

## Vorwort

Vor zwei Jahren lautete die einleitende Frage an dieser Stelle „Steckt die OSZE in einer Krise?“ Verfolgt man die Diskussionen der letzten Monate – sowohl innerhalb der OSZE als auch in der Wissenschaft, der Politik und der interessierten Öffentlichkeit –, so stellt man fest, dass diese Frage offenbar von einer Mehrheit der Beobachter inzwischen mit „ja“ beantwortet wird. Es ist der Eindruck entstanden, dass die Krise von Dauer ist und dass es sich sogar um eine äußerst ernste Krise handelt.

Einige Indizien sprechen zunächst dafür: Mit der Erweiterung von EU und NATO dringen gewichtige – konkurrierende? – Akteure geographisch immer tiefer in ein Gebiet vor, in dem die OSZE bis vor kurzem die einzige für Sicherheit und Stabilität zuständige Organisation war – auch wenn Wien schon länger in erster Linie als „Sprungbrett“ nach Brüssel betrachtet wurde. EU und NATO werden künftig Länder angehören, in denen die OSZE bis vor kurzem noch Missionen unterhielt, was nicht recht ins Bild eines EU-Mitglieds passen will, nehmen EU-Staaten doch für sich in Anspruch, über ausreichend demokratische und rechtsstaatliche Mechanismen zur Konfliktregelung, beispielsweise zur Lösung von Minderheitenkonflikten, zu verfügen und nicht auf die Hilfe der OSZE und ihrer Institutionen, beispielweise also des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, angewiesen zu sein. Die EU hat darüber hinaus bereits mit der Übernahme von Aufgaben im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung begonnen und ist damit in Tätigkeitsfeldern aktiv, die bislang zum Kernaufgabenbereich der OSZE gehörten. Die Feldmissionen der OSZE, bislang hochgelobt wegen ihres aktiven und oftmals erfolgreichen Einsatzes z.B. in der Konfliktnachsorge – und damit wiederum der Konfliktprävention – und unangefochtener komparativer Vorteile der OSZE, werden von einer Reihe von Staaten zunehmend kritisiert oder gar für überflüssig gehalten: Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, Unausgewogenheit in der geographischen Verteilung, aber auch in der inhaltlichen Arbeit, die sich zu stark auf die menschliche Dimension konzentriert, lauten die Vorwürfe; OSZE-Missionen werden von manchen gar als „Stigma“ empfunden, das ihre Integration in den Westen behindert. Zu den Kritikern zählt auch die Russische Föderation, die – und das ist besonders gravierend – als einer der lange Zeit stärksten Unterstützer der Organisation neuerdings nicht nur abnehmendes Interesse an der Organisation zu erkennen gibt, sondern einer ihrer schärfsten Kritiker geworden ist und zu denjenigen Staaten zählt, die generell die Bedeutung der OSZE in Frage stellen. Und schließlich scheint der derzeit in Mode gekommene Unilateralismus, Hand in Hand mit einem Trend zu militärischen Problemlösungen, die

Grundlagen der OSZE, Multilateralismus und Konfliktbearbeitung mit nicht-militärischen Mitteln, auszuhöhlen.

Muss die Frage heute daher also nicht eigentlich lauten: „Hat die OSZE eine Zukunft?“ Wird sie angesichts der skizzierten Entwicklungen möglicherweise überflüssig? Werden ihre Aufgaben nach und nach von anderen Sicherheitsorganisationen übernommen?

Aber auch diese – auf den ersten Blick pessimistischere – Frage ist nicht neu, wie Adam Daniel Rotfeld in seinem Beitrag zum vorliegenden OSZE-Jahrbuch bemerkt. Und gerade das gibt Anlass zu Optimismus, denn: Die Frage nach der Zukunft der OSZE, die wir in diesem Jahr als Themenschwerpunkt in den Mittelpunkt des Bandes gestellt haben, wird heute – wie Rotfeld ebenfalls bemerkt – nicht mehr in erster Linie von den Kritikern, sondern vor allem von den Befürwortern der OSZE gestellt – und das verspricht fundierte, sachliche, ja kreative und im wahrsten Sinne des Wortes „zukunftsweisende“ Antworten.

Es scheint, dass die „großen“ Fragen der Vergangenheit – die Frage nach einer Verrechtlichung der Organisation, nach ihrer Überordnung über andere Sicherheitsorganisationen, die Frage nach Konkurrenz statt Kooperation und Koordination – heute zweitrangig oder gar geklärt sind: Eine Verrechtlichung wird es nicht geben; eine Hierarchisierung der Sicherheitsorganisationen zugunsten der OSZE wird mittlerweile ausgeschlossen, nicht nur infolge der Entwicklungen in der politischen Praxis, sondern auch explizit in der Europäischen Sicherheitscharta; Kooperation und Koordination mit anderen Organisationen, die für Sicherheit und Stabilität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte „zuständig“ sind, sind inzwischen selbstverständlich, so selbstverständlich, dass – neben den erwarteten und erhofften Synergieeffekten noch immer auftretende – „Konkurrenz und Doppelarbeit“, „Reibungsverluste und Mittelverschwendung“ mittlerweile als „natürliche“ Defizite, als eine „unvermeidbare Alltagserscheinung“ qualifiziert werden können – so Ingo Peters im vorliegenden Band. Zwar gilt es nach wie vor, Kooperation und Koordination zu verbessern, dies scheint jedoch machbar und auch von allen Beteiligten gewollt, so dass das Problem der inter-institutionellen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen weitgehend als gelöst betrachtet werden kann.

Nicht zuletzt der 11. September 2001 hat die oftmals abstrakten, zeit- und kraftraubenden Debatten und Grundsatzdiskussionen um Verrechtlichung und Hierarchisierung, um „Repolitisierung“ und „Revitalisierung“ abrupt beendet. In den Mittelpunkt sind Themen gerückt, die konkrete, akute, drängende Probleme zum Gegenstand haben und entschlossenes Handeln erfordern – gemeinsames Handeln.

Zu fragen ist also nicht, ob die OSZE eine Zukunft hat, sondern vielmehr, wie diese Zukunft aussieht: Welches sind ihre zukünftigen konkreten Aufgaben? Wie können sie in der Praxis bewältigt werden? Welche Kompetenzen und Fähigkeiten sind dafür notwendig? In welchen Bereichen soll sich die

OSZE engagieren? Soll sie ihre Tätigkeit inhaltlich stärker konzentrieren oder weiter diversifizieren, stärker einengen oder ausweiten? Soll oder muss sie sich geographisch auf bestimmte Länder und Regionen beschränken oder behält sie ihre gesamteuropäische Orientierung? Und unverändert wichtig: Wie gestaltet sich die Arbeitsteilung bei der Bewältigung der „neuen Bedrohungen für die Sicherheit“ und der „Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen in der Praxis?

Der vorliegende Band spiegelt das umfangreiche Spektrum traditioneller, neu übernommener und denkbarer zukünftiger Aufgaben und Tätigkeitsbereiche der OSZE wider. Neben und in enger Verbindung mit den klassischen Aufgaben der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, der Demokratisierung und der Förderung der Menschenrechte sowie des Aufbaus kooperativer Sicherheit gehört dazu heute auch und vor allem die Beteiligung an der Terrorismusbekämpfung; dieser wiederum dient u.a. die Übernahme von Aufgaben bei der Grenzüberwachung, dem Grenzmanagement und bei der Sicherung von Grenzen. Die Frage nach dem Beitrag der OSZE zur Reform des Sicherheitssektors wird ebenso behandelt wie ihr zunehmendes Engagement im Umweltbereich zum Schutz lebensnotwendiger Naturressourcen und somit zur Verhütung von Umweltkonflikten sowie ihr engagiertes Eintreten für die Freiheit der Medien und den Schutz unbequemer Journalisten. Ebenso neu wie notwendig sind die Beschäftigung mit dem Islam als integralem Bestandteil der Kulturen im Raum „von Vancouver bis Wladiwostok“ sowie nicht zuletzt die Auseinandersetzung mit transnationaler organisierter Kriminalität bzw. mit den Verflechtungen des organisierten Verbrechens mit akuten oder „eingefrorenen“ Konflikten, die diese in einem ganz neuen Licht erscheinen lassen.

Angesichts der Bedrohungen und Gefahren, der zu bearbeitenden Themen und der Vielfalt der Aufgaben wird Europa es sich nicht leisten können, auf einen solch erfahrenen Akteur wie die OSZE zu verzichten, dessen Tätigkeitsschwerpunkte inzwischen vorwiegend im operativen Bereich, in der Arbeit vor Ort angesiedelt sind. Das macht die Erfahrungen der Organisation umso wertvoller, auch wenn gerade dies zuweilen als „Nischentätigkeit“ und die OSZE als „Nischenakteur“ qualifiziert – und damit m.E. auch abgewertet – werden.

Die OSZE ist nach wie vor die umfassendste Sicherheitsorganisation der nördlichen Hemisphäre – und wird dies auch auf lange Sicht bleiben, auch wenn die Zahl derjenigen Staaten, die keiner anderen (westlichen) Organisation angehören, geschrumpft ist und in den nächsten Jahren noch weiter abnehmen wird. Die OSZE bleibt auch die Organisation mit dem umfassendsten Sicherheitskonzept, das nicht nur die politisch-militärische, sondern eben auch die ökonomisch-ökologische und die menschliche Dimension einschließt. Die Erkenntnis, dass allein dieses Konzept den modernen Anforderungen gerecht wird, hat sich im letzten Jahrzehnt bereits infolge der so unerwartet ausgebrochenen Konflikte neuen Typs und der ebenso – zumindest

in diesem Ausmaß – unerwartet aufgetretenen neuen Bedrohungen durchgesetzt – freilich ebenso wie die Erkenntnis, dass nicht eine Organisation allein die anstehenden Aufgaben bewältigen können.

Für die OSZE heißt das, den eingeschlagenen Weg konsequent weiter zu verfolgen und dabei durchaus neue Aufgaben in vielleicht noch ungewohnten Tätigkeitsfeldern zu übernehmen. Dabei gilt es wohl auch, eine neue Ausgewogenheit anzustreben, sowohl was die Gewichtung der Dimensionen als auch die geographische Verteilung der Aktivitäten angeht. Wenn dies auch meiner Meinung nach hinsichtlich der Inhalte der Tätigkeit nicht zu den vorrangigsten Aufgaben gehört – niemand wird die Relevanz des Einsatzes für die Achtung der Menschenrechte ernsthaft in Zweifel ziehen oder Unterschiede in der demokratischen und rechtsstaatlichen Praxis der Teilnehmerstaaten leugnen wollen –, so ist es doch zumindest mit Blick auf die Akzeptanz seitens eines großen und wichtigen Teils der OSZE-Teilnehmerstaaten – und wohl auch im Interesse größerer Gerechtigkeit und weniger Selbstgefälligkeit des anderen Teils der OSZE-Staaten – unumgänglich.

Richtig ist wohl, dass Krisen „in gewissem Sinne stete Begleiter der Entwicklung der KSZE und der OSZE“ waren, wie Wolfgang Zellner schreibt. Es zeigt sich aber auch, dass die Frage „Hat die OSZE eine Zukunft?“ angesichts der alten und neuen Herausforderungen und Probleme, vor denen Europa steht, mit „ja“ beantwortet werden kann und muss.

Die Autoren des vorliegenden Bandes tragen in außergewöhnlicher Bandbreite, mit viel Engagement und großer Kompetenz dazu bei, Antworten auf die Frage nach den neuen Aufgaben und den Möglichkeiten ihrer Bewältigung zu finden. Die Redaktion dankt allen Autorinnen und Autoren für ihre wertvollen Beiträge zu der – notwendigen – Diskussion über die Zukunft der OSZE.

Dieter S. Lutz, Begründer des OSZE-Jahrbuchs, Gründer des Zentrums für OSZE-Forschung/CORE und seit 1994 Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, ist im Januar 2003 im Alter von nur 53 Jahren plötzlich verstorben. Ihm haben wir diesen Band gewidmet.