

Vorwort

"Die OSZE stärken": Dieser Satz hat als Motto das vorliegende Jahrbuch geleitet. Die Autoren konnten ihn mit einem Ausrufezeichen versehen und damit als Aufforderung verstehen, ihre Beiträge mit Anregungen oder Vorschlägen zur Verbesserung von Strukturen und Politik der OSZE zu komplettieren. Der Satz konnte - mit einem Fragezeichen endend - aber auch als ein kritischer Maßstab aufgefaßt werden, der, angewandt auf jüngste Entwicklungen, fragt, inwieweit sie der Stärkung der OSZE förderlich oder abträglich waren. Die Situation der europäischen Sicherheitspolitik und ihrer Institutionen ließ beide Optionen zu.

Die Stärke einer internationalen Organisation wie der OSZE ist erkennbar an der Qualität der drei Beziehungen, auf denen sie beruht, nämlich die Beziehung zu ihren Mitgliedern, die zu ihrem Aufgabenfeld und diejenige zu den anderen internationalen Organisationen. Diese drei Stränge sind ihrerseits wechselseitig aufeinander bezogen, denn das Gewicht, das die Mitgliedstaaten einer Organisation durch Zielsetzung, Personal, Mittel und fortwährendes Engagement verleihen, wirkt sich auf die Erfüllung ihrer Aufgaben und das Verhältnis zu anderen Organisationen aus. Umgekehrt stärkt die Leistung einer Organisation ihr Ansehen bei den Mitgliedern und ihre Stellung im Vergleich zu anderen Organisationen. Schließlich beeinflußt das Verhältnis der Organisationen zueinander ihre Arbeit vor Ort und die Haltung der Regierungen ihnen gegenüber. Die in ihrer Art unterschiedlichen Beziehungen dieses Musters sind weder gleich bedeutend noch jeweils symmetrisch, zumal dann, wenn man sie nicht als statische Größen, sondern als im historischen Verlauf sich verändernde Variablen betrachtet.

Wenn man dieses Schema auf die jüngste Entwicklung der OSZE anlegt, dann ergibt sich ein Bild, das im Vordergrund die außerordentliche Entwicklung der Organisation, insbesondere im Bereich der komplexen operativen Aktivitäten, der Missionen, des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten und des Amtierenden Vorsitzenden sowie der Troika, zeigt und in dessen Hintergrund sowohl die wankelmütigen Einstellungen der Regierungen als auch das schwankende Verhältnis zu den anderen europäischen Großorganisationen, NATO, EU und Europarat auffallen.

Keine Betrachtung der Stärke, der Defizite und damit einer möglichen Stärkung europäischer Institutionen kann außer acht lassen, daß alles Bemühen seitens der OSZE und anderer vergeblich war und daß das, was lange drohte, eingetreten ist: Der Konflikt im Kosovo hat sich zu einem Krieg ausgeweitet. Die Mittel zu seiner Verhütung, die die "internationale Gemeinschaft" - in welcher Gestalt

auch immer, ob Vereinte Nationen, OSZE, Europäische Union oder NATO - eingesetzt oder verfügt hat, reichten nicht aus. Keine dieser Institutionen bzw. keiner der Staaten, die sich teils ihrer bedienten, teils auch Alleingänge unternahmen, konnte das Desaster aufhalten. Hier ist nicht der Platz, um die Frage zu erörtern, welche rechtlich, politisch und materiell verfügbaren Mittel zusätzlich oder früher und durch wen hätten eingesetzt werden können und sollen. Vielmehr stellt sich beiläufig die unangenehme Frage nach den Grenzen der Verfügbarkeit von Mitteln zur Konfliktverhütung und -eindämmung. Diese Frage darf aber nicht zur Resignation oder zu internationalem Fatalismus führen, sondern im Gegenteil: Die Kosovo-Katastrophe sollte die europäischen Staaten mahnen, die gemeinsamen Institutionen - also vor allem auch die OSZE - zu stärken, was angesichts der schwelenden Konflikte an anderen Plätzen des Kontinents eine dringende Aufgabe bleibt.

Doch die Haltung der Teilnehmerstaaten äußert sich als Wankelmut, der aus teils konstruktiver und kooperativer Zuwendung, teils aus unberechenbarem und unentschlossenem Verhalten besteht. Erkennbar haben sich *ad hoc* oder längerfristig neue Staatenkoalitionen gebildet, die neben dem durch ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik definierten Block der 15 Mitglieder der Europäischen Union geschlossen auftreten, wie die sogenannte GUAM-Gruppe (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau) oder die baltischen Staaten. Das kann als Ausdruck des oft beschworenen Subregionalismus zu einer Interessenbündelung führen, die der Willensbildung unter den 55 Teilnehmerstaaten förderlich ist und den Einfluß der größeren Mächte beschränkt.

In jüngster Zeit haben sich jedoch auch einzelne Staaten wieder zur Geltung gebracht, und das ist in einem auf Konsensus und Kooperation angelegten Staatenverband gleichbedeutend mit Intransigenz. So kamen die Einrichtung des Beauftragten für Medienfreiheit, die Übertragung polizeilicher Funktionen auf die kroatische Mission und Fortschritte bei den Beratungen über die Plattform für kooperative Sicherheit nur mühsam zustande, und die Entscheidung über Zeitpunkt und Ort des fälligen Treffens der Staats- und Regierungschefs ist immer wieder zurückgestellt worden, nur weil jeweils ein Teilnehmerstaat widerstrebt.

Im Jahre 1998 hätte nach den Beschlüssen von Helsinki 1992 ein Treffen der Staats- und Regierungschefs stattfinden müssen. Ein definitiver Beschluß dazu kam nicht zustande, weil die türkische Regierung nach Istanbul eingeladen hatte und Armenien diesem Veranstaltungsort widersprach. Dieser Widerstand wurde noch unterstützt von der Haltung vieler Teilnehmerstaaten, die die Durchführung eines Gipfeltreffens vom Vorliegen entscheidungsreifer, bedeutender, möglichst öffentlichkeitswirksamer Dokumente abhängig machten und die sich in dem Zusammenhang auf die schleppenden Fortschritte bei den Verhandlungen über die Plattform für kooperative Sicherheit beriefen. Eine solche pragmatische Argumentation scheint plausibel, sie greift aber zu kurz, weil sie

den Wert einer Institution als Zwang zur Kooperation unterschätzt und weil sie die Bedeutung symbolischer Politik, wie sie ein Gipfeltreffen manifestiert, vernachlässigt. Auch gibt es für ein Treffen der Staats- und Regierungschefs außer der Verabschiedung eines neuen "großen" Dokuments genügend Stoff in Form von Einzelfragen, die das Verhältnis der Staaten im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok beschweren, und es käme nur auf eine angemessene Konferenzorganisation an, das Treffen für deren Klärung nutzbar zu machen. So haben die Teilnehmerstaaten ihre getroffene Vereinbarung über die Periodizität der Konferenzen schwer verletzt und eine Stärkung der OSZE versäumt.

Diesem offenkundigen Mangel an Verständnis für die Würde von Institutionen und für symbolische Politik steht eine Reihe von Entscheidungen operativer Politik gegenüber, die ihrerseits die OSZE sehr wohl stärken. Dazu zählen vor allem die Übertragung polizeilicher Kompetenzen auf die Mission in Kroatien und die Einrichtung des Amtes eines OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Beide Beschlüsse beinhalten eine bedeutende substantielle Bereicherung der OSZE-Aufgaben. Auch die Bestellung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten im Sekretariat signalisiert die Bereitschaft der OSZE-Teilnehmerstaaten zu einem verstärkten Engagement auf einem heiklen Feld, nämlich im Bereich des Verhältnisses von Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt. Besondere Beachtung verdient des weiteren der Aufbau mehrerer Büros in den zentralasiatischen Ländern, die durch die OSZE ihre Anbindung an die westeuropäischen Staaten verstärkt sehen.

Bislang haben sich die auch im letzten Jahrbuch geäußerten Befürchtungen nicht bestätigt, daß die neuen Strukturen, die im vergangenen Jahr um die NATO entstanden, wie der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat oder der Ständige Gemeinsame NATO-Rußland-Rat, die OSZE aushöhlen.

Die Beziehungen zwischen der OSZE und dem Europarat entwickeln sich allmählich zu einem kooperativen Verhältnis in verschiedenen Bereichen, wenn auch die Initiative der niederländischen Regierung zu einer Allianz für Menschenrechte und Demokratie zwischen beiden Organisationen den realen Möglichkeiten zu weit vauseilte.

Die OSZE zu stärken, dieser Aufgabe hat sich die übergroße Mehrheit der Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung verschrieben. Sichtbar ist das persönliche Engagement der Parlamentarier bei den zahlreichen Einsätzen als Wahlbeobachter. Größere Aufmerksamkeit verdient, was die OSZE-Parlamentarier zur Stärkung der OSZE in den letzten Jahren und wiederum jüngst während ihres einwöchigen Treffens in Kopenhagen beschlossen haben. Es sind Empfehlungen und Aufrufe an die Regierungen zur Verbesserung der Strukturen und der Operationen der OSZE, deren Auftrag es bleibt, zu handeln.

Resümierend kann in bezug auf die jüngste Entwicklung der eingangs genannten Beziehungen, auf denen die Stärke auch der OSZE beruht, festgestellt werden,

daß ihre Qualität größer geworden ist. Freilich sind die sicherheitspolitischen Probleme nicht kleiner geworden.

Allen Autoren, die im folgenden zu einer Einsicht in dieses Dilemma beigetragen haben, gilt der Dank der Redaktion.