

Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung"

Im Verlauf der zwanzigjährigen Geschichte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, jetzt umbenannt in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit, verhielten sich die Vereinigten Staaten gegenüber der Organisation vorwiegend konstruktiv und unterstützten sie, räumten ihr jedoch nie die höchste Priorität in ihrer Europapolitik ein.¹ Diese Haltung ist aber nicht auf die Vereinigten Staaten beschränkt. Andere wichtige Teilnehmerstaaten der KSZE verfahren ähnlich, ein Umstand, der zur heutigen relativen Schwäche der Organisation beigetragen hat.

Für mehrere aufeinanderfolgende US-Regierungen war die KSZE eine ferne, relativ ineffektive Organisation, deren Stärkung sie zu einer Konkurrenz für die NATO - Washingtons bevorzugten Garanten amerikanischen Einflusses in Europa - werden lassen könnte. Trotz dieses fortbestehenden Vorbehalts haben die Vereinigten Staaten einen wesentlichen Beitrag zu den drei wichtigsten Betätigungsfeldern der KSZE geleistet: Menschenrechte, militärische Sicherheit und Vertrauensbildung, Konfliktverhütung und Vermittlung. Auch wenn die amerikanische Führungsspitze und hohe Regierungsbeamte manchmal ihr Desinteresse an der KSZE bekundeten, haben fähige amerikanische Regierungsbeamte auf der operativen Ebene, wie James Goodby, John Maresca und John Kornblum das Potential der KSZE stets richtig eingeschätzt und eine Schlüsselrolle bei ihrem Aufbau gespielt. Ein weiterer Faktor, der zu Washingtons gelegentlich ambivalenter Politik gegenüber der KSZE beiträgt, ist die offenkundige, aber häufig übersehene Tatsache, daß die USA und Kanada keine europäischen Länder sind und daher den supranationalen europabezogenen Ansatz ablehnen, den einige europäische Mitgliedstaaten gelegentlich KSZE-Institutionen wie dem Vergleichs- und Schiedsgerichtshof zugrunde gelegt haben.

1 Abgesehen von der einleitenden Benutzung des Begriffs "OSZE" wird in diesem Beitrag der Name "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)" verwendet, außer wenn ausdrücklich auf Entwicklungen nach der Umbenennung in "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)" auf dem Budapest-Gipfel im Dezember 1994 Bezug genommen wird.

Die Anfangsphase

Als die KSZE sich 1975 in Form einer Serie locker organisierter fortgesetzter Ost-West-Diskussionen zu ausgewählten Themen etablierte, fiel es den Vereinigten Staaten schwer, die stillschweigende Ost-West-Übereinkunft zu akzeptieren, auf der sie basierte: Im Gegenzug zur westlichen Akzeptanz des territorialen Status quo in Osteuropa und der Legitimität osteuropäischer Regierungen gewährten sowjetische und andere Führer des Warschauer Paktes den westlichen Regierungen zunehmend das Privileg, sich zu Menschenrechtsfragen in Osteuropa auch kritisch zu äußern. Bezeichnenderweise war dieses Privileg zur Zeit der Moskauer Menschenrechtskonferenz im September/Oktober 1991, der letzten der Gorbatschow-Ära, zu einem anerkannten Recht geworden. Trotz der Fortschritte im Bereich der Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes, die diese Übereinkunft tatsächlich herbeiführte, fürchteten viele führende amerikanische Politiker anfangs jedoch, daß die Existenz der KSZE die Vorherrschaft der Sowjetunion über Osteuropa legitimieren würde. So reiste der damalige Präsident Gerald Ford nur widerwillig zum KSZE-Gründungsgipfeltreffen in Helsinki im August 1975, nachdem er das Wort "Entspannung" aus dem Vokabular der US-Administration als irreführend für den wahren Stand der Ost-West-Beziehungen verbannt hatte.

Obwohl sich die Vereinigten Staaten bei der Gründung der KSZE zurückgehalten hatten, beteiligten sie sich dann doch - als sie erst einmal bestand - mit zunehmender Begeisterung daran, die Organisation, in der sie die Ursache für die Verbesserung der persönlichen Freiheiten für Bürger der Warschauer Pakt-Staaten erkannten, voranzubringen. Gefördert von starken öffentlichen Interessengruppen und mit großer Unterstützung des Kongresses, drängten die Vereinigten Staaten bei KSZE-Gesprächen mit den Regierungen des Warschauer Paktes, und insbesondere mit der sowjetischen Regierung, kontinuierlich auf Fortschritte im Bereich der Menschenrechte. Im Mittelpunkt standen dabei die Öffnung der Grenzen für jüdische Emigranten und die Freilassung von politischen Gefangenen in der Sowjetunion, bis der letzte schließlich unter Gorbatschow entlassen wurde.

Die Gorbatschow-Ära

Michail Gorbatschows Ernennung zum Führer der Sowjetunion im Jahre 1985 brachte revolutionäre positive Veränderungen in der sowjetischen Politik mit sich. Nach anfänglicher Skepsis stellten sich die Vereinigten

Staaten in Verhandlungen über Sicherheitsfragen mit dem Warschauer Pakt an die Spitze der westlichen Länder. Die meisten der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die im Stockholmer Dokument von 1986 enthalten sind, waren ursprünglich in Washington entworfen worden. Washington übernahm 1990 auch die Führung bei den Verhandlungen über den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa und entwickelte wiederum die meisten der NATO-Verhandlungspositionen, die größtenteils schließlich auch Eingang in den Vertragstext fanden.

Obwohl diese wesentlichen Fortschritte westlicher Sicherheit unter der Ägide der KSZE erzielt wurden, blieb die Haltung Amerikas gegenüber der Organisation weiterhin ambivalent. Der Grund war diesmal, daß sich die KSZE, vorwiegend auf sowjetische Initiative hin, mit der Etablierung von vier ständigen Einrichtungen auf dem Pariser Gipfel im November 1990 in eine Phase der Institutionalisierung begab.² Aus Washingtons Sicht entwickelte sich die KSZE dadurch zu einer möglichen Konkurrenz für die NATO. Vorwiegend aus diesem Grund stellten sich die Vereinigten Staaten zu diesem Zeitpunkt jeglichen Schritten in Richtung einer Institutionalisierung der KSZE entgegen, verloren aber gegenüber der breiten Mehrheit der europäischen Teilnehmerstaaten, die den Wandel der KSZE zu einer permanenten Einrichtung befürworteten, zunehmend an Boden. Fast ein Jahr lang widersetzten sich die USA den notwendigen Verfahren zur Einberufung des KSZE-Ministerrates in dringlichen Situationen mit der Begründung, daß die NATO und nicht die KSZE für alle Sicherheitsfragen in Europa zuständig sei. Trotz des eindeutigen Bedarfs eines Exekutivorgans für die expandierende KSZE sträubten sich die USA gegen die Errichtung eines Generalsekretariats und bestanden dann darauf, die Befugnisse des Sekretariats zu begrenzen. Später stellten sie sich auch gegen die Schaffung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes der KSZE ebenso wie gegen den russischen Vorschlag, einen Exekutivausschuß oder Sicherheitsrat der KSZE einzurichten.

Bis zum Pariser Gipfel, ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer und nach langen, schwierigen Debatten zwischen State Department und Nationalem Sicherheitsrat, der zum Schutz der NATO kategorisch jede institutionelle Entwicklung der KSZE ablehnte, hatten die Vereinigten Staaten ihren völligen Widerstand gegen die Institutionalisierung der KSZE zumindest soweit abgemildert, daß sie bereit waren, wenigstens geringe Änderungen zu akzeptierten. Außenminister James Baker stellte in einer Rede in Berlin im Dezember 1990 fest, daß NATO und KSZE einander

2 Der Pariser Gipfel beschloß die Einrichtung regelmäßiger Treffen des Ministerrates sowie die Gründung des Ausschusses Hoher Beamter, eines Sekretariats, eines Büros für Freie Wahlen (jetzt: Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte), eines Konfliktverhütungszentrums und eines Kommunikationszentrums.

ergänzende, sich gegenseitig unterstützende Organisationen und keine Rivalen seien. Trotz dieser offiziell erklärten Haltung versuchten die USA weiterhin, die NATO vor der möglichen Konkurrenz zu schützen, indem sie den institutionellen Ausbau der KSZE bremsten. Das ähnelt der ambivalenten und oft negativen Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber der Westeuropäischen Union, die in Washington ebenfalls als potentieller Konkurrent der NATO angesehen wird.

Washington wird die NATO der KSZE vermutlich so lange vorziehen, wie die Möglichkeit zukünftiger ernsthafter Schwierigkeiten mit einem wiedererstarkten Rußland nicht ausgeschlossen werden kann. Die Vereinigten Staaten sind unter den europäischen Alliierten jedoch nicht die einzigen, die größeres Vertrauen in die NATO setzen als in die KSZE. Die meisten vertreten dieselbe Position. Für diejenigen, die die KSZE gern schneller auf ihr langfristiges Potential hin entwickeln möchten, ist das enttäuschend. Aber objektiv besehen, ist diese Präferenz der NATO weder irrational noch negativ. Solange es in Rußland keine tragfähige Demokratie gibt, die das Wiedererwachen eines russischen Imperialismus verhindert, besteht die Notwendigkeit einer umfassenden Sicherheitszusammenarbeit des Westens zum Schutz gegen diese Möglichkeit. Daher ist es nur vernünftig, wenn die westlichen Länder eine funktionierende NATO der deutlich schwächeren KSZE vorziehen.

Die nach-sowjetische Zeit

Nach der Auflösung der Sowjetunion versuchten die westlichen Staaten vermehrt, die KSZE als Integrationsinstrument zu nutzen, um westliche politische Werte nach Rußland, in seine Nachbarstaaten und die Staaten Osteuropas zu vermitteln. Die USA haben diese Bemühungen, die KSZE-Einrichtungen zu nutzen, um westliche Erfahrung mit Menschenrechten, freien Wahlen, Marktwirtschaft und ziviler Kontrolle des Militärs an den Osten weiterzugeben, ausdrücklich unterstützt.

Diese Zeit wurde bedauerlicherweise überschattet vom Ausbruch der Kämpfe in Kroatien und Bosnien, in mehreren Nachbarstaaten Rußlands und in jüngster Zeit in der russischen Republik Tschetschenien. Als Reaktion darauf drängten die USA die KSZE, ihre konfliktverhütenden Aktivitäten und die zunehmende Zahl ihrer langfristigen Vermittlungsmissionen zu verstärken. Sie unterstützten die KSZE nachdrücklich in ihrem Bemühen, eine Peacekeeping-Mission nach Berg-Karabach zu entsenden. Nach dem Angriff auf Grosny durch russische Truppen im Dezember 1994 förderten die USA ebenfalls die Bestrebungen, eine OSZE-Assistenzgruppe

in Tschetschenien einzurichten, um der Zivilbevölkerung beizustehen und um möglicherweise eine politische Schlichtung zu erzielen.

Washington unterstützte auch den Plan, sich mit Rußland über "Peacekeeping durch Drittländer" zu einigen. Das Ziel war hierbei, grundlegende Regelungen für die Beteiligung der KSZE an und ihre Kontrolle über Peacekeeping-Operation in den neuen Nachbarstaaten Rußlands - Moldawien, Georgien, Aserbeidschan und Tadschikistan zu vereinbaren. Rußland wird vermutlich weiterhin einen Großteil der Peacekeeping-Truppen für diese Operationen stellen, möglicherweise unterstützt durch Truppen anderer GUS-Staaten; die KSZE sollte dann jedoch die Maßnahmen offiziell leiten, deren Ziele mit Rußland abstimmen und eine Art Aufsicht über das Kommando der Peacekeeping-Operationen ausüben.

Diese KSZE-Projekte - Peacekeeping durch Dritte und das Berg-Karabach-Projekt - waren kreative Bemühungen, unter schwierigen Umständen Möglichkeiten des KSZE-Peacekeeping zu entwickeln. Aus russischer Sicht jedoch bedeutet sie eine Einmischung in Rußlands eigenen Einflußbereich, einen Eingriff, dessen politische Bedeutung mit der Kontrolle durch die Vereinten Nationen oder die Organisation der Amerikanischen Staaten über Peacekeeping-Operationen der USA in Washingtons "Hinterhof" in Mittelamerika gleichzusetzen wäre. (Washington hat gleichwohl zivile UN-Maßnahmen in El Salvador und Nicaragua sowie eine UN Peacekeeping-Operation in Haiti unterstützt.) Im Falle Tschetscheniens geht es sogar um die Einmischung der KSZE auf Rußlands eigenem Territorium. Angesichts dieser Hindernisse und ungeachtet der praktischen Ergebnisse bedeutet die Tatsache, daß die westlichen Mitglieder Rußland dazu bewegen konnten, eine OSZE-Assistenzgruppe in Tschetschenien zu akzeptieren, einen wichtigen konzeptionellen Fortschritt für die Organisation.

Das amerikanische Interesse an Menschenrechtsfragen ist mit dem Ende des Kalten Krieges nicht verschwunden. Schon im Sommer 1991 drängten sowohl Kongreßmitglieder als auch Nicht-Regierungsorganisationen auf die Schaffung von Kriegsverbrechertribunalen, die die Verantwortlichen für Kriegsverbrechen in Kroatien und Bosnien persönlich und individuell zur Rechenschaft ziehen. Auf KSZE-Treffen zu Menschenrechtsfragen traten US-Repräsentanten für das Konzept der individuellen Verantwortlichkeit ein und erhielten vom Ministerrat ein Mandat zur Einrichtung einer Expertengruppe, die ein internationales Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien empfahl. Nachdem dieser Vorschlag vom schwedischen Amtierenden Vorsitzenden des KSZE-Ministerrats bei der UN eingebracht worden war, waren die Vereinigten Staaten im Februar 1993 Hauptbefürworter der Initiative des UN-Sicherheitsrats zur Einrichtung eines Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien in

Den Haag, 1994 führten die Vereinigten Staaten mit freiwilligen Beiträgen in Höhe von zehn Millionen Dollar in Geld und Sachleistungen für die Anklage- und Ermittlungsgremien dieses Tribunals die KSZE-Mitglieder an.

Aber auch in dieser dritten Entwicklungsphase der KSZE spielte Washingtons Priorität für die NATO nach wie vor eine Rolle. Washington kopierte ohne zu zögern KSZE-Programme der zivilen Kontrolle des Militärs im Nordatlantischen Kooperationsrat und bei der Partnerschaft für den Frieden. Ständigen russischen Bemühungen, aus der KSZE eine stärkere gesamteuropäische Sicherheitsorganisation zu entwickeln, widersetzten sich die USA mit der Begründung, daß das eigentliche Ziel der vorgeschlagenen Maßnahmen die indirekte russische Dominanz über die NATO sei.

Washingtons Vorschlag, die KSZE von Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa umzubenennen, was auf dem Budapester Gipfel im Dezember 1994 beschlossen wurde, spiegelte nicht eine Entscheidung der Clinton-Regierung wider, ihre Politik zu revidieren und künftig die organisatorische Aufwertung der KSZE uneingeschränkt zu unterstützen. Diese Initiative entsprach vielmehr dem Bemühen Washingtons, den Russen eine NATO-Osterweiterung schmackhafter zu machen, indem es russischen Vorschlägen geringfügig entgegenkam, den Status der KSZE zu erhöhen. So stellten US-Kommentare auf dem Prager Treffen des Hohen Rates (März 1995) zu dem russischen Vorschlag, ein Modell für universelle und umfassende Sicherheit für Europa im 21. Jahrhundert auszuarbeiten, bezeichnenderweise klar, daß dadurch weder eingegangene Vertragsverpflichtungen in sicherheitsrelevanten Bereichen infrage gestellt werden" noch Hierarchien innerhalb der Sicherheitsorganisationen entstehen" dürften (US-Delegation im Prager Hohen Rat, 31. März 1995).

Diese Bemerkungen zeigen auch deutlich den Wunsch der Vereinigten Staaten, die künftige Arbeit der OSZE vor allem auf die Frage der Verletzung von Menschenrechten, auf ethnische und religiöse Spannungen sowie auf Konflikte zwischen nationaler Souveränität und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker zu richten. Ganz richtig betrachtet Washington diese Faktoren als Hauptursachen für die gegenwärtigen Konflikte in Europa und drängt die OSZE, sich weiterhin auf ihre Stärken, d.h. auf präventive Diplomatie, Streitschlichtung und Unterstützung von Minderheitenrechten, zu konzentrieren. Eindeutig möchte Washington lieber, daß die OSZE diese Arbeit fortsetzt, als daß sie institutionell expandiert. Washingtons "wohlwollende Vernachlässigung" der KSZE hält an. Die USA legten für den Budapester KSZE-Gipfel 1994 keine schriftlichen Verbesserungsvorschläge vor. Wie bei Gerald Ford fast zwanzig Jahre zu-

vor konnten die Beamten des State Departments Präsident Clinton nur mit äußerster Mühe dazu bewegen, überhaupt am Gipfel teilzunehmen. So blieb der Präsident nur acht Stunden in Budapest und konzentrierte sich - anstatt auf die KSZE - auf START I, auf den Beitritt der Ukraine zum Nichtverbreitungsvertrag (NPT) und darauf, die NATO-Erweiterung mit einem keineswegs überzeugten Boris Jelzin zu diskutieren. Washingtoner Beamte urteilen mit einiger Berechtigung, daß auf den KSZE-Gipfeln vorwiegend Prozeß- und Verfahrensfragen behandelt wurden, nicht aber substantielle Entscheidungen, was viele Regierungschefs vorziehen würden. Nichtsdestoweniger machte Washington auf dem Gipfel keinerlei Anstalten, das winzige Budget der KSZE von 29 Millionen Dollar zu erhöhen oder die kleine Belegschaft ständiger Mitarbeiter zu erweitern. In Washingtons umfangreicher Bürokratie werden KSZE-Angelegenheiten auch nur von einer kleinen Mannschaft bearbeitet, deren Angehörige oft noch für dringende Arbeiten zu Bosnien oder zu anderen Projekten abgezogen werden.

Weitere Grundfragen

Es ist wichtig, sich klarzumachen, daß die Defizite in der Haltung Washingtons gegenüber der KSZE - der Mangel an anhaltendem Interesse seitens der höheren Beamten, das kleine Budget, wenig Personal und die Ambivalenz in der Einstellung auch für andere große Mitgliedstaaten der KSZE charakteristisch sind, die nicht die Entschuldigung vorbringen können, kein europäisches Land zu sein.

Die EU-Länder sind sich darin einig, daß KSZE-Themen und Rüstungskontrolle in den Bereich der gemeinsamen EU-Außenpolitik gehören, allerdings hat die EU als solche noch keine eindeutig positive Linie gegenüber der KSZE entwickelt. Im Gegenteil: Viele Beamte der neuen EU-Mitgliedstaaten - Österreich, Finnland und Schweden - die in der Vergangenheit einen großen Teil der Motivationskraft für Fortschritte in der KSZE einbrachten, haben die Sorge geäußert, daß ihre aktiven Ansätze in der gemeinsamen Politik der EU gegenüber der KSZE untergehen. Deutschland ist das größte EU-Land, und die KSZE ist der ideale Verlängerungsarm seiner Außenpolitik. Von Anfang an aber verhielt sich Deutschland gegenüber der KSZE halbherzig, teilweise aufgrund politischer und persönlicher Spannungen zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl und dem langjährigen Außenminister Hans-Dietrich Genscher, einem standfesten KSZE-Anhänger. Außerdem liegen auch die deutschen Prioritäten klar bei der Erweiterung von EU und NATO, zu Ungunsten des Ausbaues der KSZE. Wie andere größere KSZE-Mitgliedstaaten hat

Deutschland offenbar den Schluß gezogen, daß EU und NATO im derzeitigen Stadium für seine eigene Sicherheit wichtiger sind als die KSZE. Frankreich zieht die EU und die Westeuropäische Union vor. Obwohl sie häufig auf die Notwendigkeit, die Autorität der KSZE zu erhöhen, hinweisen, ist schließlich auch die Unterstützung vieler der kleineren KSZE-Mitgliedstaaten eher unbeständig. Sie verweigern beharrlich die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit, derer die KSZE dringend bedarf.

Rußland hat wiederholt die weitreichendsten Vorschläge zum Ausbau der KSZE gemacht. Sowie jedoch offenkundig wurde, daß die Umsetzung ihrer Vorschläge den Einfluß der KSZE in Rußlands "nahe Ausland" erhöhen könnte, zuckte Rußland wieder zurück. Rußland war das erste Land, das das Thema aufbrachte, die KSZE solle seine Peacekeeping-Aktivitäten unterstützen. Dann lehnte es jedoch im KSZE-Dokumententwurf über "Peacekeeping durch Dritte" alle Hinweise auf Rußlands "Verpflichtungen", bei möglichen gemeinsamen Peacekeeping-Projekten mit der KSZE zusammenzuarbeiten, ab. Der Widerstand Rußlands gegen die Vorstellung, die Kontrolle über Peacekeeping-Aktivitäten mit der KSZE zu teilen, war so stark, daß das Projekt des "Peacekeeping durch Dritte" auf dem Budapester Gipfel 1994 fallengelassen wurde. Derzeit befürwortet Rußland lediglich eine freiwillige Zusammenarbeit mit der KSZE beim Peacekeeping, nicht aber verbindliche Vereinbarungen, die Rußlands Handlungsfreiheit einschränken könnten. In diesem Sinne hat Rußland auch den Plan für eine Peacekeeping-Operation unter Leitung der KSZE in Berg-Karabach blockiert. Falls sie zustandekäme, würde diese Operation einen wichtigen Durchbruch für KSZE-Peacekeeping bedeuten. Rußland bestand jedoch in der "Minsker Gruppe" (deren Aufgabe es ist, die Bedingungen für Peacekeeping in Berg-Karabach auszuarbeiten) darauf, daß die GUS und nicht die KSZE die Peacekeeping-Kräfte zur Verfügung stellt und auch die Leitung übernimmt.

Des weiteren verwarf wiederum Rußland, trotz seiner erklärten Unterstützung für den institutionellen Ausbau der KSZE, den deutsch-niederländischen Vorschlag, daß im Falle künftiger Konflikte in Europa zunächst die KSZE zuständig sein solle, bevor man sich an die UN wende; Rußland argumentierte dabei, daß mögliche Peacekeeping-Operationen der GUS Priorität vor den KSZE-Aktionen haben sollten. Rußlands "GUS zuerst" - Argumente gleichen dem der USA, daß eine Stärkung der KSZE nicht die NATO beeinträchtigen dürfe. Angesichts der westlichen Tendenz, sich mehr auf die NATO als auf die KSZE zu verlassen, ist es aus Moskauer Sicht verständlich, daß sich Rußland mehr auf seine eigenen Streitkräfte und auf die in seinem Einflußbereich liegende GUS als auf eine schwache und unterentwickelte KSZE verläßt.

Zu Beginn des dritten Jahrzehnts ihres Bestehens hat die KSZE das Potential, die wichtigste Sicherheitsorganisation in Europa zu werden. Dieses Potential aber wird wahrscheinlich für längere Zeit unrealisiert bleiben, wegen der gegensätzlichen Beweggründe ihrer hauptsächlichlichen Mitglieder und auch der meisten der kleineren Mitgliedstaaten. Das Hauptproblem ist, daß die wichtigste Aufgabe der OSZE - die Integration Rußlands in ein stabiles europäisches Sicherheitssystem - mit allen ihren Risiken und Schwierigkeiten eine zu große Aufgabe ist, als daß sie von der OSZE allein gelöst werden könnte; sie erfordert die Hilfe größerer Organisationen - die Europäische Union und die NATO - sowie durch bilaterale Beziehungen.

Für den Verfasser ist der reformbedürftigste Aspekt der OSZE die Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation, ein Prozeß der derzeit fast ausschließlich auf dem Konsensprinzip beruht. Um dieses Problem zu lösen, müßten die Befugnisse des Generalsekretärs erhöht werden, und es sollte ein kleines, effektives Entscheidungsorgan eingerichtet werden, das schwierige Entscheidungen schneller treffen kann - selbst die UNO verfährt, trotz umständlicher Prozeduren, nach dem Prinzip der Mehrheitsentscheidung. Die überzeugendste Variante möglicher Reformen findet sich in dem Vorschlag des Hamburger Institutes für Friedensforschung und Sicherheitspolitik für eine Europäische Sicherheitsgemeinschaft (von April 1993) wieder.³ Dieser Vorschlag teilt die Kompetenzen zwischen dem Generalsekretär der OSZE, einer entscheidungsfähigen Ständigen Kommission und einem Europäischen Sicherheitsrat, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind und der bei Entscheidungen das letzte Wort hat, auf.

Die Unbeweglichkeit der gegenwärtigen Positionen macht es jedoch unwahrscheinlich, daß diese Verbesserungen in Kürze umgesetzt werden. In der Zwischenzeit werden die wichtigsten OSZE-Entscheidungen wahrscheinlich von informellen, anonymen Gruppen getroffen, vergleichbar der Bonn-Gruppe aus den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, die jahrelang im Verborgenen viele der NATO-Entscheidungen zur Rüstungskontrolle und zur Politik gegenüber der Sowjetunion koordinierten. Für die OSZE ist der entsprechende Gegenpart die Bosnien-Kontaktgruppe, die Rußland, die USA, Deutschland, Großbritannien

3 Vgl. Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts. Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) als Garant von Sicherheit und Frieden. Eine Studie des IFSH, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 75/1993; Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Unsere Gemeinsame Zukunft - Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG), Baden-Baden 1994/95.

und Frankreich einschließt. Sie ist eine zweckmäßige Gruppe, deren Vertreter bei der OSZE in Wien akkreditiert sind und von Zeit zu Zeit auf informellen Treffen OSZE-Angelegenheiten erörtern.

US-amerikanische Behörden erkennen sehr wohl das künftige Potential der OSZE. Sofern sich die US-Politik gegenüber Europa nach den nächsten Präsidentschaftswahlen nicht radikal ändert, werden sie den allmählichen Aufbau der Organisation stillschweigend unterstützen, nicht zuletzt, um die russische Zustimmung für eine Fortsetzung des Programmes zur NATO-Osterweiterung zu erlangen. Die amerikanische Unterstützung der OSZE wird auch die kritische Auseinandersetzung mit dem russischen Entwurf für ein umfassendes Sicherheitssystem für Europa beinhalten. Mit der Zeit könnte dieses Projekt die Umriss eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems auf vertraglicher Basis hervorbringen, auf das viele in Europa gehofft haben.

Ein solches System kann jedoch erst zu jenem relativ fernen Zeitpunkt seine volle Wirkung entfalten, wenn in Rußland ein verlässliches demokratisches System gewährleistet ist und wenn die Sicherheitsprobleme Rußlands und seiner Nachbarstaaten unter ausreichender Kontrolle sind, damit Rußland akzeptieren kann, daß die OSZE, und nicht Rußland selbst oder die GUS, die Entscheidung über Peacekeeping in der Region trifft. Wenn diese Anforderungen erfüllt sind, wird es den Vereinigten Staaten und vielen anderen westlichen Ländern, die der NATO Priorität als Versicherung gegen mögliches russisches Fehlverhalten einräumen, dann möglich sein, entweder die Auflösung der NATO zu erwägen oder sie eindeutig der OSZE zu unterstellen. Bis dieser Punkt erreicht ist, vielleicht nach einigen Jahrzehnten, muß die OSZE wohl eine unauffällige Organisation bleiben, die im Verborgenen eine Menge nützlicher und wertvoller Aufgaben für die europäische Sicherheit ausführt und ebenso unbemerkt zu den Veränderungen in Rußland und anderen Teilen der früheren Sowjetunion beiträgt, die notwendig sind, bevor die OSZE endlich ihr volles Potential entfalten kann.