

## Die OSZE im neuen Umfeld<sup>1</sup>

Nachdenken über Europas Sicherheit und deren künftige Gestaltung ist eine von Kalten Kriegszeiten übernommene Übung: Europa verstanden als sicherheitspolitischer Großraum mit Verlängerungen bis San Francisco und Wladiwostock. Geändert haben sich aber die politischen Rahmenbedingungen, in denen dieses Nachdenken geschieht. "Ost" und "West" sind zwar noch nicht, wie es die NATO am Ende der strategischen Eiszeit proklamierte, lediglich zu Bezeichnungen von Himmelsrichtungen geworden: Dazu sind während vierzig Jahren eingespielte Denkgewohnheiten noch zu tief verankert. Aber es wird heute, *grosso modo*, nicht mehr konfrontativ, sondern - wenigstens im Ansatz - kooperativ gedacht, nicht mehr mit Priorität für das Militärische, sondern für das bis in den sozialen Bereich hineinreichende Politische; und schließlich nicht mehr im Gegensatz zwischen rechtsgeförderter Aufrüstung und linksbefürworteter Abrüstung.

Wo also das Verbindende stärker betont wird als das Trennende, erleichtert dies gemeinsame Überlegungen zur Gestaltung der europäischen Ordnung von morgen. Der Preis dafür ist allerdings ein Verschwinden bisher gültiger, allseits eingeübter oder zu Stereotypen verfestigter Parameter. Sie verliehen solidarischer Verteidigung, strategischen Doktrinen oder allerlei Integrationsvorhaben Auftrieb und Konturen. Damit wurden publizistisch verwertbare Maßstäbe für Bewertung von Freund und Feind, Schwankungen im strategischen Gleichgewicht und Verschiebungen an der politischen Frontlinie gesetzt. Von alledem ist im heutigen feind- und fast grenzenlosen Europa kaum mehr etwas übriggeblieben. Konkret: Die vielgerühmte und vielbenutzte "Military Balance" des Internationalen Instituts für Strategische Studien ist vom Range eines politischen Dokuments zu einer bloßen Sammlung militärischer Daten "abgesunken". Wie interessant letztere auch sein mögen, sie sind, in Europa jedenfalls, ohne prägende Kraft für neue Strategien und Bündnisse. Denn es fehlt die ordnende Struktur, in der die Streitkräfte erst ihr Gewicht und ihre politische Bedeutung gewinnen.

An sich ist all dies durchaus erfreulich. Das "geräuschlose Verschwinden" einer weltpolitischen Realität, die spätestens seit der Gründung der Sowjetunion die europäische Szenerie geprägt hat, ist und bleibt ein unerhörtes, an ein Wunder grenzendes Ereignis.<sup>2</sup> Es hinterläßt aber eine Bühne, die zwar

---

<sup>1</sup> Aufdatierte und ergänzte Fassung des in der Zeitschrift "Internationale Politik" 12/1996 erschienenen Aufsatzes "Neue Konturen Europäischer Sicherheit".

<sup>2</sup> Vgl. Volker Gerhardt, Fahnen schwenken vor den Tribünen der Macht, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21./22. September 1996, S. 69.

von viel mehr - wiedererstandenen und neuen - Akteuren belebt, aber noch keineswegs zu einem spielfähigen Ensemble zusammengefügt ist. Das, was heute als "europäische Sicherheit" bezeichnet wird, ist nur noch schwer, wenn überhaupt definierbar. Was den "Mann auf der Straße" in Belfast, Berlin oder Belgrad hinsichtlich "Sicherheit" umtreibt, ist längst nicht mehr (wenn es das jemals war) mit dem Schutz vor äußerer Aggression, Krieg und Zerstörung identisch. Natürlich ist sie das auch. Aber die Sorge um soziale und persönliche Sicherheit steht heute wohl für die überwältigende Mehrheit der Europäer im Vordergrund. So ist selbst das, was gemeinhin unter "europäischer Sicherheit" verstanden und in institutionelle Formen gegossen wurde, nicht ein für immer feststehender Zustand, sondern ein ständigem Wandel unterworfenen Prozeß.

Damit ist zugleich gesagt, daß es ein einigermaßen langfristig fixierbares "Sicherheitsmodell", wie es die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) für das nächste Jahrhundert krampfhaft zu entwerfen sucht, für das Europa von heute und morgen nicht geben kann. Wichtiger ist vielleicht noch, daß es das auch nicht geben sollte. Denn damit wird die Illusion gefördert, daß Sicherheit ein klar umrissener Begriff und damit institutionell ohne weiteres in den Griff zu bekommen sei. Es ist die Illusion einer sicherheitspolitischen Statik, die zwar bürokratisch bequem, aber politisch einschläfernd ist.

Da hilft auch die auf der OSZE-Gipfelkonferenz in Lissabon verabschiedete Erklärung nicht viel weiter. Darin stellen die Staats- und Regierungschefs voller Optimismus fest, daß die Arbeit an diesem Sicherheitsmodell Fortschritte macht und "tatkräftig" fortgesetzt werde.<sup>3</sup> Ja, die Konferenz ging sogar - wenn auch mit der gebotenen Vorsicht - einen Schritt weiter und kündigte ihre Entschlossenheit an, "die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung" zu ziehen. Das sind in der Tat ehrgeizige Vorhaben. Sie wirken um so ehrgeiziger, wenn man sich die sich rasch verändernde sicherheitspolitische Landschaft Europas vor Augen führt. Ob Modell und Charta auch nur annähernd eine Chance auf konkrete Verwirklichung haben, bleibt deshalb reichlich ungewiß. Sie sind - darüber macht sich in OSZE-Kreisen kaum jemand Illusionen - weitgehend eine Funktion der Mitte 1997 von der NATO beschlossenen Aufnahme mitteleuropäischer Länder in die Allianz.

Es bedurfte nicht erst der kaum faßbaren Tragödie im früheren Jugoslawien, um vor allzu hohen Erwartungen hinsichtlich des Sicherheitsmodells und einer allseits respektierten Sicherheitscharta zu warnen. Die Krisen in Jugoslawien zuerst und jene in Albanien machen jedenfalls überdeutlich, daß das

---

<sup>3</sup> Vgl. Text des "Lissabonner Dokuments 1996", abgedruckt im vorliegenden Band, S. 453-483, hier S. 465.

so unversehens wieder nach Osten offene Europa in sehr unterschiedlichen historischen und politischen, wenn nicht zivilisatorischen Zeitzonen lebt. Vieles, was endlich für überwunden oder geordnet gehalten wurde, brach neu auf; Grenzen wurden in Frage gestellt oder neu errichtet; und an die Stelle des ideologischen Gegensatzes zwischen Ost und West trat jener des wirtschaftlichen Gefälles und politischen Reformbedarfs. Die jahrhundertalte Angst vor äußerer Aggression weicht jener vor innerer Gefährdung. Sie wirkt viel stärker, weil sie Sicherheit und Überleben des einzelnen und sein ihm vertrautes Umfeld viel unmittelbarer berührt. Es ist somit nicht mehr die Stärke des Nationalstaates, sondern dessen Schwäche, sein Unvermögen, dem Bürger Schutz im umfassenderen Sinn zu bieten, das die Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent zu gefährden droht.<sup>4</sup> Der Fall Albanien ist, genaugenommen, kein "Sicherheitsproblem" im herkömmlichen Sinne. Hier kamen vielmehr jene Schwächen zum Vorschein, die Staaten mit traditionellen Gesellschaften im Verein mit neuzeitlichen Entwicklungen - wie die fast unbegrenzte Verfügbarkeit von Waffen aller Art - an den Rand der Selbstaflösung stoßen können. Dies sind Entwicklungen, die jenseits des unmittelbaren Tagesgeschehens in immer mehr Ländern Platz greifen. Praktisch bedeutet dies, daß sich deren sicherheitspolitische Sorgen und Herausforderungen einander zunehmend angleichen. Deutschlands oder Frankreichs Probleme mit der Einwanderung oder organisierter Kriminalität mögen aufgrund der Größe dieser Länder quantitativ gewichtiger sein. Ihrer Natur und der Art ihrer Bewältigung nach unterscheiden sie sich aber höchstensfalls marginal, wenn überhaupt von jenen anderer, kleinerer Länder. Die Furcht vor einem Angriff eines mächtigen Nachbarn weicht der Sorge, daß der Nachbarstaat, gleichviel ob größer oder kleiner, mit dieser neuen Art von sicherheitspolitischen Gefährdungen nicht zu Rande kommt. Für alle stellen sich dieselben Fragen nach der eigenen Funktions- und Reformfähigkeit unter dem Druck global erweiterter Konkurrenz.

### *Katalog der Ungewißheiten*

All das bereichert den Katalog von Ungewißheiten in der europäischen Landschaft. Mit der unvermeidlichen Vereinfachung lassen sich weitere, auch geographisch ortbare erkennen. Sie sind natürlich unterschiedlicher Art. Zusammengenommen ergeben sie aber kaum jenes hoffnungsträchtige Bild eines in sich gefestigten und nach außen hin gesicherten Konti-

---

<sup>4</sup> Vgl. u.a. Philippe Delmas, *Le bel avenir de la guerre*, Paris 1995, S. 9.

nents, als dessen Zielbestimmung die große Mehrheit der Europäer die wirtschaftliche und politische Einigung für allzu selbstverständlich hielt.

Die erste und zweifellos größte Ungewißheit betrifft jene über Status, Rolle und Platz, den Rußland im Europa von morgen einnehmen soll und muß. Man tröstet sich allzu leicht mit dem beschwichtigenden Hinweis darauf, daß sich Rußland nach der doppelt traumatischen Erfahrung seines Rückzugs aus Mittel-Osteuropa und des Zusammenbruchs der Sowjetunion in einer Phase des Übergangs befinde. Viel wichtiger ist die Frage, in welche Richtung dieser Übergang das Land letztlich führen wird. Niemand wird Natur und Mission dieses heute zwischen derbem Manchester-Liberalismus und freischwebender Mafia lavierenden und zwischen Europa und Asien zögernden Riesenreiches voraussagen wollen. Der Einfluß des Westens auf dessen endgültige Zielbestimmung mag gering sein. Der Hinweis aber wäre ernstzunehmen, daß ein nach der NATO-Osterweiterung nicht hinreichend mit dem Westen verbundenes Rußland zwar demokratisch bleiben, aber antiwestlich werden kann.

Die zweite Unsicherheit betrifft die Zukunft der "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" (GUS), also der ehemaligen um Rußland gescharten Sowjetrepubliken - die baltischen Staaten ausgenommen. Wieweit diese Staaten als selbständige Einheiten überleben werden, hängt nicht nur von ihrer innenpolitischen und wirtschaftlichen Gesundheit ab. Beides wird in starkem Maße von entsprechenden Entwicklungen in Rußland selber mitbestimmt. Es muß deshalb auch das übrige Europa unmittelbar interessieren, ob ein so großes und zentrales Land wie die Ukraine unabhängig bleiben oder, sei es als Ganzes oder mit seinen östlichen Regionen, Teil eines wiederum nach Westen ausgreifenden Rußland wird. Nicht minder muß es Europa interessieren, ob Länder wie Aserbaidschan und Kasachstan unter die Kontrolle Moskaus zurückkehren oder in eigener Regie über Zugang zu ihrem Öl und Gas und deren Nutznießer bestimmen können. Auch bleibt offen, ob die Mitglieder der GUS, Rußland zumal, diese zu einer hinreichend funktionsfähigen Institution zu entwickeln willens und in der Lage sind. So lange darüber Ungewißheit herrscht, ist die GUS weniger als Faktor der Stabilität denn als Herd verschiedenster Spannungen anzusehen.

Die dritte Ungewißheit umschließt jenen Raum des südöstlichen Europa, den man als "großen Balkan" bezeichnen mag. Er reicht von Kroatien (das sich selbst nicht dazu zählen will) bis zur östlichen Türkei. Damit sind bereits seine räumliche Weite und seine politische, religiöse und ethnische Vielfalt angedeutet. Das wiederum signalisiert mannigfache Konfliktquellen. Von ihnen ist die schmerzlichste die brüchige bosnische Föderation, die blutigste die Kämpfe mit und unter den Kurden und die gewichtigste das künftige Schicksal der Türkei. Wieweit diese letztere und, in anderer Weise,

Serbien Bestandteil oder Außenseiter der europäischen Sicherheitsgemeinschaft sind oder sein sollen, ist eine jener Fragen, die sich seit der Auflösung des Osmanischen Reiches erstmals wieder stellt.

Auch der daran anschließende Mittelmeer-Raum ist erneut auf die sicherheitspolitische Tagesordnung gerückt. Bestimmbar nur in seinen geographischen Konturen, wird er neuerdings als eine - möglicherweise überschätzte - Quelle vielfacher Gefährdungen empfunden. Wer den Nahen Osten für einmal außer acht lassen will, wird sich vor allem um die weitere Entwicklung Nordafrikas Gedanken machen müssen.

Von Ägypten bis Marokko spannt sich ein Bogen arabischer Länder, denen lange Geschichtsperioden und islamischer Glaube gemeinsam sind, die sich jedoch politisch, wirtschaftlich und demographisch vielfach unterscheiden. Wer mag deshalb voraussagen, ob Ägypten mit seinem ungebrochenen Bevölkerungswachstum, seiner Wasserarmut und seiner bedrückenden Reformunfähigkeit heil ins nächste Jahrhundert gelangen wird? Und wenn nicht, was dies nicht nur für den Nahen Osten, sondern für die arabische Welt insgesamt bedeutet? Die Sorge, zumal Frankreichs, über das Schicksal Algeriens findet ihre logische Verlängerung in der Europäischen Union, deren Osterweiterung seit kurzem mit einem verstärkten Engagement im Süden ergänzt und kompensiert wird. Mehr noch als in Mittel-Osteuropa steht bei den Assoziationsverträgen mit Nordafrika berechtigte sicherheitspolitische Besorgnis Pate.

Ganz anders verhält es sich mit der fünften und sechsten Ungewißheit. Die eine betrifft die Zukunft Deutschlands, die andere jene von Umfang und Dauerhaftigkeit der amerikanischen Präsenz in Europa.

Deutschland ist nach seiner Vereinigung unbestritten zu dem geworden, was ein deutscher Historiker ungeschminkt, aber wohl zutreffend als "Zentralmacht Europas" bezeichnet hat.<sup>5</sup> Von daher formieren sich Fragezeichen aller Art. Sie stehen dort, wo es um Deutschlands Einfluß auf entscheidende Fragen europäischer Politik geht. Das kann Natur und Rolle der Europäischen Währungsunion ebenso betreffen wie das Schritt- und Ausmaß einer Osterweiterung der Europäischen Union und Deutschlands Gewicht und Verantwortung hierbei. Wo Deutschland aufhören sollte, Motor der europäischen Einigung zu sein, wird dies genauso folgenreich sein, wie wenn es ihm nicht gelingen sollte, die Reform seines überdehnten sozialen Sicherheitsnetzes ohne Turbulenzen durchzuboxen. Ob und wie eine geographisch ausgedehnte Mission der Bundeswehr Spannungen zu Hause oder Unbehagen auswärts erzeugen wird, ist ebenso ungewiß wie es die Folgen einer von Deutschland mitgetragenen Osterweiterung des Nordatlantischen Bündnisses (NATO) für den Fortbestand der Ver-

---

<sup>5</sup> Hans Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, Berlin 1994.

einbarungen über konventionelle und nukleare Abrüstung in Europa wären. Das transatlantische Verhältnis schließlich ist seit Ende des Kalten Krieges nicht mehr dasselbe. Europa sucht sich - unbeholfen genug - langsam aus dem amerikanischen Schatten zu lösen. Die Vereinigten Staaten befinden sich, kaum weniger unbeholfen, auf der Suche nach einer innenpolitisch verkauf- und vertretbaren Legitimation ihrer weltpolitischen Rolle. Das erschwert die Bewahrung des während eines halben Jahrhunderts transatlantisch Erworbenen und ruft nach neuen, aber schwieriger definierbaren Gemeinsamkeiten. Das Damoklesschwert eines "Kulturbruchs" zwischen Amerika und Europa<sup>6</sup> bleibt damit über dem Atlantik hängen. Dies signalisiert zugleich die Gefahr weiteren Auseinanderdriftens und die Chance einer breiter gefächerten Interessengemeinschaft. In jedem Falle bedeutet es Ungewißheit und Herausforderung gerade auch für die Sicherheit Europas.

### *Neue Dimensionen*

Die reichlich vergrößerte, auf geographische Räume zugeschnittene Übersicht kann immerhin zu einigen Schlüssen verhelfen, die die neuen Dimensionen europäischer Sicherheit erhellen. Der erste, weder überraschende noch ganz neue Schluß geht dahin, daß Europas Sicherheit zusehends von außereuropäischen Entwicklungen beeinflusst wird. Das betrifft nicht nur die eben erwähnten Wandlungen in Amerikas stärker nuancierter Interessenlage gegenüber Europa; auch nicht dessen spätestens seit der Ölkrise von 1973 sicht- und spürbare Abhängigkeit von mittelöstlichem Öl. Vielmehr hat sich der um Europa gelagerte, für seine Sicherheit relevante Bogen potentieller Krisen erweitert - inhaltlich ebenso wie geographisch.

Kein noch so ausgeklügeltes Zukunftsmodell europäischer Sicherheit wird diese Komponente ignorieren dürfen, wie schwierig faßbar sie auch immer sei. Dazu sind die Wechselwirkungen von europäischer Einwanderungspolitik und Bevölkerungswachstum im Mittelmeer-Raum, zwischen Wirtschaftshilfe und politischer Stabilisierung viel zu sichtbar.

Teilweise zumindest führt dies zur zweiten Schlußfolgerung. Erstmals seit dem Zusammenbruch des Osmanischen Reiches wächst der europäischen Politik wieder eine islamische Dimension zu. Dies sowohl im traditionell zwischenstaatlichen wie im schwerer faßbaren gesellschaftlichen und religiösen Bereich. Das Auseinanderfallen der Sowjetunion hat zum Wiedererstehen islamischer Staaten im Kaukasus und in Zentralasien geführt; die bosnische Föderation betont ganz bewußt auch ihre islamische Komponente;

---

<sup>6</sup> Vgl. Werner Weidenfeld, Kulturbruch mit Amerika, Gütersloh 1996.

der Türkei droht eine Zerreißprobe zwischen säkularem Kemalismus und islamischem Konservatismus;<sup>7</sup> in Europas Staaten selber leben Millionen von Muslimen und agieren terroristische Gruppen als verlängerter Arm von Kurden in der östlichen Türkei und Fanatikern in Algerien. Selbst wer dem allzu oft und vergrbernd beschworenen "islamischen Fundamentalismus" differenziert gegenübersteht, wird diese vielgestaltige "islamische Dimension" in ihrem politischen Potential - sei es positiv oder kritisch - nicht übersehen dürfen. Der aus Zentralasien zu hörende Vorschlag für eine "islamische OSZE" steht dafür als vorderhand noch ungesichertes Signal.

Europas Regierungen und Gesellschaften werden hier zweifellos in ganz neuer Weise gefordert. Die ersteren haben längst das ihnen rechtmäßig zustehende Monopol der Gewaltanwendung verloren. Wo es zum Schutze des Territoriums dient, ist es sicherheitspolitisch kaum mehr relevant. Wo es um den Schutz der Bürger, der Gesellschaft und der sie tragenden Strukturen - Wirtschaft, Infrastruktur, Gesundheit - geht, ist es durch den fast unbegrenzten Waffenbesitz nichtstaatlicher Akteure vielfach durchlöchert. Aufmpfige Minderheiten, Separatisten oder mafiose Banden verfolgen heute ihre Ziele mit eigenen Waffen. Für die hiervon Betroffenen sind die Fronten dessen, was legaler oder illegaler Machtgebrauch ist, wer wem Schutz bietet und welche Ziele verfolgt, längst verschwommen. Im Krieg in Bosnien ging es sicher auch um Territorium. Genau besehen war er aber ein rational nicht auslotbarer Zusammenstoß ethnisch-religiöser oder zivilisatorischer Gegensätze. Kein Wunder, daß die Staatenwelt mit ihren traditionellen Mitteln von Diplomatie und Waffengewalt einem solchen Phänomen lange Zeit hilflos gegenüberstand.

Das führt zur dritten Schlußfolgerung. Sie betrifft die Rolle, die die für Sicherheit und Stabilität zuständigen zwischenstaatlichen Organisationen spielen sollen. Sie alle - von der NATO über die Europäische Union bis hin zum Europarat und zur OSZE - sind in unterschiedlicher Weise Geschöpfe der Kalten Kriegszeit. Sie alle befinden sich im Prozeß der im Falle der OSZE praktisch abgeschlossenen, im Falle der übrigen noch bevorstehenden Erweiterung. Diese wird als Beitrag zu einer ganz Europa umfassenden Ordnung und der auf ihr gründenden Sicherheit ausgegeben. Es ist, wie eingangs festgehalten, zweifelhaft, ob dem einmal so sein wird. Erweiterung bringt zunächst einmal Trennung zu den Drauengebliebenen, bringt Abstufung und Bevorzugung mit sich. Das ist das eine. Das andere, wahrscheinlich viel folgenreichere ist, daß eine nicht nach klaren Kriterien vorgenommene Erweiterung die Grundlagen dessen zu verwässern droht, was die eigentliche Existenzberechtigung und Eigenart der betreffenden Organisationen bisher so überzeugend legitimierte. Nicht alle der genannten

---

<sup>7</sup> Vgl. Udo Steinbach, Die Türkei im 20. Jahrhundert, Bergisch-Gladbach 1996.

Institutionen verfügen über einen institutionell und rechtlich so gefestigten *acquis communautaire* wie die Europäische Union. Sie alle aber waren - und sind es noch - Haltepunkte europäischer Stabilität, Anlaufhäfen für die Festigung von Solidarität und damit, bewußt oder unbewußt, Teilelemente des heute gültigen, das heißt erweiterten Verständnisses von Sicherheit. Ein Europarat, der mit Hängen und Würgen Länder mit weitgehend ungefestigten oder fragwürdigen demokratischen Praktiken aufnimmt, riskiert, eben jene Funktion zu verlieren, die ihn zu einem Pfeiler demokratisch legitimer Verlässlichkeit gemacht hat. Ähnliche Überlegungen wird die Atlantische Allianz anstellen müssen, wo es um die Bewährung ihres wertvollsten *acquis*, nämlich ihres inneren Zusammenhalts oder ihrer "sicherheitspolitischen Kultur" (Uwe Nerlich) geht. Das Dilemma zwischen europapolitisch geforderter äußerer Erweiterung und sicherheits- oder stabilitätspolitisch unerläßlicher innerer Kohärenz ist keineswegs leichtgewichtig. Bei Überlegungen über die Vielgestalt neuer sicherheitspolitischer Gefährdungen wäre aber, aus den geschilderten Gründen, dem zweiten die ihm gehörende Beachtung zu schenken.

### *Die OSZE als Hoffnungsträger?*

Wir werden also mit einem politisch fließenden, geographisch weit gesteckten, sachlich vielschichtigen, mit neuen legalen und illegalen Akteuren bestückten Umfeld zu rechnen haben.

In ihm stellt sich die Frage nach Auftrag und Funktionsfähigkeit der für die Sicherheit und Stabilität Europas zuständigen Organisationen. Denn Sicherheitspolitik wird immer mehr auch zur eigentlichen Ordnungspolitik. Die Rollen hierbei waren ursprünglich, d.h. während des "Kalten Krieges", recht deutlich umschrieben und verteilt. Überlappungen gab es deshalb kaum. Die vom Maastrichter Vertrag zur Union erhobene Europäische Gemeinschaft diente in erster Linie der Versöhnung ehemaliger Feinde, dem Wiederaufbau des kriegszerstörten westlichen Europa sowie danach dessen wirtschaftlichem Aufschwung. Die NATO war - als demokratisches Gegenstück zum sowjet-kommunistischen Warschauer Pakt - zur gemeinsamen Verteidigung bestimmt und zugleich als transatlantische Klammer zwischen Westeuropa und Nordamerika konzipiert. Die KSZE ihrerseits, eine Art Nachkömmling der institutionellen "Gründerzeit" der späten vierziger und der fünfziger Jahre, bot den Rahmen für den lange Zeit unterbrochenen Dialog zwischen den beiden Lagern. Erst im Tauwetter der Gorbatschowschen Perestroika verhalf die KSZE zu konkret faßbaren Maßnahmen wie der konventionellen Abrüstung.

Das Ende des "Kalten Krieges" brachte auch das Ende dieser relativ klaren Arbeitsteilung. Das brauchte nicht von vorneherein etwas Negatives zu sein. Weshalb sollte "freier Wettbewerb" - sinngemäß propagiert und niedergelegt selbst in der Pariser Charta der KSZE - nicht auch für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit fruchtbar gemacht werden können? Es erwies sich dann allerdings sehr rasch, daß eingefahrene Strukturen auch entsprechende Mentalitäten geprägt hatten, daß parallel zum Aufbrechen der Fronten und dem Zusammenbruch von Föderationen fast alle diese Organisationen der Versuchung oder der Verantwortung zur Erweiterung nicht widerstehen konnten oder wollten. Die OSZE hat sich seit 1989 zwar geographisch nicht erweitert (sieht man von der Aufnahme Albaniens 1991 und jener Andorras 1996 ab). Aber ihre Mitgliedschaft erhöhte sich sprunghaft von 35 auf 55. Sie ist damit heterogener geworden ohne effizienter zu sein - trotz oder vielleicht wegen der ihr verpaßten neuen Entscheidungsgremien, Zentren und Hohen Kommissare. Ihr Aufgabenbereich hat sich von der Dialogvermittlung, die kaum institutioneller Krücken bedurfte, in Richtung auf vielgefächerte Missionen verbreitert. Sie hat sich damit allgemeine Akzeptanz geschaffen, ohne allerdings dafür finanziell belohnt zu werden. Sie ist ein der Demokratie und den Menschenrechten verpflichteter sicherheitspolitischer Aufseher ohne Waffen und mit unzureichenden personellen und materiellen Mitteln. Niemand getraut sich, sie in Frage zu stellen, aber nur wenige sind bereit, sie stärker und durchschlagskräftiger zu machen. Noch bleibt offen, wie sich die Osterweiterung der NATO auf ihren Status auswirken wird. Manche mögen nicht ausschließen, daß sie zum Mauerblümchen verkümmern oder gerade noch als Versatzstück dienen soll, das für Aufgaben mobilisiert wird, die sonst niemand übernehmen kann oder will.

Es mag nicht so weit kommen. Aber wo traditionelle Sicherheitsbedürfnisse auf dem Spiel stehen, drängen fast alle Reformstaaten Mittel-Osteuropas zur NATO; wo es um innere Stabilität und Sicherheit geht, erhoffen sie Hilfe bei und von der Europäischen Union.<sup>8</sup> Da bleiben der Verhaltenskodex und die in Aussicht genommene Sicherheitscharta fast zwangsläufig Randscheinungen. Das hat nicht unbedingt und in erster Linie mit dem Ungenügen der OSZE zu tun. Das ist vielmehr jenen neuen Entwicklungen im sicherheitspolitischen Bereich anzulasten, die im ersten Teil beschrieben wurden. Es sind die Vielschichtigkeit des Sicherheitsbegriffes und dessen jeweilige Auslegung, Gewichtung und Behandlung. Natürlich wird jeder Staat, jede einsichtige Regierung sich gegen Bedrohungen wie organisierte Kriminalität und Drogenhandel wehren und sie bekämpfen wollen. Ebenso werden sie verkünden, daß alle Anspruch auf "Sicherheit" haben und

---

<sup>8</sup> Vgl. Curt Gasteyer, *An Ambiguous Power. The European Union in a Changing World*, Gütersloh 1996.

deswegen "Sicherheit" ein von allen gleichermaßen geteiltes Gut sei. Was das aber in der täglichen Praxis heißt, ist etwas ganz anderes.

Es ist Europa - und erst recht anderen Regionen - noch nicht gelungen, Instrumente zu schaffen, mit denen diese umfassenderen Gefährdungen der Sicherheit gemeistert werden könnten. Das hat mehrere Gründe. Fast immer liegen sie dort, wo empfindliche Bereiche meist überholten Souveränitätsdenkens berührt werden. Man wird diese unzeitgemäßen Reaktionen nicht von außen her überlisten können. Wohl aber durch Erfahrungen im Bereich praktischer zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Es mag sein, daß hier die OSZE ihre Chance hat. Daß sie in Albanien und dessen Innenpolitik eingreifen konnte, hat sicher auch damit zu tun, daß sie weder eine militärpolitische Allianz noch eine durch Veto gehemmte internationale Organisation ist. Das macht sie bestimmt noch nicht zum rettenden Engel europäischer Sicherheitsbedürfnisse neuen Stils. Aber es verleiht ihr jene Reservefunktion, auf die zu verzichten sich das vielgestaltige Europa schlechthin nicht leisten kann.