

Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen

Seit Beginn des Helsinki-Prozesses vor zwei Jahrzehnten ist die wirtschaftliche Dimension integraler Bestandteil der Aktivitäten der OSZE. Mit Sorge wurde stets auf die Gefahr einer wachsenden Kluft zwischen West und Ost, was Wirtschaftskraft und Wohlstand angeht, hingewiesen. Daß Sicherheit auch wirtschaftliche Komponenten einschließt, war immer unumstritten; die wirtschaftliche Dimension ist bis heute Teil des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE. Die Empfehlung, die OSZE solle einen politischen Impuls zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit geben, wurde auf verschiedenen OSZE-Treffen immer wieder eingebracht und spiegelt sich in zahlreichen Dokumenten wider; die Elemente wirtschaftlicher Sicherheit als Teile einer umfassenden Sicherheitsarchitektur wurden jedoch nicht so verknüpft, daß sie ein funktionstüchtiges System hervorgebracht hätten.

Korb II der *Schlußakte von Helsinki* forderte die Zusammenarbeit auf den Gebieten Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie und Umwelt. Die Fortschritte, die in diesem Bereich auf der *Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit* (März/April 1990) erzielt wurden, waren die bedeutendsten seit den Anfängen der KSZE im Jahre 1973. Die historischen Veränderungen in Europa spiegelten sich in der Übereinkunft wider, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der KSZE-Region künftig die freie Marktwirtschaft zugrunde zu legen. Die Länder, die sich nun in einem Transformationsprozeß befanden, erkannten, daß den Interessen ihrer Völker am besten mit einer Reform ihres politischen und wirtschaftlichen Systems gedient sei, für deren Durchführung die übrigen Teilnehmerstaaten ihre Unterstützung zusagten.

Der Transformationsprozeß hat in den letzten fünf Jahren große Fortschritte gemacht. Einige Länder weisen ein starkes Wirtschaftswachstum auf und zogen in den vergangenen Jahren eine große Zahl westlicher Investitionen an, allerdings nicht in dem Umfang, den man hätte erwarten können. In anderen Ländern verläuft die Umgestaltung erheblich langsamer, aber auch sie scheinen das Schlimmste hinter sich zu haben.

In den letzten Jahren mußten sich jedoch alle eingestehen, daß sowohl die Vielschichtigkeit des Reformprozesses und die ihm innewohnenden

1 Der Verfasser ist Wirtschaftlicher Berater des OSZE-Sekretariats in Wien. Die im vorliegenden Artikel geäußerten Ansichten sind die des Autors und spiegeln nicht notwendigerweise die des OSZE-Sekretariats wider.

Schwierigkeiten als auch seine Kosten vom Westen wie vom Osten unterschätzt worden waren. Müssen "wir alle" nun lernen, damit zu leben, oder sollten wir nicht vielmehr nach einer "gemeinsamen" Lösung suchen? Zwar wird einerseits der Einwand vorgebracht, es gebe keine "Sozialingenieure", die das soziale System eines Landes auf ein anderes übertragen könnten; außerdem unterscheiden sich die Methoden der Transformation von Land zu Land erheblich. Kritische Beobachter heben jedoch andererseits hervor, daß nicht nur die in der Übergangsphase befindlichen Volkswirtschaften von diesen Prozessen betroffen sind, sondern daß "alle", einschließlich der westlichen Staaten, einbezogen werden müssen. Es herrscht breiter Konsens darüber, daß an all diese Fragen mit einem spezifischen (bzw. nationalen) Ansatz in diesen Ländern heranzugehen ist. Die Frage ist also, wie die Erfahrungen unterschiedlicher Länder effizient von den jeweiligen einheimischen Experten genutzt werden können.

Vor diesem Hintergrund sollte der Beschluß von Helsinki 1992, dem Ausschuß Hoher Beamter zusätzlich die Funktion eines *Wirtschaftsforums* zu übertragen, den Dialog über den Übergang zur freien Marktwirtschaft und deren Entwicklung sowie über wirtschaftliche Zusammenarbeit anregen und darüber hinaus bereits laufende Aktivitäten innerhalb spezieller internationaler Organisationen fördern. Das Forum sollte hohe Beamte, Wirtschaftspolitiker, Parlamentarier sowie Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen und aus der privaten Wirtschaft in einem fruchtbaren Dialog über Kooperation und den Übergang zur Marktwirtschaft zusammenbringen. Auf der Budapester Überprüfungskonferenz wurde die Notwendigkeit unterstrichen, das Forum auf Ministerebene anzusiedeln und vermehrt Vertreter der privaten Wirtschaft sowie der Gewerkschaften in die nationalen Delegationen aufzunehmen. Ein besonders positiver Aspekt des ersten Treffens des Forums im Jahre 1993 war die Teilnahme einer Vielzahl internationaler Organisationen. Auf dem ersten Folgeseminar des Wirtschaftsforums zur Förderung kleiner und mittelständischer Betriebe, das 1994 in Bischkek stattfand, wurde vorgeschlagen, das Forum solle die Zusammenarbeit mit denjenigen internationalen Organisationen stärken, die einen Beitrag zur Entwicklung der Übergangswirtschaften leisten können. Das OSZE-Seminar zu Allgemeinen OSZE-Angelegenheiten in Taschkent, ebenfalls im Jahre 1994, empfahl die Wiederbelebung der ökonomisch-ökologischen Dimension. Die OSZE solle die Arbeit der Sonderorganisationen "anregen und harmonisieren", gleichzeitig müsse das Forum aufgewertet werden und an Bedeutung gewinnen.

Trotz der Teilnahme zahlreicher internationaler Organisationen auch am zweiten Treffen des Forums 1994 und obwohl als neues Element die Beteiligung von fünf Mittelmeeranrainerstaaten, die keine OSZE-Mitglieder sind, sowie von Experten aus der GUS eingeführt wurde, gelang es nicht,

die wichtigste Funktion des Forums aufrechtzuerhalten, nämlich eine Plattform für den Dialog zwischen den Entscheidungsträgern in den Regierungen sowie im öffentlichen und im privaten Sektor zu sein. Statt dessen wurde es zur Bühne für die Monologe einiger "Hauptdarsteller". Das zweite Folgeseminar des Wirtschaftsforums über Wirtschaft und Umwelt, 1994 in Tallin, wurde vor allem für Gespräche über praktische Schritte zur Verbesserung der Umweltsituation in der Region genutzt. Eine Reihe von Problemfeldern konnte aufgrund der Abwesenheit von Fachleuten aus einigen Teilnehmerstaaten sowie von Vertretern der Nicht-Regierungsorganisationen nicht in ganzer Breite thematisiert werden. Dazu gehörten wirksame wirtschaftliche Instrumente und Anreize für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere der Transfer sicherer und umweltverträglicher Technologien.

Der Budapester Gipfel diente der Überprüfung der eingegangenen Verpflichtungen und des Fortgangs der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der OSZE-Region seit Helsinki. Man erkannte, daß die Wiederbelebung der wirtschaftlichen Dimension mit einer Bestandsaufnahme der Entwicklungen und einer grundlegenden Bewertung der Verpflichtungen auf wirtschaftlichem Gebiet seit der Bonner Konferenz beginnen müsse. Zudem müsse das Wirtschaftsforum wirksamer gestaltet werden, um den neuen Herausforderungen begegnen zu können.

Viele Beobachter betrachten das dritte Treffen des Forums im Jahre 1995 als einen Schritt in diese Richtung. Fortschritte sehen sie vor allem in der Erweiterung der Diskussion um zusätzliche Problemfelder und in der Nutzung der Chance zum freien Meinungsaustausch in verschiedenen Fragen. Es gelang dem Forum allerdings nicht, eine Diskussion über die wirtschaftliche Dimension im weiteren Sinne aufrechtzuerhalten. Daher werden auch Stimmen laut, die eine Änderung des formellen Rahmens des Forums fordern, um die Teilnahme hochrangiger Beamter, Geschäftsleute und Wirtschaftsexperten für eine breite Diskussion zu nutzen. Auch müsse exakt formuliert werden, welche Erwartungen man an internationale Organisationen stelle. Einvernehmen herrscht darüber, daß der Erfolg des Forums von der aktiven Mitwirkung eines breiten Spektrums hochrangiger Vertreter aus Regierungen, internationalen Institutionen, dem Privatsektor, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Wissenschaft und Nicht-Regierungsorganisationen abhängt.

Unterschiedliche Ansätze werden derzeit zur Rolle der Wirtschaftsvertreter im Forum diskutiert. Der Meinung, sie sollten zur Darlegung ihrer Vorstellungen die bestehenden Mechanismen und Kanäle anderer internationaler Organisationen und Institutionen nutzen, steht die Hervorhebung ihrer prinzipiellen Mitwirkung im Forum gegenüber. Einigkeit herrscht darüber, daß die OSZE Überschneidungen mit der Arbeit ande-

rer Organisationen und Institutionen vermeiden muß und daß ihre Aufgabe im Bereich der wirtschaftlichen Dimension darin bestehe, die Interaktion zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu fördern.

Es wurde vielfach bekräftigt, daß wirtschaftliche Zusammenarbeit ein wesentliches Element der OSZE bleiben muß. Die Rolle, die die OSZE in der wirtschaftlichen Dimension spielen soll, ist jedoch umstritten. Beschränkt man seine Sicht von Europa auf die spezialisierten internationalen Organisationen und Institutionen oder "Clubs", scheint die OSZE relativ bedeutungslos zu sein. *Aber:* Selbst wenn die Zahl der Mitglieder dieser Organisationen oder "Clubs" rapide ansteigt, wird eine Reihe von Staaten im OSZE-Gebiet sowohl kurz- als auch langfristig außen vor bleiben - Staaten, deren Sicherheit weitgehend von wirtschaftlicher und sozialer Stabilität abhängt. Häufig wird die Ansicht vertreten, die OSZE spiele eine wichtige Rolle als Einrichtung, von der politische Impulse zur Förderung von Marktwirtschaft, sozialer Gerechtigkeit und der Verantwortung für die Umwelt ausgehen. Dem steht wiederum die Sichtweise gegenüber, es sei ebenso wichtig, konkrete Verpflichtungen einzugehen, um Marktwirtschaften zu entwickeln und um den Wirtschaften in der Übergangsphase zu helfen. Übereinstimmend wird jedoch angestrebt, Überschneidungen mit der Arbeit anderer Organisationen und Institutionen zu vermeiden.

Die Rolle der OSZE war im Bereich der wirtschaftlichen Dimension bislang im wesentlichen darauf beschränkt, geeignete politische Impulse auszusenden. Politische Impulse sollten jedoch - so eine häufig vertretene Ansicht - auch die Einführung bestimmter Standards, wie sie bereits Teil bestehender OSZE-Verfahren sind, einschließen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere das Konsensprinzip und das Prinzip der Verantwortlichkeit zu nennen. Umgekehrt wird wiederum gefordert, daß diese Prinzipien und Ansätze gleichermaßen und mit demselben Nachdruck in allen OSZE-Dimensionen angewendet werden sollen.

Auf dem zweiten Forum wurde noch einmal betont, daß Sicherheit im OSZE-Gebiet ebenso von der wirtschaftlichen Entwicklung der OSZE-Staaten wie von der Einhaltung der Menschenrechte abhängt. Es herrscht allgemeiner Konsens darüber, daß das umfassende Sicherheitskonzept als entscheidendes Identitätsmerkmal der OSZE nicht nur den inneren Zusammenhang der drei "Körbe" von Helsinki widerspiegelt, sondern auch deren Gleichrangigkeit hervorheben soll. Keines ihrer Ziele sei isoliert zu betrachten, sie münden vielmehr alle zusammen in ein gemeinsames Ziel: das Streben nach einem Leben in Freiheit, Sicherheit und Wohlstand.

Mit Blick auf die anderen Dimensionen der OSZE fällt das Urteil über die OSZE-Aktivitäten in den Bereichen des ersten und des dritten "Korbes" in der Regel stets mehr als zufriedenstellend aus. Dies trifft je-

doch nicht auf "Korb II" zu. Zu den traditionellen Bedrohungen treten nun neue hinzu. Bedrohungen wirtschaftlicher und sozialer Natur stehen dabei ganz oben auf der Liste. Eine Auflistung der Gefahren und Bedrohungen, gleich wie umfassend, ist jedoch nicht ausreichend. Die gegenwärtige Situation unterscheidet sich von Region zu Region erheblich: Sie reicht von offenen Konflikten verschiedenster Art bis hin zu größtmöglicher Stabilität. Übereinstimmung herrscht hinsichtlich der Beurteilung, daß Sicherheit eng mit positiven oder negativen wirtschaftlichen Faktoren verknüpft ist. Oft hört man daher, wirtschaftliche Entwicklung sei das beste Rezept zur Konfliktverhütung. Es wird jedoch auch betont, daß "absolute Demokratie" ein "Luxus" sei. Konsens findet die Einschätzung, daß die Kluft zwischen West und Ost größer werden und somit offenen Zusammenstößen zwischen Interessen- und ethnischen Gruppen Vorschub leisten könnte. Die Frage erhebt sich, welche Modelle diese Risikofaktoren neutralisieren können. Einige Experten unterstreichen die Bedeutung der Beobachtung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren als einen Schritt in Richtung eines "umfassenden Beobachtungssystems" im Rahmen der Konfliktverhütung. Andere sehen die Notwendigkeit, "wirtschaftliche vertrauensbildende Maßnahmen" oder eine Art "Verhaltenskodex" für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den OSZE-Staaten einzuführen. Wieder andere befürworten den Einsatz von Monitoring-Elementen als Frühwarnsystem für kritische soziale und wirtschaftliche Situationen im OSZE-Gebiet, die sich zu akuten Krisen auszuweiten drohen. Dies müsse auch für interne Konflikte, die Stabilität und Sicherheit bedrohen und entsprechende Maßnahmen erfordern, gelten.

Im vergangenen Jahr haben die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Staaten ihren Wunsch zum Ausdruck gebracht, die Zusammenarbeit insbesondere mit der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), der OECD, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), der Europäischen Investitionsbank (EIB) und anderen internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen zu vertiefen. Innerhalb der kurzen Zeitspanne seit Budapest wurden bereits vielfältige Versuche dazu unternommen. Von besonderer Bedeutung waren die Diskussionen über praktische Zusammenarbeit, insbesondere die Vorbereitung von Wirtschaftsseminaren. Die genannten Organisationen bestätigten ihrerseits die Notwendigkeit, die praktische Zusammenarbeit zu verbessern und einen täglichen Informationsaustausch einzuführen, um den äußerst wünschenswerten Zugang zu relevanten Informationen zu erleichtern. Sie boten an, ihre Erfahrungen bei entsprechender Nachfrage an die OSZE-Foren weiterzugeben und in ihre Aktivitäten einzubringen. Sie betonten, daß dies bereits in der Vergangenheit so gehandhabt wurde und auch in Zukunft möglich sei, wenn die OSZE von der Erfahrung anderer interna-

tionaler Organisationen auf entsprechenden Gebieten zu profitieren wünsche. Darüber hinaus sollte festgehalten werden, daß eine wirklich effiziente Ausübung der Rolle, die regionalen Abmachungen und internationalen Agenturen zugedacht ist, erheblich vom Grad der Zusammenarbeit und Koordination ihrer jeweiligen Aktivitäten abhängt, aber auch davon, daß Überschneidungen und doppelte Arbeit in den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen vermieden werden. Angesichts der gegebenen personellen und finanziellen Lage erweist sich dies um so mehr als Notwendigkeit.

Auf den Fluren der Wiener Hofburg machen Gerüchte die Runde, daß "Großmachtspiele" und eher "rhetorische" Ansätze in der Diskussion um die Zukunft der wirtschaftlichen Dimension die reale Arbeit überwiegen. Daran ist sicher etwas Wahres. Die Diskussionen in der OSZE als Forum eines politischen Konsultationsprozesses, in dem alle Länder, gleich wie groß oder klein sie sind, ihre eigenen spezifischen Ansichten gleichberechtigt entwickeln, darstellen und vertreten können, können noch geraume Zeit fortgesetzt werden. Letztlich kann dies aber auch zu "Unsicherheit" oder sogar zu einem gewissen "Mißtrauen" führen, besonders im Falle kleinerer oder auch wirtschaftlich weniger entwickelter Länder. Die OSZE stellt jedoch ein nützliches Instrument dar, das in der Lage ist, Ausgewogenheit herzustellen, ohne die individuelle Rolle jedes einzelnen Akteurs herabzuwürdigen.

Die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen kann die Arbeit der Sonderorganisationen oder Institutionen in ihren jeweiligen Aufgabengebieten nicht ersetzen. Die OSZE hat auch keine allgemeingültigen Lösungen für wirtschaftliche Probleme. Indem sie aber ein Dach anbietet, unter dem entsprechende Diskussionen geführt werden können, kann sie gewährleisten, daß der wirtschaftliche Transformationsprozeß in den breiteren Kontext von Sicherheit eingebunden wird. So kann sie allen Beteiligten die Notwendigkeit verdeutlichen, die Reformen fortzuführen und den Transformationsprozeß wirkungsvoll zu unterstützen.

Das Wirtschaftsforum ist in seiner gegenwärtigen Form kaum neuen Herausforderungen gewachsen oder in der Lage, seine Rolle effektiv auszuüben. Manche Experten verlangen daher die Neuordnung seiner Arbeit und Veränderungen im Ablauf der Treffen. Andere fordern eine "neue Philosophie" für das Forum, die den vergleichsweisen Vorzügen der OSZE ebenso wie der Möglichkeit Rechnung trägt, die Ressourcen relevanter internationaler Organisationen und Institutionen durch sehr viel engere Zusammenarbeit nutzbar zu machen, was nebenbei einen Synergie-Effekt erzeugen würde. Wenn sich alle einig sind, daß es der OSZE nicht zuträglich sei, ihr umfassendes Sicherheitskonzept aufzugeben,

könnten der Ministerrat dieses Jahr in Budapest und der Gipfel in Lissabon im nächsten Jahr die Gelegenheit wahrnehmen, der wirtschaftlichen Dimension der OSZE größere Bedeutung zu verleihen.