenüber der Organisation zu überwinden, werden logischerweise mit Bemühungen einhergehen, den politischen Dialog wieder einzuführen. Erstens würde durch die Wiederbelebung eines umfassenden politischen Dialogs, z.B. im Rahmen einer regelmäßigen allgemeinen Debatte, ein internes Arbeitsverfahren eingerichtet, das aller Wahrscheinlichkeit nach recht produktiv wäre. Zweitens würde er auch den Einfluss der OSZE nach außen stärken, indem ein Interesse an ihren normativen und exekutiven Tätigkeiten geschaffen würde, so dass die Organisation in der Lage wäre, ihren berechtigten Platz in der internationalen Gesellschaft wieder einzunehmen.

Man wird bei dem Vorhaben, die Großmächte zu einer Veränderung ihrer derzeitigen Position zu bewegen, wohl einige Geduld aufbringen müssen,

aber selbst ein bescheidener anfänglicher Impuls wäre sicher hilfreich. Dieser könnte den Weg für eine schrittweise und - warum nicht - beschleunigte vollständige Wiederherstellung des Engagements dieser Mächte in der Arbeit der OSZE bereiten. Russland scheint sich schon, wenn auch sehr langsam, von seiner unverbindlichen Haltung zu lösen. Anzeichen einer aktiveren und offeneren Mitarbeit Russlands in der täglichen Arbeit der OSZE wären ein hilfreiches Beiwerk in NATO- und EU-internen Diskussionen, die darauf abzielen, zögerliche westliche Mächte umzustimmen und zu reaktivieren.

Zur Unterstützung eines erneuerten Engagements der Großmächte kann auch angeführt werden, dass die OSZE etwas zu bieten hat, was keine andere internationale Organisation bieten kann. Sie ist deshalb auch für größere Länder, die bei der Vorbereitung einer Aktion auf internationalem Terrain bereits zwischen verschiedenen Möglichkeiten wählen können, ein zusätzliches Instrument der internationalen Politik.

Die NATO hat seit 1949 die grundlegenden Sicherheitsbedürfnisse ihrer Mitglieder bedient und wird auch weiterhin eine sehr wichtige Einflussgröße in der europäischen Sicherheitsstruktur bleiben. Ursprünglich als EG zu dem Zweck gegründet, zu verhindern, dass in unserem Teil Europas jemals wieder Krieg ausbricht, hat die EU im Laufe von vier Jahrzehnten eine einzigartige Zusammenarbeit unter ihren Mitgliedern entwickelt, die zu deren und der in ihnen lebenden Bürgerinnen und Bürger Wohl gedeiht.

Jedoch können weder die NATO noch die EU an die Stelle der OSZE treten. Es kann zum einen nur noch einmal wiederholt werden, dass die OSZE alle europäischen Länder, unsere engen Verwandten USA und Kanada und die ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien und im Kaukasus einschließt. Zum anderen war die KSZE als ihre Vorläuferin zu einem besonderen Zweck errichtet worden, und zwar zuallererst, um die bedauerlichen politischen und menschlichen Konsequenzen der unnatürlichen Teilung Europas zu lindern und die Möglichkeit zu erhalten, diese Teilung zu beenden.

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete einen gewaltigen Schritt nach vorn, da diese Teilung und ihre Symptome sich in Wohlgefallen auflösten. Aber die Geschichte hielt nicht etwa im Jahre 1990 an und es haben sich neue Probleme auf die europäische Tagesordnung gedrängt. Die OSZE ist dazu da, dabei zu helfen, das zu bewahren und weiterzuentwickeln, was bisher von einem ungeteilten Europa erreicht wurde, indem sie den Ausbruch von Konflikten verhütet oder ihre friedliche Beilegung unterstützt und indem sie Demokratie und Menschenrechte fördert. Die europäischen Länder haben sich im Laufe der Geschichte nicht immer solchen Werten verschrieben, und dies ist ein weiterer Grund dafür, die OSZE als ein Vehikel für deren Verwirklichung zu erhalten. Bedenkt man, dass Europa mehr als einmal der Nährboden für Kriege war, die auch viele Länder außerhalb unseres Kontinents überrollt haben, wird dies zweifelsohne auch außerhalb der OSZE Anerkennung finden.

14. Ich nehme an, dass es niemanden wirklich überrascht, dass die Argumente für den Erhalt der OSZE und für die Nutzung ihrer Möglichkeiten in vollem Umfang wie eh und je Gültigkeit besitzen. Ich glaube, dass wir Zeugen dessen sein werden, wie die OSZE in den kommenden Jahren nicht nur ihre Arbeit fortsetzen wird, sondern an Bedeutung und Einfluss zunehmen und wachsen und gedeihen wird. Rückschläge sind bei jedem menschlichen Unterfangen unvermeidlich. Im Falle der OSZE können sie überwunden werden, wenn die Teilnehmerstaaten ihren Blick auf das letztendliche Ziel gerichtet halten: ein ungeteiltes Europa, mit sich selbst in Frieden, der Demokratie, den Menschenrechten und einer umfassenden Zusammenarbeit aller OSZE-Staaten verpflichtet und offen gegenüber der übrigen Welt.