

Bleiben wir realistisch: Die OSZE wird weiter vor neuen Problemen stehen

Seit 1989, dem sogenannten *annus mirabilis*, und mehr noch seit 1991 ist Europa nicht mehr das Zentrum der globalen Konfrontation. In erster Linie, weil es keine globale Konfrontation mehr gibt, und zweitens, weil Sicherheitsprobleme im traditionellen Sinne die europäische Agenda nicht länger beherrschen. Das Ende des bipolaren Systems internationaler Beziehungen schlug sich auch darin nieder, daß die Duplikation internationaler Organisationen ebenfalls ein Ende hatte. Der Warschauer Vertrag und der RGW, die bereits einige Jahre zuvor ihre Tätigkeit eingestellt hatten, wurden 1991 auch formell aufgelöst. Für viele, wenn nicht für alle, war es eine gute Nachricht, daß die auf Konfrontation beruhende Bipolarität vorbei war; besorgniserregend war schon eher, daß auch die auf gegenseitiger Abschreckung und klar definierten Einflußsphären beruhende Stabilität verschwunden war. An die Stelle des bipolaren Systems, das auf einer Konstellation von *hohem Risiko und hoher Stabilität* beruht hatte, trat eine Situation mit *niedrigem Risiko und niedriger Stabilität*. Es sollte jedoch ergänzt werden, daß die hohe Stabilität der bipolaren Ära auch einen hohen Preis hatte: Der Bevölkerung etlicher Staaten wurde ihr Recht auf Selbstbestimmung vorenthalten, und sie war gezwungen, unter nicht gewählten Regierungen zu leben. Darüber hinaus erreichte die Waffenkonzentration ihren Höchststand in der Geschichte der Menschheit in Friedenszeiten, was sehr hohe unmittelbare Kosten verursachte. Folglich beruhten die hohe Stabilität und das hohe Risiko der Ära der Bipolarität auf hohen direkten und indirekten Kosten.

Die Entwicklung der Rolle der KSZE/OSZE nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im Umriß

Unter diesen Bedingungen war es notwendig, die Rollen, die bestimmte internationale Institutionen in Europa spielen können, neu zu durchdenken. Es war nicht überraschend, daß dem Strukturwandel in den internationalen Beziehungen ein Mangel an klarer Orientierung folgte. Die ersten Jahre standen im Zeichen der Begeisterung über das Ende des Ost-West-Konflikts. Das folgenreichste Mißverständnis der Teilnehmerstaaten lag in der Annahme, daß mit dem Ende des Ost-West-Konflikts, der ohne Zweifel der entscheidende der vergangenen Jahrzehnte gewesen war, das Ende jeglicher Konflikte gekommen wäre. Jede gründliche Analyse zeigt jedoch mühelos,

daß Konflikte als solche und ihre dominanten Formen nicht identisch sind.¹ In der Euphorie über das Ende des Ost-West-Konflikts wurde dies vollständig übersehen.² Nur wenig später änderte sich die Denkweise angesichts des Auftretens neuer Konflikte in Europa. Dies schlug sich in Samuel Huntingtons Artikel und später in seinem Buch über den Konflikt zwischen Zivilisationen nieder.³ Hier stand ein bestimmter Konflikttyp im Mittelpunkt. Man könnte sagen, daß dies im Vergleich zu dem konfliktfreien Szenario ein Schritt nach vorn war. Es war die Anerkennung der Tatsache, daß Konflikte auch über das Ende des Ost-West-Konflikts hinaus zu den Triebkräften der internationalen Angelegenheiten gehören werden. Huntingtons wesentlicher Mangel besteht allerdings darin, daß er die Vielfalt der Konfliktursachen so gut wie gar nicht verstanden hat. Zivilisatorische, ethnische und religiöse Konflikte können für jeden Akteur in den internationalen Beziehungen eine gewisse Bedeutung haben. Daraus ließe sich für die Akteure eine Gemeinsamkeit hinsichtlich der Existenz des Problems, wenn auch nicht in bezug auf den Intensitätsgrad der Betroffenheit, ableiten.

Die Veränderung im politischen Denken verlief parallel zur Entwicklung der akademischen Debatten. Während des Ost-West-Konflikts war die Funktion der KSZE klar: Sie bestand darin, auf der Basis einiger grundlegender Prinzipien einen Rahmen bereitzustellen, innerhalb dessen die Teilnehmerstaaten ungeachtet ihrer soziopolitischen Systeme zusammenarbeiten konnten. Die KSZE hatte keinerlei operative Rolle. Die Schlußfolgerung konnte nur retrospektiv auf der Grundlage der Erfahrungen des letzten Folgetreffens kurz vor dem Ende des Ost-West-Konflikts gezogen werden. Dieses Urteil könnte als allgemeingültig für die ersten fünfzehn Jahre der KSZE betrachtet werden: Sie "hat den Eisernen Vorhang ins Wanken gebracht, seinen rostigen Pfeiler geschwächt, neue Breschen hineingeschlagen und seinen Zerfall beschleunigt".⁴ Zweifellos hat die KSZE nicht den Ost-West-Konflikt beendet, gleichwohl leistete sie durch die Erweiterung des Fundus an gemeinsamen Werten, die formell von allen Teilnehmerstaaten anerkannt (oder zumindest nicht öffentlich abgelehnt) wurden, und durch die wesentliche Erhöhung der Transparenz zwischen den beiden Blöcken ihren Beitrag dazu.

Das erste große KSZE-Dokument nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, die Charta von Paris, spiegelte den Durchbruch wider, als sich die Teilnehmerstaaten zu "einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale

1 In der Zeit des Ost-West-Konflikts wurde dies klar dargelegt: siehe: Dieter Senghaas, *Konfliktformationen im internationalen System*, Frankfurt/M. 1988.

2 Am besten, gleichzeitig aber auch stark vereinfachend und am oberflächlichsten spiegelte sich die in Francis Fukuyamas *Vision vom Ende der Geschichte* wider; vgl. Francis Fukuyama, *Das Ende der Geschichte?*, in: *Europäische Rundschau* 4/1989, S. 3-25.

3 Vgl. Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs* 3/1993, S. 22-49; ders., *Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, München 1996.

4 Eduard Schewardnadse, zit. nach: William Friis-Møller, *Überwindung der Grenzen in Europa: Die KSZE-Folgekonferenz*, in: *NATO Brief* 2/1989, S. 5.

Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder"⁵ bekannten. Man formulierte gemeinsame Werte, auf die man sich kurze Zeit zuvor noch nicht hatte einigen können. Auch die Illusion der naiven Identifikation des Ost-West-Konflikts mit dem Konflikt schlechthin schien in dem Dokument auf. Das hatte damit zu tun, daß vor der Annahme der Charta von Paris kein gewaltsamer Konflikt ausgebrochen war bzw. daß der einzige, der bereits seit 1988 bestand, sich auf die europäische Peripherie im Kaukasus beschränkte. Es war interessant zu sehen, daß am Rande der Konferenz eine gewisse Doppeldeutigkeit bezüglich künftiger Konflikte vorherrschend war. Das Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension im Jahre 1990 ging davon aus, daß Minderheitenprobleme gelöst werden können, wenn die kollektiven Rechte von Minderheiten anerkannt und respektiert werden. Das Wiener Dokument vom November 1990 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen enthielt eine wichtige Neuerung: die Einführung eines Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten. Demnach werden die Teilnehmerstaaten "bezüglich jeglicher ungewöhnlicher und unvorhergesehener Aktivitäten ihrer Streitkräfte, die außerhalb ihrer normalen Friedensstandorte in der Anwendungszone für VSBM stattfinden, militärisch bedeutsam sind und bezüglich derer ein Teilnehmerstaat Besorgnis hinsichtlich seiner Sicherheit äußert (...) einander konsultieren und zusammenarbeiten".⁶ Die flexible Beschreibung der "ungewöhnlichen Aktivität" trug dem Umstand Rechnung, daß es viel schwieriger war, die Quelle der Bedrohung zu benennen, und daß man einen Mechanismus für eine Vielzahl von Situationen benötigte. Bemerkenswert war ebenfalls, daß die Sicherheitsbesorgnis nicht notwendigerweise zwischenstaatlicher Natur sein mußte. Wenn ein Land z.B. seine Streitkräfte in der Nähe eines anderen Landes auch ohne jede unmittelbare Auswirkung umgruppierte oder konzentrierte, konnte dies ebenfalls Anlaß zur Sorge sein.

Wenig später begann sich das Bild zu wandeln. Mit dem Ausbruch der Kriegshandlungen in Jugoslawien zerbrach die Illusion einer konfliktfreien, friedlichen Welt. Die institutionelle Antwort kam mit dem Helsinki-Dokument von 1992. In ihm mußte man zur Kenntnis nehmen, daß es in Europa weiterhin Konflikte geben wird und daß einige davon gewaltsame Formen annehmen werden. Nach vorherrschender Ansicht gelten diese Konflikte als gemeinsame Angelegenheit der Teilnehmerstaaten. Die gravierendste und häufigste Konfliktursache würden die Unterdrückung ethnischer Gruppen

5 Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.2, S. 1.

6 Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien, 17. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.2, S. 6.

und die Verletzung von Minderheitenrechten sein. Die Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der KSZE war die Antwort, um die "Ausbreitung der Krankheit zu verhindern" und Konflikte abzumildern, die noch nicht in Gewalt umgeschlagen sind. Für gewaltsame Konflikte sollte eine Kombination aus Prävention, Krisenbewältigung und Peacekeeping das Heilmittel darstellen. Peacekeeping-Einsätze wurden, von der immanenten Logik abgesehen, stark entlang den traditionellen Linien interpretiert: Sie dürfen keine Zwangsmaßnahmen beinhalten und müssen auf der Zustimmung der Parteien (d.h., *aller* Parteien) beruhen.⁷ Es war interessant festzustellen, daß viele der zugrunde liegenden Annahmen sich als nicht haltbar erwiesen. Zuerst und vor allem war die Annahme unbegründet, daß Konflikte ein gemeinsames Anliegen seien. Der Krieg im früheren Jugoslawien und mehr noch das Blutvergießen auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion zeigten, daß kleinere Teilnehmerstaaten, die nicht an die Konfliktgebiete angrenzen, trotz der Lippenbekenntnisse zur Idee der Unteilbarkeit europäischer Sicherheit keine besondere Neigung verspüren, sich an dessen Bewältigung oder Lösung direkt zu beteiligen. Der weltanschauliche Hintergrund, daß es eine Quelle gemeinsamer Besorgnis gebe, ist verschwunden. In einer späteren Phase wurde auch die Annahme des "eindimensionalen" Charakters der Konflikte in Europa fragwürdig.

Wenig später geriet die KSZE in eine Sackgasse. Der erste große gewalttätige Konflikt außerhalb der früheren Sowjetunion ging ungehindert weiter, und die Bemühungen der internationalen Institutionen, einschließlich der KSZE, blieben größtenteils erfolglos. Das Versagen auf der operativen Seite der Aktivitäten fand seine Ergänzung in einem Teilerfolg, oder einem partiellen Scheitern, bei der Ausarbeitung weiterer Dokumente. Das Budapester Gipfeltreffen vom Dezember 1994 einigte sich auf kosmetische Änderungen wie den neuen Namen der Organisation, die OSZE, und wurde von Diskussionen beherrscht, die viel mit den künftigen Sicherheitsvereinbarungen in Europa, aber ziemlich wenig mit der künftigen Rolle der OSZE selbst zu tun hatten. Diejenigen, die in dieser oder jener Funktion zu eng mit der OSZE verbunden und von daher zu unkritisch gegenüber ihrer Rolle sind, loben das einzige Dokument von einiger Bedeutung, das beim Gipfel angenommen wurde: den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Dieses Dokument, das mit dem umfassenden Konzept von Sicherheit brach, ist seit seiner Annahme weitgehend unbekannt geblieben, wurde dafür aber um so häufiger von nationalen wie internationalen Konfliktparteien verletzt.⁸ Die

7 Vgl. Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Beschlüsse von Helsinki, III. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattermissionen und KSZE-Friedenserhaltung), friedliche Beilegung von Streitfällen, Abs. 18, 22 und 23, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.6, S. 18-19.

8 Es genügt, als bestes Beispiel hierfür die Operation der russischen Streitkräfte in Tschechien zu erwähnen. Zu Einzelheiten der anhaltenden Verletzungen des Kodex siehe: Stephen Blank, The Code and Civil-Military Relations: The Russian Case, in: Gert de Nooy (Hrsg.), Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct, Den Haag 1996, S. 93-112.

Teilnehmerstaaten waren nicht in der Lage, sich auf einen umfassenden Kodex zu einigen, in erster Linie aufgrund der Diskussionen um die Behandlung der Minderheiten, ihren Status und ihre Rechte.

Das Lissabonner Gipfeltreffen von 1996 erreichte - wenn man so sagen darf - sogar noch weniger. Hier war die "Gipfelmüdigkeit" zum ersten Mal deutlich spürbar. Einige Staatschefs waren aus dem einen oder anderen Grund gar nicht anwesend, und das verabschiedete Dokument blieb ohne Substanz oder fand, wie bei der Erklärung zum Berg-Karabach-Konflikt, nicht den notwendigen Konsens. Die Teilnehmerstaaten konnten sich nicht einmal auf einen Austragungsort für das nächste Gipfeltreffen einigen. Der neue Rahmen für Rüstungskontrolle, das konkreteste Ergebnis, ist zwar ambitioniert, wird aber offensichtlich der Realität nicht gerecht. Die zentrale Frage der Anpassung des KSE-Regimes wurde zwar aufgegriffen, endete aber ebenfalls in einer Sackgasse; bestenfalls wird es als eine begrenzte Anpassung kodifiziert werden, die den Besorgnissen verschiedener Parteien nicht Rechnung trägt.

Rezepte für die künftige "Normen"-Bildung der OSZE

Es war interessant zu beobachten, daß die Teilnehmerstaaten nach dem offensichtlichen Scheitern bei der Ausarbeitung anderer bedeutender Dokumente umfassenden Charakters den Versuch, ein weiteres anzunehmen, nicht aufgaben: das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert. Unbestreitbar gibt es seitens der Teilnehmerstaaten einige gemeinsame Interessen, namentlich die Erhaltung eines gewissen Stabilitätsniveaus auf der Basis einiger Grundwerte. Es ist jedoch zweifelhaft, ob die Teilnehmerstaaten darüber hinaus zu irgendwelchen substantiellen gemeinsamen Schlußfolgerungen kommen können. Wenn man bereit wäre, die Möglichkeit der Fertigstellung des Dokuments zu prüfen, unter anderem, um einen gesichtswahrenden Kompromiß zu erreichen, sollten folgende Fragen berücksichtigt werden. *Erstens*: Könnte der Gehalt des Helsinki-Dekalogs angereichert werden und wenn ja, wie? *Zweitens*: Könnten die Teilnehmerstaaten der gegenwärtigen Substanz der drei "Körbe" von Helsinki etwas hinzufügen? Und *drittens*: Gibt es wichtige Bereiche europäischer Sicherheit, die bisher in OSZE-Dokumenten nicht angemessen behandelt wurden?

Erstens: Die Idee, den Helsinki-Dekalog zu erweitern, ist seit mehreren Jahren in der Diskussion.⁹ Wenn man davon ausgeht, daß sich die neuen Rah-

⁹ Adam Daniel Rotfeld, der Direktor des SIPRI, ist mehrfach sowohl auf internationalen Konferenzen als auch in seinen Schriften deutlich auf diese Frage eingegangen. Siehe jüngst sein Papier für das Treffen des OSCE Cluster of Competence in Genf am 20. Juni 1998: *Prescriptions for Improving OSCE Effectiveness in Responding to Risks and Challenges of the 21st Century*, S. 5-6.

menbedingungen für Europas Sicherheit grundlegend von denen der Periode des Kalten Krieges unterscheiden, und wenn man weiterhin davon ausgeht, daß die gegenwärtige Sicherheitsituation mehr als nur ein Umschreiben der grundlegenden und universellen Prinzipien des Völkerrechts zuläßt, dann gibt es dafür einige Berechtigung. Was man ins Auge fassen könnte, ist eine positivere Haltung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, welche das Gewicht von der traditionellen und rechtlich absoluten Staatssouveränität leicht verlagert. Trotzdem hege ich einige Zweifel bezüglich der Erfolgchancen eines solchen Unterfangens, wenn ich nur an die Position jener Staaten denke, die, wie die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, erst einmal ihre uneingeschränkte Souveränität genießen wollen, bevor sie diese wieder aufgeben. Einige Staaten, wie die Türkei, mögen auch akuten Anlaß haben, die Selbstbestimmung nicht auszuweiten, da dies möglicherweise zur Sezession einiger Bevölkerungsgruppen führen würde. Ebenfalls möglich wäre, dem Dekalog einige neue Prinzipien hinzuzufügen, etwa das Solidaritätsprinzip, das einen legitimen und kooperativen internationalen Interventionismus befürwortet.¹⁰ Die Wahrscheinlichkeit, daß letzteres angenommen wird, ist gering, während der erste Vorschlag der Substanz des Dekalogs nicht allzu viel hinzuzufügen scheint, wohl aber die Veränderung der politischen Atmosphäre in Europa unbestreitbar widerspiegeln würde. Von daher wäre es meiner Meinung nach besser, einige der im KSZE/OSZE-Rahmen verabschiedeten Dokumente als Ergänzungen zum Dekalog zu betrachten als die Büchse der Pandora zu öffnen und Zeit und Energie für eine geringfügige Neuformulierung der Prinzipien zu verwenden.

Zweitens: Die Diskussionen über das Sicherheitsmodell seit 1995 haben gezeigt, daß außer seichten Erklärungen nicht viel hinzuzufügen ist. Das schließt jedoch nicht aus, aufgrund verschlungener diplomatischer Überlegungen einen Text zu verabschieden, etwa um Rußland zu befriedigen und einzubinden. Wenn man sich jedoch die Bedeutung ins Gedächtnis ruft, die der OSZE gegenwärtig in Moskau beigemessen wird, wäre ein solches Dokument wohl nur ein Tropfen in einem Meer von Beschwichtigungsversuchen.¹¹ Darüber hinaus gibt es einen wachsenden Bestand an Regeln, Regulierungen und Richtlinien anderer internationaler Gremien, welche die Mehrheit der OSZE-Teilnehmerstaaten berühren. An erster Stelle sind hier der Europarat und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) zu nennen, die auf Gebieten tätig sind, die sich mit denen der OSZE überschneiden. Dessen ungeachtet hat die OSZE einen großen Vorteil: Sie

10 Vgl. ebenda.

11 Zum aktuellen Stand der Verhandlungen über die Charta vgl. Victor-Yves Ghebali, L'OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne, in: Défense Nationale, juillet 1998, S. 106-119.

ist die einzige Organisation, deren Teilnehmerschaft jeden europäischen Staat einschließt.¹²

Drittens: Es gibt auf dem Gebiet der regulativen Funktion der OSZE zwei Richtungen, die meiner Meinung nach eine eingehendere Untersuchung verdienen, wenn es unter den Parteien genügend Interesse dafür gibt. Zum einen handelt es sich dabei um Konfliktverhütung, -bewältigung und möglicherweise -lösung im Rahmen des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mußte man feststellen, daß Konflikte multidimensional sind und in den meisten Fällen mehr als eine Ursache haben.¹³ Man kann nicht länger von der Annahme ausgehen, daß es lediglich ethnische Rivalitäten und Streitigkeiten sind, die zu gewaltsamen Konflikten führen. Von dieser Warte aus wäre es unmöglich, die Frage zu beantworten, warum bestimmte Konflikte unter Kontrolle gehalten werden können und andere nicht. Vorläufig kann man also festhalten, daß die Verletzung von Minderheitenrechten *per se* nicht ausreicht, um einen Konflikt auszulösen. In den meisten Fällen war das unzureichende Funktionieren (demokratischer) Institutionen ein notwendiger Faktor für die Fragilität der Sicherheit. Wirtschaftlicher Verfall spielte in den meisten Konflikten entweder als Voraussetzung oder als Folge eine Rolle. Man sollte von daher darüber nachdenken, welches die komplexen Konfliktursachen in der OSZE-Region sind und welche normativen Gegenmittel helfen könnten, Konflikte unter Kontrolle zu halten. Zum anderen geht es um von den Teilnehmerstaaten verabschiedete Regulierungen mit direkten Auswirkungen auf substaatliche Akteure. Dazu gehören sicherlich die Harmonisierung der Aktivitäten zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels in Europa sowie der Kampf gegen das organisierte transnationale Verbrechen. In beiden Fällen ist von zentraler Bedeutung, daß im OSZE-Gebiet keine Schlupfwinkel bleiben; darum könnte die OSZE mit ihren weichen Regeln und ihrem umfassenden Teilnehmerkreis wesentlich dazu beitragen, in anderen Foren ablaufende Prozesse zu fördern. Trotz der oben angeführten Argumente gibt es Grund zu der Schlußfolgerung, daß die Ausarbeitung weiterer Dokumente in jüngster Zeit eine Schwachstelle unter den OSZE-Aktivitäten darstellt. Das kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. Oberflächlich betrachtet, könnte man versucht sein daraus zu schließen, daß es nicht genügend Substanz gibt, die den bestehenden Instrumenten hinzugefügt werden könnte, welche die Orga-

12 Hier soll nicht die Diskussion aufgenommen werden, ob die so spendierte Teilnahme Jugoslawiens der OSZE nützt oder eher einen Faktor darstellt, der Aktivitäten von vitaler Bedeutung wie das Funktionieren der Langzeitmissionen für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina behindert; vgl. OSCE Conflict Prevention Centre, Survey of CSCE Long-Term Missions and Sanctions Assistance Missions, Wien 1994, S. 1-2.

13 Diese Sichtweise ist nicht identisch mit der traditionellen Szenario-Analyse, die in den frühen neunziger Jahren so beliebt war und vor allem dazu diente, die Unvorhersehbarkeit zu verschleiern und die Benennung der entscheidenden Konfliktursachen zu vermeiden.

nisation bereits entwickelt hat. Meiner Ansicht nach ist es wichtiger, von der zugrunde liegenden Sicherheitssituation in Europa auszugehen. Es gibt in der Region eine Reihe von Konflikten und Entwicklungen, welche die Sicherheit des einen oder anderen Landes negativ beeinflussen. Das beinahe abgelaufene Jahrzehnt seit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat gezeigt, daß die meisten Sicherheitsprobleme die Teilnehmerstaaten in unterschiedlicher Intensität berühren, für einige sind sie von lebenswichtiger Bedeutung, für andere marginal. Wenn Sicherheit jenseits bestimmter gemeinsamer Werte jedoch fragmentiert ist, wenn es keine gemeinsame existentielle Bedrohung gibt und die Teilnehmerstaaten mehr Spielraum haben, ihre spezifischen nationalen Sicherheitsinteressen zu vertreten, dann gibt es nur geringe Chancen, weitere gemeinsame Regeln für das gesamte OSZE-Gebiet zu verabschieden, oder solche Regeln bleiben substanzlos. Außer in einigen wohldefinierten, bisher nicht angemessen ausgeleuchteten Gebieten, muß man bezweifeln, daß es notwendig ist, Zeit, Energie und Ressourcen für die Erarbeitung gemeinsamer OSZE-Regeln aufzuwenden. Die Normenbildung sollte sich künftig auf Leitlinien regionaler Interaktion und Konfliktbewältigung konzentrieren.

Die Zukunft der Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE

Das internationale System war nach dem Ende des Ost-West-Konflikts weder auf zwischenstaatlicher noch auf innerstaatlicher Ebene frei von Gewalt. Die Erwartung, daß die neuen internationalen Beziehungen hochgradig demokratisch sein und Institutionen in ihnen eine bedeutende Rolle spielen würden, hat sich nur teilweise bewahrheitet. Die heutige Struktur der internationalen Beziehungen ist unbestreitbar demokratischer als diejenige, die auf der Bipolarität beruhte. Die materielle Ungleichheit der Staaten aber konnte nicht ausgeglichen werden. Großmächte oder ihr Zusammenwirken beherrschten die internationalen Beziehungen. Die Staaten sind nach wie vor die entscheidenden Akteure, Institutionen bleiben zweitrangig, obwohl sie mehr Einfluß gewonnen haben als sie zuvor hatten. Nach einer kurzen und schädlichen Diskussion über die *De-facto*-Hierarchie zwischen ihnen, haben die Institutionen zunehmend ihre primären Handlungsfelder gefunden.

Die normenbildende Tätigkeit der KSZE hat ihre Wurzeln in der Ära des Ost-West-Konflikts, als die Institution keine operative Rolle hatte, abgesehen vielleicht von der Durchführung der Vor-Ort-Inspektionen nach dem Stockholmer VSBM-Dokument in den späten achtziger Jahren. Folglich besteht die einzige wichtigste Innovation der KSZE in der operativen Rolle, die sie erworben hat. Dabei muß jedoch mitbedacht werden, daß sich die Aufgaben der KSZE verändert und erweitert haben, ohne daß ihre Ressourcen aufgestockt wurden. Die Organisation verfügt

weder über militärische Mittel noch über wirtschaftliche Macht. Die Tatsache, daß dieselben Staaten, die diese Machtmittel in anderen Organisationen, in erster Linie in der NATO und in der EU, konzentriert haben, nicht die Absicht haben, sie mit der OSZE zu teilen, hat die mögliche Rolle der Organisation geformt. Die Parallelität der Aktivitäten von OSZE und Europarat und die Möglichkeit einer ähnlichen Entwicklung zwischen OSZE und EAPR sind in jüngster Zeit häufig angesprochen worden. Interessanterweise hat ein anderer Prozeß, der die OSZE vor eine Herausforderung stellen könnte, weniger Aufmerksamkeit gefunden: Es scheint so, als ob eine Gruppe von Großmächten eine große Rolle bei der Gestaltung der Zukunft Europas übernommen hat. In der Kontaktgruppe, die sich sowohl mit inner- wie mit außereuropäischen Angelegenheiten befaßt, wurde dies bereits formalisiert. Eine weitere Stärkung der Rolle jener sechs Staaten würde, obgleich sie die Realitäten am Ende des 20. Jahrhunderts in Europa adäquat widerspiegelt, die internationale Demokratie in Europa und das in die OSZE gesetzte Vertrauen einschränken. Diese Faktoren haben die Tätigkeit der OSZE eingeengt und sie zu einer "weichen Organisation" in Europa gemacht. Daher kommt es auch, daß der wichtigste Beitrag der Organisation nur in Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge sowie im Aufbau demokratischer Institutionen und von Zivilgesellschaften bestehen kann. Beides sind langfristige und größtenteils unsichtbare Prozesse.

Die OSZE wird auch im 21. Jahrhundert eine herausragende Rolle in der europäischen Sicherheit spielen. Sie kann und will weder zur "einzigsten" oder "wichtigsten" Sicherheitsorganisation werden, noch wird sie zu einer "Dachorganisation" für die anderen werden. Das mag einige enttäuschen, die glauben, daß es *eine* Organisation geben muß, die für die Bewältigung oder Lösung aller Probleme verantwortlich ist. Unter den gegenwärtigen Umständen ist *keine Organisation fähig, alle Probleme, Risiken und Konflikte zu bewältigen*, die es heute in Europa gibt. Die wichtigste Frage für die Zukunft der OSZE ist daher, welche Aufgaben sie in diesem Zusammenhang übernimmt, an denen Bedarf besteht.

Die OSZE hat überlegt auf neu auftretende Probleme reagiert und die Anstrengungen anderer Organisationen flexibel ergänzt. Die Funktion des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten ist zu einer Erfolgsstory der OSZE geworden. Es wäre verfrüht, dasselbe über den OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit zu sagen. Es ist jedoch klar, daß die gnädige Vernachlässigung der wirtschaftlichen Konfliktspekte und die Bereitschaft, diese Institutionen zu überlassen, die entweder das Problem wirtschaftlichen Niedergangs nicht als Konfliktursache betrachten (wie die EU) oder für jede wirtschaftliche Krise dasselbe Wundermittel anbieten (wie der IWF), ein bedeutendes Defizit darstellen, das auf die traditionelle Schwäche von Korb 2 der KSZE zurückgeht. Die Aktivitäten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sorgen für eine gewisse Stabilisierung der Volks-

wirtschaften östlich der Elbe. Die kürzlich erfolgte Einrichtung des Postens eines Koordinators für die ökonomischen und ökologischen Aktivitäten der OSZE kann ein erster Schritt sein, um diesem Konfliktaspekt angemessene Aufmerksamkeit zu schenken.¹⁴

In einer Welt, die stark von politischen Entscheidungsträgern beeinflusst wird, die sich auf die Medien stützen, ist das öffentliche Erscheinungsbild einer Institution von zentraler Bedeutung. Dies führt zu einem gewissen Widerspruch. Aus professionellen Gründen ist Unauffälligkeit wünschenswert; wenn man öffentliche und politische Unterstützung erlangen will, muß man dagegen etwas mehr auffallen. Konfliktverhütung bringt keine Schlagzeilen - in den Zeitungen nicht, und nicht in den elektronischen Medien. Die Tatsache, daß die OSZE den Ausbruch von Gewalt in einer Region Europas verhindert und zur politischen Konsolidierung beigetragen hat, ist keine Nachricht. Im Gegenteil: Öffentliche Aufmerksamkeit könnte den Erfolg gefährden und möglicherweise untergraben.¹⁵ Folglich besteht der Ausweg nicht in vermehrter Berichterstattung über spezifische Bemühungen bei bestimmten Konflikten, sondern in einer etwas deutlicheren Präsenz der Arbeit der Organisation im allgemeinen durch bessere Öffentlichkeitsarbeit. Die Frage der Sichtbarkeit und damit der so dringend benötigten politischen Unterstützung der OSZE führt zu einem anderen Problem. Henry Kissinger, seinerzeit Außenminister, fragte einmal, wen er anrufen solle, wenn er mit "Europa" sprechen wolle. Die OSZE steht vor einem vergleichbaren Problem. Seit Beginn der Ära nach dem Ende des Kalten Krieges hat der Amtierende Vorsitzende, der Außenminister jenes Landes, das in einem Kalenderjahr den OSZE-Vorsitz führt, jene Telefonnummer, die man anrufen muß, um mit der OSZE zu sprechen. Der Generalsekretär ist der "Verwaltungschef" der Organisation geblieben, und die jüngste Erfahrung mit seinen Aktivitäten erfordert in dieser Hinsicht keine Änderung.

Schlußfolgerungen?

Die Geschichte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verläuft wie jede historische Entwicklung nicht entlang den Szenarien der Politikwissenschaftler. Die OSZE ist einen langen Weg gegangen, um sich den rasch wandelnden politischen Realitäten anzupassen.

14 Das Mandat des Koordinators wurde am 5. November 1997 vom Ständigen Rat der OSZE verabschiedet; vgl. Helsinki Monitor 1/1998, S. 85-86.

15 István Gyarmati drückte es vor einigen Jahren so aus: "(...) ein Instrument präventiver Diplomatie kommt nur äußerst selten in die Schlagzeilen. Es macht seiner Natur nach keine Schlagzeilen. Können Sie sich eine Schlagzeile wie 'Dank KSZE-Bemühungen gab es keinen Konflikt in Estland' in der New York Times vorstellen? Das ist keine Zeitungsschlagzeile, wie wir sie gewohnt sind. Aber 'Trotz OSZE-Bemühungen bricht irgendwo ein Konflikt aus' - das wäre eine gute Schlagzeile." István Gyarmati, On Current Issues of the OSCE, in: Péter Tálas/Sebestyén Gorka (Hrsg.), After the Budapest Summit, Budapest 1995, S. 42 (eigene Übersetzung).

Ihre Anpassung, ihre Entwicklung zu einem Bestandteil Europas am Ende des Jahrhunderts, war größtenteils erfolgreich. Ihre institutionelle Verzweigung und die Flexibilität ihrer Arrangements und Arbeitsmethoden machen sie zu einem Faktor, der zur Sicherheit auf dem Kontinent beiträgt. Selbst wenn die gegenwärtige Kräfteverteilung innerhalb des internationalen Systems einer Organisation mit umfassendem Teilnehmerkreis, der sich weitgehend auf Konsens stützt, nicht gerade den Vorzug gibt, hat die OSZE ihren guten Anteil an der Gestaltung europäischer Sicherheit. Ihr künftiger Beitrag hängt von einer Reihe von Faktoren ab. Einige davon liegen außerhalb der Organisation, z.B. die Struktur der internationalen Beziehungen an sich; andere wiederum hängen von der Organisation selbst ab. Die derzeit anhaltende Schwerpunktsetzung der OSZE auf Normenbildung zieht die Aufmerksamkeit von ihrem wichtigsten Ziel und von ihren Aufgaben ab, nämlich vorrangig ein Koordinierungs- und Überwachungsorgan für Konfliktverhütung, -bewältigung und -nachsorge zu sein. Das hat sich in vielerlei Hinsicht und in zahlreichen Regionen als äußerst erfolgreich erwiesen. Der künftige Erfolg der OSZE wird von ihrer Bereitschaft abhängen, sich der immanenten Komplexität innerstaatlicher wie internationaler Konflikte anzunehmen. Wenn man an das umfassende Sicherheitsverständnis denkt, das seit Anbeginn der KSZE besteht, hat die Organisation eine gute Ausgangsposition, um den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden, wenn die Teilnehmerstaaten ihre Anpassung weiterhin fördern.

