

Zusammenarbeit in Konflikten: Der amtierende Vorsitzende und der General- sekretär - Ein künftiges Problem?¹

Die KSZE/OSZE ist eine einzigartige internationale Einrichtung. Sie war in der Lage, sich wechselnden Umständen anzupassen, ohne sich dabei je in den Vordergrund zu drängen. Die KSZE trug zur Bearbeitung des Ost-West-Konflikts in den siebziger und achtziger Jahren bei. Seitdem stellte sie ein Mittel dar, das multipolare System in Europa zu handhaben. Zwar werden ihre mit demonstrativem Engagement vorgetragenen Aktivitäten häufig als erfolglos eingestuft, oder, wie es ein Beobachter des Budapester Gipfels im Dezember 1994 formulierte: "Budapest war ein Desaster für die Öffentlichkeitsarbeit der KSZE"², jedoch spielte die KSZE/OSZE eine unerläßliche Rolle bei der Gestaltung der Konturen des Kontinents.

Institutionalisierung

Der Beginn der Institutionalisierung der KSZE fiel mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der damit verbundenen Euphorie zusammen.³ Entsprechend der Charta von Paris entstand unter anderem ein kleines Sekretariat, das aus einem Direktor, zwei Beamten, sowie administrativem und technischem Personal bestand, wobei letztes von den zuerst genannten rekrutiert wurde. Das winzige Sekretariat arbeitete in Prag wohingegen einige andere Organe in anderen Hauptstädten - vor allem in Wien - untergebracht waren. Wenn man etwas aus den Erfahrungen der Europäischen Gemeinschaft gelernt haben sollte, dann das, daß die Etablierung der Organe einer Organisation, die miteinander kooperieren sollen, in verschiedenen Städten, im besten Fall kostenintensiv und im schlimmsten Fall ineffektiv ist. *Denjenigen Organen, die ihre Macht von dem kollektiven Willen der Teilnehmerstaaten ableiten und sich aus deren Vertretern zusammensetzen, wurden Prioritäten eingeräumt. "Unabhängigen"*

-
- 1 Der Verfasser möchte dem Botschafter der Republik Ungarn, Herrn Dr. István Gyarmati und Herrn Dezsö Horváth vom ungarischen Außenministerium seinen tiefen Dank aussprechen. Ohne ihre Unterstützung hätte das vorliegende Kapitel nicht abgeschlossen werden können. Für den Inhalt des Kapitels ist der Verfasser allein verantwortlich.
 - 2 The CSCE after the Budapest Summit. Summary of the Round Table discussion organised by VERTIC in London on Thursday, 15th December 1994, S. 5.
 - 3 Die "Charta von Paris für eine Neues Europa" spiegelt dies am besten wider.

Verwaltungsorganen wurde nicht viel Einfluß zugestanden. Diese Tendenz wurde durch das Prager Dokument des Rates verstärkt. Es forderte, daß der Ausschuß Hoher Beamter, der aus leitenden Diplomaten der Teilnehmerstaaten besteht, mindestens alle drei Monate zusammentritt.⁴ Dies würde eine gewisse Kontinuität zwischen den Treffen des Ministerrates herstellen.

Der Gipfel von Helsinki im Juli 1992 stärkte die Position des amtierenden Vorsitzenden, und zwar durch a) die Unterstützung der Troika, die sich aus dem gegenwärtigen amtierenden Vorsitzenden sowie seinem Vorgänger und seinem Nachfolger zusammensetzt, b) durch *ad hoc*-Lenkungsgruppen, besonders auf den Gebieten Konfliktprävention, Krisenmanagement und Streitbeilegung, c) durch Unterstützung von persönlichen Vertretern mit einem klaren und präzisen Mandat.⁵ Es ist offensichtlich, daß der Hauptzweck der Troika in der Herstellung von Kontinuität in den KSZE-Aktivitäten liegt. Die anderen beiden Einrichtungen stellen sehr flexible Instrumente dar, auch wenn die Lenkungsgruppen vom Rat oder vom Ausschuß Hoher Beamter (AHB) eingerichtet werden können, wohingegen der amtierende Vorsitzende den AHB über seine Absicht informieren muß, persönliche Vertreter zu entsenden.

Zwei weitere Entwicklungen im Institutionengefüge verdienen besondere Aufmerksamkeit. Es wurde beschlossen, einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (fortan HKNM) zu ernennen.⁶ Hierin spiegelt sich deutlich die seit 1990 gesammelte Erfahrung wider, daß ethnische Konflikte, deren Wurzeln meistens in der Verletzung von Minderheitenrechten liegen, die Gefahr einer gewaltsamen internationalen Eskalation in sich bergen.

Noch während die Position des HKNM eingerichtet wurde, wurden bereits Vorbereitungen getroffen, ein weiteres Element in das internationale Netz einzufügen. "In seiner Rede auf dem Helsinki-Gipfel überraschte der britische Premierminister John Major die Zuhörer mit seinem Vorschlag, die KSZE solle einen Generalsekretär bekommen." Den Berichten zufolge "fand dieser Vorschlag sehr schnell breite Unterstützung der Mitgliedstaaten."⁷ Dies spiegelt sich verschwommen in den folgenden Worten

4 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, Kap. A.5, S. 1, in: Fastenrath, Ulrich (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg.

5 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992. Verheißungen und Probleme des Wandels, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm.4), Kap. B.4; Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: ebenda, Kap. A.6, hier S. 3f.

6 Ebenda, S. 5.

7 Niels Möller Gulland, *The Forum for Security Co-operation and related Issues*, in: Michael R. Lucas (ed.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden 1993, S. 58 (eigene Übersetzung).

des Helsinki-Dokumentes wider: "In dieser Hinsicht werden sie (die Teilnehmerstaaten) die Zweckmäßigkeit einer Übereinkunft prüfen, die dem KSZE-Sekretariat ... einen international anerkannten Status verleiht."⁸

Innerhalb eines halben Jahres bis zum Treffen des Rates in Stockholm war die Funktion des Generalsekretärs (fortan GS) etabliert. Dem waren Debatten der Teilnehmerstaaten vorangegangen, welche Rolle er in der KSZE spielen sollte. Einige EU-Mitgliedstaaten betonten die Notwendigkeit, einen hohen Beamten zu ernennen, dessen Einfluß über den eines leitenden Verwaltungsbeamten hinausgehe. Man kann nur raten, ob sie damit rechneten, daß der erste GS aus einem EU-Mitgliedstaat kommen würde, oder ob sie weiterreichende Überlegungen anstellten. Letzlich wurde die Funktion des GS jedoch stark eingeschränkt, was sich an folgendem ablesen läßt:

- 1) Seine Autorität "leitet sich aus den gemeinsamen Beschlüssen der Teilnehmerstaaten ab", und
- 2) "er/sie wird unter Anleitung des/der amtierenden Vorsitzenden handeln".⁹
- 3) Er handelt als Vertreter des amtierenden Vorsitzenden und ist für die effektive Arbeit des KSZE-Personals für diesen, den Ministerrat und den Ausschuß Hoher Beamter verantwortlich.¹⁰
- 4) Der GS ist der "höchste administrative Beamte der KSZE".¹¹ 1993 wurde der deutsche Diplomat Dr. Wilhelm Höynck zum ersten Generalsekretär der KSZE ernannt.

Zieht man seine Schlüsse aus der Entscheidung des Rates, wird klar, daß die KSZE, die sich als eine regionale Einrichtung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen versteht, keine Situation schaffen wollte, in der ein Organ eine wichtige politische Rolle spielt, das seine Macht nicht direkt von den Mitgliedstaaten bezieht. Die Erfahrung der Vereinten Nationen war wahrscheinlich ausreichend abschreckend. Diese Organisation schuf sich einen riesigen Verwaltungswasserkopf mit einem einflußreichen Generalsekretär an der Spitze, der eine exponierte politische Rolle spielt. Der privilegierte Status einiger Länder (der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates) trägt ebenfalls zu einem gewissen "Demokratiedefizit" bei, das im Gegensatz zum Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten steht. Dies ließe sich natürlich positiver formulieren, indem man darauf hinweist, daß es der KSZE zum Vorteil gereicht, daß der Konsens der Teilnehmerstaaten die Grundlage ihres Entscheidungspro-

8 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 5), S. 5.

9 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens, Stockholm, 15. Dezember 1992, Anhang 1, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), Kap. A.7, S. 1.

10 Ebenda.

11 Ebenda, S. 2.

zesses ist. Dazu tragen auch ihre politische Glaubwürdigkeit und, wenn nötig, ihre operationale Flexibilität bei.¹² Die Teilnehmerstaaten, die die *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit allmählich in eine regionale Einrichtung und dann - im Dezember 1994 - in eine internationale Organisation umwandelten, wollten keine zweite regionale UNO. Die Notwendigkeit, kosteneffektiv zu handeln, unterstützte die geschilderten Überlegungen.

Die Entwicklung des KSZE-Generalsekretariats unterstrich die Tatsache, daß seine Rolle nicht als politisches Organ konzipiert wurde. Es wurde nach Wien verlegt, mit einem Büro in Prag, und umfaßt "Abteilungen für Konferenzdienste, Verwaltung und Haushalt, die Unterstützung des amtierenden Vorsitzenden sowie das Konfliktverhütungszentrum."¹³ Obwohl das Sekretariat von etwa 100 auf 150 Mitarbeiter vergrößert wurde, hat die überwältigende Mehrheit der Angestellten keinen Diplomatenstatus. Die meisten sind mit Bilanzbuchhaltung, Logistik und ähnlichen Bereichen befaßt, was den vorwiegend unpolitischen Charakter des Sekretariats und seines Generalsekretärs deutlich macht. Während des KSZE-Gipfels im Dezember 1994 wurde "die Stärkung des politischen Status des Generalsekretärs (der in erster Linie als Sekretariatsleiter fungiert, der den amtierenden Vorsitzenden in seiner Arbeit unterstützt) ... in den Beschlüssen von Budapest nicht zur Sprache gebracht"¹⁴. Bevor die Vorbereitungen für den Gipfel in Budapest begannen, war vorgeschlagen worden, die Zahl "politischer Figuren" in der KSZE durch die Einrichtung eines "KSZE-Beraters für Stabilitäts- und Sicherheitsfragen" zu erhöhen. Dieser Berater sollte ein Mandat "... nach dem Vorbild des Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten erhalten, was ihn bei der Verhütung von Spannungen, die nicht mit Fragen nationaler Minderheiten zusammenhängen, zu einem unauffällig und leise agierenden Vermittler gemacht hätte".¹⁵ Dieser von Österreich und Ungarn eingebrachte Vorschlag wurde nicht angenommen. Mit Ausnahme des Konflikts in Tadschikistan, haben alle anderen Konflikte ethnische Wurzeln, so daß sie vom HKNM oder anderen Organen behandelt werden können. Es gibt somit keinen Grund, dem institutionellen System ein weiteres Organ hinzuzufügen.

12 Diese Vorteile werden, neben anderen, in dem Bericht aufgeführt "Seminar on CSCE Peacekeeping 7-9 June 1993, Vienna. Report on the discussions in Workshop "C", S. 2.

13 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993. Die KSZE und das neue Europa - unsere Sicherheit ist unteilbar, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm.4), Kap. C.4, VII. KSZE-Strukturen und -Operationen, S. 21f.

14 Victor-Yves Ghebali, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa als Ergebnis der Budapester Konferenz, in: NATO-Brief 2/1995, S. 25.

15 Ebenda.

Auf dem Gipfel wurden einige kleinere Schritte unternommen. Die Namen mehrerer Hauptorgane wurden geändert. Der Rat der KSZE wurde umbenannt in Ministerrat, der Ausschuß Hoher Beamter wurde zum Hohen Rat und der Ständige Ausschuß wurde in Ständiger Rat umbenannt. Man kann davon ausgehen, daß die institutionelle Struktur der KSZE/OSZE, die sich seit dem Pariser Gipfel erheblich entwickelt hat, jetzt mehr oder weniger fest begründet ist. Auch wenn Anpassung ein permanenter Prozeß in der OSZE ist, ist es nicht sehr wahrscheinlich, daß in naher Zukunft weitere grundlegende Veränderungen nötig sein werden, trotz einer gewissen Unzufriedenheit einiger Experten mit "dem geringen politischen Profil des Generalsekretärs".¹⁶

Exkurs: Konfliktmanagement

Die Illusion eines konfliktfreien Kontinents verflüchtigte sich nach 1990 schnell. Schon 1991 wurde klar, daß es Europa nicht besser ergeht als anderen Kontinenten - besonders Afrika und Asien, die ebenfalls unter inner- und zwischenstaatlichen Kriegen leiden. Die Konflikte sind zudem denen anderer Regionen ähnlich. Die meisten beginnen als Bürgerkriege und eskalieren dann allmählich zu zwischenstaatlichen Kriegen, sofern die Eskalation nicht verhindert wird. Die KSZE reagierte auf die neue Situation flexibel. Bemerkenswert ist, daß der Dringlichkeitsmechanismus, der vor dem Pariser Gipfel zumindest für die Vereinigten Staaten unannehmbar war, nach dem Einsatz der KGB-Spezialeinheiten in Litauen im Januar 1991 als ein notwendiges Instrument eingestuft und beim ersten Treffen des Rates angenommen wurde.¹⁷ Der Zerfall Jugoslawiens und die blutige Geburt seiner Nachfolgestaaten unterstreichen, ebenso wie die Konflikte, die aus der Auflösung der Sowjetunion herrühren, daß in einem größeren KSZE-Europa, das die Nachfolgestaaten der Sowjetunion einschließt, interethnische Konflikte zunehmen werden.

Die internationale Gemeinschaft, einschließlich der KSZE, reagierte darauf verspätet mit der Einrichtung verschiedener Mechanismen, wie dem erwähnten Berliner Mechanismus für dringliche Situationen (1991), dem Wiener Mechanismus für ungewöhnliche militärische Aktivitäten (1990), und dem Moskauer Mechanismus der Menschlichen Dimension (1991). Sie stellen seitdem nützliche Beiträge zur Bearbeitung von Konflikten dar.

16 Victor-Yves Ghebali, *The CSCE after the Budapest Conference: Towards the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE)*, in: Péter Tálas/Sebestyén Gorka (eds), *After the Budapest OSCE Summit*, Budapest 1995, S. 54.

17 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Berliner Treffen), Berlin, 20. Juni 1991. Anhang 2: Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm.4), Kap. E.2.

Jedoch wurde auch klar, daß sie den gravierenden Problemen nicht gewachsen sind.

Auf dem Gipfel im Juli 1992 wurden diese Problemfelder angesprochen. Eines davon war die Etablierung eines Mechanismus, der die häufigste Spannungsursache aufgreift, nämlich interethnische Konflikte. Der HKNM hat eine Frühwarnungs- und Vermittlungsfunktion. In einer etwas zweideutigen Formulierung ist der HKNM berechtigt, über seine Rolle als Beobachter und Vermittler hinauszugehen. "Der Hohe Kommissar kann empfehlen, daß man ihn ermächtigt, weitere Kontakte und eingehendere Konsultationen mit den betroffenen Parteien mit dem Ziel möglicher Lösungen gemäß einem vom AHB zu beschließenden Mandat aufzunehmen."¹⁸ Dies stellt eine Abkehr vom Prinzip der Vermittlung und eine Hinwendung zu dem der Schlichtung dar, was eine aktivere Rolle des HKNM voraussetzt, die bis hin zu Empfehlungen zur Lösung des potentiellen Konflikts reichen würde. In der Praxis konzentrierte sich der Hohe Kommissar seit Anfang 1993 auf Erkundungsmissionen in potentiellen Krisengebieten. Er ist zur Zeit mit folgenden Fällen direkt befaßt: 1) Lettland und Estland (im Hinblick auf die dort lebenden Russen), 2) Slowakei (die ungarische Minderheit) und Ungarn (die slowakische Minderheit), 3) Rumänien (insbesondere in bezug auf die dortige ungarische Minderheit), 4) die frühere Jugoslawische Republik Mazedonien (ihre albanische Bevölkerung), 5) Albanien (in bezug auf die griechische Bevölkerung im Süden des Landes), 6) Ukraine (besonders die Lage auf der Krim) und 7) (interethnische Beziehungen) in Kasachstan und Kirgisien.¹⁹ Die Arbeit des Hohen Kommissars hat dazu beigetragen, Verständnis zu schaffen für vorhandene realistische Möglichkeiten bei der Bewältigung von Minderheitenkonflikten. Eine der wichtigen Schlußfolgerungen, die als Warnsignal für alle politischen Kräfte dienen sollte, die mit aufkommenden ethnischen Konflikten zu tun haben, ist folgende: "Es ist eindeutig, daß territoriale Regelungen und insbesondere Abspaltungen keine realistischen Möglichkeiten sind, weil sie nicht durchführbar und für fast alle Staaten inakzeptabel sind."²⁰ Wenn die Beobachtung "wiederholte Verstöße gegen Verpflichtungen deuten häufig auf den Beginn eines Konfliktes hin"²¹ richtig ist, dann ist es wichtig, festzuhalten, daß die KSZE die häufigste und wichtigste Konfliktquelle identifizierte

18 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm.5), S. 9.

19 Max van der Stoep, Konfliktverhütung und Herbeiführung von Frieden als bedeutende Aufgaben der KSZE, in: NATO-Brief 4/1994, S. 11.

20 Rob Zaagman, Minority Questions, Human Rights and Regional Instability: The Prevention of Conflict, in: Robert L. Pfaltzgraff Jr./Richard H. Schultz Jr. (eds.), Ethnic Conflict and Regional Instability: Implications for US Policy and Army Roles and Missions, Washington 1994, S. 222 (eigene Übersetzung).

21 Wilhelm Höyneck, Die KSZE arbeitet am Ausbau ihres Konfliktverhütungspotentials, in: NATO-Brief 2/1994, S. 17.

und eine "Spezial-Institution" zu dem Zweck etablierte, diese schon im Frühstadium zu bearbeiten.

Unter diesem Aspekt ist es verständlich, daß die KSZE den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenmanagement gelegt hat. Die Erfahrung zeigt, unter anderem im früheren Jugoslawien, daß sich durch die frühe Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft mittels ihrer Institutionen Konfliktmanagement als weniger kostspielig erweist, sowohl hinsichtlich des menschlichen Leides als auch der Kosten. Es gilt jedoch zu beachten, daß *seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes, der jeden anderen überschattete, zahllose Konflikte gleichzeitig auftraten. Folglich wurde dem Management des einzelnen - gleichgültig welchen - Konflikts viel weniger Aufmerksamkeit zuteil.* Darüber hinaus hängt die Beachtung eines Konflikts von der Aktivität der Medien ab. Ein hochrangiger ungarischer Diplomat formulierte zutreffend: "Instrumente der präventiven Diplomatie kommen selten in die Schlagzeilen. Können Sie sich eine Schlagzeile wie 'Kein Konflikt in Estland aufgrund der Bemühungen der KSZE' in der *New York Times* vorstellen?... Die Mißerfolge jeder Organisation, die OSZE einbezogen, werden hingegen sehr wohl von der Presse dargestellt."²² Die Effektivität einer Organisation zu vermitteln, ist schwierig. Wir registrieren eine Situation, eine bestimmte Intensität des Konflikts, eine gewaltsame Eskalation oder deren Abwesenheit. Wir wissen jedoch nicht, was ohne das Engagement der KSZE passiert wäre. Der Umstand, daß ein Konflikt eingedämmt wurde, wie im früheren Jugoslawien, ist vergleichbar mit dem Glas, das - je nach Standpunkt - als halbvoll oder halbleer bezeichnet wird: Während die einen es positiv bewerten, daß der Konflikt sich nicht auf andere Regionen ausweitete, betonen andere dagegen, daß Management allein nicht genüge, sondern Lösungen notwendig seien.

Aus den genannten Gründen herrscht einige Skepsis, was die verschiedenen KSZE/OSZE-Missionen angeht. Mit Ausnahme einiger weniger Experten könnten wohl nur wenige sie auflisten. Dauer, Zusammensetzung und Status sind jeweils verschieden. Mit Ausnahme der gegenwärtigen Mission in Tschetschenien fanden die übrigen Missionen außerhalb der direkt betroffenen Länder kein größeres öffentliches Interesse. Die zehn gegenwärtig laufenden Missionen reichen von den baltischen Staaten bis Tadschikistan und vom früheren Jugoslawien bis Berg-Karabach. Sie finden ausnahmslos auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion und des früheren Jugoslawien statt.

22 István Gyarmati, "On current issues of the OSCE", in: Péter Tólas and Sebestyén Gorka (eds), a.a.O. (Anm. 16), S. 42 (Eigene Übersetzung/Hervorhebungen im Original).

Die andere Neuerung des Helsinki-Gipfels war die Vereinbarung, ein KSZE-eigenes Peacekeeping zu etablieren.

Während des Vorbereitungstreffens im Frühjahr 1992 wurden intensive Debatten darüber geführt, wie die Beziehungen zwischen dieser KSZE-Aktivität und der anderer Institutionen zu gestalten wären. Von Beginn an vertraten einige Delegationen, einschließlich der der USA und Großbritanniens, die Meinung, daß "Peace-keeping-Streitkräfte auf Anfrage der KSZE von anderen spezialisierten Organisationen wie der NATO, der neun Staaten umfassenden Westeuropäischen Union oder den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt werden sollten", wohingegen andere, zum Beispiel der vormalige deutsche Außenminister Genscher, betonten, daß die KSZE ihre eigenen Peacekeeping-Kräfte erhalten sollte.²³ Letzlich setzte sich die erstere Position durch und das Dokument postulierte: "Die KSZE kann Ressourcen und mögliche Erfahrung sowie Sachkenntnis bestehender Organisationen, wie der EG, der NATO und der WEU nutzen und könnte sie deshalb ersuchen, ihre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen."²⁴ Es ist wichtig, festzuhalten, daß das Peacekeeping-Konzept der KSZE den "traditionellen Ansatz" widerspiegelt. Das bedeutet, daß Peacekeeping-Operationen keine Aktionen zur Friedenserzwingung umfassen, daß sie die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien benötigen und sie unparteiisch durchgeführt werden. "Friedenserhaltende Operationen können nicht als Ersatz für eine Verhandlungslösung betrachtet und müssen daher als zeitlich begrenzt verstanden werden."²⁵ Ein solcher Ansatz ist nicht unumstritten. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist deutlich geworden, daß die wichtigste noch offene Frage lautet, ob man sich an der Lösung eines gewaltsamen Konflikts beteiligt oder nicht. Bejaht man diese Frage, so laufen die Organisation und die Länder, die Truppen zur Verfügung stellen, Gefahr, hoffnungslos in dem Konflikt zu versinken, wie der gegenwärtige Krieg im früheren Jugoslawien zeigt. Folglich erscheint es immer willkürlicher, eine Trennungslinie zwischen Friedenserhaltung und Friedenserzwingung ziehen zu wollen. Was Peacekeeping angeht, so wurde angeregt, daß der Rat oder der AHB, ähnlich wie bei anderen Arten des Konfliktmanagements, "eine Operation in regelmäßigen Abständen überprüfen und alle erforderlichen Entscheidungen hinsichtlich ihrer Durchführung"²⁶ treffen wird. Auch der amtierende Vorsitzende spielt eine wichtige Rolle, indem er geeignete Konsultationen organisiert und den Leiter der Mission nominiert, den der AHB dann

23 Robert Mauthner, CSCE Agrees Principle of Peace-keeping, in: Financial Times vom 27. März 1992, S. 3.

24 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm.5), S. 22.

25 Ebenda, S. 19.

26 Ebenda, S. 20.

bestätigt.²⁷ Die Stellung des Generalsekretärs wurde auf Bestreben des Konfliktverhütungszentrums eingerichtet, dessen Konsultativausschuß aufgelöst wurde; das Konfliktverhütungszentrum selbst wurde entsprechend der Entscheidung des Gipfeltreffens des Rates in Rom dem Generalsekretär unterstellt.²⁸

Weitverbreitet ist die Auffassung, daß die Vereinten Nationen in der Frage von Peacekeeping eine genuine Rolle spielen sollten und daß kollektive Verteidigungsorganisationen wie die NATO zur Implementierung beitragen könnten. Zwischen den Gipfeltreffen von Helsinki und Budapest wurde deshalb lediglich der Rahmen zur Erprobung der KSZE-Peacekeeping-Tätigkeiten vorbereitet. Der persönliche Vertreter des amtierenden Vorsitzenden empfahl, eine KSZE-Repräsentanz in der Region Berg-Karabach einzurichten und Vermittlungsversuche in dieser andauernden Krise zu beginnen.²⁹ Der Konflikt war eigentlich ein "Erbstück" aus der Auflösung der Sowjetunion, als alle Nachfolgestaaten Mitglieder der KSZE wurden. Es war offensichtlich, daß der Konflikt Gegenstand von Peacekeeping sein könne. Nicht entschieden wurde jedoch, ob der Aktivität der KSZE Priorität eingeräumt werden sollte oder Peacekeeping-Maßnahmen von Drittstaaten, bei denen Rußland die Rolle des *primus inter pares* spielen würde. Rußland sprach sich dafür aus, seine herausragende Stellung in der GUS anzuerkennen und bot an, Peacekeeping-Anstrengungen der GUS und Rußlands mit einem von der KSZE legitimierten Status durchzuführen, wobei die KSZE die GUS mit Material und finanziellen Hilfen unterstützen sollte, wozu eigens ein Spezialfond eingerichtet werden sollte.³⁰ Wie sich herausstellte, war keine der betroffenen Parteien, weder Armenien noch Aserbaidtschan, für Peacekeeping durch Dritte, besonders nicht durch Rußland. Die KSZE blieb der einzige Beteiligte, der eine Peacekeeping-Mission einrichten konnte. Da der Waffenstillstand, auf den man sich am 12. Mai 1994 geeinigt hatte, mehr oder weniger dauerhaft hielt, und sich die Möglichkeit einer politischen Regelung in der Minsk-Gruppe abzeichnete, war die KSZE der richtige Kandidat für die erste Peacekeeping-Mission. Die Vereinten Nationen, die sich allmählich in demselben Maße aus dem Konflikt zurückzogen, wie sich die KSZE ihm zuwandte, unterstützten die Idee ebenfalls. So wurde im Dokument des Budapester Gipfels angeregt, daß der amtierende Vorsitzende einen Plan zur Aufstellung, Zusammensetzung und zu den Ope-

27 Ebenda, S. 21.

28 Die KSZE und das neue Europa, a.a.O. (Anm. 13), S. 21f.

29 Margaretha af Ugglas, Conditions for Successful preventive diplomacy, in: Staffan Carlsson (ed.), The Challenge of Preventive Diplomacy: The Experience of the CSCE, Stockholm 1994, S. 24.

30 Jury Rakhmaninov, The CSCE and Challenges of Today, in: International Affairs (Moscow) 8/1994, S. 50.

rationen einer solchen Truppe entwickeln möge.³¹ Zu diesem Zweck mußte er vom Generalsekretär unterstützt werden. Der wird seinerseits "nach entsprechenden Konsultationen ... ferner eine Planungsgruppe auf hoher Ebene in Wien einsetzen, um unter anderem Empfehlungen über Größe und Art der Truppe, Kommando- und Führungsstruktur, Logistik, Ressourcen, Einsatzregeln und Vereinbarungen mit den beitragenden Staaten abzugeben".³² Diese Verpflichtung zeigte deutlich, daß im Falle einer größeren Langzeitmission die aktive Unterstützung des Sekretariatsapparates unerläßlich ist, denn die militärische Expertise hat das Konfliktverhütungszentrum, das Teil des Sekretariats ist. Wenn KSZE-Peacekeeping in die Praxis umgesetzt wird, kann sich die Zusammenarbeit zwischen dem Generalsekretär und den Vereinten Nationen im Hinblick auf die militärischen Anforderungen, logistischen und technischen Erfordernisse als nötig erweisen. In diesen Bereichen verfügt das UN Department of Peacekeeping Operations bereits über große Erfahrung. Es wäre zu früh, bereits festzulegen, ob die für Berg-Karabach vorgesehene Operation gleich in der geplanten Größe (drei mechanisierte Infanteriebattalione und drei unabhängige mechanisierte Infanteriekompanien oder fünf mechanisierte Infanteriebattalione und eine unabhängige Infanteriekompanie/Reserve) aufgestellt wird oder ob sich zunächst die Entsendung einer begrenzten Anzahl von Beobachtern in der Region als notwendig erweisen wird, und die Operation erst dann ausgeweitet wird, wenn sich deren Aktivität als nützlich und akzeptabel für beide Parteien erweist. Selbst wenn es nötig sein sollte, die Operation in kleinerem Rahmen zu beginnen, wird früher oder später die Verwirklichung des Beschlusses von Budapest notwendig werden. Dies wird ein Testfall, der bei der Zusammenarbeit zwischen der "Bürokratie" der KSZE-"Profis" und dem amtierenden Vorsitzenden eine gewisse Rolle spielen wird.

Die Zusammenarbeit zwischen dem amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär heute und morgen

Wie bereits kurz ausgeführt, haben verschiedene KSZE-Entscheidungen Klarheit darüber geschaffen, welche Organe eine politische Rolle in der Organisation zu spielen haben. Ohne jeden Zweifel sind es deren zwei, die die Erfüllung einer solchen Aufgabe aktiv anstreben: der amtierende Vorsitzende und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten. Gegen-

31 Budapest Dokument 1994 - Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994. II. Regionale Fragen. Intensivierung der KSZE-Bemühungen bezüglich des Konflikts in Berg-Karabach, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), S. 14f.

32 Ebenda, S. 15.

wärtig erlaubt es die Funktion des Generalsekretärs nicht, eine aktivere, politische Rolle im Konfliktmanagement zu spielen. So vermied die KSZE/OSZE erfolgreich eine Situation, wie sie häufig in internationalen Organisationen, unter anderem in den Vereinten Nationen, anzutreffen ist, nämlich, daß die Bürokratie eine eigene politische Rolle spielt. Folglich sind es eher die möglichen Entwicklungen als der gegenwärtige Stand der Beziehungen zwischen dem amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär, die Anlaß zum Nachdenken bieten. Gelegentlich wird der Schluß gezogen, daß der Generalsekretär die einzige OSZE-Institution sei, der es bisher nicht gelang, einen ihr angemessenen Platz im Institutionengefüge einzunehmen. Ich halte diesen Standpunkt für nicht ganz angemessen.

Es sollte erwähnt werden, daß der Generalsekretär und der amtierende Vorsitzende seit Beginn der Tätigkeit des letzteren im Jahre 1993 ein hervorragendes Verhältnis zueinander haben. Sicher lag das mit daran, daß der erste Generalsekretär die etablierten Regeln nicht herausfordern und zum exponierten politischen Zentrum der Organisation werden wollte, anstatt ihr oberster Verwaltungsbeamter zu sein. Die Erfahrung der Zusammenarbeit zwischen Botschafter Höynck, der als Generalsekretär der KSZE/OSZE während der ersten beiden Jahre seiner Amtszeit diente und den drei amtierenden Vorsitzenden (Schweden, Italien und Ungarn) stellte überhaupt kein Problem dar. Dies bedeutet jedoch nicht, daß es künftig keine Probleme geben könnte. Institutionen sind nicht durch Personen zu identifizieren. Einige könnten meinen, daß die Stärkung des Generalsekretärs unvermeidlicherweise die Position des amtierenden Vorsitzenden schwächen oder unterminieren würde. Andererseits besteht aber kein Grund, die Beziehung der beiden in Konkurrenz zueinander zu sehen. Sie sind dazu bestimmt, zusammenzuarbeiten.

Niemand will die führende Rolle des amtierenden Vorsitzenden in Frage stellen. Der Außenminister des jeweiligen Landes ist in gewisser Hinsicht ein Symbol für die politische Natur der OSZE. Dies ist die einzigartige Stärke der Organisation. In dem Maße wie die Aktivität der OSZE sich in Zukunft entwickeln wird, wird auch die Zahl der Langzeitmissionen steigen. Bestimmte Missionen großen Umfangs, die ausgedehnte logistische Unterstützung brauchen, werden unternommen und etabliert werden, gewisse Widersprüche werden auftauchen. Es ist durchaus wahrscheinlich, daß die amtierenden Vorsitzenden nicht nur aus den größten Mitgliedsstaaten kommen, ihre Amtszeit wird jedoch wie bisher ein Jahr dauern. Der/die amtierende Vorsitzende, und mit ihm/ihr das entsprechende Außenministerium, wird während der Amtszeit überlastet sein und wird Ansichten zu Problemfeldern zu äußern haben, die nicht zu den nationalen Interessen seines/ihrer eigenen Landes gehören. Aufgrund dieser Per-

spektiven braucht die OSZE mehr Kontinuität als bisher, da viele Aufgaben nicht innerhalb eines Jahres erledigt werden können. Eine solche Kontinuität, gefördert auch durch die Troika, kann der Generalsekretär leisten, dessen Amtszeit drei Jahre beträgt und um weitere zwei Jahre verlängert werden kann.³³

Es spricht nichts dafür, den gegenwärtigen Status des Generalsekretärs zu revidieren. Er sollte weiter auf die Führung und die Instruktionen derjenigen Institutionen bauen, die dafür bestimmt wurden, d.h. der Ständige Rat, der Hohe Rat, der Ministerrat und der amtierende Vorsitzende. Gewisse kleinere Anpassungen könnten dennoch notwendig werden. Eine davon ist, die Beziehung zwischen dem Generalsekretär und dem amtierenden Vorsitzenden durch die Abordnung eines ständigen Vertreters des Generalsekretärs an das jeweilige Außenministerium zu konsolidieren. Es ließen sich auch radikalere Maßnahmen denken, wie zum Beispiel die Auflösung der Position des Generalsekretärs und seinen Ersatz durch einen Vertreter des amtierenden Vorsitzenden. Dieser käme aus demselben Land, das gerade den amtierenden Vorsitzenden stellt und seine Amtszeit entspräche letzterem. Ich glaube, es ist noch zu früh, zum gegenwärtigen Zeitpunkt radikale Entscheidungen über diese Funktion zu fällen. "Es ist besser achtmal zu schauen und zu denken, bevor man einmal schneidet" heißt ein Sprichwort.

Man sollte sich auch vergegenwärtigen, daß alle Konflikte, die die Einrichtung einer KSZE/OSZE Mission notwendig machen, im früheren Ostblock, genauer in zwei Ländern, der früheren Sowjetunion und im früheren Jugoslawien, ausbrachen. Alle KSZE Missionen fanden auf dem Territorium dieser beiden ehemaligen Staaten statt. Da diese Situation in Zukunft vielleicht andauern wird, es könnte notwendig sein, die Expertise über beide Länder im Stab des Generalsekretärs zu vertiefen, insbesondere dann, wenn das Land des amtierenden Vorsitzenden aus historischen Gründen in dieser Hinsicht dort nur wenig Erfahrung hat. Das könnte eine wichtige Hilfe sein, wenn der amtierende Vorsitzende oder eine Mission es für notwendig halten. *Solange die Aktivitäten der Organisation nicht stärker von der internationalen Gemeinschaft anerkannt werden, wird auch ihre Rolle in Europa nicht stärker, so daß es keinen Grund gibt, die Umorganisation der institutionellen Beziehungen auch nur in Betracht zu ziehen.* Es ist sinnvoller, die pragmatische Anpassung an die sich verändernden Gegebenheiten Europas nach dem Kalten Krieg Schritt für Schritt weiter zu verfolgen.

33 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens, Anhang 1, a.a.O. (Anm. 9), S. 1.