

Die USA, Russland und die OSZE - Europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert

Wo steht die OSZE heute?

Das zweite Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs aller OSZE-Teilnehmerstaaten liegt über ein Jahrzehnt zurück. Mit der Unterzeichnung der „Charta von Paris für ein neues Europa“ bekräftigten die OSZE-Teilnehmerstaaten ihr Bekenntnis zu den Prinzipien der OSZE und begannen mit dem auch heute noch nicht abgeschlossenen Prozess der Institutionalisierung der OSZE. In den vergangenen zehn Jahren vollzog sich die vollständige Umwandlung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in eine heute in jeder Hinsicht echte internationale Organisation.

Die Debatten der neunziger Jahre über die Form und die Funktion der OSZE gehören in gewisser Hinsicht der Vergangenheit an. Das soll keineswegs heißen, dass unter allen 55 Teilnehmerstaaten der OSZE nun vollständige Einigkeit über den Charakter der OSZE und ihre Rolle in der europäischen Sicherheit herrscht. Zwischen den Teilnehmerstaaten gibt es vielmehr erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Die Art der Debatten hat sich jedoch deutlich verändert. Die Vereinigten Staaten beharrten stets auf der Vorrangstellung der NATO in der europäischen Sicherheitslandschaft. Ebenso hartnäckig hatte die Russische Föderation in den neunziger Jahren versucht, die Erweiterung der NATO aufzuhalten, und stattdessen - mit nur sehr geringer Unterstützung von Seiten anderer Länder - immer wieder gefordert, die OSZE zur übergeordneten Sicherheitsorganisation für Europa zu machen. Andere Staaten, die in der OSZE ebenfalls den Kern eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems sahen, schlossen sich Russland an. Aber obwohl es im Laufe der Zeit zu einigen Kompromissen gekommen ist - dazu gehört z.B. die Umbenennung der KSZE in OSZE auf dem Budapester Gipfel von 1994, die teilweise als Geste gegenüber Russlands Wunsch nach einer zentraleren Rolle für die OSZE in der europäischen Sicherheit zu verstehen ist -, haben die USA doch den Kampf um die Vorrangstellung der NATO für sich entschieden und es geschafft, dass die OSZE eine Funktion behielt, die man bestenfalls als Unterstützerrolle bezeichnen kann.

Man muss vermutlich auch fairerweise feststellen, dass sich die Position der Vereinigten Staaten bislang ohne irgendeine der negativen Folgen für die Sicherheit, die OSZE-Verfechter und Gegner der NATO-Erweiterung befürchtet hatten, behauptet hat. So scheinen z.B. die jüngsten Ereignisse trotz der Befürchtungen, die erste Runde der NATO-Erweiterung um Ungarn, Polen und die Tschechische Republik würde Russland isolieren und seine Beziehungen zu dem westlichen Bündnis belasten, nahe zu legen, dass diese Be-

fürchtungen sich zumindest kurz- bis mittelfristig nicht bewahrheiten werden. Das soll nicht heißen, dass die NATO-Erweiterung richtig war und ist; diese Debatte gehört allerdings nicht hierher.

In den Diskussionen geht es heute nicht darum - und darum sollte es auch gar nicht gehen -, wie sich die OSZE in die gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur einfügt. Heute ist es stattdessen an der Zeit, sich die zutreffendere Frage zu stellen, was die OSZE eigentlich ist. Zwar sind einige OSZE-Verfechter noch immer von ihrer Unterstützerrolle enttäuscht; andere beginnen nun jedoch langsam die große Vielfalt innovativer Instrumente, die die OSZE auf den Gebieten Demokratisierung, Konfliktverhütung und Konfliktnach-sorge entwickelt hat, zu schätzen. Durch Versuch und Irrtum, nach Höhen und Tiefen und nach guten, fruchtbaren, alle Themen und alle Teilnehmer einschließenden Debatten verfügt die OSZE nunmehr über ein Budget von beinahe 200 Millionen US-Dollar und ein reichhaltiges Repertoire an Instrumenten. Die große Vielfalt und geographische Reichweite ihrer Aktivitäten sind beeindruckend. Ohne sich von Anfang an auf irgend etwas festzulegen, hat die OSZE in zentralen Fragen der europäischen Sicherheit nach dem Kalten Krieg manchmal die Führung übernommen, manchmal nur reagiert; immer aber war sie - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß - mit ihnen befasst.

Viele Instrumente zu besitzen bedeutet natürlich nicht automatisch, effektiv zu sein. So verweisen viele Kritiker der OSZE auf einen umständlichen Entscheidungsprozess, mangelnde organisatorische Verantwortlichkeit, schlecht ausgebildete Feldmissionen sowie fehlende militärische Kapazitäten als Indiz dafür, dass die Organisation vor Ort nur wenig bewirken kann. Beobachter bemerken, dass man das Kosovo und Tschetschenien, zwei Gebiete die mitten im OSZE-Sicherheitsraum liegen, wohl kaum als gelungene Modelle für Konfliktverhütung und die Aussöhnung zwischen verfeindeten Volksgruppen bezeichnen kann. Die Leistungsfähigkeit der OSZE zu messen ist wichtig, aber auch extrem schwierig. Die internationale Forschung z.B. am United States Institute of Peace (USIP) in Washington, D.C., oder am Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) in Hamburg spielt eine wichtige Rolle bei der Darstellung der Geschichte der OSZE und bei ihrer Beurteilung. Die Auswertungen sind von großer Bedeutung für eine umfassende Bewertung der OSZE. An dieser Stelle und für unsere Zwecke soll die Feststellung reichen, dass es ihren Aussichten, auch weiterhin eine entscheidende Rolle in Eurasien zu spielen, nur dienlich ist, wenn der Organisation international mehr Aufmerksamkeit zuteil wird und mehr Wissenschaftler und Praktiker sie analysieren und bewerten. Das ist insbesondere in den Vereinigten Staaten von Bedeutung, wo das Wissen von der OSZE und die ihr entgegengebrachte Aufmerksamkeit minimal sind.

Das, was die OSZE heute ist, ist nicht das Ergebnis eines „*grand design*“; aber gerade das macht sie so interessant. Von 1975 bis 1990 war sie die Antwort auf den Kalten Krieg, ein etwas sperriges Instrument für den Dialog und für Verhandlungen selbst in den düstersten Tagen der Spaltung zwischen Ost und West. Ihre weitere Entwicklung von 1990 bis zur Gegenwart erfolgte größtenteils als Reaktion auf das *Ende des Kalten Krieges* und die *Balkan-kriege*. Was ersteres anbelangt, füllte sie ein Vakuum in zahlreichen Bereichen der menschlichen Dimension von Sicherheit, darunter Medienfreiheit, freie und faire Wahlen und Sprachenrechte, um nur einige zu nennen. In dieser Hinsicht hat die OSZE die Transformation der ehemaligen Sowjetunion erleichtert. Was die Balkankriege anbelangt, hat sich die OSZE auf bestimmte Aspekte der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt spezialisiert, zu denen so komplizierte und heikle Fragen wie die Wiedereingliederung von Flüchtlingen, die Errichtung von Wahlsystemen und die Ausbildung der lokalen Polizei zählen. Dass ihr dabei die Rolle eines Unterstützers zufiel, hat verhindert, dass sie zur führenden internationalen Organisation im Nachkriegs-Kosovo wurde. War sie vor den Luftangriffen der NATO noch die wichtigste internationale Organisation vor Ort, so erforderte allein der Umfang des Wiederaufbaus die Aufsicht der Vereinten Nationen über die Anstrengungen der Staatengemeinschaft im Kosovo. Der Auftritt der Vereinten Nationen als führende Organisation im Nachkriegs-Kosovo unterstrich die begrenzte Rolle, die die OSZE spielen kann.

Trotz ernst gemeinter Warnungen vor einer Erweiterung der NATO und der von Russland mehrfach geäußerten Hoffnung, die OSZE könne irgendwie zu *der* wahren umfassenden Sicherheitsorganisation für Europa werden, werden sich diese Träume der OSZE-Verfechter sicherlich nicht so bald verwirklichen lassen. Russland hat zwar einige Male gegen die NATO und auch gegen die Rolle, die die OSZE in Russland selbst und in seiner Einflussphäre wahrnimmt, protestiert; es scheint diese Tatsache dennoch akzeptiert zu haben. Die von russischer Seite aufgestellte Behauptung, die OSZE sei die einzige Organisation, die Europa in Einheit und Freiheit tragen und erhalten könne, ist seltener zu hören. Nichtsdestoweniger gibt es Spannungen, und von Seiten Russlands schleichen sich immer wieder kritische Töne in die Debatte ein. Das folgende Zitat ist dafür ein gutes Beispiel: „Heutzutage hat die OSZE weder mit Zusammenarbeit (an deren Stelle ein unverhohlenen Diktat getreten ist), geschweige denn mit Sicherheit zu tun, da allein die Anwesenheit der OSZE in einem Land eine Vorwarnung auf den damit einhergehenden teilweisen oder vollständigen Souveränitätsverlust ist. Es gibt sogar schon eine gängige Redensart, die besagt: erst die OSZE, dann die NATO (oder noch genauer: die USA).“¹

1 Nezavisimaja Gazeta vom 15. Februar 2002, zitiert nach: OSCE Newsletter 3/2002, S. 16 (eigene Übersetzung).

Russlands neuer Pragmatismus in seinen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten lässt sich an vier Punkten aufzeigen. *Erstens* ist es nach dem 11. September zu einer sehr umfangreichen amerikanisch-russischen Zusammenarbeit gekommen. Der derzeitige US-Botschafter bei der OSZE, Stephan Minikes, und der Botschafter der Vereinigten Staaten in der Russischen Föderation, Alexander Vershbow, äußerten sich dazu wie folgt: „Als die NATO nach dem 11. September erstmals in ihrer Geschichte den Verteidigungsfall ausrief, reagierte die Russische Föderation so, wie wir es von einem Verbündeten erwartet hätten.“² Von wichtiger logistischer Unterstützung über die Erlaubnis, US-Truppen in Zentralasien und im Kaukasus zu stationieren, bis hin zu allgemeiner rhetorischer und moralischer Unterstützung - der 11. September hat eindrucksvoll illustriert, dass die Vereinigten Staaten bei der Bewältigung einiger der gefährlichsten Sicherheitsprobleme der Welt noch immer auf die Zusammenarbeit mit Russland angewiesen sind. Diese Erkenntnis war für die Vereinigten Staaten ebenso wichtig wie für Russland und hat dazu beigetragen, die nach wie vor unentbehrlichen bilateralen Beziehungen zu festigen.

Zweitens ist Russland zwar nach wie vor nicht eben erfreut über den am 13. Dezember 2001 bekannt gegebenen Beschluss der Vereinigten Staaten, sich aus dem ABM-Vertrag zurückzuziehen, um stattdessen die nationale Raketenabwehr (*National Missile Defense*, NMD) weiterzuentwickeln; die jüngsten Reaktionen aus Russland sind jedoch verhalten. Noch vor zehn Jahren hätte kaum jemand eine derartige Reaktion auf einen Schritt vorhergesagt, der damals als ein Akt wahrgenommen worden wäre, der den amerikanisch-russischen Beziehungen irreparablen Schaden zugefügt hätte. Hatte Präsident Wladimir Putin noch vor einiger Zeit damit gedroht, Russland werde aus mehreren Rüstungskontrollverträgen mit den Vereinigten Staaten aussteigen, so ist die vor kurzem erfolgte Unterzeichnung eines neuen Abrüstungsvertrags für strategische Waffen ein deutliches Indiz dafür, dass der Rückzug der USA keine ernsthafte Gegenreaktion hervorrufen wird. Celeste Wallander fasst dies treffend zusammen: „Die russische Regierung setzt darauf, dass sie in einer Welt ohne ABM-Vertrag weniger zu verlieren hat, als sie von Vereinigten Staaten, die zur Zusammenarbeit bereit sind, gewinnen kann.“³

Drittens haben sich die USA und Russland am 24. Mai 2002 darauf geeinigt, die beiderseitigen Nuklearwaffenarsenale um fast zwei Drittel zu reduzieren - und das, obwohl Russland lange Zeit Einwände dagegen erhoben hatte, dass lediglich die aktiven Sprengköpfe gezählt werden, worauf die USA wiederum bestanden hatten. Aber wie schon in so vielen Verhandlungen zwischen den beiden Ländern setzte sich die US-amerikanische Position wieder einmal

2 Alexander Vershbow/Stephan Minikes, Russia and OSCE: Enhancing Security Cooperation to Russia's South, in: Kommersant vom 3. April 2002, sowie auf der Website der Mission der Vereinigten Staaten bei der OSZE, <http://www.usosce.rpo.at/archive/2002/04/3op-ed.htm> (eigene Übersetzung).

3 Celeste Wallander, Russia's Strategic Priorities, in: Arms Control Today, Januar/Februar 2002, S. 4 (eigene Übersetzung).

durch. Der Vertrag war jedenfalls ein deutlicher Hinweis darauf, dass Meinungsverschiedenheiten über strategische Waffen Fortschritten in den amerikanisch-russischen Beziehungen nicht länger im Weg stehen würden. Befürworter der nuklearen Abrüstung kritisieren zwar, dass der Vertrag nicht die Vernichtung der abgebauten Sprengköpfe verlangt und außerdem einen Zeitraum von zehn Jahren für die vollständige Implementierung der Vereinbarungen vorsieht; dennoch ist er wahrscheinlich besser als gar kein Vertrag. Die bilateralen nuklearen Beziehungen zwischen den beiden Nationen treten zugunsten drängenderer Probleme in den Hintergrund. US-Außenminister Colin Powell fasste dies - in Anspielung auf einen erst kürzlich beigelegten Streit um ein russisches Importverbot für amerikanisches Geflügel - vielleicht am besten mit den Worten zusammen: „Das Hin und Her von Hähnchen zwischen unseren Ländern sorgt mich mehr als das von Raketen. Und das ist auch gut so.“

Viertens konkretisierte die NATO am 14. Mai 2002 frühere Versuche, Russland stärker einzubinden, durch die Ankündigung der Einrichtung des Russland-NATO-Rates, eines weiteren Instruments zur Vertiefung der Zusammenarbeit in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Rüstungskontrolle und internationale Krisenbewältigung. In den letzten zehn Jahren waren zahlreiche NATO-Institutionen (Partnerschaft für den Frieden, Nordatlantischer Kooperationsrat, Ständiger Gemeinsamer NATO-Russland-Rat, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat) geschaffen worden, denen es allesamt nicht gelang, Russlands Verlangen danach, als gleichberechtigte Macht in Europa anerkannt zu werden, zu erfüllen. Ob dieser jüngste Schritt tatsächlich mehr bringen wird als die vorhergegangenen halbherzigen Versuche, Russland dadurch zu besänftigen, dass man besondere Mechanismen für seine Mitwirkung in der NATO schafft, wird sich erst noch zeigen. Das neue Abkommen, von Großbritanniens Außenminister Jack Straw als die „Beerdigung des Kalten Krieges“ verkündet, scheint jedoch Russland die gleichberechtigte Teilnahme an Diskussionen und Aktionen zumindest bei einer begrenzten Auswahl bestimmter Themen mit den 19 NATO-Mitgliedstaaten anzubieten. Die NATO-Mitgliedstaaten behalten dabei die Kontrolle über Beschlüsse in Bezug auf den Einsatz von Streitkräften oder die Mitgliedschaft in der Allianz. Russland wird also nach wie vor bestenfalls der Junior-Partner in dem zunehmend an Bedeutung gewinnenden Bündnis sein. Zur Hervorhebung Russlands veränderter Denkweise und seines pragmatischeren Herangehens an die NATO fällt der russische Widerstand gegen die NATO-Erweiterung - sogar um die baltischen Staaten - verhaltener aus, als man vor nur wenigen Jahren vorhergesagt hätte.

Das alles folgt einem offensichtlichen Muster: In allen Sicherheitsfragen, in denen es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vereinigten Staaten und Russland kommt, gibt Russland den USA in wichtigen, die internationale Sicherheit betreffenden Punkten nach. Die Entwicklung der OSZE ist dafür ein besonders aussagekräftiges Beispiel. Die Organisation reflektiert weitaus

stärker die amerikanischen Vorstellungen von dem, was sie sein sollte, als die russische Vision einer OSZE. Das gilt nicht nur für die Rolle, die die OSZE generell im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur spielt, sondern auch für das Wesen und die Form der Organisation.

Zwar habe ich weiter oben von einem neuen russischen Pragmatismus gesprochen; Russlands Nachgiebigkeit spiegelt jedoch auch ein erhebliches Machtgefälle zwischen den USA und Russland wider. Der Pragmatismus erweckt in Kombination mit der Schwäche Russlands zumindest den Anschein kooperativerer Beziehungen zwischen den beiden ehemaligen Gegnern. Man könnte sich auch ein ganz anderes Szenario vorstellen, in dem Russlands Schwäche, gepaart mit einer weniger pragmatischen Außenpolitik, innerhalb der russischen außenpolitischen Elite zu einer Unnachgiebigkeit geführt hätte, die die oben erwähnten bedeutenden Verträge verhindert hätte. Auch wenn es Befürchtungen und auch Belege dafür gibt, dass die russische außenpolitische Elite sich von der öffentlichen Meinung über diese Annäherung an die Vereinigten Staaten abhebt, so stimmt es auch, dass das Thema Außenpolitik für die Mehrheit der russischen Bevölkerung heutzutage nicht gerade von besonders herausragender Bedeutung ist.

Natürlich gibt es trotz allem, was ich als neuen russischen Pragmatismus beschrieben habe, noch zahlreiche Streitpunkte zwischen den Vereinigten Staaten und Russland. Und viele davon betreffen Gebiete, auf denen die OSZE eine einzigartige Rolle spielt. Präsident Putins Unterstützung für den autokratischen Präsidenten von Belarus, Alexander Lukaschenko, ist bei vielen Beobachtern im Westen nicht gern gesehen und Russland isoliert sich mit der Verteidigung Lukaschenkos innerhalb der OSZE, wo es der OSZE-Mission in Belarus erfolgreich die Hände binden konnte, fortlaufend selbst. Auch hat es Russland noch immer nicht geschafft, seiner OSZE-Verpflichtung, seine 2.600 Soldaten aus Moldau abzuziehen, nachzukommen. Auch in Georgien unterhält Russland Tausende Soldaten und hat den russischen Militärstützpunkt in Gudauta auf abchasischem Gebiet noch immer nicht geschlossen.

Das Beispiel Tschetschenien

Die größten Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und Russland betrafen Tschetschenien. Tschetschenien ist daher ein gutes Beispiel für die Art der Konflikte, die in der OSZE aufgetreten sind und die es auch heute noch gibt. Die Meinungsverschiedenheiten haben sich nach den Terroranschlägen auf die Vereinigten Staaten ein wenig zerstreut. Russlands Kooperation hat zu Vermutungen geführt, die Vereinigten Staaten könnten sich dazu verleiten lassen, dem nach wie vor anhaltenden Konflikt in Tschetschenien gegenüber eine unkritischere Haltung einzunehmen, bei Verletzungen von OSZE-Normen und -Prinzipien durch Russland ein Auge zudrücken und

vielleicht einräumen, Russlands nationale Interessen rechtfertigten sein Vorgehen gegen „tschetschenische Terroristen“.

Die OSZE beschäftigt sich seit langem mit Tschetschenien und hat schmerzliche Erfahrungen gemacht. Im April 1995 stimmte der Ständige Rat der OSZE der Einrichtung einer OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien zu. Die OSZE übernahm eine wichtige Rolle in Fragen, mit denen sie sich traditionell befasst. Sie unterstützte die Vermittlung von Waffenstillständen zwischen den kriegführenden Parteien und die Organisation der Präsidentschaftswahlen in Tschetschenien im Jahre 1997. Als einzige internationale Organisation, die sich seinerzeit in Tschetschenien aufhielt, übernahm die OSZE Aufgaben, für die sie über beachtliche Expertise und Erfahrung verfügte, insbesondere im Bereich Menschenrechte, bei der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt und beim Wiederaufbau der tschetschenischen Wirtschaft. Im Dezember 1998 war die OSZE-Unterstützungsgruppe jedoch aufgrund der Sicherheitslage vor Ort gezwungen, sich aus Tschetschenien zurückzuziehen und nach Moskau auszuweichen. Russland hatte zu der Unterstüztungsgruppe stets ein gespanntes Verhältnis. Im September 1999 erhob es z.B. heftigen Widerspruch, als die Unterstüztungsgruppe an Tschetschenen begangene Menschenrechtsverletzungen dokumentierte und die Unterlagen an alle OSZE-Delegationen in Wien sandte.⁴

Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999 war Russlands Militäraktion in Tschetschenien das beherrschende Thema. Der damalige russische Präsident Boris Jelzin äußerte dazu auf dem Gipfeltreffen: „Sie haben nicht das Recht, Russland wegen Tschetschenien zu kritisieren. Wir setzen uns gegen eine Welle von Terrorakten, die über Moskau und andere Städte und Dörfer unseres Landes hereingebrochen ist, zur Wehr. 1.580 Menschen - friedliche Bürger - hatten bereits unter ihr zu leiden.“ Zwar wurde das Mandat der Unterstüztungsgruppe in Istanbul bestätigt; Russland bestand jedoch ebenso darauf, dass die OSZE die territoriale Integrität Russlands bekräftigt und den Terrorismus verurteilt.

Ende des Jahres 2000 kam es wegen Tschetschenien erneut zu Spannungen innerhalb der OSZE, als sich der russische Außenminister Igor Iwanow Druck von Seiten der OSZE widersetzte. Iwanow erhob Einspruch gegen den Entwurf einer Erklärung, die eine Untersuchung mutmaßlicher Verbrechen an tschetschenischen Zivilisten forderte und auf dem Ministerratstreffen in Wien verabschiedet werden sollte. Es war das erste Mal seit dem Zusammenbruch des Kommunismus, das Russland gegen eine Erklärung der OSZE ein Veto einlegte. Weitere ernste Spannungen traten auf, als die damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Österreichs Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, Russlands Aktionen in Tschetschenien in einer offiziellen Erklärung kritisierte. Die russische OSZE-Delegation verurteilte dieses Vorgehen scharf mit dem Hinweis, dass es sich um eine Verletzung des Konsensprinzips der

4 Vgl. Diederik Lohmann, The international community fails to monitor Chechnya abuses, in: Helsinki Monitor 3/2000, S. 73-82.

OSZE handle. Dies wiederum veranlasste die Delegation, die OSZE dazu aufzufordern, die Arbeitsweise der OSZE überhaupt sowie das Recht und die Möglichkeit des bzw. der Amtierenden Vorsitzenden, im Namen der gesamten Organisation Erklärungen abzugeben, zu überdenken. Die USA unterstützten die Amtierende Vorsitzende. Vieles an der Rhetorik in diesem Konflikt erinnerte an Erklärungen der Sowjets in der KSZE in den siebziger und achtziger Jahren, in denen sie sich darüber beklagten, dass die Konferenz im Bereich der Menschenrechte mit zweierlei Maß messe und ausschließlich vermeintliche Menschenrechtsverletzungen in der sowjetischen Einfluss-sphäre kritisiere, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen im Westen jedoch ignoriere. Darüber hinaus veranlasste die Kritik der OSZE an Russlands Vorgehen in Tschetschenien Russland dazu, die Themen Nordirland, Korsika und Zypern im Ständigen Rat der OSZE zur Sprache zu bringen.

Die Blockade wurde im Zuge des neuen Geistes der Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und Russlands erst durchbrochen, als der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahr 2001, Rumäniens Außenminister Mircea Geoană, die offizielle Eröffnung des Büros der Unterstützungsgruppe in Snamenskoje im Norden Tschetscheniens unter der Leitung des rumänischen Botschafters Alexandru Cornea (seit Februar 2002 unter der Leitung des finnischen Botschafters Jorma Inki) bekannt gab. Aber selbst dieser Durchbruch verlief nicht ohne Kontroversen, da einige westliche Staaten sich darüber beklagten, dass die Übereinkunft die Finanzierung einer 25 Mann starken Schutztruppe des russischen Justizministeriums vorsah. Einige Beobachter stellten daraufhin in Frage, dass die Unterstützungsgruppe in der Erfüllung ihres OSZE-Mandats wirklich unabhängig sei.

Natürlich gewann die Tatsache, dass die OSZE sich bis nach Zentralasien erstreckt, nach dem 11. September im Vergleich zu vorher erheblich an Bedeutung. Die zentralasiatischen Staaten hatten schon seit langem Probleme mit islamischem Terrorismus und den Taliban. Aber es geht hierbei noch um mehr. Der 11. September machte deutlich, dass Stabilität in den zentralasiatischen Staaten für die Vereinigten Staaten von größter Bedeutung ist; das erneute Engagement der USA in der Region liegt also auf der Hand. Einige Beobachter haben jedoch das Gefühl, dass die Vereinigten Staaten aufgrund dieses neuen Engagements darüber hinwegsehen könnten, dass wichtige Menschenrechtsprinzipien der OSZE in der Region nur mangelhaft eingehalten werden. Es wurden Befürchtungen laut, der 11. September könne dazu führen, dass die internationale Unterstützung für Menschenrechte, Demokratie, Medienfreiheit und andere wichtige OSZE-Prinzipien nachlässt.⁵ Russland gab in diesem Kontext seiner Sorge über die Schließung der OSZE-Missionen in Lettland und Estland Ausdruck und drängt darauf, dass sich andere Institutionen der OSZE wie z.B. der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten weiterhin mit Fragen der Minderheitenrechte in den baltischen

5 Diese Ansicht vertritt z.B. Arie Bloed, *The OSCE and the war against terror*, in: *Helsinki Monitor* 4/2001, S. 313-317, S. 315.

Staaten befassen. Damit hing im Übrigen auch Russlands Zögern bei der Verabschiedung des OSZE-Haushalts für das Jahr 2002 zusammen.

Die Diskrepanz zwischen Ressourcen und Realität

Während die OSZE einerseits an Profil gewonnen hat und ihre Aufgaben immer anspruchsvoller und komplexer geworden sind, fehlen ihr andererseits oftmals die Ressourcen, die sie benötigt, um der immer umfangreicheren Rolle, die ihr bei der Konfliktverhütung zugeordnet ist, gerecht werden zu können. Die Vereinigten Staaten haben sich einer Stärkung der OSZE häufig widersetzt - z.T. aufgrund ihrer NATO- und NATO-Erweiterungs-Manie, z.T. aber auch, weil die OSZE das von Russland bevorzugte Forum zur Befassung mit europäischen Problemen ist. Es ist daher eine besondere Ironie, dass der ehemalige stellvertretende US-Außenminister Richard Holbrooke, der sich gegen alle Versuche, die OSZE zu stärken, gestäubt hatte, sowohl in Bosnien als auch im Kosovo Übereinkünfte ausarbeitete, die die Rolle und die Aufgaben der OSZE erheblich ausweiteten. Die Vereinigten Staaten haben stets darauf bestanden, das OSZE-Sekretariat in Wien so klein wie möglich zu halten, und stattdessen auf die Einrichtung von Langzeitmissionen gesetzt. Manche Beobachter behaupten, dies sei für die USA die beste Möglichkeit, die OSZE unter Kontrolle zu halten, da eine internationale Organisation mit 55 Mitgliedern, die nach dem Prinzip der Einstimmigkeit verfährt, überhaupt nur schwer zu steuern sei, auch für eine Supermacht wie die Vereinigten Staaten. Stattdessen stellten sie in vielen Fällen ehemalige Angehörige des amerikanischen Auswärtigen Dienstes als Leiter der größten OSZE-Feldmissionen ab, um so wichtige OSZE-Missionen kontrollieren zu können. Gemessen an den Vereinten Nationen und der NATO ist die OSZE noch immer eine kleine Organisation, die manchmal hart kämpfen muss, um mit der größeren Rolle, die man ihr in Europa zugeordnet hat, Schritt halten zu können. Das war z.B. der Fall, als die ganze Welt im Herbst 1998 erleichtert aufatmete, als es hieß, der US-Sondergesandte Richard Holbrooke habe ein Abkommen mit dem damaligen jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milošević erzwungen, das die anhaltende Gewalt im Kosovo beenden könnte. Das Abkommen war offensichtlich aufgrund einer Kombination aus der Androhung militärischer Aktionen seitens der NATO und dem Einsatz der OSZE zur Überwachung der Übereinkunft zustande gekommen. Als mächtigstes Militärbündnis der Welt verfügte die NATO natürlich über die Mittel und das Know-how, um den Serben empfindlichen Schaden zufügen zu können. Abzuwarten blieb dagegen, ob die OSZE das Abkommen wirklich würde überwachen können, d.h., ob es ihr gelingen würde, rechtzeitig und erfolgreich eine aus 2.000 Beobachtern bestehende Überwachungsmission zu entsenden. Nach den Worten des damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des polnischen Außenministers Bronislaw Geremek, war es die anspruchsvollste

Mission in der 23-jährigen Geschichte der Organisation. Als Richard Holbrooke in einem Interview gefragt wurde, wo die 2.000 Leute denn herkommen sollten, antwortete er: „Jeder, der dabei sein will, sollte seine Bewerbungsunterlagen nach Wien schicken.“ Tatsächlich erreichte die OSZE-Verifizierungsmission im Kosovo nie ihre volle Stärke.

Es war in der Tat der Kampf der OSZE darum, dieses Mandat zu erfüllen, der die Organisation dazu veranlasste, darüber nachzudenken, wie sie in Zukunft schneller Personal mobilisieren könnte, um die ihr zugedachten Aufgaben bewältigen zu können. Auf dem Istanbuler Gipfel wurde eine Initiative der Vereinigten Staaten angenommen, so genannte schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) aufzustellen. Bei REACT handelt es sich quasi um eine Datenbank, die die Namen von Experten enthält, die theoretisch darauf vorbereitet sind, kurzfristig in Missionen vor Ort entsandt zu werden. Man hofft, dass die neu eingerichtete Einsatzzentrale bei der Entsendung und Schulung von Mitarbeitern für Einsätze vor Ort ebenfalls hilfreich ist. Die OSZE wird dadurch vermutlich noch immer nicht in die Lage versetzt, in demselben Maße Frieden herbeizuführen, wie die NATO in der Lage ist, Krieg zu führen - und daher stellt sich noch immer die Frage, warum die Großmächte so viel besser dafür gerüstet sind Kriege zu führen, als Frieden zu erzwingen.

Die Zukunft

Viele Fragen bleiben offen, während die OSZE weiter wächst und sich dabei selbst prüft. Fragen, die die Rolle des Generalsekretärs im Verhältnis zum Amtierenden Vorsitzenden betreffen, und Fragen, wie die Verantwortlichkeit der OSZE-Missionen vor Ort (auf die beinahe 85 Prozent des OSZE-Haushalts entfallen) gegenüber dem Sekretariat erhöht und wie der Entscheidungsprozess in der OSZE effizienter gemacht werden kann, gilt es nach wie vor zu untersuchen. Wie bereits weiter vorn in diesem Beitrag erwähnt, bin ich davon überzeugt, dass die grundsätzlicheren Fragen wie die nach der Rolle der OSZE in der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur hingegen nicht mehr so relevant sind wie sie es vor zehn oder vielleicht noch vor fünf Jahren waren. Die Erweiterung von NATO und EU geht voran und schafft den institutionellen Rahmen für gesamteuropäische Sicherheit, von dem einige meinten, er solle der OSZE vorbehalten bleiben. Realisten und selbst die größten Idealisten streiten darüber heute nicht mehr.

1975 oder auch 1990 hätten nur wenige voraussagen können, wie die OSZE im Frühjahr 2002 aussehen würde. Zweifellos liegen vor ihr noch viele schwierige Aufgaben. So hat die OSZE z.B. am 16. März 2001 eine neue Mission in der Bundesrepublik Jugoslawien eröffnet. Man muss vermutlich auch fairerweise eingestehen, dass kaum jemand vorhersagen kann, wie die OSZE in zehn Jahren aussehen wird. Gerade diese Flexibilität ist ihre größte

Stärke und sie wird es auch bleiben, wann immer zukünftig Fragen der Sicherheit in Europa auftauchen. Die OSZE wird aller Wahrscheinlichkeit nach bleiben, was sie ist: eine wichtige, vielseitige und umfassende Sicherheitsorganisation mit einem gesamteuropäischen Teilnehmerkreis, eng verbunden mit Fragen der Demokratisierung, der Menschenrechte und der militärischen Sicherheit. Die Vereinigten Staaten werden der größte Garant für Frieden in Europa bleiben, und sie werden dabei nach wie vor ihr Vertrauen in das expandierende und sich ausweitende NATO-Bündnis setzen.