

Eine europäische Sicherheitsarchitektur für das 21. Jahrhundert

Eine Fortsetzungsgeschichte

Drei OSZE-Jahrbücher sind dem vorliegenden Band vorausgegangen. Jedes von ihnen enthält einen Beitrag über die Entwicklung und den Stand einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung.¹ Das Thema hat eine Geschichte, die nicht im Berichtszeitraum dieser Ausgabe beginnt. Will man seinen Veränderungen nachgehen, dann ist es unabdingbar, die Darstellungen der Vorjahre in die Betrachtung einzubeziehen. Nur so erschließen sich Kontinuität und Wandel in der Entwicklung zu einer gesamteuropäischen Sicherheitscharta, ohne daß die zurückliegenden Stadien immer wieder in allen Einzelheiten vorgeführt werden. Der vorliegende Beitrag steht also in einem engen Zusammenhang mit den vorangegangenen. Das gilt sowohl in inhaltlicher Hinsicht als auch in seiner Vorgehensweise. Doppelarbeit der sicherheitsrelevanten Organisationen Europas und des atlantischen Raumes zu vermeiden, ist eines der Ziele einer zukünftigen Sicherheitscharta. Diesem Prinzip fühlen sich auch die weiteren Ausführungen verpflichtet.

Manches, was in den vorausgegangenen Perioden noch diskutiert wurde, kann 1998 als erledigt, zumindest als nicht mehr aktuell angesehen werden. Diese etwas pauschale Aussage beruht zwar auf einer begründeten, aber letztlich auch subjektiven Sicht der Dinge. Sie soll dem Leser als die Prämisse an die Hand gegeben werden, die den weiteren Ausführungen zugrunde liegt: Es gibt nicht das eine "Modell" einer europäischen Sicherheitsordnung, an dem sich Fortschritt, Stagnation oder Rückschritt bemessen ließen. Der vorliegende Bericht schließt sich dem Zwischenresumée der beiden Schweizer Diplomaten nach den ersten anderthalb Jahren der Diskussion über ein europäisches Sicherheitsmodell an, daß das Sicherheitsmodell keine "neue schwere Struktur der kollektiven Sicherheit" sein kann.² Das Konzept

1 Vgl. Dieter S. Lutz, Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des Einundzwanzigsten Jahrhunderts, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 63-96; Benedikt von Tscharnier/ Linus von Castelmur, Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 237-251; Heinrich Schneider, Das "Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" - Eine unendliche Geschichte?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 241-264.

2 Von Tscharnier/von Castelmur, a.a.O. (Anm. 1), S. 250.

einer kollektiven Sicherheitsordnung ist nicht der alleinige Maßstab, an dem die Entwicklung in der Vergangenheit beurteilt und zukünftig gemessen werden sollte.

Der Ausblick des Jahres 1997

Heinrich Schneider schließt seinen Beitrag mit einem "Ausblick"³ ab, aus dem hier drei Annahmen aufgegriffen werden sollen:

- "Man kann (...) annehmen, daß die Einigung zwischen der NATO und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997 über die 'Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit' auch die Voraussetzungen für die Diskussion über das 'Sicherheitsmodell' verändert."
- "Es könnte sein, daß die Übereinkunft zwischen NATO und Rußland die Bedeutung der OSZE-Reformbestrebungen mindert (...) OSZE-Reformen hätten dann als 'bargaining chips' für die russische Akzeptanz der NATO-Erweiterung an Kurswert verloren."
- "Aber auch eine ganz andere Einschätzung wäre möglich, nämlich dahingehend, daß Rußland, weil es die Übereinkunft vom 27. Mai 1997 nur nolens volens getroffen hat, um so mehr daran interessiert ist, daß diese Übereinkunft nicht die einzige maßgebliche Grundlage der Ost-West-Entwicklung bleibt."

An diese Hypothesen Schneiders soll hier angeknüpft werden. Sie machen noch einmal nachdrücklich darauf aufmerksam, daß die Verabredungen in einer europäischen Sicherheitscharta von den Entwicklungen des politischen Umfeldes abhängig sind. Da zählen die Veränderungen sicherheitsrelevanter Institutionen ebenso wie die mit ihnen verbundenen Interessen der staatlichen Akteure - in erster Linie der Vereinigten Staaten und der Russischen Föderation.

Die NATO als Motor amerikanischer Sicherheitspolitik in Europa

Im Kommuniqué der NATO-Gipfelkonferenz von Rom im November 1991 heißt es: "(...) unsere Allianz (wird) auch künftig eine Schlüsselrolle beim Aufbau einer neuen, dauerhaften Friedensordnung in Europa spielen (...)"⁴ Eine Öffnung der NATO schloß diese Formulierung zwar nicht aus, war an-

3 Schneider, a.a.O. (Anm. 1), S. 263f.

4 NATO-Gipfelkonferenz in Rom, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin (im folgenden zit.: Bulletin) 128/1991, S. 1033.

dererseits mit ihr aber auch nicht beabsichtigt. Viereinhalb Jahre später stellten die Allianzmitglieder auf ihrer Tagung in Noordwijk im Mai 1995 dagegen selbstbewußt und ohne Umschweife fest: "Wir haben darauf hingearbeitet, die Allianz zur *treibenden Kraft des Wandels* werden zu lassen, auch bei der Förderung von Sicherheit und Stabilität *in ganz Europa*."⁵ Dies sind die Eckpunkte einer Entwicklung, in der die USA von einem Zögerer zu einem entschlossenen Befürworter einer NATO-Öffnung wurden.

1997 ist aus der Sicht der Atlantischen Allianz vieles von dem eingelöst worden, was 1994/95 noch Absichtserklärung war. Dazu zählen die bereits genannte "Grundakte",⁶ die "Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft" mit der Ukraine vom Juli 1997,⁷ die Umwandlung des Nordatlantischen Kooperationsrats in einen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat,⁸ der Beschluß, das Konzept der Partnerschaft für den Frieden auszubauen,⁹ und schließlich zum Jahresende - und nur deshalb als letztes genannt - die Unterzeichnung der Beitrittsprotokolle mit der Tschechischen Republik, Ungarn und Polen.¹⁰ Betrachtet man diese Schritte auf einen Blick, dann ist kaum in Abrede zu stellen, daß das sicherheitspolitische Schwungrad 1997 von der NATO gedreht wurde. "Die NATO entwickelt sich", in den Worten des durch seine langjährige Tätigkeit als Leiter der amerikanischen Delegation in Wien ausgewiesenen OSZE-Kenners und gegenwärtigen Botschafters in Deutschland, John Kornblum, "schnell zu einer gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation",¹¹ die eine neue Sicherheitscharta alles andere als dringlich erscheinen lasse.

Was war angesichts dieser Stationen des Jahres 1997 und des von Kornblum bündig gezogenen Resumées von einem Ereignis zu erwarten, das die Modelldiskussion weiter voranbringen sollte, dem Ratstreffen der OSZE-Außenminister in Kopenhagen am 18. und 19. Dezember 1997? Die USA hatten sich, so die ersichtlich zutreffende Einschätzung eines an den Verhandlungen im Vorfeld von Kopenhagen Beteiligten, nach der OSZE-Gipfelkonferenz in Lissabon im Dezember 1996 zunächst einmal eingegraben, wenn es um das Thema eines europäischen Sicherheitsmodells ging. Die Beschlüsse von Kopenhagen (s. unten) geben nur mit großer Zurückhaltung zu erkennen, daß sich die USA und die Staaten, die sich mit

5 Kommuniké der Ministertagung des Noratlantikrats am 30. Mai 1995 in Noordwijk aan Zee, in: Bulletin 48/1995, S. 425 (Hervorhebung vom Verfasser).

6 Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Bulletin 43/1997, S. 449ff.

7 Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9. Juli 1997, in: Bulletin 64/1997, S. 771ff.

8 Ministertagung des Nordatlantikrats am 29. Mai 1997 in Sintra/Portugal, in: Bulletin 50/1997, S. 576ff.

9 Ebenda.

10 Vgl. U.S. Information and Texts 051/1997, S. 6ff.

11 John C. Kornblum, Amerika und Europa - eine unentbehrliche Partnerschaft, Rede in der Friedrich-Ebert-Stiftung/Deutsche Atlantische Gesellschaft, Bonn, 12. November 1997 (Manuskript).

Blick auf eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur in ihrem Windschatten bewegen, rechtzeitig wieder ausgegraben haben. Die Atlantische Allianz hat 1997 die "zentrale" Rolle gespielt, die Rußland ursprünglich für die OSZE erhofft hatte, und war zum Dreh- und Angelpunkt einer europäischen Sicherheitsdiskussion geworden. Falls es jemals eine Konkurrenzsituation zwischen der NATO und der KSZE/OSZE gegeben hat und eine andere Sicherheitsordnung als diejenige, die sich 1997 zunehmend deutlich abgezeichnet hat, eine realistische Alternative war, in den Verhandlungen von Kopenhagen - das sei bereits hier vorweggenommen - stand sie auf jeden Fall nicht mehr auf der Tagesordnung.

Eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung: eine russische Vorliebe

Man muß keineswegs alle Stationen vor dem Budapester (damals noch) KSZE-Gipfel im Dezember 1994 noch einmal abgehen, um der Charakterisierung zuzustimmen, daß der Beschluß von Budapest, "ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert"¹² zu diskutieren, in erster Linie der Beschwichtigung russischer Einwände gegen den Erweiterungsprozeß der NATO diene, der 1994 zielgerichteter geworden war und an Tempo gewonnen hatte. Salopp formuliert: Die Modelldebatte hatte zunächst einmal die Funktion eines Placebos.

Die Russische Föderation war nicht nur 1994 der Initiator der Modelldebatte, sondern erwies sich in den Folgejahren auch als ihr Motor.¹³ Welche Konsequenzen würde angesichts dieser Vorgeschichte die Unterzeichnung der "Grundakte" im Mai 1997 haben? Würde sie dem Motor in Moskau neue Schubkraft geben oder ihn erlahmen lassen? Die Unterzeichner der "Grundakte" haben mit Blick auf die OSZE zwar nichts grundlegend Neues verabredet, aber immerhin ihre Entschlossenheit bekräftigt, die OSZE "als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit" weiterzuentwickeln und dafür ihre "operationellen Fähigkeiten" zu verbessern. Generell bescheinigen sie der OSZE eine "Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität in Europa".¹⁴

Die Aussagen der "Grundakte" über ein "Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" sind demgegenüber vergleichsweise zurückhaltend und vage. Das Vorhaben einer europäischen Sicherheitscharta wird in die unverbindliche Formulierung eingebunden, daß "die NATO und Rußland eine möglichst umfassende Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der

12 Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 1), S. 438-485, hier S. 467.

13 Vgl. Schneider, a.a.O. (Anm. 1), S. 250ff.

14 Grundakte, a.a.O. (Anm. 6), S. 450.

OSZE mit dem Ziel anstreben, in Europa einen gemeinsamen Sicherheits- und Stabilitätsraum ohne Trennlinien oder Einflußsphären zu schaffen, die die Souveränität irgendeines Staates einschränken".¹⁵ Beide Seiten haben also ihre Punkte untergebracht. Moskau wird bei dem Stichwort "Trennlinien" vor allem an die NATO-Erweiterung, die Allianzmitglieder bei dem Hinweis auf mögliche "Einflußsphären" an die russischen Ambitionen im postsowjetischen Raum gedacht haben.

In Moskau war mit der Unterzeichnung der "Grundakte", wie es bald unter Beweis stellen sollte, keineswegs das Interesse an der Modelldiskussion erlahmt oder sogar deren Ende eingeläutet worden. Das im Mai 1997 in Paris vereinbarte Dokument eröffnete Rußland eine wichtige Handlungsebene; als Ersatz für eine europäische Sicherheitscharta war es aus Moskauer Sicht nicht gedacht. Im Juli 1997 ergriff die russische Regierung die Initiative und trat im Sicherheitsmodell-Ausschuß der OSZE mit einem Diskussionsentwurf für eine europäische Sicherheitscharta an die Öffentlichkeit.¹⁶

In dessen inoffizieller englischer Übersetzung, auf die sich die weiteren Ausführungen beziehen, ist von "*outline*", nicht von "*draft*" die Rede. Ob und inwieweit mit dieser Kennzeichnung absichtlich eine größere Offenheit signalisiert werden sollte, läßt sich nicht mit Bestimmtheit beantworten. In seiner begleitenden Stellungnahme charakterisierte der Vertreter Rußlands bei der OSZE, Jurij Uschakow, den Entwurf als eine "vorläufige Vision eines neuen Dokuments"¹⁷, was als ein einschränkender Vorbehalt und als ein Signal für Kompromißbereitschaft verstanden werden kann.

Zunächst fällt auf, daß Uschakow jeden direkten Hinweis auf die NATO und ihre Erweiterungsabsichten vermeidet. Die Erweiterungsproblematik tritt als Hintergrund gleichwohl in Erscheinung. Das geschieht in der Form allgemein gehaltener Mißfallensäußerungen gegenüber angeblichen Versuchen, Europa zu teilen und künstliche Hindernisse zu schaffen. Pate hat der Erweiterungsprozeß der NATO wohl auch bei der Aufforderung gestanden, sich in Sonderheit der Sicherheitsinteressen solcher Staaten anzunehmen, die keiner militärischen Struktur angehören. Der Schatten der NATO hat sich mit der Unterzeichnung der "Grundakte" also nicht aufgelöst.

Der russische Entwurf ist jedoch keineswegs durch eine Fixierung auf die NATO geprägt. Vielmehr macht Uschakow deutlich, daß mit dem Vorhaben einer europäischen Sicherheitscharta mittlerweile weitaus mehr beabsichtigt ist als die Errichtung einer Abwehrphalanx gegen Erweiterungspläne der Atlantischen Allianz. Ein Abschnitt des Entwurfs widmet sich dem

15 Ebenda.

16 Vgl. Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, Statement by the Permanent Representative of the Russian Federation, Ambassador Yu. Ushakov, at the meeting of the Security Model Committee, Document REF.PC/662/97 (17. Juli 1997); An Outline of the Charter on European Security, Document REF.PC/663/97 (17. Juli 1997).

17 Ebenda (eigene Übersetzung).

Problem, daß in der OSZE-Region verschiedene Organisationen mit unterschiedlichen Sicherheitsaspekten befaßt sind und es in Zukunft darum geht, ihr Zusammenwirken zu gestalten. "Wir sehen darin ein bedeutendes politisches Ziel der Charta."¹⁸ Dabei verweist Uschakow ausdrücklich auf die von der Europäischen Union in Lissabon 1996 eingebrachte "Plattform für kooperative Sicherheit",¹⁹ über die auf der OSZE-Gipfelkonferenz vor allem aufgrund amerikanischer Einwände jedoch keine Einigkeit hergestellt werden konnte. Bemerkenswert ist im Zusammenhang mit der Frage einer Kooperation zwischen sicherheitsrelevanten Institutionen die Rolle, die der OSZE zugedacht wird: "Die OSZE, die unter ihrer Schirmherrschaft alle anderen, weniger umfassenden und in ihrer Mitgliedschaft begrenzteren in Europa tätigen Gruppierungen und Bündnisse versammelt hat, könnte ihren Beitrag zur Koordinierung von deren Bemühungen leisten (...) Das europäische Sicherheitssystem sollte aus sich gegenseitig verstärkenden und ineinandergreifenden Organisationen bestehen, von denen keine eine alleinige Führungsrolle beanspruchen kann."²⁰ Das ist teilweise nicht nur der in NATO-Kommuniqués zu findende Sprachgebrauch, sondern gleichzeitig ein allenfalls nur noch schwacher Nachklang an die einstmals propagierte "zentrale Rolle" der OSZE oder die ihr zumindest kurzzeitig sogar zugedachte Spitzenposition in einer Hierarchie sicherheitspolitischer Institutionen.

Die Einführungsbemerkungen des russischen Botschafters wie der Entwurf für eine Sicherheitscharta befassen sich mit einem Thema, das nach wie vor kontrovers ist und einige Brisanz enthält. "Es ist darüber hinaus notwendig", führt Uschakow aus, "das friedenschaffende Potential der OSZE zu erweitern und sie in die Lage zu versetzen, ihre eigenen Peacekeeping-Operationen durchzuführen und zu diesem Zweck ihre früheren diesbezüglichen Beschlüsse weiterzuentwickeln. In den vergangenen Jahre ist das Problem des Peacekeeping von verschiedenen europäischen Organisationen genau geprüft worden. Die OSZE sollte in dieser wichtigen Frage nicht abseits stehen."²¹

Will Rußland die Bestimmungen aus dem Helsinki-Dokument von 1992 zu "KSZE-Friedenserhaltung"²² mit Leben erfüllen oder sogar über sie hinausgehen? Uschakow spricht von den Erfahrungen der letzten Jahre, die in einer Charta ihren Niederschlag finden müßten, ohne dann allerdings genauer zu werden. So muß es offen bleiben, ob zu diesen Erfahrungen auch zählt, daß die Grenzen zwischen völlig gewaltfreien friedenserhaltenden

18 Ebenda (eigene Übersetzung).

19 Presidency of the European Union, Platform for Cooperative Security. OSCE Common Concept for the Development of Cooperation between Mutually-reinforcing Institutions, Document REF.RM/182/96 (12. November 1996).

20 Ebenda (eigene Übersetzung).

21 Uschakow, 17. Juli 1997, a.a.O. (Anm. 16), (eigene Übersetzung).

22 Beschlüsse von Helsinki, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.6, S. 18-23.

Aktivitäten und dem Einsatz von Zwangsmitteln unterhalb der Schwelle friedenserzwingender Maßnahmen gemäß Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen keineswegs immer eindeutig auszumachen sind. Für Rußland - so der Diskussionsentwurf für eine Charta - soll es in einer Hinsicht auf jeden Fall so bleiben, wie 1992 in Helsinki vereinbart: Maßnahmen der Friedenserzwingung sind eine Angelegenheit der Vereinten Nationen, solange ihr Sicherheitsrat nicht ausdrücklich eine andere Entscheidung trifft. Das Problem der Grenzfälle bleibt damit ungeklärt.

Daß die russische Regierung nach wie vor die Absicht verfolgt, die GUS nicht nur mit friedenserhaltenden Aufgaben zu betrauen, sondern ihr im postsowjetischen Raum ein Vorrecht einzuräumen, ist zwar anzunehmen, wird im Entwurf vom Sommer 1997 aber nicht angesprochen. Daß es dafür in der GUS bzw. dem, was aus ihr geworden ist, noch an vielen Voraussetzungen mangelt, steht auf einem anderen Blatt. Auch ist nicht abzusehen, ob und wann die in der *High Level Planning Group* getroffenen Vorüberlegungen für eine friedenserhaltende Truppe in Berg-Karabach zu einem ersten Testfall werden.

In diesem Beitrag geht es nicht darum, den russischen Entwurf für eine europäische Sicherheitscharta in allen Einzelheiten darzustellen. Bei den aufgeführten Punkten handelt sich um eine Auswahl. Sie ist naturgemäß nicht frei von Subjektivität und versucht vor allem herauszufinden, ob die russische Regierung mit dem einen oder anderen Vorschlag Neuland betreten hat, oder ob sie auf Positionen beharrt bzw. auf sie zurückgreift, obwohl sie in OSZE-Vereinbarungen bereits als geregelt galten.

Der Entwurf wiederholt die zuvor schon im "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit"²³ getroffene Verabredung, daß kein Staat seine Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen dürfe. Diese Zusage gelte es mit einer Reihe von nicht näher ausgeführten Bestimmungen zu untermauern. Im Verhaltenskodex von 1994 heißt es dann allerdings weiter, daß jeder Teilnehmerstaat das Recht hat, "seine eigenen Sicherheitsarrangements frei zu wählen".²⁴ In dem russischen Entwurf von 1997 fehlt ein entsprechender Hinweis.

Ohne jeden qualifizierenden Zusatz spricht sich der russische Entwurf dafür aus, den Grundsatz der "Nicht-Intervention" in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu bestätigen. Inwieweit mit dieser Wortwahl nur militärische Aktionen gemeint sind, oder jegliche "Einmischung" ausgeschlossen werden soll, ist vermutlich nicht ohne Absicht im unklaren belassen worden. Eine Gegenüberstellung mit dem entsprechenden Passus der "Grundakte" bestärkt jedoch die Vermutung, daß es Rußland - wie übrigens auch den Staaten der Atlantischen Allianz - um ein generelles Einmischungsverbot auch dann

23 Budapest Dokument 1994, a.a.O. (Anm. 12), S. 454-461.

24 Ebenda, S. 456.

geht, wenn es sich nicht um eine "Intervention" im militärischen Sinne handelt. Diese Interpretation bezieht sich auf die in der "Grundakte" in bezug auf den "Ständigen Gemeinsamen Rat" getroffene Aussage, daß die Konsultationen sich nicht auf innere Angelegenheiten der NATO, der NATO-Mitgliedstaaten oder Rußlands erstrecken.²⁵

Der vielfach vorgetragenen Einsicht, daß der großen Mehrheit der Konflikte, die seit 1989/90 in Europa - und nicht nur dort - stattgefunden haben, innerstaatliche Ursachen zugrunde lagen, wird diese Tabu-Erklärung ebenso wenig gerecht, wie es eine entsprechende Festschreibung in einer europäischen Sicherheitscharta tun würde. Das, was im Mai 1997 in Paris unterzeichnet wurde und was Rußland in seinem Entwurf auf den ganzen OSZE-Raum übertragen möchte, bleibt hinter dem zurück, was mit Blick auf die "Menschliche Dimension" der KSZE bereits im Oktober 1991 in Moskau verabredet wurde. Damals erklärten die Teilnehmerstaaten "mit großem Nachdruck und unwiderruflich, daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen".²⁶

Dieser Hinweis auf einen schon vor Jahren erreichten Stand verkennt nicht, daß in Moskau 1991 nur von Bestimmungen im Bereich der "Menschlichen Dimension" die Rede war. Die Frage muß jedoch gestellt werden, von welchen innerstaatlichen Konfliktursachen die Rede ist, wenn es dabei nicht (auch) um "eine besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der Menschlichen Dimension"²⁷ geht, bei der die Entsendung einer Berichterstattemission ausdrücklich auch ohne die Zustimmung des betroffenen Staates vorgesehen ist.

Die russische Vorlage vom Juli 1997 bleibt in diesem Zusammenhang widersprüchlich, obwohl sich in ihr ein eigenes Kapitel unter der Überschrift "Menschliche Dimension" mit der Frage befaßt, wie der Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten größerer Nachdruck verliehen werden könne. Aus der Reihe der empfohlenen Maßnahmen verdienen zwei Punkte besonders hervorgehoben zu werden. Bei ihnen geht es um

- eine aktivere Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen, um im Bereich der menschlichen Dimension zu größeren Fortschritten zu gelangen, und

25 Grundakte, a.a.O. (Anm. 6), S. 450.

26 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 22), Kap. H.4, S. 3.

27 Ebenda, S. 8.

- eine aktivere Anwendung der bestehenden Mechanismen (ohne allerdings zu sagen, ob dazu auch der Moskauer Mechanismus von 1991 zählen würde) und Instrumente.

Das Spannungsverhältnis dieser Forderungen zum Prinzip der Nichteinmischung ist offensichtlich. Einen Schritt auf dem Wege zu einer "Kultur der Einmischung", wie für eine europäische Sicherheitsordnung gefordert wurde,²⁸ stellt der russische Entwurf auf jeden Fall nicht dar.

Liest man die Vorlage unter dem Blickwinkel, was nicht in ihr steht, bis dahin jedoch ein fester Bestandteil des Forderungskatalogs russischer Politik war, dann sind es insbesondere zwei Punkte, die entfallen sind: Ein Exekutivrat bzw. Beratender Ausschuß, in dem nur eine begrenzte Zahl der OSZE-Teilnehmer vertreten sein soll, taucht nicht mehr auf. Ebenso unerwähnt bleibt das Konzept, der OSZE eine rechtsverbindliche Struktur zu geben. Inwieweit beide Aspekte endgültig fallengelassen wurden, ist jedoch unklar.

Die Ratstagung von Kopenhagen: ein Zwischenaufenthalt auf dem Wege zu einer europäischen Sicherheitscharta

Was war mit Blick auf eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur angesichts der amerikanischen Zurückhaltung und der Undeutlichkeiten in der russischen Diskussionsvorlage vom Juli 1997 vom sechsten Ratsreffen der OSZE-Außenminister in Kopenhagen am 18. und 19. Dezember 1997 zu erwarten? Der große Durchbruch gewiß nicht! Zwar sind die USA auf den Charta-Zug aufgesprungen, auf das Ziel festgelegt haben sie sich indessen noch nicht. Im Ergebnis wurde Kopenhagen allenfalls zu einem Zwischenaufenthalt auf einer Station mit dem umständlich opaken Namen "Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit". Die Absicht, sich auf nichts Verbindliches festzulegen, ist beinahe physisch spürbar. Das Begriffspaar "Charta-Dokument" erinnert an die Diskussion im Vorfeld der Vereinbarung zwischen der NATO und der Russischen Föderation, die zwischen der Forderung Moskaus nach einem völkerrechtlichen Vertrag auf der einen und der Bereitschaft zu einer rechtlich unverbindlichen Charta auf der anderen Seite dann schließlich in dem Kompromiß einer "Grundakte" ihren Abschluß fand. Auch wer dem politischen Gewicht von Begriffen keine große Bedeutung beimißt und diese vor allem danach beurteilt, wie sie im weiteren Prozeß ausgefüllt werden, wird der Wortwahl gleichwohl eine Signalbedeutung nicht absprechen können. Die Begriffskonstruktion von Kopenhagen signalisiert nicht mehr als den "Versuch einer Annäherung".

28 Waltraud Schoppe, Menschenrechte und Außenpolitik. Soll die Moral die Außenpolitik dominieren?, in: Internationale Politik 8/1995, S. 29.

In Kopenhagen ist etwas herausgekommen, was inoffiziell als eine allgemeine Menübeschreibung charakterisiert wurde. Blickt man auf die Anfänge der Modelldiskussion zurück, als es zunächst darum ging, einer Stoffsammlung ähnlich die Konflikte und Konfliktpotentiale zusammenzustellen, mit denen es Europa gegenwärtig zu tun hat oder zukünftig zu tun haben würde,²⁹ dann ist, um im Bild zu bleiben, in Kopenhagen die Speisekarte allerdings deutlich umfangreicher geworden. In Lissabon konnten sich die Gipfelteilnehmer noch nicht darauf einigen, die 1996 von Irland im Namen der Europäischen Union vorgelegte "Plattform für kooperative Sicherheit. Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen"³⁰ auf die Agenda der Modelldiskussion zu setzen. In Kopenhagen ist sie in einer nur marginal überarbeiteten Version als "Anhang" ausdrücklich "als wesentliches Element des Charta-Dokuments" angenommen worden. Während zunächst die Relation zwischen der Sicherheitsmodelldiskussion und der Plattform noch unklar war, soll letztere nun zu einem integralen Bestandteil eines Dokuments werden, das eines Tages, so wenigstens seine Befürworter, den Namen "Europäische Sicherheitscharta" trägt. Nicht verständigen konnten sich die Außenminister indessen, die barocke Vielfalt der Begriffe um die Hälfte, auf die Termini "Charta" und "Plattform", zu verringern und die Begriffe wie "Gemeinsames Konzept" und "Modell"³¹ auf dem Wege zurückzulassen.

Die in Kopenhagen erreichte Klärung beruht offenbar auf Erfahrungen der OSZE sowohl in Bosnien-Herzegowina als auch in Albanien. Die anfänglich umstrittene Entscheidung, mit der Leitung der OSZE-Mission auf der Grundlage des Dayton-Abkommens den amerikanischen Diplomaten Robert F. Frowick zu betrauen und sich auch bei seinem Nachfolger wieder auf einen Amerikaner zu verständigen, ist doppelt bedeutsam. Sie dokumentiert zunächst einmal Washingtons fortdauerndes Interesse an dieser spezifischen OSZE-Aufgabe. Die amerikanischen Erfahrungen vor Ort haben aber wohl auch die Einsicht verstärkt, daß das Zusammenwirken sicherheitsrelevanter Institutionen, nicht zuletzt bei der Bewältigung von Krisen, über den Einzelfall hinausgehender Verabredungen bedarf. Ausdrücklich bedauert John Kornblum die Konkurrenz zwischen einzelnen Organisationen, um dann kritisch anzumerken, daß "die OSZE und die EU einen unziemlichen Streit darüber (hatten), wer für Albanien Verantwortung trägt (...)".³²

Schon zuvor war im Sommer 1997 auf einem OSZE-Seminar über die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina festgestellt worden, daß die einzelnen

29 Vgl. dazu Schneider, a.a.O. (Anm. 1), S. 248.

30 Vgl. Anmerkung 19.

31 Zum Begriff siehe Schneider, a.a.O. (Anm. 1), S. 247.

32 John C. Kornblum, Amerika und Europa - eine unentbehrliche Partnerschaft. Rede des Botschafters der Vereinigten Staaten von Amerika in der Bundesrepublik Deutschland, vor der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Bad Neuenahr, 27. Januar 1998, S. 4 (Manuskript).

Organisationen zumindest zu Beginn ihres Einsatzes über die jeweiligen Mandate der übrigen Organisationen nicht hinreichend informiert waren.³³ Die Entwicklungen in Albanien im Frühjahr 1997 und der Einsatz der OSZE haben dem Beschluß von Kopenhagen den Weg geebnet. Der dänische Außenminister spricht in diesem Zusammenhang von den "*lessons learned*".³⁴ Wie bescheiden diese Lernerfolge jedoch ausgefallen sind, belegt das in Kopenhagen verabschiedete "Gemeinsame Konzept". In ihm wird ein "*erster Satz praktischer Schritte* im Hinblick auf die Entwicklung der Zusammenarbeit" erwähnt, die sich im wesentlichen damit begnügen, "regelmäßige Kontakte" und organisatorische Minimalmaßnahmen zu verabreden. Für den Fall "konkrete(r) Krisen" werden die "einschlägigen Organisationen und Institutionen (...) *ermutigt*, sich gegenseitig (...) zu unterrichten".³⁵ Diese Formulierung besagt mehr über die zögerliche Bereitschaft, sich "einer koordinierten Vorgehensweise zu widmen", als daß sie Ausdruck entschlossenen Handelns wäre.

Ob die Erfahrungen, auf die sich der dänische Außenminister bezog, auch dazu beigetragen haben, Washington von der Zweckmäßigkeit einer europäischen Sicherheitscharta im Rahmen der OSZE zu überzeugen, die sich nicht mit einer besseren Koordinierung sicherheitsrelevanter Organisationen begnügt, läßt sich anhand der Auftritte der USA in Kopenhagen und in dessen Vorfeld nicht mit Gewißheit sagen. Auffallend ist, daß dem stellvertretenden Außenminister, Strobe Talbott, in seinen Äußerungen das Projekt einer europäischen Sicherheitscharta - im Unterschied beispielsweise zu seinem deutschen Kollegen, Klaus Kinkel³⁶ - keiner Erwähnung wert zu sein schien.³⁷ Die amerikanische Zurückhaltung,³⁸ die in ihrem Gefolge insbesondere von den ostmitteleuropäischen NATO-Kandidaten bzw. Beitrittsinteressenten geteilt wird,³⁹ bestand auch in Kopenhagen.

An oberster Stelle dessen, was für Washington, aber auch für andere Staaten, nicht kompromißfähig ist, steht nach wie vor die strikte Ablehnung

33 Vgl. OSCE Seminar on Co-operation among International Organizations and Institutions: Experience in Bosnia-Herzegovina, Portoroz, 29-30 September 1997, Consolidated Summary, S. 22. "In diesem Zusammenhang stellt die Operation in Bosnien und Herzegovina einen konkreten Beitrag zu der im Ständigen Rat geführten Diskussion über die Erarbeitung eines Sicherheitsmodells für Europa, insbesondere die Plattform für kooperative Sicherheit, dar." Ebenda, S. 24 (eigene Übersetzung).

34 OSCE Ministerial Council Copenhagen 1997. Chairman's Summary, MC(6)Jour/2 (19. Dezember 1997) Annex 1, S. 3 (Hervorhebungen vom Verfasser).

35 Sechstes Treffen des Rats der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. Und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 465-481, hier S. 480-481 (Hervorhebungen vom Verfasser).

36 Vgl. Rede vor dem Ministerrat der OSZE, MC.DEL/8/97 (18. Dezember 1997).

37 Vgl. Remarks to the OSCE Ministerial, in: <http://www.usis.dk/STROBE~1.HTM>.

38 Siehe dazu den Leserbrief des amerikanischen Deputy Assistant Secretary of State Ronald D. Asmus, in dem es heißt: "Wir wären erfreut, wenn wir Fortschritte erzielen, die die Bezeichnung 'Charta' rechtfertigten", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Januar 1998, S. 7.

39 Besonders prononciert die "Intervention" des lettischen Außenministers, Valdis Birkavs, MC.DEL/62/97 (19. Dezember 1997).

einer Hierarchie sicherheitsrelevanter Organisationen. Das heißt in den Worten des deutschen Außenministers: "Synergie, nicht Hierarchie", sei das Gebot der Stunde.⁴⁰ Diese von den USA und ihren Verbündeten in der Atlantischen Allianz geteilte Position ist mittlerweile weitgehend unangefochten. Daß faktisch die NATO eine herausgehobene Position einnimmt, steht dabei auf einem anderen Blatt. Ungeachtet dieser Entwicklung scheint das Wort "Arbeitsteilung" nach wie vor zu sensibel zu sein, um es in das Gemeinsame Konzept der EU aufzunehmen. Andererseits geben die Diskussionen im Laufe des Jahres 1997 und in Kopenhagen deutlich zu erkennen, daß das Projekt einer europäischen Sicherheitscharta eine Dynamik gewonnen hat, die von den Anfängen der Modell-Diskussion weitgehend unabhängig geworden ist. Die ursprünglich russische Initiative im Kontext der Erweiterungsdebatte hat sich zu einem Vorgang weiterentwickelt, in dem es um die zukünftige Handlungsfähigkeit der OSZE ebenso geht wie um die Vervollkommnung ihres normativen Überbaus.

Das Charta-Dokument: Ein Menüangebot aus Kopenhagen

Das Charta-Dokument ist, wie häufig bei Beschlüssen der OSZE, in weiten Strecken eine Wiederholung vorangegangener Vereinbarungen und Vergewisserung grundsätzlicher Prinzipien. Es wird daran *erinnert*, was die OSZE ist, und auf frühere Erklärungen *verwiesen*. Daß manches dann doch nicht so selbstverständlich war, wie es in der Abschlusserklärung zu finden ist, erschließt sich aus Gesprächen mit Beteiligten. So war es in Kopenhagen offenbar noch einmal heftig umstritten, ob auch in einem Charta-Dokument die Möglichkeit zur freien Bündniswahl bekräftigt werden soll.

Es entspricht der Charakterisierung des Ergebnisses von Kopenhagen als Menüangebot, daß das, was schließlich auf den Tisch kommt bzw. in einer europäischen Sicherheitscharta stehen könnte, nur angedeutet wird. Die eigentliche Arbeit steht noch bevor. Die mit ihr verbundenen Schwierigkeiten sind jedoch nicht neu. Dazu zählt die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, die Rolle der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen zu bekräftigen. Ob dazu aber gehört, dem Kinkel-Kooijmans-Vorschlag vom Mai 1994 entsprechend⁴¹ eine Angelegenheit auch ohne die Zustimmung der Konfliktparteien vor den VN-Sicherheitsrat bringen zu können, ist noch offen. Statt dessen heißt es im Beschluß von Kopenhagen generalisierend: "Ein Charta-Dokument sollte den

40 Kinkel, a.a.O. (Anm. 36).

41 Vgl. Gemeinsame deutsch-niederländische Agenda zur Vorbereitung des KSZE-Gipfels in Budapest, in: Bulletin 46/1994, S. 412ff.

Konsens als Grundlage für die Beschlußfassung der OSZE weiterhin beibehalten." Der Spielraum in der Frage des Abstimmungsmodus ist offenbar gering.

Einige Brisanz könnte mit dem Versuch verbunden sein, konkrete Konsequenzen aus der nicht zum ersten Mal getroffenen "Erkenntnis" zu ziehen, "daß die von den Staaten im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und legitimes Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind". Grundsätzlich sollen die Teilnehmerstaaten "solidarisch und partnerschaftlich dafür Sorge tragen, daß die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen sowie die von der OSZE verabschiedeten Beschlüsse umgesetzt und eingehalten werden". Dies ist zunächst einmal ein eindeutiges Bekenntnis zu einem kooperativen Sicherheitsverständnis auch mit Blick auf eine zukünftige Charta. Die Teilnehmerstaaten haben sich jedoch auch vorgenommen, "die Wirksamkeit der OSZE bei der Behandlung von Fällen eindeutiger, eklatanter und fortwährender Verstöße gegen OSZE-Prinzipien und Beschlüsse zu erhöhen" - eine Formulierung, die an den Konsens-minus-eins-Beschluß vom Januar 1992 erinnert, in dem von "eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen" die Rede ist.⁴² Dieser weitgehende Gleichklang ist vermutlich kein Zufall. Hinter die Formel des Prager Ratstreffens von 1992 wird man nicht zurückgehen wollen und können. Fraglich erscheint indessen, ob man sich in einer Charta zu präziseren Formulierungen durchringen wird.

Von einer besonderen Formulierungskunst der in Kopenhagen versammelten Teilnehmerstaaten zeugt die Verabredung: "Sie werden weitere Möglichkeiten prüfen, gemeinsam Maßnahmen zu überlegen, die gegebenenfalls im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu treffen sind (...)". Es darf darüber spekuliert werden, auf welche "Maßnahmen" sich die Teilnehmerstaaten im Falle einer Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen einen Staat "in Zusammenarbeit mit anderen (...) Organisationen" im Rahmen einer Sicherheitscharta einigen können. Soll die OSZE, insofern es nicht um "Zwangsmaßnahmen" geht, deren Anwendung die Teilnehmerstaaten in Helsinki 1992 ausdrücklich ausgeschlossen haben,⁴³ mit einer besonderen Mandatsbefugnis ausgestattet werden oder eine Überwachungsrolle erhalten? Diese Frage stellt sich in Sonderheit vor dem Hintergrund des in Kopenhagen getroffenen Beschlusses, "mit Nachdruck (zu) prüfen, welche Rolle der OSZE im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen angemessen ist". Eine Charta wird dazu etwas sagen und voraussichtlich auch in diesem Punkt zum Ausdruck bringen, daß Friedenserhaltung, die 1992 noch als "ein wichtiges operatives Element der Gesamtfähigkeit der KSZE" angesehen

42 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 22), Kap. A.5, S. 4.

43 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 22), S. 19.

wurde, gegen Ende des Jahrzehnts im Rahmen der OSZE nicht mehr umgesetzt werden kann.

Der Weg bleibt schwierig

In Kopenhagen wurde eine Absichtserklärung unterschrieben. Mehr nicht! Was aus dieser Erklärung eines Tages in einer Sicherheitscharta steht, ist weiterhin Gegenstand zähen Ringens. Die Zeichen dafür liegen bereits auf dem Tisch. Gelungen ist es in einer durch Vertreter aus den jeweiligen Hauptstädten verstärkten ("*reinforced*") Sitzung des Ständigen Rats Ende März 1998, den Beschluß von Kopenhagen zu strukturieren und seinen Punktekatalog auf den Sicherheitsmodell-Ausschuß und zwei weitere Arbeitsgruppen zur Weiterbehandlung aufzuteilen. Das Maß der Übereinstimmung war damit jedoch bereits ausgeschöpft. Es hat nicht ausgereicht, die einzelnen Verhandlungsgegenstände in einer verkürzten Form noch einmal inhaltlich zu benennen. Rußland war zwar bereit, die Paragraphen 1 bis 4 sowie 5 d des Beschlusses von Kopenhagen dem Sicherheitsmodell-Ausschuß zuzuweisen. Daß die Ziffern und die Buchstaben unter anderem für solch strittige Themen wie die freie Bündniswahl und die Bedingungen für die Stationierung ausländischer Truppen auf dem Territorium eines Teilnehmerstaats stehen, sollte indessen, abweichend von der Vorlage des polnischen Ratsvorsitzenden, nicht ausdrücklich wiederholt werden.

Die Versuche Moskaus, von einigen in Kopenhagen nur mühsam getroffenen Verabredungen so weit wie möglich wieder abzurücken, markieren nur eine Etappe auf dem 1994 in Budapest begonnenen Weg. Die Zurückhaltung Rußlands gibt aber zugleich einen Vorgeschmack davon, was von den weiteren Verhandlungen und ihren Ergebnissen erwartet werden kann.

Den USA geht es nicht primär um eine Sicherheitscharta. Daran hat sich auch in Kopenhagen nichts geändert. Washington ist jedoch daran gelegen, die OSZE in ausgewählten Bereichen weiterzuentwickeln und handlungsfähiger zu machen. Dazu gehören eine größere Rolle im Zusammenhang mit Polizeiaufgaben sowie verbesserte Fähigkeiten, auf die Staaten zu reagieren, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Die USA haben außerdem signalisiert, sich friedenserhaltenden Maßnahmen im Rahmen der OSZE nicht grundsätzlich zu verschließen. Washington verfolgt also durchaus eine OSZE-freundliche Politik, die jedoch nicht, wenn es allein nach den USA ginge, in eine Charta münden muß.

Kaum etwas spricht für einen zügigen Fortschritt und noch weniger für ein Resultat, das es verdient, als "großer Wurf" bezeichnet zu werden. Auch ist der polnische Vorsitz im OSZE-Ministerrat nicht dazu angetan, Schwung in den Fortgang der Verhandlungen zu bringen. In Warschau sticht bis zum

endgültigen Beitritt zur Atlantischen Allianz im April 1999 nur die NATO-Karte. Die polnische Regierung wird alles daran setzen, dieses Ziel nicht durch eine europäische Sicherheitscharta verwässern zu lassen. Nicht einmal ein Treffen der Außenminister soll auf polnischem Boden den Ratsvorsitz beenden und die Übergabe der Amtsführung an Norwegen besiegeln.

Ungeachtet aller Schwierigkeiten werden sich die OSZE-Teilnehmerstaaten schließlich auf ein Dokument einigen, dem sie den Namen "Charta" geben werden. Diese wird weder konzeptionellen Idealvorstellungen noch den hochgesteckten Hoffnungen einiger Teilnehmerstaaten gerecht werden. Wenn es aber gelingt, mit einer Charta die Rolle und die Instrumente der OSZE zu stärken und ihren Platz im Verbund mit anderen sicherheitsrelevanten Institutionen zu klären, dann war sie die Anstrengungen wert.

