

## OSZE und NATO - Ergänzung oder Konkurrenz?

*Eine langfristige Perspektive europäischer Sicherheit<sup>1</sup>*

NATO (Nordatlantikvertrags-Organisation) und OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) verkörpern - vom idealen Standpunkt her betrachtet - je eine Hälfte einer umfassenden europäischen Sicherheitsorganisation. Die NATO mit - seit März 1999 - 19 Mitgliedern stellt Streitkräfte zur Abschreckung gegen Aggressionen und für Peacekeeping- und Friedenserzwingungsmissionen in Europa. Die OSZE mit ihrem umfassenderen Teilnehmerkreis von 55 Staaten hat sich auf Konfliktprevention und den Friedensaufbau in der Zeit nach einem Konflikt - Wahlen, Polizei und Zivilverwaltung - spezialisiert. Gegenwärtig sind beide Organisationen zutiefst in den Kosovo-Konflikt verstrickt.

Es ist offensichtlich, daß beide Organisationen - unabhängig vom Ausgang des Konflikts um das Kosovo und die Behandlung der Kosovaren - weiterbestehen werden. Jedoch riskiert die NATO, die eine Militäraktion gegen Serbien durchführt, mit ihrem Engagement im Kosovo ungleich mehr als die OSZE, die bisher eine untergeordnete Rolle spielt. Gelingt es der NATO, das Problem der Kosovo-Flüchtlinge zu meistern, ihnen die Rückkehr ins Kosovo unter relativ akzeptablen Lebensbedingungen zu ermöglichen, zu einer Übereinkunft mit Serbien zu kommen, die dem Kosovo weitgehende Autonomie innerhalb Serbiens einräumt, und effektive Peacekeeping-Kräfte aufzubieten, die die Umsetzung des Abkommens sicherstellen, wird sie auf der Schwelle zum kommenden Jahrhundert hohes Prestige genießen. Das Ansehen der OSZE wird wahrscheinlich von dem der NATO mitgetragen. Ein Versagen der NATO in wichtigen Fragen in bezug auf das Kosovo wird der europäischen und transatlantischen Einigkeit schweren Schaden zufügen, und die nachfolgende Diskussion über die angemessene Rolle für NATO und OSZE wird wahrscheinlich Jahre andauern. Dann wird auch die generelle Durchführbarkeit multilateraler Militäraktionen zur Durchsetzung der Menschenrechte in Frage gestellt.

Aber selbst wenn die Kosovo-Krise letztlich abklingt - ob zum Guten oder Schlechten - werden die beiden Hälften einer idealen europäischen Sicherheitsorganisation, NATO und OSZE, auf absehbare Zeit wohl kaum zu einer einzigen umfassenden Institution verschmelzen. Wie bereits angedeutet, war der gegenwärtige Zustand produktiver Koexistenz keineswegs immer charakteristisch für die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen. Während des Kalten Krieges bestand die hauptsächliche Aufgabe der

---

<sup>1</sup> Das Manuskript wurde im April 1999 abgeschlossen.

Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (wie die OSZE vor 1995 hieß) darin, Gespräche und Verhandlungen zwischen Ost und West zu fördern. Diese Aufgabe wurde von manchen im Westen in Frage gestellt, letztlich aber doch unterstützt als Vehikel zur Verbreitung westlicher politischer Vorstellungen in den Warschauer-Pakt-Staaten. Damals galt die KSZE als möglicherweise nützliche, nicht aber wesentliche Ergänzung zur NATO, die die Hauptverantwortung für die Verteidigung Europas trug.

Dieses leicht gespannte, gleichwohl produktive Verhältnis veränderte sich mit dem Ende des Kalten Krieges zum Schlechteren. Politisch Verantwortliche in den USA, voller Sorge über die Möglichkeit eines Wiedererstarkens isolationistischer Tendenzen in der politischen Meinung der USA, wollten unbedingt ihren überragenden Einfluß auf Europa erhalten, den sie während des Kalten Krieges durch die NATO ausgeübt hatten. Diese Furcht vor Isolationismus erwies sich als fehlgeleitet. Der traditionelle amerikanische Isolationismus verzeichnete keinen besonderen Zuwachs; statt dessen erschien er nach dem Kalten Krieg in einem neuen Gewand: als amerikanischer Unilateralismus. Dennoch waren die Sorgen der US-Administration in bezug auf die NATO berechtigt. In den Jahren vor dem zögerlichen Beschluß der USA im Jahre 1995, sich direkt am Peacekeeping in Bosnien zu beteiligen, hatte die NATO lediglich eine Restfunktion als Rückversicherung gegen die entfernte Möglichkeit des Wiederauflebens einer russischen Bedrohung. Sie wurde für ihr Versagen, eine konstruktivere Rolle in den Konflikten in Kroatien und Bosnien zu spielen, heftig kritisiert und mehr und mehr als ein teures und nutzloses Relikt einer überwundenen Konfrontation angesehen. Das Endergebnis war die energische Kampagne zur NATO-Erweiterung.

In dieser Situation erschien selbst eine unentschlossene OSZE als mögliche Bedrohung für das Überleben der NATO, und die US-Administration ging ihr gegenüber in die Offensive. So besagte z.B. der KSZE-Beschluß über die Einrichtung eines Rates der Außenminister vom November 1990, daß der Rat nur einmal im Jahr zusammentreten sollte. Trotz dringender Bemühungen - Jugoslawien war im Begriff zu zerfallen und in Moldau, Georgien und Aserbaidschan brachen Konflikte aus - gelang es der KSZE nicht, sich auf einen Mechanismus zu einigen, den Ministerrat in dringlichen Fällen zusammenzurufen. Die Vereinigten Staaten widersetzten sich solchen Dringlichkeitsmechanismen entschieden. Der Nationale Sicherheitsrat unter General Brent Scowcroft vertrat unerschütterlich die Ansicht, daß die NATO - und nur die NATO - die richtige Organisation zum Krisenmanagement in Europa sei. Es dauerte weitere sechs Monate, bis zum Treffen der KSZE-Außenminister in Berlin im Juni 1991, bis man einen Dringlichkeitsmechanismus beschließen konnte. Wiederum von November 1990, als mit der Charta von Paris der Kalte Krieg offiziell für

beendet erklärt wurde, bis zum Treffen der KSZE-Außenminister Ende 1993 widersetzten sich die USA der Einrichtung eines Ständigen Ausschusses mittlerer Beamter aus KSZE-Staaten in Wien, der sich mit dringlichen Situationen befassen sollte. Und das, obwohl Außenminister Baker im April 1990 erklärt hatte, beide Organisationen ergänzten einander. Letztlich sahen die USA jedoch ein, daß die KSZE einerseits gute Arbeit leistete und andererseits zu schwach war, um eine ernsthafte Bedrohung für die NATO darzustellen. Daraufhin konzentrierte Washington seine obstruktiven Aktivitäten auf die WEU - ebenfalls ein schwacher Rivale der NATO -, bis man schließlich erkannte, daß der wahre Rivale der NATO auf lange Sicht die Europäische Union selbst ist.

Es gab noch andere Gründe für die Zurückhaltung der US-Administration gegenüber der OSZE, darunter das konsensuale Beschlußverfahren, bei dem die USA nur einer von insgesamt 55 Teilnehmerstaaten sind. Zwar beschließt auch die NATO im Konsens, jedoch wird die Vorrangstellung der USA in der NATO nicht ernsthaft in Frage gestellt, wie es z.B. durch Frankreich, Rußland oder andere in der OSZE geschieht. Die Vereinigten Staaten haben sich auch wiederholten europäischen Vorstößen in Richtung auf supranationale Verpflichtungen der OSZE widersetzt, Vorstöße, die z.B. in den Bemühungen zum Ausdruck kamen, "politisch bindende" Übereinkünfte in Verträge zu überführen, sowie in der Einrichtung des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE, die von europäischen Teilnehmerstaaten erfolgreich gegen amerikanische Opposition durchgesetzt wurde. Alle bisherigen US-Administrationen sehen in der Tendenz, die OSZE auf eine vertragliche Grundlage zu stellen, eine potentielle Bedrohung der nationalen Souveränität der USA. (In Wahrheit befürchten sie, der US-Senat würde OSZE-Verträge mit der Begründung ablehnen, diese schränken die Souveränität der Vereinigten Staaten ein, womit das Verhältnis der USA zur OSZE noch mehr geschwächt würde, als wenn man diesen Weg nie beschritten hätte.)

Auch für Rußland ist eine andere Sicherheitsorganisation von größerer Bedeutung als die OSZE: die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Frankreich und Deutschland räumen natürlich der Europäischen Union Priorität ein. Rußland aber sieht, daß die OSZE ihm eine legitime Stimme und Rolle in europäischen Sicherheitsbelangen verleiht, während die EU-Mitgliedstaaten den Wert einer Organisation erkennen, die das politische und wirtschaftliche Umfeld der EU schützt und dazu beiträgt, neue Mitglieder auf die Aufnahme in die EU vorzubereiten.

Darüber hinaus hat der Umstand, daß die entscheidenden Mächte in der europäischen Sicherheitslandschaft anderen Organisationen den Vorzug geben, sie nicht davon abgehalten, sich zunehmend der OSZE zu bedienen, die tatsächlich sowohl unverzichtbar wie unerreicht ist in der Intensität ihrer Bemühungen um Konfliktprävention und Friedensaufbau nach einem

Konflikt sowie in ihrer Funktion als organisatorischer Rahmen für äußerst wertvolle Abkommen zur Abrüstung und über vertrauensbildende Maßnahmen. Die OSZE-Aktivitäten beim Aufbau demokratischer Institutionen und bei der Stärkung der Menschenrechte, ihre Pionierleistungen beim Schutz nationaler Minderheiten und ihre oftmals gefährlichen Missionen vor Ort im früheren Jugoslawien und in acht ehemaligen Sowjetrepubliken sind verdienstvoll und innovativ. Die Langzeitmissionen der OSZE an Orten wie Lettland und Moldau sind besonders nützlich in bezug auf Konfliktprävention und -lösung und tragen zur Verbesserung des Mehrheiten-Minderheiten-Verhältnisses bei.

Diese Art von Missionen ist unverzichtbar für die Aufrechterhaltung des Friedens in Europa, und die NATO könnte sie praktisch gar nicht ausführen. Hier gibt es wirkliche Komplementarität. Zwar könnten möglicherweise die Vereinten Nationen solche Funktionen erfüllen, die VN haben aber nicht den Vorteil der OSZE, eine europäische Regionalorganisation und damit näher am Problem und vermutlich eher in der Lage zu sein, in erheblichem Umfang zivile Beamte oder frühere Beamte mobilisieren zu können.

Insbesondere im früheren Jugoslawien, als Überwacher von Sanktionen und Wahlbeobachter in Bosnien, als Organisation, die Polizisten in Slawonien und Verifikateure, Polizei und Verwaltung im Kosovo bereitstellt, ergänzt die OSZE die NATO Peacekeeping-Aktivitäten und wird zweifellos auch im Kosovo nach Beendigung des Konflikts eine Schlüsselrolle spielen. Diese Komplementarität kostet die OSZE jedoch einiges. Mit dem Programm "Partnerschaft für den Frieden" hat die NATO frühere Programme der OSZE zur Stärkung der zivilen Kontrolle über das Militär und für das Training für Peacekeeping-Einsätze übernommen.

Insgesamt mangelt es der OSZE weiterhin an Führung, Geld und Personal für ihre zunehmende Anzahl von Funktionen, während der NATO von ihren Mitgliedern immer noch weit höhere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Beschlußfassung in der OSZE ist weiterhin eine Schwäche: Kleine und mittlere Teilnehmerstaaten reagieren sensibel auf die Möglichkeit, von den Großmächten dominiert zu werden, und lehnen deshalb nach wie vor die Einrichtung eines kleineren Kreises von Ländern ab, deren Repräsentanten wichtige Beschlüsse zumindest vorbereiten könnten, die dann von allen Teilnehmerstaaten im Konsens gefaßt werden. Die OSZE ist nicht stark genug, sich die NATO einzuverleiben, noch will die NATO ihren Zusammenhalt dadurch verwässern, daß sie den viel größeren Teilnehmerkreis der OSZE aufnimmt. Daher werden diese beiden Hälften einer idealen europäischen Sicherheitsorganisation noch für lange Zeit eigenständige Institutionen bleiben, wenngleich nicht notwendigerweise für immer. Die Rivalität zwischen NATO und OSZE könnte jedoch wieder aufleben, wenn die NATO im Kosovo versagt und durch die daraus erwachsende Kritik geschwächt ist. In diesem Fall würde die Diskussion, ob

NATO, OSZE oder EU die vorrangige Sicherheitsorganisation in Europa sein soll, erneut geführt werden.

### *Die Zukunft*

Es sieht so aus, als würden sowohl die NATO als auch die OSZE die nächsten paar Jahrzehnte überdauern. In dieser Zeit - nimmt man den schlimmsten Fall an - könnte Rußland mit seinem immer noch bedeutenden Nuklearwaffenarsenal unter einer nationalistisch-faschistischen Regierung erneut zu einem Problem werden. Die Türkei und Ägypten könnten unter die Kontrolle radikaler Islamisten geraten, die schließlich den Zusammenschluß einer islamistischen Allianz Nordafrikas und des Nahen Ostens zustande bringen und deren Führung übernehmen könnten, die den westlichen Staaten feindlich gegenüberstünde und die Ölreserven am Persischen Golf kontrollierte. Selbst wenn sie nicht wirklich eintreten, wird die Möglichkeit des Eintretens solcher *Worst-case*-Szenarien die NATO auf Jahrzehnte am Leben und finanziell gut ausgestattet erhalten. Die Staaten des Balkans, des Kaukasus und Zentralasiens könnten für genug Unruhe und Blutvergießen sorgen, um sowohl die NATO als auch die OSZE mit Konfliktprävention, Peacekeeping und Konfliktnachsorge in dieser Zeit vollauf zu beschäftigen.

Die NATO-Mitgliedstaaten haben ein überarbeitetes strategisches Konzept vorbereitet, das bei den Feierlichkeiten anlässlich des 50jährigen Bestehens der NATO im April 1999 verabschiedet wurde. Es gab gewisse Meinungsverschiedenheiten über Teile dieses Konzepts, die sich auf ein mögliches Eingreifen der NATO am Persischen Golf oder in Nordafrika beziehen. Im Vorfeld des Kosovo-Einsatz gab es jedoch keine ernsthaften Unstimmigkeiten über die Verwendung von NATO-Truppen zu Peacekeeping-Zwecken an der Peripherie von NATO-Mitgliedstaaten. Auch steht die Rolle der OSZE bei der Konfliktprävention, beim Friedensaufbau und bei der Rüstungskontrolle nicht in Frage. Daher werden beide Organisationen ihre komplementären Aufgaben wahrscheinlich weiterhin wahrnehmen, bis die Kosovo-Kämpfe beendet sind. Danach könnte, je nach Ausgang, die Rolle der NATO beim Peacekeeping zur Disposition stehen und die OSZE mit weiteren Aufgaben überhäuft werden.

Die einzige Unstimmigkeit über die Aufgabenverteilung in der europäischen Sicherheit herrscht heute in der Diskussion über die künftige organisatorische Gestalt der OSZE. Rußland hat seine Bemühungen, die OSZE mit Hilfe seines Projekts für ein "gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert" zur vorrangigen Sicherheitsorganisation in Europa zu machen, noch nicht ganz aufgegeben. Die von Rußland vorgesehene erweiterte Organisation würde Peacekeeping und Sicherheitspolitik der NATO kontrollieren sowie deren

künftige Erweiterung verhindern. Aber die Unfähigkeit der russischen Außenpolitik, eine konsequente und dauerhafte Koalition zu Gunsten dieses Projekts auf die Beine zu stellen, machte es den Vereinigten Staaten leicht, diesen Bemühungen die Substanz zu entziehen. Heute trägt das Projekt den harmlosen Titel "Charta-Dokument über europäische Sicherheit" und ist auf eine Reihe beruhigender Prinzipien reduziert.

Die Vision einer größeren, besseren OSZE bleibt jedoch - trotz energischen Zurückstutzens seitens der USA und Großbritanniens - im Hintergrund lebendig und wird von Frankreich, Italien, Spanien und den kleineren europäischen Staaten am Leben erhalten. Es ist die Vision einer idealen regionalen Sicherheitsorganisation für Europa, eine Art effektiverer Völkerbund, mit universaler Mitgliedschaft, auf vertraglicher Grundlage, mächtiger, finanziell besser ausgestattet als die heutige OSZE, in der Lage, in komplizierten Fragen schnell zu entscheiden, und mit starken Peacekeeping-Kräften zu ihrer Verfügung, deren Einsatz sie unverzüglich anordnen kann, eine Organisation auf europäischer Basis, die die Vereinigten Staaten zwar unterstützen, aber nicht zu dominieren versuchen. Das ist ein logisches Ideal. Es mag sich tatsächlich etwas herausbilden, das diesem Ideal einer regionalen europäischen Sicherheitsorganisation näherkommt, vielleicht Mitte des nächsten Jahrhunderts. Wenn das geschieht, wird es jedoch wahrscheinlich eher den Namen Europäische Union als OSZE tragen.

#### *Der Aufstieg der Europäischen Union*

Wie für die NATO und die OSZE war auch für die Europäische Union der Beginn des Jahres 1999 eine Herausforderung. Die Europäische Währungsunion trat mit Beginn des Jahres in Kraft, und im März sah sich die gesamte Europäische Kommission unter Präsident Jacques Santer gezwungen, aufgrund der Anschuldigungen wegen Korruption, Vetternwirtschaft und Schlamperei zurückzutreten. Trotz dieser Schwierigkeiten ist es wahrscheinlich, daß die Europäische Union um das Jahr 2010 herum die Europäische Währungsunion erfolgreich vollendet haben wird. Zu dem Zeitpunkt wird auch die erste Phase der Osterweiterung der EU nahezu abgeschlossen, und Estland, Polen, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern werden der EU beigetreten oder an der Schwelle zum Beitritt sein. Die zweite Gruppe von Beitrittskandidaten - Lettland, Litauen, die Slowakei, Rumänien und Bulgarien - werden die ersten Hürden auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft genommen haben. Europas wirtschaftlicher Wohlstand und seine bessere Unterstützung der OSZE-Konfliktprävention haben

möglicherweise die Anzahl lokaler Konflikte verringert. Auch Rußland hat sich bis dahin eventuell etwas beruhigt, obwohl seine politische Zukunft wahrscheinlich immer noch unsicher sein wird.

Schon heute sind die Einwohnerzahl und das Bruttoinlandsprodukt aller EU-Staaten zusammen höher als die der Vereinigten Staaten. Unter den hier angenommenen günstigen Voraussetzungen wird diese Differenz zugunsten der EU vermutlich zunehmen. Die EU wird ihrem offiziellen Ziel, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, allmählich näherkommen. Wenn die Union die Fähigkeit erlangt hat, schnell effektive Beschlüsse in harten außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu fassen, wird sie dieses Ziel erreicht haben und im Begriff stehen, zur Supermacht zu werden.

Bis dahin ist es jedoch noch ein weiter Weg, und ungefähr für die beiden nächsten Jahrzehnte wird die Europäische Union wohl eine eher unhandliche Mischung aus föderativen und konföderativen Elementen bleiben. In dieser doch sehr langen Übergangszeit wird Washington wahrscheinlich in der Lage sein, die US-Führungsrolle im euro-atlantischen Sicherheitsraum aufrechtzuerhalten.

Europas Widerwillen gegenüber der amerikanischen Vorrangstellung auf diesem Gebiet wird jedoch voraussichtlich wachsen, und es könnte häufiger zum Ausbruch ernster Unstimmigkeiten kommen. Die NATO selbst wird bis dahin im Hinblick auf Führungspositionen zunehmend europäisiert sein, d.h., nahezu alle militärischen und zivilen Schlüsselpositionen werden dann mit Europäern besetzt sein. In dieser Phase könnte die Ebene formaler Kontakte zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union größere Bedeutung erlangen als amerikanisch-europäische Konsultationen innerhalb der NATO.

Im Jahre 2030 sind wahrscheinlich alle Beitrittskandidaten in die EU aufgenommen. Selbst ein zunehmend demokratisches Rußland könnte dazugehören. Durch die Mitgliedschaft in der EU hätte Rußland sich schließlich eine anhaltende und beständige Quelle für Investitionen, Entwicklung und Modernisierung für seine Wirtschaft erschlossen. Die Frage der Mitgliedschaft der Türkei könnte positiv gelöst sein.

Wenn die generellen Trends in Europa einigermaßen günstig sind, könnte die Europäische Union zu dem Zeitpunkt, an dem dieses Stadium der Erweiterung erreicht ist - in 20 oder mehr Jahren -, sowohl stark genug als auch ausreichend an langfristigen Sicherheitsbelangen, die Europa betreffen, interessiert sein, um endlich die beiden Hälften einer idealen europäischen Sicherheitsorganisation, NATO und OSZE, zusammengefügt und beide als untergeordnete und gleichrangige Elemente der EU selbst in die Europäische Union integriert zu haben.