

Vorwort

Zwei Themen bestimmen seit dem letzten Jahr das OSZE-Geschehen. An erster Stelle stehen die Anschläge in New York und Washington, die auch die Organe der OSZE beansprucht und andere Probleme zurückgedrängt oder untergeordnet haben. Zwar wurde Terrorismus bereits in der Schlussakte von Helsinki von 1975 angesprochen und danach auch auf den Folgekonferenzen der KSZE als Bedrohung von Sicherheit stets genannt. Doch seit dem Herbst 2001 ist er zum beherrschenden Thema geworden.¹

Der Ständige Rat, das Warschauer Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, der Ministerrat von Bukarest, das Prager Wirtschaftsforum und die Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung in Berlin haben sich nachdrücklich mit der Terrorismusbekämpfung befasst. Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus wurde beschlossen. Es gab eine Reihe von Sondertreffen wie die Konferenz von Bischek „Über die Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien“, auf der ein eigenes Aktionsprogramm verabschiedet wurde. Auf Initiative des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE fand in Lissabon ein Treffen der Generalsekretäre der wichtigsten internationalen Organisationen statt, um die Strategien der Antiterrorismus-Programme zu koordinieren. Die OSZE schuf die Funktion des Beauftragten für Angelegenheiten der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und eine Antiterrorismus-Einheit im Sekretariat.

Vor allem Vertreter der USA forderten von den Teilnehmerstaaten der OSZE vehement Maßnahmen gegen mutmaßliche Terroristen oder verdächtige Personengruppen und Strukturen. Zuweilen, so z.B. auf dem Wirtschaftsforum, erreichten dieser Anspruch und die daran geknüpften Erwartungen ein Ausmaß, das Verantwortliche bei anderen Gelegenheiten dazu veranlasste daran zu erinnern, dass die OSZE Sicherheit immer noch untrennbar mit der Bewahrung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbinde.² Der Direktor des BDIMR, Gérard Stoudmann, und die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Mary Robinson, erklärten vor OSZE-Gremien, dass sie in einigen Teilnehmerstaaten auch bereits Tendenzen und Erscheinungen beobachteten, bislang noch anerkannte Menschenrechtsprinzipien unter Berufung auf Antiterrorismus-Kampagnen zu vernachlässigen oder gar aufzuheben.³

1 Vgl. auch die Beiträge von Kirsten Biering und Ekaterina Stepanova im vorliegenden Band, S. 31-39 und S. 63-76.

2 Vgl. dazu Stepanova, a.a.O. (Anm. 1), S. 64.

3 Vgl. Gérard Stoudmann, Striking a fair balance: protecting human rights in the fight against terrorism, in: OSCE Newsletter 4/2002, S. 1-2; Update from the Office of Democratic Institutions and Human Rights, Annual OSCE human rights conference held in Warsaw, in: OSCE Newsletter 9/2001, S. 16-17; Mary Robinson: "War on terror is rolling back human rights", in: OSCE Newsletter 7-8/2002, S. 5-6.

Ob und gegebenenfalls wie die neue sicherheitspolitische Strategie der USA auch die OSZE berühren wird, ist noch weniger vorhersehbar als ihre Auswirkungen auf die NATO. Die erklärte Subordination des Multilateralismus unter das amerikanische nationale Interesse könnte eine bisher ohnehin schon auf die menschliche Dimension reduzierte OSZE-Politik der USA weiter relativieren. So z.B. wenn - nicht nur zentralasiatische - Teilnehmerstaaten sich ihr Entgegenkommen gegenüber den geostrategischen Wünschen der USA mit einer großzügigen Bewertung ihrer Art der Terrorismusbekämpfung oder der lässigen Einhaltung von OSZE-Prinzipien vergelten ließen.

Das Verlangen nach einer starken Antiterrorismus-Politik hat - und das ist die zweite herausragende Entwicklung der vergangenen zwölf Monate - die latente, bislang schlummernde oder punktuell einseitige Debatte über eine Reform der OSZE neu und schon mit sichtbaren Folgen belebt. Zunächst habe sich die Terrorismus-Thematik „als integrativer Faktor für die OSZE als Organisation erwiesen“,⁴ wird festgestellt. Dann ist offensichtlich, was auch OSZE-Funktionäre bestätigen, dass die Organisation mit Erfolg versucht hat, die dramatisch gewordene Terrorismus-Problematik als eigenes Arbeitsfeld zu besetzen. Es ging auch und wieder einmal darum, einen komparativen Vorteil im Verhältnis zu anderen europäischen Institutionen zu behaupten und auszubauen. Ein solches Streben hat angesichts der besonderen Schwierigkeiten und Bedürfnisse mancher OSZE-Teilnehmerstaaten und der vorhandenen Kompetenz und Legitimation bestimmter Organisationen allerdings seine Grenzen.⁵

Das herkömmliche Verständnis von der OSZE ist fraglich geworden, wie auch das der anderen großen europäischen Organisationen, vor allem der NATO und der Europäischen Union. Letztere stehen vordergründig durch ihre Erweiterung in der Zukunft vor Identitätsproblemen, mit denen auf ihre Weise auch die OSZE konfrontiert ist. In Brüssel macht das denunziatorische Wort von der „OSZE-isierung“ der NATO die Runde. In Wien geht es um nicht weniger als die „Revitalisierung der OSZE“, eine neue „politische Grundlage“ oder die „OSZE des 21. Jahrhunderts“, nach denen explizit einer der Beiträge im vorliegenden Band forscht.⁶ Sein Autor, *Reinhard Bettzuege*, bis Mitte 2002 deutscher Botschafter bei der OSZE, sieht bereits im Auftrag des Bukarester Ministerrats zur Ausarbeitung einer „Strategie (...) zur Abwendung dieser (terroristischen, K.T.) Bedrohungen (...) eine neue Wegbeschreibung, eine neue Positionierung“, ja eine „Weichenstellung, die das Gesicht und die Zukunft der OSZE wesentlich verändern könnte“. Er stützt seine Interpretation auf das vermutete vorausgegangene Einvernehmen über diesen Auftrag zwischen dem russischen und dem amerikanischen Präsidenten. Zweifellos will der Autor damit nicht ein fernes Echo der KSZE beschwören, als osteuropäische Dissidenten die KSZE auch als amerikanisch-russische Doppel-Hegemonie über den Kontinent sahen. Vielmehr sieht er in der Konvergenz der Interessen die Chance für die Einrichtung eines

4 Biering, a.a.O. (Anm. 1), S. 39

5 Vgl. ebenda, S. 38.

6 Vgl. den Beitrag von Reinhard Bettzuege im vorliegenden Band, S. 41-47, hier: S. 42-43.

„europäischen Sicherheitsforums“, das unter den Auspizien der OSZE und unter Einschluss von NATO und EU jährlich in Brüssel tagen soll.

Solche makropolitischen Vorhaben könnten das gesamte europäische Institutionengefüge und die darin wurzelnden vielfachen Interessen in Bewegung bringen. Doch schon jede mikropolitische und organisationsinterne Reform kann die Gewichte der Willensbildung und Entscheidungsfindung zwischen den „Eckpunkten“ einer weiteren Stärkung des Konsens erfordernden Ständigen Rates zu Lasten des Amtierenden Vorsitzenden einerseits und der flexiblen Reaktionsfähigkeit der Leitungsfunktionäre andererseits so verschieben, dass manche Teilnehmerstaaten ihre Vorstellung von der OSZE bereits verletzt sehen. *Victor-Yves Ghebali* und *Jutta Stefan-Bastl* weisen auf solche Wirkungen in ihren Beiträgen über die jüngst eingetretenen und versäumten Veränderungen der Struktur und der Politik der Organe hin,⁷ u.a. des Ständigen Rates, des Ministerrates, des Amtierenden Vorsitzenden, des Sekretariats und der Missionen.

Zwar standen Antiterrorismus-Maßnahmen und OSZE-Reform ganz oben auf den Tagesordnungen und beeinflussten die Behandlung anderer Fragen, die sich deswegen aber dennoch nicht verdrängen ließen und ihre eigene Aufmerksamkeit forderten, wie auch der vorliegende Band des OSZE-Jahrbuchs dokumentiert. Manche der betrachteten Situationen kennzeichnet das Dilemma von brutaler oder unverblümter Herausforderung einerseits und taktischer oder interessengeleiteter Hintansetzung der OSZE-Prinzipien andererseits. Das lassen die Beiträge von *Anara Tabyschalijewa*, *Irina Swjagelskaja*, *Rawschan M. Alimow* und *Hans-Georg Wieck* erkennen, die sich mit der Wirksamkeit des „islamischen Faktors“ in Russland, dem politischen Islam und der Transformationsproblematik in Zentralasien bzw. den Defiziten von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Belarus auseinandersetzen.

Südosteuropa erreichte vor allem durch neue Krisen und das Bemühen um politische und wirtschaftliche Stabilität mittels verschiedener Wahlen und des großformatigen Stabilitätspaktes immer wieder die allgemeine Öffentlichkeit. Eine Reihe von Beiträgen widmet sich den hiermit verbundenen besonderen Fragen u.a. im Kosovo, in Mazedonien und in Bosnien und Herzegowina sowie den bisherigen Ergebnissen und Perspektiven des Balkan-Stabilitätspaktes.

Reformbemühungen folgen entweder auf äußere Anstöße, wie gegenwärtig am Fall der OSZE zu beobachten ist, oder entstehen intern durch ein ungeduldiges Unbehagen über den Stillstand, das sich mit der Verwaltung des Erreichten nicht begnügt. Es kann also als Echo der Redaktion des Jahrbuches auf einen beklagten Stillstand der militärisch-politischen kooperativen Sicherheitspolitik verstanden werden, wenn sie zwei Autoren einlud, die Entwicklungen und Ergebnisse der „ersten Dimension“, der OSZE-Sicherheitspolitik, einmal zu bilanzieren. *Ernst-Otto Czempiel* und *Pál Dunay* kommen dabei für die jeweiligen Felder, Verifikation des KSE-Vertrags und der vertrauens- und sicherheitsbilden-

7 Vgl. die Beiträge von *Jutta Stefan-Bastl* und *Victor-Yves Ghebali* im vorliegenden Band, S. 377-386 und S. 367-375.

den Maßnahmen bzw. Vertrag über den Offenen Himmel, zu jeweils unterschiedlichen Bewertungen.

Der Wirkungsbereich der OSZE wird meist emphatisch mit der West-Ost-Ausdehnung von Vancouver bis Wladiwostok umschrieben. Unerwähnt bleibt dabei, dass ihr Bereich im Süden auch an den Irak grenzt, dem in diesen Tagen das mächtigste Mitglied der OSZE einen Krieg ankündigt. Es ist niemals überflüssig, an den „Dekalog“ der Helsinki-Schlussakte von 1975 zu erinnern. In deren zweitem Prinzip über die „Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt“ haben die Teilnehmerstaaten sogar die „Geltendmachung von Erwägungen“ als unzulässig erklärt, die einen Verstoß gegen dieses Prinzip rechtfertigten. Das war vorgestern, noch zu Zeiten der „alten KSZE“; gestern, also im letzten Jahrzehnt, entstand eine „neue OSZE“, ausgerüstet mit vielen Mitteln der Konfliktprävention und der Krisenbewältigung. Was die „zukünftige OSZE“ werden könnte, reflektieren die Beobachtungen kundiger Autoren der Vorgänge in Wien und an den Regierungssitzen. Zweifellos wird die Relevanz jener neuesten OSZE auch von den Ereignissen an der genannten Südgrenze des OSZE-Gebiets und ihren Folgen abhängen.

Im Auftrag der Redaktion danke ich gern allen Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge zu diesem Jahrbuch.