

## Europäische Sicherheit und die OSZE - Eine griechische Sichtweise

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind viele Menschen zu der Überzeugung gelangt, wir stünden am Beginn eines neuen Zeitalters. In den vergangenen Jahren haben wir viele revolutionäre Veränderungen erlebt, die über die Welt mit einer Vehemenz hereingebrochen sind, die gleichzeitig schockiert und verwirrt. Ob dieser Wandel eine friedlichere Zukunft bedeutet, bleibt jedoch unklar, denn rasche, unerwartete Umwälzungen erzeugen häufig Zukunftsängste.

Politiker und Wissenschaftler haben bei dem Versuch, die tiefgreifenden Veränderungen seit dem Ende des Kalten Krieges zu verstehen, häufig Schwierigkeiten, sich von den alten Denkschemata zu lösen. Dennoch ist dies unumgänglich. Mit der Auflösung der Sowjetunion, der deutschen Wiedervereinigung und dem Ausbruch ethnisch-nationalistischer Konflikte in Südosteuropa und anderswo stehen die Politiker vor einer Zukunft, deren geopolitisches Gesicht ein anderes sein wird als das ihrer Erinnerung. Da der Kalte Krieg gerade erst vorüber ist, sind wir in hohem Maße unsicher, wo wir stehen und in welche Richtung sich die internationalen Beziehungen entwickeln werden. Die Frage, was zu tun ist und wie es getan werden sollte, stellt eine große Herausforderung dar, was erklärt, warum Politiker in der ganzen Welt die komplexen Probleme einer von der starren Disziplin zweier Machtzentren gelösten Welt erst noch neu ordnen müssen.

Obwohl diese Vorbemerkungen klischeehaft und höchst unoriginell klingen, stellen sie doch den notwendigen und vermutlich geeignetsten Ausgangspunkt für jede scharfsinnige Betrachtung der neuen Sicherheitsordnung in Europa nach dem Fall der Mauer dar.

In diesem Zusammenhang sollte die dichte Institutionalisierung der europäischen Sicherheitslandschaft als die beste und überzeugendste Antwort auf jene Herausforderungen angesehen werden, vor denen die Welt, befreit vom Kampf zwischen den Supermächten, aber Übergangskrisen und vielschichtigen Bedrohungen ausgesetzt, heute steht. Internationale Institutionen könnten Erwartungen der Akteure noch wirksamer stabilisieren und zur Schaffung von Bedingungen beitragen, die eine kooperative oder zumindest nicht konflikthafte Art staatlicher Intervention befördern.

Die Erweiterung der NATO und ihre Rolle bei friedensfördernden Maßnahmen haben die europäische Sicherheitsdebatte während des Großteils dieses Jahrzehnts dominiert. Doch die NATO versteht sich lediglich als "integraler Teil der sich herausbildenden, breitangelegten kooperativen Sicherheitsstruktur." Der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa mißt die Allianz ebenfalls "eine wesentliche Rolle für europäische Sicherheit und Stabilität (...) bei der Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten"<sup>1</sup> zu.

Mit 55 Teilnehmerstaaten und einem Themenspektrum, das Sicherheits-, Wirtschafts- und Menschenrechtsfragen einschließt, besitzt die OSZE eine einzigartige und umfassende Kompetenz, wie sich bei ihrer Beobachterrolle in Tschetschenien, auf der Krim, in Kroatien, Estland, Georgien, Lettland, Moldau, Berg-Karabach und - nicht zu vergessen - bei ihrem bekannten breit angelegten Einsatz in Bosnien-Herzegowina sowie zuletzt in Albanien zeigte, wo sie die Grundlagen für Wahlen schuf und Menschenrechte und Rüstungskontrollverhandlungen überwachte. Anders als die Vereinten Nationen hat die OSZE unmittelbare Kompetenz nicht nur für zwischenstaatliche, sondern auch für innerstaatliche Angelegenheiten, d.h. genau für jene, die am wahrscheinlichsten Sicherheitsprobleme in Europa erzeugen können.

Während des Kalten Krieges bestand die Funktion der damaligen KSZE vorgeblich darin, die europäische Teilung zu überbrücken. In der Praxis jedoch spiegelte die KSZE die Teilung wider und überwand sie nicht. Der Mangel an Institutionalisierung erlaubte dem KSZE-Prozeß nicht, die europäische Sicherheit in dem Maße zu fördern, wie er das hätte tun sollen. Die dritte Folgekonferenz und der Pariser Gipfel vom November 1990 fanden vor dem Hintergrund einer sich wandelnden europäischen Ordnung statt, die ihrerseits den Wandel der KSZE einleitete. Die Annahme der Charta von Paris für ein neues Europa stellte eine bedeutende Entwicklung dar und markierte zugleich den Beginn der Institutionalisierung der KSZE.

Die Treffen von La Valletta, Moskau und Prag beschleunigten die Entwicklung der KSZE weiter. Auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 wurden die Prager Beschlüsse bestätigt und die Rolle des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) erweitert. Innerhalb des AHB wurde ein Wirtschaftsforum eingerichtet, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus Korb II zu überprüfen und sich mit marktwirtschaftlichen Detailfragen zu beschäftigen.

---

<sup>1</sup> Communiqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 3. Juni 1996 in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 47/1996, S. 505 u. 510.

Auch das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurde gestärkt, um die menschliche Dimension zu überwachen und das neu geschaffene Amt des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) zu unterstützen. Der HKNM wurde als Institution gesehen, die zum frühestmöglichen Zeitpunkt handeln sollte, um Spannungen im Zusammenhang mit Minderheitenfragen abzubauen, die sich noch nicht zu Konflikten entwickelt haben. Ein anderes wichtiges "Produkt" des Gipfeltreffens war die Schaffung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) mit Sitz in Wien. Dem Forum wurden drei Aufgaben übertragen: erstens die Verhandlung konventioneller Abrüstungsmaßnahmen, zweitens die Förderung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und drittens die Minderung von Konfliktrisiken. Die letzte Innovation des Gipfels bestand in der Annahme friedenserhaltender Maßnahmen. Die KSZE definierte friedensschaffende Einsätze in Übereinstimmung mit dem klassischen Verständnis der UNO, das keine Erzwingung, strikte Unparteilichkeit und das Erfordernis der Zustimmung aller am Konflikt beteiligten Parteien vorsieht. Friedenserhaltende Maßnahmen der KSZE würden ohne einen wirksamen Waffenstillstand und Garantien für die Sicherheit des Personals nicht zustandekommen. Ressourcen und Expertise wären bei der NATO, der EU, WEU oder der GUS einzuholen. Eine direktere Verbindung zur NATO wurde von Frankreich abgelehnt, die KSZE sollte sich von Fall zu Fall an die NATO wenden.

#### *Auf der Suche nach einer Identität und einer Rolle*

Das Helsinki-Dokument markiert den Übergang der KSZE von einem Dialogforum zu einer operativen Struktur. Bis 1995 definierte die OSZE ihre neue Identität nach dem Kalten Krieg und ihre Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Die Notwendigkeit, auf neue Herausforderungen zu antworten, kam in der Entwicklung neuer Strategien und Verfahren zum Ausdruck, die auf Konfliktverhütung abzielen. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wurden zu Hauptanliegen der KSZE. Sie basieren auf und stehen in direktem Zusammenhang mit den Aufgaben der OSZE in bezug auf die menschliche Dimension und ihren Bemühungen um kooperative Sicherheit.

Das Engagement der OSZE bei der Konfliktverhütung ist eng verbunden mit der menschlichen Dimension und dem Schutz der Minderheitenrechte. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten befaßt sich mit einer Reihe von Fällen, darunter der Situation ethnischer Russen in Lettland und Estland, der ungarischen Minderheiten in der Slowakei und in Rumänien, der slowakischen Minderheit in Ungarn, der albanischen Minderheit in der

früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, der griechischen Minderheit in Albanien sowie den Beziehungen zwischen der Ukraine und der Krim. Erkundungsmissionen wurden entsandt und um "gute Dienste" der OSZE vor Ort ergänzt. Mit diesen Mitteln versuchte die OSZE zum Beispiel, die Streitschlichtung in Moldau und Berg-Karabach zu erleichtern.

Gleichzeitig setzte die Einrichtung des FSK jener Situation ein Ende, in der die KSZE seit den siebziger Jahren auf Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen beschränkt war, "weil die KSZE sich nicht mit Abrüstungsverhandlungen befassen konnte, die damals in die Zuständigkeit dieser Foren (MBFR und KSE) fielen, in denen ausschließlich die Mitglieder der beiden militärischen Bündnisse vertreten waren".<sup>2</sup> Konzeptionell legte die Entscheidung zur Einrichtung des FSK den Grundstein für einen neuen Ansatz zur Bearbeitung der militärischen Aspekte von Sicherheit in Europa nach dem Kalten Krieg, vom praktischen Standpunkt her schuf man ein originär neues Instrument, betrachtet man seine Funktionen, sein Sofortprogramm sowie die breite Skala der Anwendungsgebiete dieses Programms.

Kapitel V des Helsinki-Dokuments von 1992, das das Mandat des FSK enthält, weist ihm drei Aufgaben zu: Die erste besteht in der Verhandlung konkreter und militärisch bedeutsamer Maßnahmen zur Reduzierung der konventionellen Streitkräfte der OSZE-Staaten bzw. darin, diese auf einem Minimum zu halten, das mit legitimen Sicherheitserfordernissen innerhalb Europas und darüber hinaus vereinbar ist. Das Sofortprogramm des Forums bezeichnet sechs Verhandlungsbereiche:

- die Harmonisierung der von den OSZE-Staaten in den verschiedenen Abkommen über konventionelle Streitkräfte in Europa eingegangenen Verpflichtungen;
- die Weiterentwicklung der im Wiener Dokument 1992 niedergelegten VSBM;
- die Annahme neuer stabilisierender und vertrauensbildender Maßnahmen, einschließlich von Beschränkungen in bezug auf die Potentiale aktiver und nicht aktiver Streitkräfte;
- die Entwicklung eines Systems für den jährlichen, weltweiten Austausch militärischer Informationen;
- Zusammenarbeit auf den Gebieten Non-Proliferation und internationale Rüstungstransfers;
- die Annahme regionaler Maßnahmen zur Reduzierung und Begrenzung von Waffen.

---

<sup>2</sup> Victor Yves Ghebali, Das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation am Anfang seiner Arbeit, in: NATO Brief 3/1993, S. 23-27, hier S. 23.

Mit anderen Worten, das eigentliche Ziel lag darin, den durch den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), KSE Ia, den Vertrag über den Offenen Himmel und das Wiener Dokument 1992 geschaffenen dynamischen Prozeß fortzusetzen und weiterzuentwickeln.

Die zweite Aufgabe des FSK erforderte einen kooperativen Dialog z.B. bei der Streitkräfteplanung, der Zusammenarbeit bei der Rüstungskonversion, der Entwicklung militärischer Kontakte, der Erarbeitung eines Verhaltenskodexes zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit sowie die Zusammenarbeit im Hinblick auf regionale Sicherheitsfragen.

Was die dritte Aufgabe des Forums betrifft, so begann der Pariser Gipfel mit der Einrichtung des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) eine breiter gefaßte Konfliktverhütungsrolle für die KSZE zu entwerfen, die über die Förderung und das Management vertrauensbildender Maßnahmen hinausgeht. Der Berliner Ministerrat richtete im Juni 1991 den "Dringlichkeitsmechanismus" ein, der wiederholt aktiviert wurde, wenn auch erfolglos im Falle des früheren Jugoslawien. Der Rat von Rom beschloß jedoch im Oktober 1993, das Konfliktverhütungszentrum zu einer bloßen Abteilung des Wiener Sekretariats zu degradieren, und übertrug dessen wichtigste politische Kompetenzen teils dem Ständigen Rat und teils dem FSK.

Als Ergebnis dieser und weiterer Beschlüsse erhielt die OSZE vielfältige Instrumente zur Konfliktverhütung. Auf die eine oder andere Art tragen alle wichtigen Organe der Organisation zur Konfliktverhütung bei. Die diesbezügliche Funktion des BDIMR stellt eine noch engere Verbindung zwischen Sicherheit und Menschenrechten her und verleiht der Organisation damit einen ihrer wichtigsten Vorteile gegenüber anderen Institutionen. Darüber hinaus ist der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten ein Organ, das ebenfalls die Verbindung zwischen Sicherheit und Menschenrechten herstellt. Die spezifische Aufgabe des HKNM besteht darin, im Falle von Spannungen, bei denen Minderheiten betroffen sind und die zu offenen Konflikten eskalieren könnten, "Frühwarnungs-Erklärungen" abzugeben und "Frühmaßnahmen" zu ergreifen. Der Hohe Kommissar hat sich als das erfolgreichste Organ der OSZE erwiesen, da er sich wirksam mit einem bedeutenden Risikofaktor in Europa befaßt, nämlich Spannungen zwischen Staaten und Minderheiten, deren Forderungen mehr oder weniger offen von denjenigen Ländern, in denen sie Titularnation sind, unterstützt werden. Es ist wichtig festzuhalten, daß der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten kein Instrument zum Schutz von Minderheiten oder eine Art internationaler Ombudsmann ist, der in ihrem Namen handelt. Mit anderen Worten ist er/sie kein Hoher Kommissar *für* nationale Minderheiten sondern für *Minderheitenfragen*.<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang ist der kooperative und

---

<sup>3</sup> Vgl. Max van der Stoep, Report for the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 2 October 1995.

keine Zwangsmittel beinhaltende Charakter des Einsatzes des Hohen Kommissars zu betonen. Insgesamt weisen das veränderte politische Umfeld und die Tatsache, daß so viele OSZE-Staaten die Notwendigkeit neuer und ergänzender Verhaltensregeln sehen, darauf hin, daß Minderheitenfragen aus einer gänzlich neuen Perspektive behandelt werden müssen, um den Frieden im Europa nach dem Kalten Krieg zu garantieren.

#### *Auf der Suche nach einem Sicherheits-Design*

Zweifellos steht die OSZE vor der Herausforderung, zum Umbau des europäischen Staatensystems nach dem Ende der Ost-West-Spaltung in dem Sinne beizutragen, daß sie für Stabilität und Verlässlichkeit sorgt und den Prozeß der Demokratisierung im postkommunistischen Osteuropa unterstützt. Obwohl die Idee von der OSZE als einem gesamteuropäischen System kollektiver Sicherheit zu hoch gegriffen ist, kann sie sicherlich einiges zur Organisation einer friedlichen Sicherheitsordnung beitragen.

In Helsinki war das offenkundige Bedürfnis nach Interaktion und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen spürbar. Man erkannte, daß keine Institution alleine neue Möglichkeiten schaffen und wirkliche Sicherheit garantieren könnte. Eine erfolgreiche "Sicherheitsarchitektur" erfordert die wirklich ineinandergreifende Kooperation zwischen potentiell stabilisierend wirkenden vorhandenen Institutionen. Zweifellos repräsentiert die OSZE nicht den oft beschworenen großen Sicherheitsentwurf, und sie ist auch nicht der zentrale Pfeiler der institutionellen Struktur Europas. Die OSZE ist vielmehr ein Instrument kooperativer Sicherheit. Sie ist kein Verteidigungsbündnis. Sie kann keine "Alle-für-einen, einer-für-alle"-Sicherheitsgarantien bieten. Sie besitzt weder eigene militärische Kapazitäten noch das Potential, solche zu schaffen. In diesem Sinne kann sie nicht den spezifischen Sicherheitszuwachs anbieten, den die mittel- und südosteuropäischen Staaten suchen, um ihre neu erworbenen demokratischen Systeme zu festigen.

Die OSZE kann und sollte nicht einfach als Alternative zur NATO dargestellt werden. Sie ist nicht "die andere Option" für den Aufbau europäischer Sicherheit.<sup>4</sup> OSZE und NATO sollten vielmehr als Elemente derselben Option betrachtet werden, in der sie zwar verschiedene, aber sich ergänzende Rollen spielen. Eine starke OSZE ist eine Verbündete einer starken NATO. Die politische Legitimation, die sie entweder eigenen Instrumenten und Politiken oder Institutionen wie der NATO verleihen kann, ist äußerst

---

<sup>4</sup> Vgl. Piotr Switalski, *An Ally for the Central and Eastern European States*, in: *Transition* 11/1995, S. 26-29.

wichtig. Kraft ihres Teilnehmerkreises und ihrer Entscheidungsprozeduren kann die OSZE die Legitimität eines Eingriffs in inner- oder zwischenstaatliche Angelegenheiten bestätigen. Diese politische und moralische Autorität, über die NATO und WEU nicht verfügen, wird wachsen, je mehr die Organisation im allgemeinen Bewußtsein präsent ist.

Als Hüterin der Sicherheit und als Bollwerk gegen erneute Teilungen kann die OSZE ein nützlicher Stabilisierungsfaktor der NATO-Erweiterung sein. Es geht nicht nur darum, Rußland Möglichkeiten konstruktiver Beteiligung an europäischen Sicherheitsangelegenheiten einzuräumen; es geht auch darum, sicherzustellen, daß Länder wie Bulgarien, die Ukraine oder Moldau infolge der NATO-Erweiterung nicht zu weit entfernt von europäischen Strukturen angesiedelt werden.

Mit ihrem erweiterten Verständnis von Sicherheit, das Menschenrechte, Wirtschaft und die militärische Dimension einschließt, kann sie viele der Instrumente bereitstellen, die wir jetzt brauchen, um den Wandel zu gestalten und den Herausforderungen gerecht zu werden, die sich aus der komplexen und facettenreichen europäischen Sicherheitslandschaft ergeben. Die jüngste Tätigkeit der OSZE in Albanien belegt, daß postkommunistische Gesellschaften Sicherheitsbelange aufweisen, die von der OSZE ausgezeichnet behandelt werden können. Obwohl keine friedenserhaltenden Mechanismen der OSZE beteiligt sind in dem Sinne, daß die multinationalen Alba-Streitkräfte nicht der direkten Kontrolle der Organisation unterstehen, war ihre Präsenz wichtig, um den Wahlprozeß zu sichern. In gewissem Maße zeigt dies, daß Sicherheit in Europa nicht als teilbar betrachtet werden sollte. Das wäre nicht nur in dieser spezifischen Situation gefährlich, sondern auch, weil es einen Präzedenzfall schaffen und den anderen europäischen Transformationsländern eine bestimmte Botschaft übermitteln würde. Natürlich ist die OSZE nicht die Antwort auf alle Sicherheitsprobleme eines Landes oder einer Region. Aber sie ist ein sehr nützliches Instrument, und ihre Möglichkeiten sollten voll ausgeschöpft werden. In einer Epoche, die sowohl durch beispiellose Aussichten auf zwischenstaatliche Kooperation als auch durch eine große Vielfalt von Risiken gekennzeichnet ist, wird die Konsolidierung der Rolle der OSZE als eine der Stützen europäischer Sicherheit weitgehend von ihrer Fähigkeit abhängen, ihre vielversprechendsten Ressourcen in vollem Umfang zu nutzen: die enge Verbindung zwischen dem Schutz der Menschenrechte und der Förderung von Sicherheit; die Autorität, die sie dank ihrer Normsetzungsfunktion und der großen Anzahl von Teilnehmerstaaten genießt; die Möglichkeiten, die sie für die schrittweise Integration der neuen Demokratien in Ost- und Südosteuropa bietet; schließlich die Flexibilität ihrer institutionellen Struktur und ihrer

Mechanismen. Vor allem aber werden die Chancen, ein stabiles und sicheres Europa zu schaffen, wie Max van der Stoel sagte, abhängen "von unserer Entschlossenheit, zu begreifen, was wir viel zu lange vernachlässigt haben: eine umfassende Politik der Konfliktverhütung."