

Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert

Vorgeschichte

Seit der Unterzeichnung der Schlußakte der KSZE sind mehr als zwanzig Jahre vergangen. In dieser Zeit hat sich Europa grundlegend verändert. Die Trennung in zwei Blöcke und die Konfrontation zweier antagonistischer Systeme sind mit dem Ende des Kalten Krieges überwunden. Die erbitterten ideologischen Kämpfe von gestern gehören der Vergangenheit an. In der Charta von Paris (1990) haben sich die KSZE-Staaten zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, sozialer Gerechtigkeit und Verantwortung im Umweltbereich bekannt. Seither betonen sie ihre Zugehörigkeit zu einer neuen Wertegemeinschaft.

Leider war die Ausbreitung von Freiheit und Demokratie von neuen Konflikten und dem Wiederaufleben vergessener Spannungen überschattet. Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Instabilität haben sich lokale Kriege, Verletzungen der Grundfreiheiten und Menschenrechte, aggressiver Nationalismus und interethnische Konflikte entwickelt.¹ Die Staatenwelt war auf diese neuen Herausforderungen ebensowenig vorbereitet wie die internationalen Organisationen. Alle sind sie aufgerufen, sich an die neue Lage rasch anzupassen, auf die neuen Herausforderungen überzeugende Antworten zu geben und darüber nachzudenken, wie die Sicherheit in Europa auch in Zukunft gewährleistet werden kann.

Vor dem Hintergrund neuer Sicherheitsrisiken und Instabilitäten, aber auch angesichts der aus russischer Sicht unerwünschten NATO-Osterweiterung, machte Rußland im Herbst 1994 den Vorschlag, eine grundsätzliche Diskussion über die Ziele, Methoden und Instrumente der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in einer längeren zeitlichen Perspektive aufzunehmen. Am Rande der Budapester Überprüfungskonferenz wurde der Vorschlag in informellen Konsultationen zwischen Rußland, den USA und der EU bereinigt und in den Entwurf des Beschlußdokuments aufgenommen. Die in der OSZE geführte "Diskussion über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" soll dazu

¹ Vgl. dazu Budapester Dokument, 5./6. Dezember 1994, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485.

beitragen, den grundlegenden Werten des Zusammenlebens in Europa Achtung zu verschaffen, die neuen Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen sowie die Gesamtheit der bestehenden Strukturen zu überprüfen und deren Zusammenarbeit zu verbessern.

Mandat, Format und Modalitäten der Diskussion

Auf ihrem Gipfeltreffen in Budapest (5./6. Dezember 1994) beschlossen die Staats- und Regierungschefs, eine breit angelegte und umfassende Diskussion über alle Aspekte der Sicherheit im 21. Jahrhundert aufzunehmen. Im Mandat wird festgehalten, daß diese Diskussion das jedem einzelnen Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitspolitik einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, nicht beschneidet. In prozeduraler Hinsicht wurde beschlossen, den in den Teilnehmerstaaten zu diesem Thema stattfindenden Diskussionen Rechnung zu tragen, im Herbst 1995 ein Seminar zu diesem Thema in Wien abzuhalten sowie dieses Thema auf die Tagesordnung des im Dezember 1995 in Budapest stattfindenden Ministerrats zu setzen. Über die institutionelle Umsetzung der Diskussionen schweigen sich die Budapester Beschlüsse aus. Der Amtierende Vorsitzende wurde angewiesen, beim nächsten Ministerrat einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Erste Ergebnisse der Diskussion sollten vom Amtierenden Vorsitzenden dem in Lissabon stattfindenden Gipfeltreffen unterbreitet werden.²

Beim fünften Treffen des Ministerrats in Budapest (7./8. Dezember 1995) wurden die Zielsetzungen der Diskussion präzisiert, Richtlinien angenommen und die Organisation der Arbeiten festgelegt. Der Rat beschloß, die Diskussion in eine stärker operationelle Phase zu überführen. Die begonnene Auflistung der Risiken und Herausforderungen sollte weitergeführt werden. Die Außenminister legten die folgenden inhaltlichen Richtlinien fest: die Förderung der Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, die Weiterentwicklung der OSZE und die wirksame Anwendung ihrer Instrumente, die Förderung kooperativer Konzepte und Antworten auf Herausforderungen und Risiken, das Festhalten an einem umfassenden Verständnis der Sicherheit, das Konzept der Zusammenarbeit zwischen einander ergänzenden und verstärkenden Sicherheitsorganisationen, die Weiterentwicklung der Koordination und Kooperation zwischen der OSZE und der UNO sowie die Förderung einer transparenten und demokratischen Entwicklung regionaler und transatlantischer Organisationen.

² Beschlüsse von Budapest, Kapitel VII, ebenda, S. 467.

In verfahrensmäßiger Hinsicht wurde beschlossen, einen Ausschuß für das Sicherheitsmodell einzusetzen, der unter der Ägide des Ständigen Rates zusammentreten sollte. Der Beschluß legte fest, daß das Sicherheitsmodell auf der Tagesordnung des Hohen Rates bleiben soll, daß weitere Seminare zu dieser Frage organisiert werden sollen und daß auch Vertreter nichtstaatlicher Organisationen und Wissenschaftler in diese Diskussion einzubeziehen seien.³

Zielsetzungen

Beim Budapester Ministerrat wurden auch die Zielsetzungen der Diskussion über ein Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert präzisiert. Demzufolge zielt die Diskussion vor allem darauf ab, die einzigartigen Fähigkeiten und den umfassenden Charakter der OSZE für die Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitsraums in vollem Umfang zu nutzen. Der gemeinsame Sicherheitsraum basiert auf der umfassenden und kooperativen Auffassung von Sicherheit und auf dem Grundsatz ihrer Unteilbarkeit. In diesem Raum soll es keine Trennlinien, keine Einflußzonen und keine Räume ungleicher Sicherheit geben. Die Staaten und Organisationen sollen miteinander auf konstruktive, einander ergänzende und sich gegenseitig stärkende Art und Weise zusammenarbeiten und eine echte Partnerschaft aufbauen. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Sie bekräftigen ihre gemeinsame Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Raum.⁴

Stellenwert und Reichweite der Diskussion; Koordination mit anderen Sicherheitsorganisationen

Aus dem Mandat geht hervor, daß die Diskussion institutionell zwar in der OSZE stattfindet, in ihrer Reichweite aber weit über die OSZE hinausführt. Dies wirft Fragen auf: Warum wird die Diskussion in der OSZE geführt? In welchem Verhältnis steht sie zu den laufenden Debatten in anderen Sicherheitsorganisationen? Welchen Einfluß hat die Diskussion auf die Entwicklungen in anderen Sicherheitsorganisationen?

Aufgrund ihres weiten Teilnehmerkreises sowie ihres thematisch umfassenden Sicherheitsbegriffs bot sich die OSZE als geeignetes Diskussionsforum

³ Beschlüsse des Budapester Ministerratstreffens, 7./8.12.1995, abgedruckt in diesem Band, S. 527-539, hier S. 536.

⁴ Ebenda.

geradezu an. Die OSZE bildet das am weitesten gespannte Dialognetz in Europa. Nur in der OSZE nehmen alle 55 Staaten der Region von Vancouver bis Wladiwostok teil. Die Vorgabe, daß die Diskussion umfassend sein, d.h. über politisch-militärische Sicherheit hinausgehen sollte, prädestinierte die OSZE ebenfalls zum Ort der Diskussionen. Seit 1975 war die KSZE in der Tat auf einen breiten Sicherheitsbegriff verpflichtet, der neben politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit auch die Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie wirtschaftliche Entwicklung, technische Zusammenarbeit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung im Umweltbereich beinhaltet.

Obwohl die Reichweite der Diskussionen über die OSZE hinaus führt, hat die OSZE kein Weisungsrecht gegenüber anderen Sicherheitsorganisationen. Eine hierarchische Über- bzw. Unterordnung ist ausgeschlossen, dagegen sollen die Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Sicherheitsorganisationen verbessert werden. Vertreter der anderen Sicherheitsorganisationen sind eingeladen, zu den Arbeiten am Sicherheitsmodell Stellung zu nehmen. Die EU, die NATO, die WEU, die GUS und andere Organisationen beziehen sich in ihren politischen Erklärungen auf diese Arbeiten. Sie sind auch eingeladen, an Seminaren über das Sicherheitsmodell teilzunehmen und Beiträge zu leisten.

Im übrigen findet die Koordination zwischen den Organisationen horizontal auf der Ebene der Regierungen der Teilnehmerstaaten statt: In internen Konsultationen stellen die 16 NATO-Staaten sicher, daß ihre Vorschläge und Beiträge auch im wohlverstandenen Interesse der Allianz liegen. Die 15 EU-Staaten halten regelmäßige Koordinationstreffen ab, in welchen sie ihre Positionen bereinigen. Ihre Vorstellungen legen sie anschließend in gemeinsamen EU-Papieren vor.

Verlauf der Diskussion von Dezember 1994 bis Juni 1996

Der ungarische OSZE-Vorsitz stand Anfang des Jahres 1995 vor der schwierigen Aufgabe, die Diskussion auszulösen, zu strukturieren und zu leiten. Die Diskussionen wurden auf der ersten Sitzung des Hohen Rats Ende März 1995 begonnen.⁵ Anschließend wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe auf Botschaferebene geschaffen, die im Schnitt vierzehntägig zusammentrat. Die Diskussion über ein Sicherheitsmodell stand wiederum auf der Tagesordnung des Hohen Rats Ende Oktober 1995.⁶ Am 18./19. September 1995 wurde in Wien ein Seminar über das Sicherheits-

⁵ Journal Nr. 2, 1. Treffen des Hohen Rats, 31.3.1995.

⁶ Journal Nr. 2, 3. Treffen des Hohen Rats, 27.10.1995.

modell organisiert, das auch anderen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen sowie wissenschaftlichen Experten offenstand.⁷

Das im Frühjahr 1995 von den Teilnehmerstaaten angenommene Arbeitsprogramm sah ein dreistufiges Vorgehen vor: Zuerst sollten die Grundlagen eines Sicherheitsmodells diskutiert und erarbeitet werden; anschließend sollten die Risiken und Herausforderungen im OSZE-Raum erfaßt und in eine Art Inventar aufgenommen werden. In einem dritten Schritt sollten dann gemeinsame Antworten und Instrumente ausgearbeitet werden, um diese Risiken und Herausforderungen zu bewältigen.

Die Hauptarbeit im Jahr 1995 bestand in der Identifizierung von Sicherheitsrisiken und Herausforderungen. Eine breite Palette von Risiken wurde behandelt, meist in recht allgemeiner Form. Ein von Frankreich als Vorsitzstaat der EU präsentiertes Papier bildete die Arbeitsgrundlage für die Diskussionen. Es unterschied politische, militärische sowie wirtschaftliche, soziale und ökologische Faktoren der Instabilität und führte knapp zwei Dutzend Einzelrisiken auf.⁸ Es wurde sehr bald deutlich, daß die Wahrnehmung der Sicherheit je nach geographischer Lage und Grad der Einbindung in Sicherheitsorganisationen beträchtlich variierte. Deshalb war es wichtig, daß möglichst viele Staaten sich an den Diskussionen beteiligten und auch über ihre subjektiven Sicherheitsorgen berichteten.

Auf der Grundlage des EU-Papiers und anderer Beiträge erarbeitete der ungarische Vorsitz eine neue Version der Risiken und Herausforderungen, die wiederholt aufdatiert worden ist.⁹ In der Einleitung dieses Dokuments wird ausgeführt, daß Sicherheit im OSZE-Gebiet unteilbar und umfassend verstanden werden soll. Entwicklungen unterschiedlichster Natur - sei es im Bereich der Politik, des Militärs, der Menschenrechte, der Wirtschaft, der Gesellschaft oder der Umwelt - können die Sicherheit im OSZE-Raum gefährden. Überdies sind viele Risiken miteinander verknüpft und können Rückwirkungen in anderen Bereichen zur Folge haben.

Gleichzeitig wird aber auch festgestellt, daß die Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum ungleich verteilt sind. Einzelne Regionen und Sub-Regionen sind mit unterschiedlichen, teilweise sehr spezifischen Problemen konfrontiert. Das Postulat der Unteilbarkeit der Sicherheit verlangt indessen, daß alle Sicherheitsrisiken von den OSZE-Staaten und von der OSZE als solcher ernstgenommen und gemeinsame Antworten darauf gesucht werden.¹⁰

⁷ Summary, REF.PC/568/95, 5.10.1995.

⁸ Preliminary Contribution by the European Union to the Security Model, REF.PC/272/95.

⁹ "Risks and Challenges to Security in the OSCE Area", REF.PC/418/95, 24.8.1995; REV. 1, 15.9.1995; REV. 2, 4.12.1995.

¹⁰ Ebenda.

Ein Ausschnitt aus dieser Risikenliste verdeutlicht den breiten Ansatz und die Berücksichtigung neuer Risiken und Gefahren:

- Machtstreben und Versuche, Einflußzonen zu schaffen;
- erhöhte Neigung, interne und zwischenstaatliche Konflikte mit Gewalt zu lösen;
- ungelöste territoriale Ansprüche und Konflikte bezüglich des Grenzverlaufs;
- sezeessionistische Bewegungen, die sich auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker berufen;
- Terrorismus, Drogenhandel, Geldwäsche und andere Formen des organisierten Verbrechens;
- ungefestigte demokratische Strukturen und Fehlen eines Rechtsstaates;
- Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten;
- Diskriminierung von ethnischen, kulturellen, religiösen und sprachlichen Minderheiten;
- wirtschaftliche Not und wirtschaftliche Disparitäten zwischen Ländern und Regionen;
- wirtschaftliche Druckausübung (z.B. Abschnürung der Rohstoffversorgung oder Schließung von Transportrouten) zu politischen Zielen;
- Desintegration, Segregation und Polarisierung von Gesellschaften;
- unkontrollierte Massenauswanderung und Flüchtlingselend;
- massive Umweltzerstörung;
- verantwortungslose Übernutzung natürlicher Ressourcen;
- ungenügende Sicherheitsstandards bei der Industrieproduktion.¹¹

Daneben entwarf die Ad-hoc-Arbeitsgruppe den Beschluß des Ministerrats über das Sicherheitsmodell. Wie der ungarische Amtierende Vorsitzende in seinem Tätigkeitsbericht über den Verlauf der Diskussion festhielt, diene das Jahr 1995 in erster Linie der konzeptuellen Absteckung des Feldes und der organisatorischen Umsetzung der Diskussion.¹²

Der schweizerische Amtierende Vorsitzende führte am 11. Januar 1996 vor dem Ständigen Rat in Wien aus, daß die Erarbeitung eines Sicherheitsmodells vor allem dazu dienen solle, die gesamteuropäische Sicherheitszusammenarbeit zu fördern und sicherheitspolitische Trennlinien in Europa zu verhindern. Gleichzeitig lud er alle Teilnehmerstaaten ein, so rasch wie möglich konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Am 19. Januar 1996 trat der neu geschaffene Sicherheitsmodellausschuß zu seiner ersten Sitzung zusammen. In den folgenden Sitzungen diskutierten die

¹¹ Ebenda.

¹² Security Model Progress Report, REF.MC/14/95, 1.12.1995.

Teilnehmerstaaten in erster Linie Fragen der Konfliktverhütung, einschließlich Frühwarnung und vorbeugender Diplomatie, sowie Fragen der Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten. Ausgangspunkt für diese Diskussionen bildeten ein vom Generalsekretariat ausgearbeitetes Inventar bestehender OSZE-Instrumente und -Mechanismen sowie ein Diskussionspapier des schweizerischen Vorsitzes, das anhand eines ausführlichen Fragenkatalogs die Rolle und die Handlungsmöglichkeiten der OSZE und anderer Sicherheitsorganisationen in den unterschiedlichen Fragen des Krisenzyklus zu definieren suchte.¹³ Ungarn, Polen und die Slowakische Republik belebten die Diskussion Anfang März mit einem Vorschlag, welcher die Zusammenarbeit zwischen den internationalen Sicherheitsorganisationen thematisierte. Dies war der erste formell eingereichte Vorschlag.¹⁴

Beim 4. Treffen des Hohen Rats in Prag (21./22. März 1996) figurierte das Thema Sicherheitsmodell an prominenter Stelle der Gespräche. Rußland und Italien/EU legten ihre Vorstellungen dar. Auf dem nachfolgenden 4. Wirtschaftsforum, ebenfalls in Prag (27.-29. März 1996), wurde der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politisch-militärischer Sicherheit näher untersucht. Verschiedene Delegationen gaben Beiträge zu wirtschaftlichen Aspekten der Diskussion über ein Sicherheitsmodell ab.¹⁵

Vorliegende Vorschläge

Der Vorschlag Ungarns, Polens und der Slowakischen Republik vom 1. März 1996

Ungeachtet seines weitgefaßten Titels - Die Rolle der OSZE bei der Konfliktverhütung, beim Krisenmanagement und bei der Konfliktnachbearbeitung - beschränkt sich dieser Vorschlag im wesentlichen auf Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen. In einem ersten Abschnitt wird die Rolle einzelner Organisationen (OSZE, NATO und die Kooperationsforen NACC und PfP, EU und WEU, Europarat) definiert. Es wird festgestellt, daß sich alle erwähnten Institutionen den neuen Herausforderungen und Bedürfnissen anpassen müssen.¹⁶ Ausgehend von den ersten Erfahrungen bei der Implementierung des Friedensabkommens für Bosnien werden konkrete Empfehlungen formuliert:

¹³ PC/117/96, 14.2.1996; Add.1 11.3.1996.

¹⁴ The OSCE Role in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation, REF.PC/169/96.

¹⁵ Vgl. Chairman's Summary, Fourth Meeting of the Economic Forum, REF.SC/115/96/Rev.1.

¹⁶ REF.PC/169/96.

- Konsultation und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen europäischen und transatlantischen Organisationen auf dem Gebiet der Konfliktprävention sollen folgende Grundsätze befolgen: Praktikabilität, Gleichrangigkeit der Organisationen, Flexibilität, gegenseitige Unterstützung, Transparenz, Komplementarität und umfassender Sicherheitsbegriff;
- die Konsultationen zwischen den Institutionen sollen auf drei Ebenen geführt werden: am Rande von Sitzungen einer Organisation; nach einem festen Fahrplan auf Rotationsbasis organisierte Treffen; zielorientierte besondere *Ad-hoc*-Treffen.¹⁷

Der Vorschlag Italien/Europäische Union vom 17. April 1996

Dieser Vorschlag ist umfassend und breit angelegt. Das Dokument ist das Ergebnis interner Konsultationen der EU-Staaten. Es identifiziert eine ganze Reihe von Themen, die in einem Dokument über ein Sicherheitsmodell behandelt werden sollen, enthält aber noch wenige handlungsleitende Lösungsvorschläge. Einzelne EU-Staaten haben den Auftrag erhalten, im Namen der EU zu verschiedenen Teilaspekten Vertiefungspapiere auszuarbeiten.

Das in 43 Abschnitte gegliederte Dokument nimmt eine Analyse der bestehenden institutionalisierten Sicherheitszusammenarbeit in Europa vor. Ausgehend von dieser Analyse, werden mögliche Verbesserungen und Effizienzsteigerungen vorgeschlagen. Obwohl es über den OSZE-Rahmen hinausgreift, steht doch ganz eindeutig die OSZE als Institution im Vordergrund. Das Dokument befaßt sich mit drei Hauptfragen: Welchen Beitrag kann die OSZE zur Sicherheit in Europa leisten? Welche Rolle kommt anderen für die Sicherheit Europas zentralen Organisationen zu, und wie sollen diese zusammenarbeiten? Und schließlich: Welche institutionellen und organisatorischen Schlußfolgerungen ergeben sich daraus für die OSZE?

Im ersten Kapitel wird ausgeführt, daß die OSZE zur Aufgabe habe, die Entstehung eines gemeinsamen europäischen Sicherheitsraumes ohne Trennlinien zu fördern und zur Entstehung einer wahrhaften "Kultur der Zusammenarbeit" beizutragen. Um diese Zielsetzungen zu erreichen, sollte die OSZE eine neue, politisch bindende "Plattform für kooperative Sicherheit" ausarbeiten. Diese Plattform - eine Mischung aus Statuten, "Unternehmensleitbild" und konkretem Arbeitsprogramm - soll die bestehenden OSZE-Verpflichtungen nicht ersetzen, sondern diese in einer der neuen Lage entsprechenden Form

¹⁷ Ebenda.

fortsetzen. Inhaltlich werden u.a. folgende Elemente als neue Richtlinien vorgeschlagen:

- Verbesserung der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen und Erwägen von Maßnahmen bei Nichtimplementierung;
- Klärung der Rolle der OSZE bezüglich Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Peacekeeping;
- Entwicklung von OSZE-Grundsätzen für eine Teilnahme an friedenserhaltenden ("peacekeeping") Operationen;
- bessere Integration der militärischen Aspekte sowie der menschlichen und der wirtschaftlichen Dimension in die OSZE-Präventivdiplomatie;
- wirksame Einhaltung des KSE-Abkommens und Annahme neuer Rüstungskontrollmaßnahmen, OSZE-weit und auf regionaler Ebene;
- demokratische Kontrolle der Streitkräfte und Hinlänglichkeit der militärischen Fähigkeiten;
- Maßnahmen zur verbesserten Einhaltung des Verhaltenskodex über politisch-militärische Aspekte der Sicherheit und Schließen von inhaltlichen Lücken;
- Definition von Umfang/Inhalt der postkonfliktuellen Rehabilitation durch die OSZE und der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen;
- Maßnahmen zur Stärkung der demokratischen, rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Grundlagen der Gesellschaft (Erziehung, Bewußtseinsbildung, Einbezug von NGOs).

Im Kapitel über die sich gegenseitig stärkenden und stützenden Institutionen bringt sich die EU zunächst selber als Sicherheitsakteur in die europäische Sicherheitszusammenarbeit ein. "Als Hauptpol der Integration, der Stabilität und des wirtschaftlichen Wohlergehens leistet die EU einen wichtigen Beitrag zur Sicherheitsumgebung."¹⁸ Als Instrumente ihrer Sicherheitsbildung werden ihre Drittparteienbeziehungen, ihre bilateralen Abkommen, der Stabilitätspakt, ihre technischen und finanziellen Hilfsprogramme sowie die euro-mediterrane Partnerschaft erwähnt.

Übergehend zur Zusammenarbeit zwischen den Institutionen definiert der EU-Vorschlag allgemeine Grundsätze für diese Zusammenarbeit. Das Konzept der sich gegenseitig verstärkenden Sicherheitsorganisationen bildet den Grundstein dieser Zusammenarbeit. Als weitere wichtige Prinzipien werden angeführt:

¹⁸ REF.PC/252/96, Absatz 20.

- nichthierarchische Zusammenarbeit aller Organisationen im OSZE-Raum bei gleichzeitiger Anerkennung der besonderen Verantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen;
- Entwicklung von Grundsätzen für eine transparente und demokratische Weiterentwicklung der Sicherheitsorganisationen;
- Erhöhung der präventivdiplomatischen Wirksamkeit der OSZE durch gemeinsame Aktionen und diplomatische Unterstützung durch andere Institutionen;
- Regelmäßige oder *Ad-hoc*-Treffen von Generalsekretären, Austausch von Verbindungspersonen usw.;
- Bestätigung/Operationalisierung der Erstverantwortung der OSZE ("OSCE first") für Frühwarnung/Konfliktverhütung/Krisenmanagement. Im Falle eines Scheiterns der OSZE-Bemühungen Unterbreitung eines Streitfalls an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Konsens, gegebenenfalls ohne die direkt betroffenen Staaten;¹⁹
- operationelle und finanzielle Abmachungen zwischen OSZE und anderen europäischen und transatlantischen Institutionen.

Das Schlußkapitel geht der Frage nach, wie die politische Wirksamkeit und die operationellen Fähigkeiten der OSZE gesteigert werden könnten. Im Hinblick auf den OSZE-Gipfel von Lissabon wird eine Reihe von ersten Vorschlägen gemacht:

- Die OSZE soll eine bessere Übersicht über bestehende Beschlüsse und Strukturen entwickeln;
- die Leitungsfunktion der OSZE soll gestärkt werden, indem vermehrt Persönliche Vertreter eingesetzt werden und die Rolle des Generalsekretärs gestärkt wird;
- es soll abgeklärt werden, ob und wenn ja in welcher Form der Hohe Rat eine nützliche Rolle spielen kann;
- die operativen Funktionen des BDIMR sollen gestärkt und dessen Zusammenarbeit mit dem Europarat verbessert werden;
- die Wirksamkeit und die operationellen Fähigkeiten der OSZE-Missionen sollen weiter verbessert werden;
- langfristig wäre es wohl sinnvoll, die OSZE-Institutionen (Wien, Prag, Warschau) an einem Ort zusammenzulegen;
- die Öffentlichkeitsarbeit der OSZE soll weiter verbessert werden.

¹⁹ Dies ist eine Neuauflage einer von Deutschland und den Niederlanden im Sommer 1994 lancierten Idee ("Kinkel-Kooijmans-Vorschlag"), die als Vorschlag der EU-Staaten und Österreichs, Finnlands, Norwegens und Schwedens dem Budapester Überprüfungstreffen unterbreitet worden ist. CSCE/BC/WG1/2, 16.11.1994.

Die russischen Vorschläge

Das russische Memorandum vom 21. März 1996 konzentriert sich stark auf institutionelle Fragen. Es enthält viele konkrete Vorschläge, die jedoch im einzelnen nicht ausformuliert sind. Verschiedene Elemente sind als sehr ambitiös zu bezeichnen und lassen sich wohl kaum kurzfristig umsetzen.

Die Ausarbeitung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells wird als vorrangige Aufgabe bezeichnet. Rußland ruft die OSZE-Staaten auf, im Hinblick auf das Gipfeltreffen in Lissabon ein Konzept und spezifische Inhalte für ein substantielles Dokument zu erarbeiten. Angestrebt wird eine politische Erklärung umfassenden Inhalts, welche die grundlegenden Prinzipien eines zukünftigen europäischen Sicherheitssystems sowie eine Gliederung und Beurteilung der Risiken hinsichtlich der Entwicklung von kollektiven Antworten enthalten soll.

Dieses Dokument soll auch konkrete Richtlinien zum Inhalt haben. Es wird vorgeschlagen, eine Europäische Sicherheitscharta auszuarbeiten. Eine Charta würde es ermöglichen, die Beziehungen auf Vertragsbasis zu stellen und in der OSZE-Region ein völkerrechtlich bindendes Sicherheitssystem zu schaffen. Ein solches System würde Staaten außerhalb von Bündnissen Sicherheitsgarantien gewähren; es würde die Zusammenarbeit zwischen den bestehenden europäischen und euro-atlantischen Organisationen auf der Grundlage von Koordination und fester Aufgabenteilung neu festlegen. Es wird auch angeregt, "daß ein europäischer Sicherheitsrat (oder der OSZE-Exekutivausschuß) mit angemessenen Vollmachten"²⁰ eingerichtet werden könnte.

Im übrigen wird vorgeschlagen, einen Verhaltenskodex über wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte der Sicherheit auszuarbeiten, neue Menschenrechtsverpflichtungen anzunehmen sowie die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus zu intensivieren. Im Bereich der politisch-militärischen Sicherheit wird vorgeschlagen, ein neues Konzept für eine nicht auf Blockdenken beruhende Rüstungskontrolle auszuarbeiten. Im übrigen werden die Stärkung der Rechtsgrundlagen der OSZE sowie eine wesentliche Verbesserung der OSZE-Institutionen und -Mechanismen angeregt.

Was den Folgeprozeß betrifft, so wird von Rußland vorgeschlagen, daß in den Jahren 1997/98 eine europäische Konferenz unter dem Titel "Europa im 21. Jahrhundert" organisiert werden soll. Auf dieser Konferenz sollen alle OSZE-Staaten sowie bestehende multilaterale Institutionen zusam-

²⁰ REF.SC/11/96, Punkt 2.c).

menkommen, um eine verbesserte inter-institutionelle Arbeitsteilung festzulegen.²¹

Der russische Vorschlag "Ein Strukturentwurf für den ökonomischen Bereich eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert" vom 24. Mai 1996 führt eine bunte Reihe von Elementen aus dem wirtschaftlichen Bereich (Sozialversicherungen, Abschaffung diskriminierender Handels- und Wirtschaftspraktiken, regionale Wirtschaftszusammenarbeit, Infrastruktur, Umweltschutz, Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungstechnologien, Konversionsfragen, Bekämpfung von Kriminalität und Korruption) auf, die für ein Sicherheitsmodell bedeutungsvoll sind.

Unter anderem wird der Vorschlag gemacht, wirtschaftliche und soziale Krisenindikatoren zu definieren und zusammen mit OECD, IWF, ECE/UNO ein wirtschaftliches und soziales Frühwarnsystem aufzubauen, das es der OSZE erlauben würde, rechtzeitig erforderliche Maßnahmen zu ergreifen. Um die für die Sicherheit relevanten wirtschaftlichen Tatbestände richtig zu erfassen, sollte die OSZE mit den kompetenten Wirtschaftsorganisationen einen Mechanismus für Koordination, Kooperation und Arbeitsteilung ausarbeiten.²²

Der Vorschlag der Ukraine vom 28. Mai 1996

Dieses längere Papier befürwortet eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen auf der Grundlage von Gleichheit, Koordination, Transparenz und komparativem Vorteil. Das Konzept der sich gegenseitig verstärkenden Sicherheitsorganisationen soll besser umgesetzt werden. Informationsaustausch, Aufgabenteilung und Koordination zwischen den Sicherheitsakteuren sollen verbessert werden.

Die Rolle und die Wirksamkeit der OSZE sollen klarer definiert und verstärkt werden. Die Einhaltung der Normen und Grundsätze soll verbessert werden. Bei Verletzung dieser Grundsätze müßten konzertierte Aktionen ausgelöst werden, die, wenn nötig, auch Zwangsmaßnahmen umfassen sollten. In diesem Falle sollte sich die OSZE an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wenden. Eine solche Entscheidung sollte nach dem Prinzip "Konsens minus Prinzipienverletzer" getroffen werden. Die Ukraine tritt für eine Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE ein. Sie begrüßt namentlich Maßnahmen der wirtschaftlichen Vertrauensbildung und einen wirtschaftlichen und ökologischen Verhaltenskodex.

Zwei ukrainische Vorschläge verdienen, besonders erwähnt zu werden: Zum einen wird vorgeschlagen, daß für Staaten außerhalb der Militärbündnisse Sicherheitsgarantien gewährt werden, wenn die betroffenen Staaten dies

²¹ REF.SC/11/96.

²² REF.PC/329/96.

wünschen. Solche Garantien wären fallweise von einer oder mehreren europäischen und transatlantischen Organisationen zu leisten, falls diese damit einverstanden wären. Andererseits schlägt die Ukraine die Einrichtung einer nuklearwaffenfreien Zone in Mitteleuropa vor, damit verhindert werde, daß im Verlauf einer kommenden NATO-Erweiterung Atomwaffen in neuen NATO-Staaten stationiert werden. Dieser Punkt liegt der Ukraine besonders am Herzen, da sie ihre von der UdSSR geerbten Atomwaffen verschrottet bzw. unter internationaler Kontrolle an Rußland abgegeben hat und dem NPT als nuklearwaffenfreier Staat beigetreten ist.²³

Arbeit bis zum Gipfeltreffen in Lissabon

Die Diskussion über das Sicherheitsmodell wird nach der Sommerpause wieder aufgenommen. Es wird erwartet, daß ab September neue und konkretere Vorschläge gemacht werden. Anfang Oktober 1996 wird in Wien ein Vertiefungsseminar zum Sicherheitsmodell durchgeführt werden. Es ist vorgesehen, daß im Herbst auch Empfehlungen einer Arbeitsgruppe unabhängiger Experten zum Sicherheitsmodell veröffentlicht werden.²⁴ Das Überprüfungstreffen in Wien (4.-22. November 1996) und speziell das Vorbereitungstreffen vor dem Gipfel in Lissabon (25. November bis 1. Dezember 1996) werden der Diskussion bedeutende neue Impulse geben. Der Amtierende Vorsitzende hat klar zum Ausdruck gebracht, daß er für Lissabon ein substantielles Ergebnis erwartet. Er hat die Teilnehmerstaaten wiederholt aufgerufen, entsprechende Beiträge zu leisten. In Lissabon könnte eine politische Erklärung angenommen werden. Diese dürfte eine Risikoanalyse enthalten; sie könnte ferner neue Grundsätze der Sicherheitskooperation festlegen, sowie organisatorische und institutionelle Maßnahmen anordnen. Ein Verfahrensbeschluß könnte die Weiterführung der Arbeiten am Sicherheitsmodell regeln.

²³ REF.PC/339/96.

²⁴ Auf Initiative von Dr. Adam Daniel Rotfeld, Direktor des SIPRI, konstituierte sich eine unabhängige Arbeitsgruppe von Sicherheitsexperten, die aus der Warte der Sicherheitspezialisten einen Beitrag zur Modelldiskussion leisten will. Mit Unterstützung der Regierungen Ungarns, Schwedens, Rußlands und der Schweiz wurden drei Expertentreffen durchgeführt (Budapest, 1.-3. Dezember 1995; Moskau, 12./13. April 1996; Genf, 23./24. Mai 1996). Bericht und Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe sollen der OSZE im September 1996 vorgelegt werden.

Knapp eineinhalb Jahre nach dem Beginn der Diskussionen stehen wir immer noch in einer Anfangsphase. Nachdem in einem ersten Durchgang die Risiken und Herausforderungen aufgelistet worden sind, zeigen sich die Teilnehmerstaaten zurückhaltend, wenn es darum geht, operationelle Schlußfolgerungen zu ziehen und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen.

Das liegt zum einen daran, daß die Erarbeitung eines Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert eine konzeptuell anspruchsvolle und politisch heikle Aufgabe darstellt. Die Entwürfe müssen 55 Staaten mit unterschiedlichen Bedürfnissen, Interessen und Vorstellungen zufriedenstellen. Sie sollen innovativ sein und ein Mehr an Sicherheit bringen. Gleichzeitig ist aber auch klar, daß die Teilnehmerstaaten nach wie vor großen Wert auf ihre Souveränität legen und keine Einschränkungen ihrer Vorrechte wünschen. Die Sicherheitsorganisationen bestehen ebenfalls auf ihrer konstitutiven Autonomie; zwar zeigen sie sich alle zur Zusammenarbeit bereit, sie lassen sich aber nichts vorschreiben. Dergestalt wird die Arbeit an einem Sicherheitsmodell zu einer schwierigen Gratwanderung zwischen dem inhaltlich Wünschbaren und dem politisch Machbaren.

Die relative Zurückhaltung der Staaten liegt aber auch in der politischen Konjunktur in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre begründet. Sie spiegelt die Unwägbarkeiten, die in dieser bewegten Übergangszeit auf den europäischen Sicherheitsakteuren lasten, wider. Angesichts wichtiger Ereignisse - wie etwa der Ausgang der russischen Präsidentschaftswahlen und seine Folgen, die Ergebnisse des Befriedigungsprozesses in Bosnien, die Osterweiterung der NATO - wollen sich weder Staaten noch Organisationen vorzeitig auf neue Grundsätze, Antworten und Institutionen festlegen.

Trotz einer gewissen Unverbindlichkeit der Vorschläge ist es erfreulich, festzustellen, daß die Diskussion mittlerweile von allen Akteuren - von den Staaten wie auch von anderen Sicherheitsorganisationen - ernsthaft geführt wird. Die auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen und auf die Erhöhung der Wirksamkeit der OSZE hinauslaufenden Vorschläge sind interessant. Sie sind auch praktisch umsetzbar. Es ist indes fraglich, ob solche Detailverbesserungen dem hohen Anspruch "gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" gerecht werden.

Die bisherige Diskussion hat einen Lernprozeß ausgelöst. Unsere Vorstellungen über ein "Sicherheitsmodell" sind heute klarer als vor eineinhalb Jahren. Wir wissen, was das Sicherheitsmodell nicht sein kann: eine neue schwere Struktur der kollektiven Sicherheit, welche mit rigiden und verbindlichen Aufgabenzuweisungen eine exklusive Verantwortung für die

Sicherheit in Europa postuliert und in hierarchischer Überordnung anderen Institutionen ihr Verhalten diktiert. Wir haben Anhaltspunkte, was diese Diskussion bewirken könnte: Sie bietet ein Instrument, um die Sicherheitszusammenarbeit kontinuierlich und flexibel an die neuen Herausforderungen anzupassen und auf freiwilliger Grundlage gewisse gemeinsame Grundwerte, Verfahren und Instrumente auszuarbeiten.

Wir mußten auch eine andere Lektion lernen: Unterschiedliche und teilweise auch gegensätzliche Sicherheitsperzeptionen und Sicherheitsinteressen bestehen *realiter*. Es wäre naiv, davon auszugehen, daß solche Gegensätze durch diese Diskussion einfach ausgeräumt werden. Durch den fortlaufenden Dialog wird aber erreicht, daß die Sicherheitsorgen und -interessen eines Staates von den anderen Staaten besser verstanden werden. Offenes Diskutieren erhöht die Transparenz und schafft ein besseres Verständnis für die Motive eines Staates. Ein derart geführter Dialog ist eine Maßnahme der Vertrauensbildung. Er kann dazu führen, daß wichtige Veränderungen im sicherheitspolitischen *acquis* richtig verstanden werden und zu keinen negativen Gegenmaßnahmen Vorwand bilden.

Eine weitere wichtige Lehre ist, daß die Diskussion über ein Sicherheitsmodell nur im Gleichschritt und gemeinsam mit allen anderen Sicherheitsorganisationen geführt werden kann. Die OSZE hat kein Monopol auf diesem Gebiet. Sie hat auch keine Befugnisse, ihre Regeln anderen Organisationen aufzuzwingen. Nur ein koordiniertes, transparentes und kooperatives Vorgehen der OSZE im Verbund mit den anderen interessierten Organisationen bietet die Gewähr dafür, daß die Ergebnisse der Diskussionen den Test der Alltagsrelevanz und der praktischen Anwendbarkeit bestehen werden. Was aber unter allen Umständen vermieden werden sollte, das ist u.E. ein sich bloß in rhetorischen Höhenflügen erschöpfendes Modelldokument, das in der Öffentlichkeit hohe Erwartungen weckt, diese aber in der Praxis nicht einlöst. Solche "Papiertiger" schaden der Glaubwürdigkeit der Organisationen und diskreditieren den Grundsatz der Sicherheitszusammenarbeit.

Angesichts der erwähnten Komplexitäten zeichnet sich immer mehr ab, daß die Diskussion über ein Sicherheitsmodell einen längerfristigen Prozeß darstellt, der weit über das Gipfeltreffen von Lissabon dauern wird. Dabei geht es weniger um einen großen Wurf "Sicherheitsmodell", als vielmehr um das unspektakuläre, aber beharrliche Verfolgen einer euro-päischen Sicherheitsagenda, die im Interesse aller Staaten und Organisationen liegt.