

Die OSZE stärken - Der OSZE Stärken

Die Stärkung der OSZE

Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre wurde die KSZE getragen von den Visionen der Zeitenwende, von der Euphorie über das langersehnte Ende des Kalten Krieges, von der Freude über die Auflösung des Warschauer Paktes. Die vielfältigen Ziele der Pariser Charta, die Umbenennung der Konferenz (KSZE) in Organisation (OSZE), die Deklaration der OSZE zur regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der UN-Charta, die Schaffung des OSZE-Gerichtshofes in Genf und vieles andere mehr sind Zeugnisse und zugleich Ergebnisse dieser Zeit.

Parallel erlebte die NATO zu Beginn der neunziger Jahre eine Phase der Desorientierung, ja der "Weinerlichkeit". Aus dieser Phase ist die NATO gleichwohl gestärkt hervorgegangen. An ihre Eingangstür klopfen heute zahlreiche Beitrittskandidaten. Die Militärhaushalte ihrer (lediglich) 16 Mitglieder belaufen sich auf die gewaltige Summe von über 450 Milliarden US-Dollar. Das ist mehr als die Hälfte der gesamten Weltrüstungsausgaben von etwa 190 Staaten. Die NATO - so scheint es - ist zum Ende der neunziger Jahre ein Koloß, der vor Kraft und Leben nur so strotzt. Von der OSZE hingegen wird gelegentlich schon als "Nischen- oder Schönwetterorganisation" gesprochen.

Diese vergleichende Qualifizierung ist in einem mehrfachen Sinne nicht gerechtfertigt.

Richtig ist zum einen, daß die Eigendynamik der Tagespolitik zu groß, die Selbsterhaltungskraft insbesondere der bestehenden militärischen Bürokratien und Apparate zu stark und die Entscheidungsbindung der staatlichen Akteure an die von der Zeit überholte und dysfunktionale Organisation NATO über die Jahre hinweg zu eng waren, um strategische Alternativen und konzeptionelle Visionen durchzusetzen. Flankiert wurden Selbsterhaltungskraft und Entscheidungsbindung¹ - und mag es noch so zynisch klingen - durch das barbarische Morden im vormaligen Jugoslawien. Dieses beendete sowohl die Phase der Suche nach neuen Funktionen für die NATO nach der Auflösung des Warschauer Paktes als auch die "Orientierungslosigkeit" zum Beispiel der deutschen Bundeswehr nach dem "Verlust des Feindes" im Osten.

1 Zu Selbsterhaltungskraft und Entscheidungsbindung vgl. ausführlich: Dieter S. Lutz, NATO-Osterweiterung: Rückschritt oder Chance? Zum Wandel von Organisationen und der Entscheidungsbindung ihrer Akteure, in: K. Peter Fritsche/Frank Hörnlein (Hrsg.), Frieden und Demokratie. Festschrift zum 60. Geburtstag von Erhard Forndran, Baden-Baden 1998, S. 21-29.

Der Krieg in Bosnien-Herzegowina dagegen fand erst ein Ende, als die Kriegstreiber ihre Kriegsziele mehr oder weniger erreicht hatten.

Richtig ist zum anderen, daß bei seriöser Betrachtung des europäischen Geschehens nach 1989/90 die vielfältigen Leistungen der OSZE völlig außer Frage stehen, wenngleich auch keine ihrer Aktivitäten den spektakulären und vordergründig öffentlichkeitswirksamen Charakter militärischer Einsätze erreicht hat oder künftig erreichen wird. Die OSZE-Jahrbücher und ihre Beiträge liefern in vielfältiger Weise die Belege² für diese positive Wertung. Stellvertretend sei die segensreiche Tätigkeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten angeführt.³

Richtig ist drittens, daß nach der sogenannten "Zeitenwende" (wieder) Krieg in Europa herrscht - seit jüngstem auch im Kosovo. Weder die bestehenden Sicherheitsorganisationen in und für Europa, unter ihnen auch die NATO und die OSZE, noch die europäische "Sicherheitsarchitektur" aus einem "Geflecht" angeblich "ineinandergreifender und sich gegenseitig verstärkenden Institutionen"⁴ konnte oder wollte ihn verhüten und bislang auch nicht beenden. Dies muß um so mehr erstaunen, als insbesondere der gegenwärtige Krieg im Kosovo nicht überraschend und aus heiterem Himmel über die Menschen herfiel. Im Gegenteil: Wissenschaft und Politik haben ihn spätestens seit 1989 erwartet und immer wieder warnend präventive Maßnahmen angemahnt bzw. versprochen. Leere Worthülsen! Ohne Konsequenzen!

Richtig ist schließlich viertens, daß die NATO sich selbst und ihre Funktionen mittlerweile aus gesamteuropäischer Sicht begreift, d.h. stets auch im Kontext der OSZE sieht. Die Formulierungen der "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit", die im Rahmen der Ausweitungsüberlegungen der NATO am 27. Mai 1997 von der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation unterzeichnet wurde, sind hierfür ein besonders illustrativer Beleg.

Hauptziel der Grundakte ist die Errichtung eines "Ständigen Gemeinsamen NATO-Rußland-Rates (... , der) die Praxis ständiger Konsultation und Zu-

2 Vgl. stellvertretend die Auflistung in: Dieter S. Lutz, Einführung. Die OSZE - Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur, Basis des Sicherheitsraumes Europa, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 17 - 41, insbesondere S. 33-35.

3 Vgl. u.a.: Rob Zaagman/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für Nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 225-240; Frans Timmermans, Die Konfliktverhütungsaktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 405-408; Max van der Stoep, Demokratie und Menschenrechte. Zur Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Hamburger Vorträge am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik 3/1997, Hamburg 1997.

4 Vgl. u.a. die Quellen und Literaturverweise in: Lutz, Einführung, a.a.O. (Anm. 2), hier Anm. 38, S. 24.

sammenarbeit zwischen der NATO und Rußland" entwickeln soll. Daneben hält die Vereinbarung fest, daß die NATO "neue Aufgaben der Friedenserhaltung und Krisenbewältigung zur Unterstützung der Vereinten Nationen (VN) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)" hat, daß sie die "breit angelegte und dynamische Struktur der Zusammenarbeit mit OSZE-Teilnehmerstaaten insbesondere durch die Partnerschaft für den Frieden weiter ausbauen" wird, ferner daß NATO und Rußland nicht nur ihren "Verpflichtungen (...) aus internationalen Übereinkünften, einschließlich (...) der *Schlußakte von Helsinki* und der späteren OSZE-Dokumente, darunter der Charta von Paris und der auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel angenommenen Dokumente, gewissenhaft einhalten", sondern daß sie auch "von Fall zu Fall gemeinsame Operationen einschließlich friedenserhaltender Operationen unter der Autorität des VN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der OSZE" planen, vorbereiten und durchführen. Weiter heißt es in der Grundakte wörtlich: "Die NATO und Rußland werden zur *Stärkung* der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen."⁵ (Hervorheb. - DSL).

Kein Zweifel: Obwohl die Grundakte "nur" Rußland und die Militärorganisation NATO betrifft, definiert sie das Verhältnis der 17 Unterzeichnerstaaten aus dem Blickwinkel einer anderen Organisation, der OSZE. Mehr noch: Die OSZE soll (bzw. muß) - auch und gerade aus Sicht der NATO-Staaten - "gestärkt" werden.

Warum die OSZE? Und was heißt Stärkung der OSZE? Im folgenden werde ich diesen beiden Fragen unter drei Perspektiven nachgehen: Was sind der OSZE "Stärken"? Was verlangt OSZE "stärken"? Was meint "OSZE" stärken?

Der OSZE Stärken - Der OSZE Schwächen

Die Frage, warum die OSZE (und nicht eine der anderen europäischen Institutionen) vorrangig gestärkt werden soll, erklärt sich - auf den ersten Blick widersprüchlicherweise - gerade aus den Stärken der OSZE. Gemeinhin werden als Stärken der OSZE angeführt:

- die Größe der Teilnehmerzahl (55 Staaten), kein europäisches Land fehlt oder ist ausgeschlossen, "ungeteilte Sicherheit" wird möglich;

5 Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertragsorganisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-454, hier S. 450.

- die Weite der geographischen Ausdehnung ("von Vancouver bis Wladiwostok"); über sie wird die OSZE zu einer Einrichtung der "nördlichen Hemisphäre";
- die (Ein-)Bindung Nordamerikas an Europa;
- die Breite des Sicherheitsverständnisses (umfassender Sicherheitsbegriff), die politische, militärische, wirtschaftliche, ökologische, humanitäre und andere Aspekte, darunter auch die Demokratisierungsfrage, einschließt;
- der Charakter als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen;
- das Konsensprinzip (mit Ausnahme bei Menschenrechtsfragen) als Ausdruck demokratischer Willensbildung, gleicher Souveränität und gleicher ungeteilter Sicherheit;
- die Einheit von Normsetzungsinstitution und operativem Akteur;
- das effektive Preis-Leistungs-Verhältnis und die schlanke Organisation/Verwaltung.

Paradoxerweise sind die Stärken der OSZE teilweise auch ihre Schwächen. Zu diesen Schwächen können u.a. gezählt werden,

- daß die Deklaration zur regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der UN-Charta (und die Nutzung der dort angeführten Möglichkeiten und Instrumente) unvollendet bleibt, solange der Schritt zu einer Struktur der kollektiven Sicherheit nicht gemacht wird, zumindest aber das Prinzip "OSCE first" (OSZE zuerst) im europäischen Institutionengeflecht nicht anerkannt bzw. nicht durchgesetzt wird;
- daß die Namensänderung von KSZE in OSZE kosmetische Änderung bleibt, solange die OSZE von den Teilnehmerstaaten nicht auch im formalen Sinne als Organisation akzeptiert und behandelt wird (Registration bei den Vereinten Nationen) und die rechtliche Seite der Organisation, ihrer Beschlüsse, Vereinbarungen und Aktivitäten eingefordert wird;
- daß eine schlanke Organisation und Verwaltung dann zu einer schwachen Organisation wird, wenn sie anders als die EU nicht über wirtschaftliche Macht verfügt, anders als die NATO nicht militärische Erzwingungsmittel besitzt, anders als der Europarat nicht über ausreichendes Personal verfügt (der Europarat hat das Zehnfache der OSZE) oder anders als alle anderen europäischen Einrichtungen auch in ihren finanziellen Möglichkeiten außerordentlich beschränkt ist (der Etat der NATO als Organisation von 16 Staaten z.B. beträgt ca. zwei Milliarden US-Dollar, derjenige der 55 Teilnehmer umfassenden OSZE dagegen lediglich ca. 60 Millionen US-Dollar);

- daß Entscheidungen und Beschlußfassungen im Konsens Ausdruck von Demokratie einerseits und der Achtung der Souveränität und der Gleichheit der Staaten andererseits sind. In Krisensituationen, die es ja gerade zu bewältigen gilt, kann das Konsensprinzip aber zum Versagen oder zur Lähmung einer Organisation führen;
- daß die Breite des Sicherheitsbegriffes und die Vielfalt der Aufgaben den Anforderungen der Realität und ihrer Konfliktursachen entsprechen. Sie führen aber auch zu einem Streit um begrenzte Ressourcen innerhalb einer Organisation und erwecken nach außen - anders als Spezialeinrichtungen - den Eindruck mangelnder Schlagkraft und Effektivität;
- daß die Einbindung und Anbindung der USA in und an die OSZE (und die NATO) Europa den Schutz der Supermacht geben, aber auch die europäische Identität und die Wahrung europäischer Interessen behindern. Letzteres gilt insbesondere für die Prävention von Konflikten, die Verhütung ihrer Eskalation und schließlich von Kriegen in Europa;
- daß die Größe und territoriale Reichweite "von Vancouver bis Wladiwostok" einen hohen Einfluß auf die demokratische und friedliche Entwicklung der nördlichen Hemisphäre ermöglicht, aber über die beiden nordamerikanischen Staaten und die fünf zentralasiatischen Staaten der OSZE Konflikte und Kriege nach Europa zieht, die eher Angelegenheiten der Vereinten Nationen sein müßten. Das trifft gegenwärtig zum Beispiel auf die Spannungen rund um Afghanistan zu, an das die drei zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan angrenzen;
- daß Normsetzungen ihren Sinn durch die nachfolgenden Operationen erfahren und daß operative Beschlüsse und Einsätze ohne normative Vorgaben willkürlich sind. Gleichwohl ermangelt es einerseits der Normsetzung der OSZE noch immer an rechtlicher Durchsetzungskraft, ferner bewegt sie sich auf traditionellen, insbesondere zeitlich eng begrenzten Pfaden. Operative Beschlüsse und Aktivitäten andererseits verlangen funktionierende eigenständige Gremien, effiziente und effektive Automatismen und eine personell und finanziell ausreichende Ausstattung sowie kompetentes und professionelles Personal. Nicht vergessen werden darf schließlich die Rechtssicherheit für Akteure und ggf. im positiven wie negativen Sinne Betroffene;
- daß Instrumente und Einrichtungen mitunter nur zum Teil oder gar nicht genutzt bzw. in ihren Möglichkeiten ausgeschöpft werden. So richtet der bereits erwähnte und in seinen Aktivitäten und Ergebnissen durchaus positiv zu beurteilende Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten sein Augenmerk nur nach Osten oder - um ein weiteres Beispiel zu nennen - ist der OSZE-Schiedsgerichtshof auch vier Jahre nach seiner Etablierung

noch nicht ein einziges Mal von der europäischen Staatengemeinschaft und ihren Mitgliedern in Anspruch genommen worden.

Die OSZE "stärken"

Die Listen der angeführten Stärken der OSZE und noch mehr ihrer Schwächen sind sicherlich nicht abschließend. Wer die OSZE "stärken" will, findet aber bereits unter den aufgeführten Punkten eine ganze Fülle von Ansatzmöglichkeiten. Entscheidend ist deshalb, wo die Prioritäten gesetzt werden sollen. Gegenwärtig scheint die Tendenz dahin zu gehen, die OSZE als "weiche Organisation" zu verstehen und den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten bei der Konfliktverhütung bzw. der Konfliktnachsorge zu sehen. In der bereits erwähnten Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantik-Vertragsorganisation und der Russischen Föderation heißt es dazu:

"Die NATO und Rußland werden zur Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen."⁶

Was dies *in concreto* bedeutet, ist bislang noch nicht - oder nicht abschließend - diskutiert worden. Stellvertretend seien deshalb einige Vorschläge angeführt:

- die Erweiterung der Mandate und damit der politischen und rechtlichen Möglichkeiten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, des vor kurzem bestellten OSZE-Beauftragten für die Freiheit der Medien sowie des jüngst etablierten Koordinators für wirtschaftliche und ökologische Aktivitäten der OSZE sowie die Erhöhung ihrer finanziellen und personellen Ressourcen;
- die Nutzung des OSZE-Schiedsgerichtshofes, sei es durch die beispielgebende obligatorische Selbstverpflichtung einzelner Staaten (wie der Bundesrepublik Deutschland), sei es durch die Erweiterung der Kompetenzen und Aktivitäten des Schiedsgerichtshofes (z.B. gutachterliche Tätigkeit für den Hohen Kommissar oder den Beauftragten für Medienfreiheit) und ähnliches mehr;

6 Ebenda.

- die Aufstellung internationaler Polizeieinheiten und die Übernahme von Polizeiaufgaben, sei es beim Aufbau demokratischer Staats- und Verwaltungsstrukturen, sei es bei der Unterstützung nationaler Polizeimaßnahmen oder sei es - je nach Verständnis von der OSZE als eben doch nicht nur weicher Organisation - ggf. auch als Sanktionsüberwachungsmittel, Grenzüberwachungsmaßnahmen oder sonstige durchaus auch gewaltförmige Erzwingungsmaßnahmen unterhalb der Ebene militärischer Mittel;
- die Verbesserung der Reaktionsmöglichkeiten. Konflikteskalationsvermeidung und Kriegsverhütung sind abhängig von der Schnelligkeit der Reaktion und der Vorausberechenbarkeit durch den potentiellen Aggressor. Bestehende OSZE-Gremien wie das Konfliktverhütungszentrum sind in diesem Sinne zu stärken, ggf. neu zu schaffen, in jedem Fall aber ist für eine ausreichende finanzielle und personelle Absicherung zu sorgen;
- die Verbesserung der Ausbildung und die dauerhafte Gewährleistung der Professionalität der OSZE-Organisation, ihrer Missionen, ihrer Beobachter und ihrer sonstigen Angehörigen und Akteure auf einem hohen Standard. Dringend erforderlich sind eine OSZE-Akademie und ein entsprechendes Aus- und Fortbildungsprogramm;
- die Unterstützung der Wissenschaft. Eine große, 55 Staaten umfassende Organisation wie die OSZE braucht dauerhaft Begleitung, Anregung und Kritik aus und durch eine themenorientierte, aber unabhängige Wissenschaftseinrichtung. Der OSZE und ihren Mitglieds- bzw. Teilnehmerstaaten ist deshalb die Gründung, ggf. Unterstützung eines entsprechenden europäischen Forschungsinstitutes zu empfehlen.

So richtig es ist, die operativen Aufgaben und Fähigkeiten der OSZE zu stärken, so wenig muß dies heißen, ihre Normsetzungsfunktion zu mindern. Entgegen hin und wieder geäußerten Ansichten besteht auch auf diesem Gebiet noch immer ein großer Bedarf. Dies betrifft zum Beispiel

- die Neudefinition der staatlichen Souveränität unter den Perspektiven der Menschenrechte und des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter Ein-schluß auch der Autonomiefrage von Minderheiten;
- die Neudefinition der Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Interventionen unter dem Gesichtspunkt von Beistand und Solidarität, sei es im Rahmen kooperativer Sicherheit, sei es im Rahmen der Zielsetzungen kollektiver Sicherheit;
- die Bewältigung jener großen existentiellen Gefahren, die im globalen Maßstab "von Rio bis Peking" nur bedingt einer Lösung nähergebracht worden sind und für die die OSZE mit ihrem umfassenden Sicherheits-

- verständnis und der Einheit ihres Raumes regional zumindest bessere Rahmenbedingungen bieten könnte;
- die Zukunft der Demokratie, die im steigenden Maße grenzüberschreitende Fragen - sei es im territorialen, sei es im zeitlichen Sinne - zu lösen hat. Erste Ansatzpunkte zur Bewältigung dieser Fragen könnte die Stärkung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bieten: einerseits im Sinne ihrer Legitimation durch die Völker, andererseits im Sinne der Erweiterung ihrer Kompetenzen.

Die "OSZE" stärken

Wer die "OSZE" stärken will, darf die Realität nicht aus dem Blick verlieren. Diese Realität sieht allerdings - je nach Perspektive - verschieden aus.

Die erste Realität lautet: Das Hauptziel von Friedens- und Sicherheitspolitik ist nicht erreicht. Es herrscht Krieg mitten in Europa.

Die zweite Realität beinhaltet: Die Staaten der OSZE, aber auch der anderen europäischen Organisationen, sind gegenwärtig nicht bereit, auf Souveränität in einem Ausmaß zu verzichten, daß ein effektives und funktionierendes System Kollektiver Sicherheit in und für Europa möglich wäre, das an die Stelle des Rechts des Stärkeren die Stärke des Rechts setzt und damit abhaltend wirkt, ggf. aber auch über die erforderlichen Erzwungungsmittel verfügt.

Die dritte Realität heißt: Die europäische Sicherheitsarchitektur aus einem Netzwerk ineinandergreifender und sich gegenseitig verstärkender gleichberechtigter Institutionen unter dem Motto "Synergie statt Hierarchie" ist bislang bloße, sich immer wiederholende Deklamation;

Die vierte Realität schließlich lautet: Die europäische Sicherheitspolitik wird (noch immer) maßgeblich von einem nicht-europäischen Staat bestimmt. Oder konkreter und zugleich schärfer formuliert: Sie wird von den USA dominiert. Zwischen den Vereinigten Staaten und der OSZE herrscht aber eine eher "morganatische Beziehung" (Jonathan Dean).

Was ist vor dem Hintergrund dieser und ähnlicher Perspektiven Realpolitik? Diejenige Politik, die beharrlich versucht, die kriegerische Realität mit allen Mitteln und auf allen Wegen zu verändern? Oder diejenige, die "Anpassungsfähigkeit" quasi als Selbstwert preist, sich an die kriegerische Realität "anpaßt" und von Tag zu Tag eine Politik des sich "Durchwurstelns" (*muddling through*) betreibt?

Selbst wenn wir unterstellen, daß eine strategische und konzeptionelle Sicherheitspolitik mit dem Ziel einer kollektiven Sicherheitsordnung in und für Europa auf der Basis der Stärke des Rechts auf längere Zeit hin nicht realistisch ist, so kann doch auch die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur, solange sie Krieg in Europa zuläßt, als nicht realadäquat, weil nicht

funktional bzw. effizient angesehen werden. Aus welcher Perspektive der Realität wir aber auch immer Europa anschauen, Krieg bleibt in jedem Fall unakzeptabel. Soll also das gegenwärtige Netzwerk der bestehenden Institutionen nicht nur im Parkinsonschen Sinne⁷ fortgeführt werden, sondern effektiv dem Ziel der Konfliktbewältigung, der Krisen- und Eskalationsvermeidung und der Kriegsverhütung dienen, so sind nicht nur Stärkungen der OSZE auf operativer Ebene erforderlich, sondern auch strukturelle Reformen der OSZE und des Verständnisses von der OSZE als europäischer Sicherheitsorganisation selbst. Diese strukturellen Reformen betreffen meines Erachtens mindestens drei Ebenen:

1. die (Führungs-) Rolle der OSZE im Geflecht der europäischen Institutionen;
2. die Europäisierung Europas;
3. die Neudefinition der Führungsrolle innerhalb der OSZE selbst.

Ad 1: "OSZE" stärken heißt "OSCE first"

Die eingangs angeführten "Stärken" der OSZE, insbesondere die Anzahl ihrer Teilnehmer, die Weite ihres Gebietes und der umfassende Sicherheitsbegriff, inklusive des sich daraus ergebenden breiten Aufgabengebietes, zeigen, daß die OSZE - anders als die übrigen europäischen Einrichtungen von der NATO über den Europarat bis zur Europäischen Union - keine Spezialorganisation ist. Auf den Punkt gebracht, wenn auch etwas verkürzt: Gäbe es die anderen Einrichtungen nicht, so könnte die OSZE deren Aufgaben und Funktionen ohne weiteres übernehmen und in einer sinnvollen Friedens- und Sicherheitspolitik umsetzen.

In der Realität der internationalen Beziehungen Europas existiert aber eine ganze Reihe sicherheitspolitisch relevanter Einrichtungen. Diese unterschiedlichen europäischen Institutionen stehen nicht nur in Konkurrenz zu und mit der OSZE, sondern auch untereinander. Soweit das Konzept der ineinandergreifenden und sich gegenseitig verstärkenden Institutionen verfolgt und befolgt wird, verweigern sich die europäischen Institutionen ausdrücklich jeglicher Form von Hierarchie untereinander. Nimmt man allerdings die Faktizität der Realität sowie die Wahrnehmung in der breiten Öffentlichkeit, mitunter auch die Selbsteinschätzung der Allianz,⁸ als Maßstab, kommt der NATO die führende sicherheitspolitische Rolle in Europa zu. Zu Recht sprechen deshalb auch im vorliegenden OSZE-Jahrbuch Autoren wie Bernard von Plate oder Adam Daniel Rotfeld von der

7 Vgl. C. Northcote Parkinson, Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Reinbek bei Hamburg 1978.

8 Im Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrates am 30. Mai 1995 in Noordwijk aan Zee, in: Presse- und Informationsamt (Hrsg.), Bulletin 48/1995, S. 425 heißt es zum Beispiel: "Wir haben darauf hingearbeitet, die Allianz zur treibenden Kraft des Wandels werden zu lassen."

NATO als dem "sicherheitspolitischen Schwungrad"⁹ mit "herausgehobener Position"¹⁰ bzw. von einem "Gravitationszentrum"¹¹. Es ist deshalb auch nicht weiter verwunderlich, daß in der Realität der europäischen Sicherheitsarchitektur entgegen den verbalen Bekenntnissen nicht die zivile Prävention die Priorität besitzt, sondern der Einsatz militärischer Mittel. Lautet das Motto aber nicht "vorbeugen ist besser als heilen", sondern statt dessen "heilen statt vorbeugen", so ist Krieg nicht ausgeschlossen, möglicherweise sogar vorprogrammiert. Kosovo ist gegenwärtig die Bestätigung für diese Aussage.

So abträglich die Führungsrolle der NATO im gegenwärtigen Geflecht der europäischen Institutionen deshalb zu werten ist, so sehr legt sie andererseits doch offen, daß auch gleichberechtigte Institutionen ein gut' Maß an Führung bedürfen. Dies muß nicht im negativen Sinne Hierarchie bedeuten, sondern verlangt vielmehr - positiv verstanden - eine Koordinatorenrolle,¹² einerseits zur Vermeidung von Konkurrenz und Doppelarbeit, andererseits zur synergetischen Effektivierung der Angebote und Möglichkeiten, sei es als einzelne Institution, sei es gemeinsam.

Für ein optimales Zusammenspiel dringend erforderlich ist ferner die Regelung des Initiativsrechts und möglicherweise der Subsidiarität. Sieht man diese Elemente funktionalistisch, so können die notwendigen Entscheidungen nur zugunsten der OSZE fallen. Auch wenn also künftig weiterhin eine Hierarchie der Institutionen in Europa vermieden werden soll, so liegt es doch im Interesse effektiver Konfliktbearbeitung und Kriegsverhütung, die OSZE als Fundament der europäischen Sicherheitsarchitektur zu verstehen und ihr unter der Formel "OSCE first" (zuerst OSZE) Führung und Koordination zuzugestehen.

Die europäische Sicherheitsarchitektur, das gemeinsame Haus, hat verschiedene Räume und Kammern (z.B. Schlafzimmer, Küche, Bad, Kinderzimmer etc.). Niemand wird bestreiten, daß in ihnen und mit ihnen (NATO, Europäische Union, WEU, Europarat) spezielle Aufgaben erfüllt und spezifischen Aktivitäten nachgegangen werden kann. Und doch gibt es im gemeinsamen Haus auch ein Wohnzimmer, in dem - und von dem aus - die OSZE das Alltagsleben regelt und ggf. die spezifischen Notwendigkeiten und Bemühungen der einzelnen oder aller initiiert und koordiniert. Zutreffend haben deshalb die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten im Rahmen ihres sechsten Treffens des Rates am 18. und 19. Dezember

9 Siehe den Beitrag von Bernard von Plate im vorliegenden Band, S. 319-333, hier S. 321.

10 Ebenda, S. 320

11 Siehe den Beitrag von Adam Daniel Rotfeld im vorliegenden Band, S. 95-126, hier S. 106.

12 Zur Koordinatorenrolle der OSZE vgl. auch die von der Europäischen Union in Lissabon 1996 eingebrachte "Plattform für kooperative Sicherheit", welche einen entsprechenden Vorschlag enthält - Presidency of the European Union, Platform for Cooperative Security. OSCE common concept for the development of cooperation between mutually-reinforcing institutions, document REF.RMM/182/96 (12. November 1996).

1997 in Kopenhagen von der OSZE als "Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen" gesprochen.¹³ Diese Festlegung ist um das Prinzip "OSCE first" im Verhältnis der europäischen Institutionen untereinander und im Verhältnis zu den Vereinten Nationen zu ergänzen.

Ad 2: "OSZE" stärken heißt "Europa" stärken

Die OSZE ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit *in Europa*. Obwohl ihre Teilnehmer aus der gesamten "nördlichen Hemisphäre" kommen und insbesondere auch die Vereinigten Staaten von Amerika und Rußland mit einschließen, ist und bleibt sie doch vorrangig eine Sicherheitsorganisation in und für Europa. Dies wird in den Dokumenten der OSZE bzw. über die OSZE auch immer wieder direkt und indirekt betont. Zum Beispiel heißt es in der bereits erwähnten Grundakte über gegenwärtige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantik-Vertragsorganisation und der Russischen Föderation vom Juni 1997:

"Der OSZE als einziger *gesamteuropäischer* Sicherheitsorganisation kommt eine Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität *in Europa* zu. Im Zuge der *Stärkung der OSZE* werden die NATO und Rußland zusammenarbeiten, um jede Möglichkeit einer Rückkehr zu einem *Europa* der Spaltung und Konfrontation oder der Isolierung irgendeines Staates auszuschließen.

Im Einklang mit der Arbeit der OSZE an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell *für Europa* im 21. Jahrhundert und unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Lissabonner Gipfels betreffend eine *europäische* Sicherheitscharta, werden die NATO und Rußland eine möglichst umfassende Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der OSZE mit dem Ziel anstreben, *in Europa* einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität irgendeines Staates einschränken." (Hervorheb. - DSL).¹⁴

Wie das angeführte Zitat nochmals illustriert, handelt es sich bei der OSZE um eine gesamteuropäische Organisation mit dem Ziel der Sicherheit in und für Europa. Unter den 55 Teilnehmerstaaten der OSZE befinden sich neben den europäischen Ländern aber auch transkaukasische und zentralasiatische Staaten, ferner Rußland, das sowohl einen europäischen als auch einen

13 Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten, abgedruckt im vorliegenden Band, hier: Anhang: "Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen", S. 465-481, hier S. 479-481.

14 A.a.O. (Anm. 5), S. 450.

asiatischen Landesteil besitzt, und schließlich zwei nordamerikanische Staaten. Die Interessen all dieser Staaten sind nicht notwendigerweise immer identisch mit denen der anderen Teilnehmerstaaten der OSZE oder mit denen Gesamteuropas. Letzteres trifft insbesondere auf die Vereinigten Staaten von Amerika zu.

Zivilisatorisch und kulturell betrachtet, besitzen die Vereinigten Staaten von Amerika und Europa gemeinsame Wurzeln. Mit keinem Staat dieser Welt teilt Europa und insbesondere Deutschland deshalb so eng dieselben Werte, darunter Demokratie, Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit, wie mit den USA. Nirgendwo auf der Welt besteht ferner zwischen zwei Regionen eine solch freundschaftliche, von hohen Sympathiewerten und zugleich ökonomischer Effizienz geprägte Beziehung wie zwischen Europa und insbesondere wiederum Deutschland einerseits und den Vereinigten Staaten von Amerika andererseits.

Gleichwohl können die bestehenden Unterschiede und zunehmenden Divergenzen zwischen Europa und Amerika nicht übersehen werden: Nationale Größe und "second to none" sind Ziele und Werte, die sich auf Dauer nur ein Staat mit dem Willen zum Hegemon zu eigen macht - mitunter auch jenseits des Völkerrechts, in jedem Fall zu Lasten Dritter, gegebenenfalls auch der eigenen Verbündeten in Europa. Globale Interventionsfähigkeit und "power-projection" sind ferner außen- und interessenpolitische Orientierungen, die das Wesen einer militärischen Supermacht ausmachen, die den meisten europäischen Staaten aber grundlegend fremd sind. Die Folgen reichen vom völkerrechtswidrigen Helms-Burton-Gesetz/Libertad-Act, der Nichtbeachtung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag, dem Schuldenrückstand bei den Vereinten Nationen (in Höhe von mittlerweile zwei Milliarden D-Mark) über den rücksichtslosen Verbrauch nicht-regenerierbarer Rohstoffe und der schonungslosen Verschmutzung der Umwelt bis hin zur Dominanz in einer Vielzahl internationaler Organisationen, wie der Welthandelsorganisation (WTO) oder der NATO. Mit ziviler Vorsorge und präventiver Friedenspolitik jedenfalls, wie sie die europäischen Konfliktlagen dringend erfordern - sei es in Bosnien oder im Kosovo, sei es auf Zypern oder im Ägäis-Streit zwischen Griechenland und der Türkei, sei es im Kaukasus insbesondere in Tschetschenien und anderen Krisen- und Kriegsgebieten mehr - hat eine solche politische Orientierung wenig gemein.

Richtig ist: Die USA - als einzig verbliebene Supermacht - können, wenn sie ihre strategischen Interessen betroffen glauben, kurzfristig auf das "Recht" des Stärkeren pochen. "Die kulturelle und nationalstaatliche Vielfalt, die letztlich die Einzigartigkeit und den Reichtum Europas ausmacht", legt es hingegen nahe - so Gret Haller im vorliegenden Band -, "den Weg der internationalen Rechtsvereinheitlichung zu beschreiten".¹⁵ Europa braucht drin-

15 Siehe den Beitrag von Gret Haller im vorliegenden Band, S. 297-316, hier S. 308.

gend ein Sicherheitssystem, das dauerhaft und verlässlich auf der Stärke des Rechts baut und sie auch durchsetzt - nach außen, aber auch und vor allen Dingen nach innen. Eine solche Sicherheitsordnung, die von jedem Mitglied oder Teilnehmer in gleicher Weise die Ein- und Unterordnung unter bestehendes Ordnungsrecht verlangt, gibt es bislang in und für Europa nicht. Die entscheidende Frage ist, ob es sie mit den USA überhaupt geben kann. Wird sich Amerika unter Souveränitätsverzicht und gegebenenfalls unter Hintanstellung gegenläufiger Macht- und Wirtschaftsinteressen in ein europäisches Sicherheitssystem, das auch wirklich diesen Namen verdient, ein- und unterordnen? Wohl kaum! Zumindest nicht gegenwärtig.

Doch die Frage nach der Realisierung einer effektiven Sicherheitsordnung in und für Europa unter Beteiligung der USA bezieht sich nicht nur - und nicht einmal vorrangig - auf Amerika. Sie hat vielmehr auch und gerade Europa selbst bzw. die europäischen Staaten im Blick. Henry Kissinger hat das Problem auf die Frage gebracht: "When I want to speak to Europe, whom do I call?"¹⁶

Europa als (allein oder als gleichberechtigt) handelnden sicherheitspolitischen Akteur gibt es nicht. Zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes hatte Europa (-West) seine sicherheitspolitischen Belange an die USA direkt oder an den von den USA dominierten Militärpakt NATO delegiert. Die USA waren die Lösung des Problems (europäischer) Sicherheit. Heute - neun Jahre nach der Zeitenwende - existieren zwar Warschauer Pakt, Sowjetunion und Abschreckungssystem nicht mehr, an der strukturellen Abhängigkeit Europas von Amerika hat sich aber nichts oder nur wenig geändert. Der frühere US-Präsidentenberater Zbigniew Brzezinski gibt diesem Zustand in seinem Buch "Die einzige Weltmacht" zutreffend, wenn auch für Europa wenig schmeichelhaft, einen Namen: "Tatsache ist schlicht und einfach, daß Westeuropa und zunehmend auch Mitteleuropa weitgehend ein amerikanisches *Protektorat* bleiben, dessen alliierte Staaten an *Vasallen* und *Tributpflichtige* von einst erinnern."¹⁷ (Hervorheb. - DSL)

Wie aber wird Europa von einem Protektorat Amerikas zu einem echten Verbündeten der USA? "Um dies zu ermöglichen, ist es notwendig," - so Zbigniew Brzezinski im November 1997 im Rahmen eines Vortrags in Berlin - "mehr Verantwortung mit dem im Entstehen begriffenen Europa zu teilen. Dies bedeutet, daß eine Politik betrieben werden soll, die nicht darauf abzielt, dem Bündnispartner in bestimmten politischen Fragen eine bestimmte Haltung zu diktieren oder ihm amerikanische Vorstellungen aufzuzwingen."¹⁸

16 Vgl.: Economist vom 22. März 1997, S. 38 - hier zitiert nach: Alexander Janda, Perspektiven eines sicherheitspolitischen Designs, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 3/1998, S. 244.

17 Vgl.: Zbigniew Brzezinski, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Weinheim/Berlin 1997, S. 92.

18 Zbigniew Brzezinski, Vom Protektorat zum globalen Partner, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. November 1997, S.15.

Gemessen am Status quo sind diese Vorstellungen Brzezinskis revolutionär. Aber reichen sie aus? Verlangt eine funktionierende und effektive Sicherheitsordnung nicht nur Teilung der Macht, sondern auch Ein- und Unterordnung, das heißt letztlich Beschneidung der Souveränität?

Wer aber führt dann Europa? Die fortdauernde Dominanz der USA in Europa entspricht gegenwärtig (vermeintlichen) amerikanischen Interessen. Der Umkehrschluß lautet: Solange es im eigenen nationalen Interesse liegt, führen die Vereinigten Staaten Europa. Das ist aus der Sicht der Amerikaner legitim und für die Europäer bequem. Eine Friedens- und Sicherheitsordnung auf Dauer kann aus diesen Haltungen aber nicht erwachsen. Wenn schon eine Führungsmacht, dann benötigt Europa eine, die führt, nicht um nationale Interessen zu bedienen, sondern ausschließlich um Europa und dem Frieden zu dienen.

Aber benötigt Europa überhaupt noch eine Vormacht? "Europa braucht", wie Egon Bahr formuliert, "Amerika nicht mehr zu seinem Schutz vor einem Gegner, den es nicht mehr gibt."¹⁹ Diese Analyse trifft zu: zum einen sicherlich, weil der Feind verschwunden ist; zum anderen aber auch, weil Europa unter ökonomischen, finanziellen und auch militärischen Gesichtspunkten den Vergleich selbst mit den USA nicht scheuen müßte, wären die Europäer sich nur einig.

Die Bruttoinlandsprodukte der Vereinigten Staaten und der Staaten der Europäischen Union entsprechen sich mit ca. acht Billionen US-Dollar. Die Bevölkerungszahl der USA liegt gegenwärtig bei ca. 270 Millionen Menschen. Die Bevölkerung allein von NATO-Europa umfaßt über 300 Millionen Menschen. Die Zahl der Soldaten der Vereinigten Staaten beläuft sich auf etwa 1,5 Millionen Personen. Die Zahl der Soldaten NATO-Europas ist mit über drei Millionen doppelt so hoch. Die Zahl von weiteren ca. zwei Millionen Soldaten der europäischen Nicht-NATO-Staaten (ohne Rußland) ist in dieser gewaltigen Summe noch nicht einmal einberechnet.²⁰

Zusammenfassend heißt das: Amerika ist nicht mehr länger die Lösung, sondern zunehmend Teil des Problems. Zwar sind Frieden und Sicherheit in Europa auch gegenwärtig nur mit den USA zu erzwingen. Der Dayton-Prozeß, der Ägäis-Konflikt oder aktuell der Kosovo-Konflikt belegen diese Aussage. Doch darf Friedenserzwingung mit militärischen Mitteln nicht - mit einer für Europa so dringend erforderlichen - vorbeugenden Friedenspolitik im Rahmen einer funktionierenden und effektiven Sicherheitsordnung verwechselt werden. Letztere soll ja gerade den Einsatz militärischer Mittel überflüssig machen, Kriege verhüten helfen. Solange aber der Rückgriff auf die militärischen Mittel und Möglichkeiten der USA in Aussicht steht, werden die Europäer sich kaum auf eine gemeinsame

19 Egon Bahr, Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik, München 1998, S. 43.

20 Die Daten beziehen sich weitgehend auf 1996; sie sind entnommen aus: The International Institute for Strategic Studies (IISS), The Military Balance 1997/98, S. 18-90, 294.

Friedens- und Sicherheitsordnung einigen. Solange sich aber die Europäer nicht einigen, wird Amerika in Europa seinen dominanten, ja hegemonialen Einfluß behalten. Es liegt im Interesse der USA, nicht Europas, daß dieser Teufelskreis sich immer wieder aufs neue schließt. Soll er beendet werden, so muß der Tabubruch mitgedacht werden: Entweder die USA ordnen sich (der Vision) einer Sicherheitsordnung nach dem Leitgedanken der Stärke des Rechts ein und unter, oder die Sicherheitsarchitektur Europas muß zumindest auf Zeit auf die Einbeziehung Amerikas verzichten.

Kurt Tudyka ist deshalb zuzustimmen, wenn er im vorliegenden Band Überlegungen anstellt, den "Status Nordamerikas in ein Assoziationsverhältnis überführen"²¹ zu lassen. An der tiefen Dankbarkeit, welche die Europäer und insbesondere die Deutschen gegenüber den USA empfinden, ändert sich durch diese Forderung bzw. durch die ihr vorangegangene Analyse nichts. Das Streben nach Gleichberechtigung und Partnerschaft schwächt Freundschaft nicht. Im Gegenteil: Es macht sie stark auf Dauer.

Ad 3: Die "OSZE" stärken heißt der Organisation Führung stärken

Eine europäische Sicherheitsordnung, die den Namen "europäisch" verdient, verlangt europäische Handlungsfähigkeit. Europa und die europäischen Nationen müssen sich deshalb von Amerika emanzipieren. Dies gilt insbesondere für die Deutschen, von denen der amerikanische Korrespondent der New York Times in Berlin, David Binder, schreibt: Nach wie vor überrascht mich "die Loyalität der Deutschen gegenüber Amerika, die an Unterwürfigkeit grenzt und manchmal auf Kosten der europäischen Einheit geht".²²

Welche Rolle kann oder soll Deutschland auf dem Weg zur Einheit Europas und im Rahmen einer europäischen Sicherheitsarchitektur übernehmen? Deutschland - und mit ihm Europa - stehen bei der Beantwortung dieser Frage zumindest auf den ersten Blick vor einem Dilemma. In ihrem Buch "The German Predicament" beschreiben Andrei S. Markovits und Simon Reich dieses Dilemma als eine "mißliche Lage", um die Deutschland "wahrlich nicht zu beneiden ist. Dem Land wird allgemeine Mißbilligung zuteil, wenn es entsprechend seiner strukturellen Macht handelt, und es wird genauso gescholten, wenn es mit nichts außer sich selbst zu tun haben will. Deutschland ist gefangen zwischen der Scylla kollektiver Erinnerung, die es ihm nicht erlaubt, Macht auf normale Weise wahrzunehmen, und der Charibdis aktueller Erfordernisse, die danach verlangen, daß Deutschland seine Verantwortung in Europa und möglicherweise sogar in der Welt akzeptiert und politisch-praktisch annimmt."²³

21 Siehe den Beitrag von Kurt P. Tudyka im vorliegenden Band, S. 83-94, hier S. 94.

22 David Binder, Das zahme Monster, in: Der Spiegel Nr. 2 vom 5. Januar 1998, S. 40.

23 Andrei S. Markovits/Simon Reich, The German Predicament. Memory and Power in the New Europe, Cornell University Press 1997 - hier zitiert nach der deutschen Übersetzung einiger Kapitel dieses Buches als: Andrei S. Markovits/Simon Reich, Deutsche Frage, neuester Stand, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1997, S. 173.

Von einem Dilemma oder einer mißlichen Lage kann allerdings nur sprechen, wer die Emanzipation von den USA mit dem automatischen Ersatz der amerikanischen Führungsmacht durch eine (einzige) neue europäische Führungsmacht verwechselt und wer in herkömmlicher Weise davon ausgeht, daß Führung immer auch militärische Dominanz bedeutet. Beides trifft für die Schaffung und für das Funktionieren einer effektiven europäischen Sicherheitsordnung nicht zu. Im Gegenteil: Das vermeintliche Dilemma kann auch als Tugend verstanden und als Chance genutzt werden. Für Deutschland als stärkste Macht Europas bedeutet dies zweierlei: zum einen Teilung der Führungsrolle, zum anderen "Führen durch Dienen".

Was heißt "Teilung der Führungsrolle"? Der Wille, Führung in Europa zu übernehmen, findet sich außer bei den USA gegenwärtig am stärksten bei den Ländern, welche die sogenannte Kontaktgruppe ausmachen. Das sind neben Deutschland die Länder Frankreich, Großbritannien, Italien und Rußland. Ergänzt man diese Ländergruppe um die Staaten, die jeweils die Troika der OSZE stellen, so könnte von einem Führungskern der OSZE, vergleichbar etwa dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gesprochen werden. Diesen Kern gilt es - eventuell unter Einbeziehung des Generalsekretärs der OSZE - rechtlich und politisch zu stärken. Nur im Schulterschuß der genannten und möglicher weiterer Staaten kann der Aufbau Europas gelingen, kann eine europäische Sicherheitsarchitektur funktionieren.

Was heißt "Führen durch Dienen"? Die Antwort findet sich für Deutschland im Grundgesetz der Bundesrepublik, das am 8. Mai 1949 u.a. auch als Lehre aus der deutschen Vergangenheit verabschiedet wurde. Es enthält deshalb bis heute eine ganze Anzahl bemerkenswerter Normen.²⁴ Folgt man dem Grundgesetz der Bundesrepublik, so will "das deutsche Volk dem Frieden in der Welt dienen" (Präambel). "Dienen" heißt aber "sich aktiv zur Verfügung zu stellen". Sich dem Frieden zur Verfügung zu stellen, beinhaltet wiederum die Bereitschaft, auch "Vorleistungen" zu erbringen, gegebenenfalls sogar (kurzfristig) "Nachteile in Kauf zu nehmen". Das aktive Moment in der Bedeutung von "dienen" schließt ferner ein Verständnis dieser Absichtserklärung im Sinne von "abwarten", "Ruhe bewahren", oder "anderen die Initiative überlassen" aus. Es verlangt vielmehr Engagement und Eigeninitiative vom "deutschen Volk" im Sinne einer stetigen und nachhaltigen Friedenspolitik mit dem Ziel der dauerhaften Abschaffung der Institution Krieg und dem dynamischen Aufbau gewaltfreier (internationaler) Strukturen. Versteht man "dienen" in diesem Sinne, so kann Deutschland bei der Verwirklichung des Zusammenwachsens Europas durchaus auch eine "Schrittmacherrolle"

24 Dieter S. Lutz: Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49, Akten und Protokolle, Band 5/1, herausgegeben vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, Boppard am Rhein 1993.

übernehmen, sprich: Führung und Stärke zeigen, ohne in Widerspruch mit den Erfahrungen aus der Vergangenheit, der Verfassung oder mit über die Jahre hinweg bewährten Verfahren der Einordnung und der Zurückhaltung zu geraten. "Führen" und "dienen" in diesem Sinne sind die beiden Kehrseiten ein und derselben Medaille.

Ein Beispiel zur Illustration dessen, was gemeint ist: Eine funktionierende OSZE verlangt eine effiziente internationale (Schieds-)Gerichtsbarkeit. Diese gibt es bislang nicht einmal in Ansätzen. Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich deshalb - durchaus auch einseitig - zu einer Unterwerfung unter eine obligatorische und rechtsverbindliche internationale (Schieds-)Gerichtsbarkeit bereit finden. Der OSZE-Gerichtshof in Genf zum Beispiel könnte auf diese Weise entscheidend gestärkt werden. Um das Risiko der eigenen Vorleistung zu mindern und um einen zusätzlichen Anreiz zu geben, dem deutschen Beispiel zu folgen, könnte die Unterwerfungserklärung zeitlich limitiert und an die Prämie künftiger Unterwerfungserklärungen weiterer Staaten gebunden werden.

Zur Realisierbarkeit von Visionen

Eine dauerhafte Friedens- und Sicherheitsordnung ohne Krieg ist eine Vision. Folgt man Roman Herzog, dem deutschen Bundespräsidenten, so ist "für den Eintritt einer Utopie (...) niemand verantwortlich, weil sie gar nicht eintreten kann, für die Erfüllung von Visionen sind wir es selbst". Visionen aber - so der Bundespräsident - "braucht der Mensch, wenn er menschenwürdig und verantwortlich leben will, und solche Visionen brauchen auch Völker und Staaten".²⁵

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes besteht - noch - die Jahrhundertchance, aus der Vision eines Europas in Frieden und Sicherheit Realität werden zu lassen.

25 Roman Herzog, Demokratie als Friedensstrategie. Reden und Beiträge des Bundespräsidenten, herausgegeben von Dieter S. Lutz, Baden-Baden 1997, S. 99, 40; vgl. auch: S. 67.