

Die Identitätskrise der OSZE

In der 10. Ausgabe von Merriam-Webster's Collegiate Dictionary wird Identitätskrise als "ein Stadium der Verwirrung in einer Institution oder Organisation über deren Charakter oder Richtung" erklärt. Auf einen Menschen bezogen, bedeutet dies einen "persönlichen psychischen Konflikt, insbesondere bei Heranwachsenden, in Form der Verwirrung über die eigene soziale Rolle, häufig begleitet von einem Gefühl des Verlustes der Kontinuität der eigenen Persönlichkeit". Dieses Charakteristikum - der Verlust der Kontinuität der eigenen Persönlichkeit - ist ein signifikantes Merkmal, das auf eine Institution wie die OSZE projiziert werden kann.

Allgemeiner ausgedrückt bedeutet Krise "einen instabilen oder kritischen Zeitraum oder Zustand, in dem eine entscheidende Veränderung bevorsteht", insbesondere "eine solche, bei der die Möglichkeit, daß sie ein höchst unerwünschtes Resultat haben wird, unverkennbar ist (eine finanzielle Krise)".

Schließlich ist da noch eine weitere sehr interessante Definition: die der "Midlife-crisis" als "eine Periode emotionalen Aufruhrs im mittleren Alter, die insbesondere von dem starken Wunsch nach Veränderung geprägt ist".¹

Das Lesen von Lexika ist eine nützliche Beschäftigung. Der Sinn von instinktiv benutzten Wörtern und Formulierungen offenbart sich manchmal in einem nur allzu besonderen Licht, das das Verständnis von Ideen und Phänomenen erweitert, von denen man ursprünglich dachte, sie seien keine Untersuchung wert.

Alle angeführten Definitionen treffen auf die OSZE zu. Vor einiger Zeit tauchte der Begriff der "Krise der OSZE" auf und wurde zum stillschweigenden Begleiter aller rhetorischen Loblieder auf ihre "Schlüsselfunktion" und "zentrale Stellung" in der europäischen Politik (oder waren es eher Grabgesänge?). Daran ist nichts neu und nichts ungewöhnlich. Vielleicht ist es sogar Standard in den internationalen Beziehungen. Die Verweise auf die Krise der OSZE waren jedoch eher das Resultat der Frustration einiger Nationen oder politischer Gruppen als das Ergebnis bewußter, ehrlicher und sorgfältiger Analyse.

Die OSZE, dieser gesamteuropäische Prozeß, ist generell etwas sehr Emotionales und Irrationales, etwas, das nicht allein mit dem Verstand zu erfassen ist. Der Versuch, genau dieses zu tun, ist jedoch das Ziel des vorliegenden Textes. Der Autor wird sich Gedanken darüber machen, daß es eine Krise der OSZE gibt, und seine Schlußfolgerung untermauern, daß ihre Identitätskrise völlig normal ist für einen politischen Heranwachsenden und für das spezifische Stadium ihrer Entwicklung. Ein junger Adler hat sich hoch oben von der

¹ Alle angeführten Definitionen sind eigene Übersetzungen.

Helsinki-Klippe gestürzt, aber er kann seine Flügel nicht ausbreiten. Daher beobachten wir einen freien und doch so aufregenden Fall mit all den leuchtenden Visionen einer trügerischen Wirklichkeit, aus der eine bittere oder aber eine ruhmreiche Zukunft geschmiedet werden wird - das hängt ganz vom Eifer und den gemeinsamen Bemühungen von 55 Ziehvätern ab. Diese scheinen sich allerdings nicht darüber einig zu sein, ob sie überhaupt wollen, daß der Adler seine Schwingen ausbreitet, und noch weniger machen sie den Eindruck, als könnten sie sich darauf einigen, wie das *Happy-End* bewerkstelligt werden soll. Und einige von ihnen haben auch nicht die Vision eines Adlers, sondern eher die einer Heuschrecke, die entschlossen ist, ihre Kornfelder heimzusuchen. So viel zu ihrer "solidarischen Hilfe".

Natürlich sehen wir die derzeitige Entwicklung der OSZE als einen kritischen Zeitpunkt, der die Unfähigkeit der OSZE offenbart, ihren in der KSZE-Schlußakte verankerten Prinzipien treu zu bleiben, ihre öffentlich verkündeten politischen Ziele zu verwirklichen und im Innern den durch ihre verbale Transformation in eine Organisation vorweggenommenen Ausbau in die Tat umzusetzen.

All das bezeichnen wir als Krise. Was wichtiger ist: Es handelt sich offenbar um eine neue Vision vom europäischen Umfeld, von der Rolle und den Methoden des Einsatzes der OSZE, die die traditionellen Werte und Normen zu ersetzen scheint. Irgend etwas zwischen *Midlife-crisis* und der Bestürzung, die einen jungen Menschen bei seinen ersten schmerzlichen Kontakten mit der brutalen Realität der Außenwelt befällt, die seine selbstgemachten Ideale zerstört. Die OSZE muß heute ihren Platz im europäischen Räderwerk überdenken, denn es liegt auf der Hand, daß die feierlichen Deklarationen ihrer Bedeutung und ihrer Unentbehrlichkeit nicht über ihre Unzulänglichkeit hinwegtäuschen können. Die OSZE befindet sich auf der Suche nach einer von allen akzeptierten und von allen unterstützten Rolle bei der Gewährleistung europäischer Sicherheit. Sie muß die Slogans der Vergangenheit überdenken, die schreckliche Realität zur Kenntnis nehmen und nach einer neuen und realistischen Bestimmung ihrer Aufgaben suchen. Die OSZE hat ihre Vergangenheit verraten, weiß in der Gegenwart nicht mehr weiter und hält an zum größten Teil wahnwitzigen Vorstellungen von der Zukunft fest. Diese Form der verlorenen Persönlichkeit kann als Identitätskrise bezeichnet werden.

Es sollte klar sein, daß an dieser Stelle nationalen Einstellungen und Beurteilungen nicht allzu viel Aufmerksamkeit geschenkt werden soll. Die Tatsache, daß einige wichtige Staaten den Wunsch haben dürften, die derzeitige Gestalt der OSZE zu bewahren, da sie auf fatale Weise mit ihrer Leistung zufrieden sind, bedeutet nicht, daß die Organisation den formalen Anforderungen, die sich aus ihrem offiziellen Mandat ergeben, gerecht wird. Letzteres soll unser roter Faden sein: Wir werden versuchen, die Aktivitäten der OSZE unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung ihrer festgelegten Prinzipien und formal vereinbarten Ziele und Aufgaben zu betrachten, und nehmen uns

vor, die OSZE dementsprechend zu beurteilen, einschließlich der Aussichten, ihre heutige Identitätskrise zu überwinden.

Gebrochene Versprechen und zerschlagene Prinzipien

Der europäische Prozeß ging hervor aus der Verschmelzung von politischer Entspannung mit den Prophezeiungen einer in unrealistisch leuchtenden Farben gemalten Zukunft des Zusammenlebens in einer gewaltfreien und von gegenseitiger Achtung geprägten Umwelt, mit Streitkräften, die wiederholt am Rande eines Krieges gestanden hatten, sich nun aber als Gegner entpuppten, die zivilisiert und intelligent genug waren, den Rubikon nicht zu überschreiten. Zu Beginn der siebziger Jahre empfand man das offenkundige Bedürfnis, die Prinzipien friedlicher Nachbarschaft, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, dem damaligen Europa anzupassen und einen Weg zur friedlichen Streitbeilegung und Problemlösung außerhalb des traditionellen Rahmens des Blockantagonismus zu eröffnen. Man hatte die Hoffnung, die sich später auch in vollem Umfang erfüllt hat, in bezug auf die militärisch-politische Situation einen Status quo zu erreichen und Gesetze für eine neue europäische Ordnung mit Hilfe unumstrittener, einstimmig befürworteter Normen aufzustellen, die überall in Europa und auf jeden nach denselben Standards anwendbar wären.

Es war dieser Geist, der die Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen aus dem Jahre 1973 diktierte, den ersten spürbaren Beitrag zu gesamteuropäischer Sicherheit, der auch in der KSZE-Schlußakte von 1975 enthalten war.

Die KSZE wurde also geschaffen als ein politisches, vorwiegend informelles Forum zur Erörterung akuter Probleme und für die Suche nach gemeinsamen Lösungen außerhalb der Beschränkungen, die sich durch die offizielle Politik ergaben. Ihre Stärke läge im Vertrauen auf Prinzipien und Aktivitäten, die niemanden ausschließen würden. Den KSZE-Beschlüssen würde große moralische Kraft innewohnen, da sie im Konsens gefaßt würden, so daß die tatsächlichen Interessen eines jeden Staates Berücksichtigung fänden. Das machte die Beschlüsse der KSZE zu einem zahlreiche andere übertreffenden rechtlichen Instrument ersten Ranges. Europa als ein einziges ungeteiltes Ganzes - das war die Botschaft des Kredos von Helsinki.

All das gilt heute nicht mehr. Oder zumindest haben sich die Prioritäten verschoben, die Bedeutung von Begriffen hat sich weiterentwickelt, frühere Vorstellungen wurden verfälscht.

Das trifft in erster Linie auf die OSZE-Prinzipien, die Reinkarnation des Gewissens der modernen Zivilisation, zu. Es war hervorgegangen aus der Geißel des Krieges, aus dem unmenschlichem Verhalten von Menschen, und fand seinen Ausdruck in den bekannten Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen. Die Tatsache, daß es der KSZE gelang, die Rückkehr zu jenen

Prinzipien in der Schlußakte von 1975 als einzige solide Grundlagen für die friedliche Koexistenz der Nationen sicherzustellen, war und ist die größte Errungenschaft des europäischen Prozesses.

Das Ende des Kalten Krieges, die Erweiterung der NATO und die Selbsterhebung der Vereinigten Staaten zu einer über dem Recht stehenden Position in der globalen Politik versetzten den Helsinki-Prinzipien jedoch einen beinahe tödlichen Schlag.

Gleich und souverän

Auf den Dekalog von Helsinki wird häufig hingewiesen, aber nicht alle Prinzipien fallen einem sofort ein. Einige genießen Vorrang, während andere beinahe verschwunden zu sein scheinen. In etwas prägnanterer Form wurden diese Prinzipien in den Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen aufgezählt und somit fixiert. Dort ist zu lesen:

"(17) a) Die Kommission/Unterkommission ist beauftragt, in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen jene grundlegenden Prinzipien zu erörtern und zu formulieren, die jeder Teilnehmerstaat zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit aller Teilnehmerstaaten ungeachtet ihrer politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Systeme zu achten und anzuwenden hat.

(18) Die zu formulierenden Prinzipien sollen in ein Dokument angemessener Form aufgenommen werden, das die Kommission der Konferenz zur Annahme zu unterbreiten hat. Dieses soll die Entschlossenheit der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck bringen, die Prinzipien in allen Aspekten ihrer gegenseitigen Beziehungen und Zusammenarbeit gleichermaßen und vorbehaltlos zu achten und anzuwenden, um allen Teilnehmerstaaten die Vorteile zu sichern, die sich aus der Anwendung dieser Prinzipien durch alle ergeben.

(19) Die Bekräftigung der nachfolgenden Prinzipien von grundlegender Bedeutung, die die gegenseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, mit den für wünschenswert erachteten Klarstellungen und Zusätzen, sowie deren präzise Formulierung in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen werden für besonders wichtig erachtet:

- Souveräne Gleichheit; Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte;
- Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt;
- Unverletzlichkeit der Grenzen;
- Territoriale Integrität der Staaten;
- Friedliche Regelung von Streitfällen;
- Nichteinmischung in innere Angelegenheiten;

- Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit;
- Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker;
- Zusammenarbeit zwischen den Staaten;
- Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben."²

Das Schicksal des ersten Helsinki-Prinzips und Kerns des KSZE-Kredos, "souveräne Gleichheit; Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte", ist von besonderem Interesse. Es war das Fundament der Fundamente der KSZE. Auf dieser Grundlage war es völlig logisch, die Konsensregel einzuführen und das Recht eines jeden Staates "auf rechtliche Gleichheit, auf territoriale Integrität sowie auf Freiheit und politische Unabhängigkeit" zu erklären. Alle Staaten verpflichteten sich, "das Recht jedes anderen Teilnehmerstaates (zu) achten, seine Beziehungen zu anderen Staaten im Einklang mit dem Völkerrecht und im Geiste der vorliegenden Erklärung zu bestimmen und zu gestalten, wie er es wünscht".³ In diesem Sinne halten die Schlußempfehlungen (in den Verfahrensregeln) fest: "Alle Teilnehmerstaaten beteiligen sich an der Konferenz als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit. Die Konferenz findet außerhalb der militärischen Bündnisse statt."⁴

Selbstverständlich sind Staaten in vieler Hinsicht, z.B. in physischer, wirtschaftlicher oder militärischer, nicht gleich. Was jedoch zählt, ist ihre rechtliche Gleichheit. Sie war der Kern des modernen Völkerrechts und die Grundlage multilateraler Politik, insbesondere internationaler Konferenzen und Organisationen. Heute sind die Praktiken der OSZE die Negation vieler dieser Aspekte.

Die Zeiten, da die KSZE noch in der Lage war, zwischen Extremen in der europäischen Politik eine Brücke zu schlagen, insbesondere dank des bedeutenden Beitrags der Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten, sind vorbei. Diese Gruppe existiert *de facto* nicht mehr. Im Osten findet sich in erster Linie nur noch Rußland als nennenswertes Pendant zum konsolidierten Westen. Der Zusammenhalt innerhalb der NATO ist zu einem realen Faktor und beinahe zur Grundlage der Aktivitäten der OSZE geworden. Der Krieg der NATO gegen Jugoslawien war dabei besonders aufschlußreich. Die 19 Nationen handelten wie eine einzige Nation. Die NATO-Solidarität dominierte über die spezifischen Interessen der Europäischen Union bzw. von deren Mitgliedern als Einzelstaaten. Die Reaktionen auf russische Einwände, die sich mit gültigen OSZE-Mechanismen in Einklang befanden, stammten

2 Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, in: Ulrich Fa-
stenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit
in Europa, Neuwied/Berlin, Loseb.-Ausg., Kap. A.0, S. 4-5.

3 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1.
August 1975, in: ebenda, Kap. A.1, S. 4.

4 Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, a.a.O. (Anm. 2), S. 14-15.

aus ein und derselben Feder, niemand hatte freie Hand. Die Disziplin unter den 19 Nationen war so groß, daß es völlig uninteressant war, grundsätzliche Probleme des Krieges innerhalb der OSZE auch nur zu diskutieren, da die Vertreter der NATO-Staaten keinerlei Diskussionsfreiheit hatten und somit die OSZE jeglicher Funktion im politischen Prozeß in bezug auf den Krieg beraubten.

Das bedeutet, daß in der OSZE die Forderung hinsichtlich militärischer Bündnisse vergessen ist. Noch schlimmer aber ist, daß der Präzedenzfall der Kosovo-Verifizierungsmission, die 1998-1999 eingerichtet wurde, die OSZE derart an die NATO band, daß sie in der Praxis in bestimmten militärischen Aspekten der Politik des Bündnisses untergeordnet war (Militärberichterstattung, nachrichtendienstliche Daten). Offensichtlich diente die OSZE-Mission als Deckmantel oder zur Tarnung für bestimmte Aktivitäten von NATO-Staaten, die zur Vorbereitung auf den Krieg gehörten.

Die Folge davon ist, daß die NATO-Mitgliedschaft zu einem einflußreichen Faktor für die Art und Weise der Teilnahme des ein oder anderen Staates an der OSZE ist. Mehr noch: Sicherheitsfragen werden in der OSZE im Lichte der Zugehörigkeit eines Staates zu Militärbündnissen betrachtet; Konzepte gleicher Sicherheit werden dadurch zur Illusion. Es kann nicht schaden, einmal an das zu erinnern, was die Staats- und Regierungschefs in der Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahre 1990 - die als zweitwichtigstes OSZE-Dokument gilt - erklärten: "Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder."⁵ Ja, genau so hieß es da: gleiche Sicherheit. Und 1990 konnten NATO-Staaten dem auch noch zustimmen. Aber heutzutage nicht mehr. Die gesamten Verhandlungen über die Charta für europäische Sicherheit waren gekennzeichnet durch beispielloses Drängen (allen voran: Deutschland) darauf, jeglichen Hinweis auf gleiche Sicherheit zu vermeiden. Offensichtlich verbergen die NATO-Staaten ihre Vorstellungen von europäischer Sicherheit nicht länger, die demnach in erhöhten Sicherheitsstandards innerhalb der NATO, ergänzt um besondere Beziehungen, die von dem Bündnis mit der Außenwelt unterhalten werden, besteht. Daher die Ablehnung, bei der Behandlung der OSZE-Teilnehmerstaaten mit gleichem Maß zu messen bzw. sie gleichzustellen, denn dies würde bedeuten, Sicherheitsprobleme im OSZE-Gebiet direkt anzusprechen und nicht erst nach ihrer vorherigen Erörterung in einem Militärbündnis.

Ein anderer Aspekt, der bei der Betrachtung von Abweichungen von der "souveränen Gleichheit" innerhalb der OSZE berücksichtigt werden kann, ist

5 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, S. 1.

natürlich ihr Entscheidungsprozeß. Die Tatsache, daß alle wichtigen Problemlösungen, die für die OSZE relevant sind, außerhalb ihrer offiziellen Verfahren erzielt werden, ist so offensichtlich geworden, daß viele Beobachter die OSZE in jüngster Zeit als "Dienstleistungsorganisation" abzuqualifizieren beginnen. Auch hier hat das Ende der Blockkonfrontation zu einer Situation geführt, in der kleine Staaten zunehmend ins Abseits gedrängt werden. Ein anschauliches Beispiel ist die Kontaktgruppe für das ehemalige Jugoslawien, deren Beschlüsse stets gebilligt wurden. Dasselbe gilt für die G-8 und deren Beschluß zur Beendigung des Krieges in Jugoslawien. Diese Rangordnung in der Politik soll hier gar nicht kritisiert werden. Sie dürfte ein sehr genaues Abbild der gegenwärtigen Weltordnung sein. Wir nehmen sie lediglich als ein Charakteristikum der heutigen Zeit und als zukünftig vorherrschende Organisationsform zur Kenntnis. Und wir bemerken lediglich, daß diese Ordnung, wie effizient sie auch sein mag, sich formal im Widerspruch zu den grundlegenden Imperativen der OSZE befindet, die aber ja vielleicht obsolet geworden sind.

Was weniger ins Auge fällt, aber um so ernster ist, ist die exzessive Handlungsfreiheit des Amtierenden Vorsitzenden. Diese Institution wurde mit der Charta von Paris geschaffen, in der es (die Schlußempfehlungen berichtend) heißt: "Der Vertreter des Gastlandes führt für die Dauer jedes Treffens des Rates den Vorsitz."⁶ Formal als Institution eingesetzt wurde der Amtierende Vorsitzende mit dem Helsinki-Dokument aus dem Jahre 1992, in dem sich eine Beschreibung seiner doch sehr begrenzten Befugnisse und Funktionen befindet, die sich auf die Koordinierung der laufenden Tätigkeiten der OSZE-Einrichtungen reduzieren lassen:

"(12) Der amtierende Vorsitzende ist im Namen des Rates/AHB in laufenden KSZE-Angelegenheiten für die Koordinierung und die diesbezügliche Kommunikation zuständig.

(13) Der amtierende Vorsitzende wird ersucht, Beschlüsse des Rates und des AHB an die KSZE-Institutionen weiterzuleiten und sie bezüglich dieser Beschlüsse, soweit erforderlich, zu beraten.

(14) Bei der Ausführung von übertragenen Aufgaben kann der amtierende Vorsitzende unter anderem unterstützt werden von:

- dem Vorgänger und Nachfolger des amtierenden Vorsitzenden, die zusammen als Troika handeln;
- Ad-hoc-Lenkungsgruppen;
- erforderlichenfalls persönlichen Vertretern."⁷

Der Amtierende Vorsitzende hat jedoch viel an Stärke und Autonomie gewonnen und ist zu einer beinahe unabhängigen politischen Institution gewor-

6 Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.3, S. 1.

7 Beschlüsse von Helsinki, 10. Juli 1992, in: ebenda, Kap. A.6, S. 3.

den, die eine zwar unpräzise, aber sehr wichtige Rolle spielt. Er koordiniert nicht nur die Arbeit der OSZE, sondern er hat auch die Möglichkeit, Erklärungen zur Haltung der OSZE ungeachtet der Position einzelner Staaten abzugeben. Er kann sogar praktische Entscheidungen treffen, die von größter Bedeutung sind. All das spiegelt die Praxis (die "Flexibilität") der OSZE wider, und es beruht nicht auf Satzungsbestimmungen. Das anschaulichste Beispiel aus jüngster Zeit war seine Entscheidung, im März 1999 die Kosovo-Verifizierungsmission aus - natürlich - dem Kosovo abzuziehen, eine Entscheidung, die er in persönlicher Verantwortung getroffen hat und mit der er praktisch den Weg zur Bombardierung Jugoslawiens durch die NATO freigegeben hat. Die Rechtfertigung für diese Entscheidung ist interessant:

"Der Beschluß wurde vor dem Hintergrund der erfolglosen Verhandlungen in Paris und nach umfangreichen Konsultationen mit den Außenministern der Kontaktgruppe und den anderen Mitgliedern der OSZE-Troika, Österreich und Polen, gefaßt.

Der Amtierende Vorsitzende der OSZE sagt, daß sich die Lage für die unbewaffneten Verifikateure ständig verschlechtert habe. Die Bedingungen hätten es der Mission zunehmend erschwert, ihre Aufgaben wahrzunehmen, und es sei gegenwärtig nicht zu verantworten, Personal im Kosovo zu belassen.

Vollebaek betont die Verantwortung der jugoslawischen Behörden für die Sicherheit des OSZE-Personals und ruft die Konfliktparteien dazu auf, sich jeglicher Aktionen zu enthalten, die das Personal in Gefahr bringen können. 'Die OSZE-Mission hat unter äußerst schwierigen Bedingungen einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität im Kosovo geleistet. Aber als Amtierender Vorsitzender der OSZE bin ich für die Sicherheit der annähernd 1400 Verifikateure aus vielen verschiedenen Ländern im Kosovo verantwortlich, und in der gegenwärtigen Situation bleibt mir keine andere Wahl, als die OSZE-Mitarbeiter abzuziehen', sagt Außenminister Vollebaek.

Der norwegische Außenminister bedauerte den negativen Ausgang der Verhandlungen von Paris. 'Die jugoslawischen Behörden haben mit ihrer Weigerung, das Friedensabkommen zu unterzeichnen, eine schwere Verantwortung auf sich geladen', sagt Vollebaek. 'Dies kann zu einer weiteren Eskalation des Konflikts und damit zu großem Leid für die Menschen führen.'⁸

Der Hinweis auf Konsultationen innerhalb der Kontaktgruppe ist etwas irreführend, da die Minister dort über die Pariser Verhandlungen berieten. Das aber wiederum heißt, daß der Beschluß formal in der persönlichen Verantwortung des Amtierenden Vorsitzenden lag. Der Refrain jedoch, in den er einstimmt ("in der gegenwärtigen Situation bleibt mir keine andere Wahl

8 OSCE Press Release 24/1999, 19. März 1999 (eigene Übersetzung).

..."), ist Erklärungen anderer politischer Führungen von NATO-Staaten, mit denen der Angriff auf Jugoslawien gerechtfertigt wurde, zu ähnlich, als daß es purer Zufall sein kann. Spätere Äußerungen des Amtierenden Vorsitzenden zum Kosovo spiegeln ebenfalls in erster Linie Ansichten von NATO-Ländern wider, ohne die Haltung der Russischen Föderation zu berücksichtigen. So gab der Amtierende Vorsitzende am 1. April 1999 Jugoslawien die ganze Schuld an dem Krieg, ohne insbesondere russischen Vorwürfen gegenüber der NATO hinsichtlich der Verletzung von OSZE-Prinzipien Beachtung zu schenken. Die Tatsache, daß der Amtierende Vorsitzende aus einem Staat kommt, der Mitglied der NATO ist und an dem Krieg beteiligt war, hat natürlich die Unabhängigkeit dieses Amtes und seine Fähigkeit, im Namen der ganzen OSZE zu sprechen, ganz erheblich reduziert. Daher blieb der Amtierende Vorsitzende nach seiner Rückkehr vom NATO-Gipfel in Washington am 28. April in seiner politisch motivierten öffentlichen Stellungnahme dabei: "Ich wiederhole noch einmal, was ich an dieser Stelle vor einem Monat gesagt habe: Die Verantwortung für die katastrophale humanitäre Situation tragen die jugoslawischen Behörden. Sie ist das Resultat ihres exzessiven Gebrauchs von Gewalt. Präsident Milošević kennt die Bedingungen, die er erfüllen muß, damit die Staatengemeinschaft ihren Druck verringert. Nur wenn diese entscheidenden Forderungen in vollem Umfang akzeptiert werden, können wir mit der Suche nach einer politische Lösung für den Konflikt beginnen, die den legitimen Anliegen aller Parteien gerecht wird."⁹ Es ist kaum ein Unterschied zwischen dieser Erklärung und zahlreichen Äußerungen, die im Namen der NATO gemacht wurden, zu erkennen. Aus diesem Grunde wurden in der russischen Öffentlichkeit Fragen nach dem tatsächlichen Charakter der OSZE laut, was in der *Izvestija*, einer der führenden russischen Tageszeitungen, so lautete: "Die OSZE ist eine schwerfällige Organisation, die in letzter Zeit vergessen zu haben scheint, daß sie aus über 50 Staaten besteht und nicht nur aus den 19 Ländern, die Mitglieder der NATO sind."¹⁰ Es ist daher verständlich, daß die Erklärung des Amtierenden Vorsitzenden zwar den Beifall der westlichen Staaten fand, von Rußland aber zurückgewiesen wurde, das seinerseits betonte, die Hauptaufgabe bestünde darin, "die Folgen der NATO-Aggression zu stoppen und zu beseitigen, die die elementarsten Grundlagen der gesamten Weltordnung erschüttert hat und das Überleben der Helsinki-Prinzipien in Frage stellt, die eine Art kollektives Gewissen der Länder unseres Kontinents zu werden schienen". Dem Amtierenden Vorsitzenden wurde direkt vorgeworfen, daß er die russischen Vorschläge "Zur operativen Stärkung der OSZE" nicht berücksichtigt habe.¹¹ Diese ausführliche Darstellung war notwendig, um zu illustrieren, daß sich die OSZE auch im Entscheidungsprozeß und in der Arbeit ihrer Institutionen

9 Statement by Foreign Minister Knut Vollebæk, OSCE Chairman-in-Office, Vienna, 28 April 1999, OSZE-Dokument CIO.GAL/45/99 vom 29. April 1999 (eigene Übersetzung).

10 *Izvestija* vom 20. April 1999 (eigene Übersetzung).

11 OSZE-Dokument PC.DEL/212/99 vom 28. April 1999.

von den Grundlagen der souveränen Gleichheit der Staaten entfernt. Die Tatsache, daß selbst ein so bedeutender Staat wie die Russische Föderation sich von einigen der OSZE-Praktiken herabgewürdigt fühlen kann, ist eine überzeugende Demonstration des gegenwärtigen Zustands der OSZE, der sich mit dem Geist seines offiziellen Kredos nicht in Einklang befindet. Es muß noch einmal betont werden, daß wir darauf verzichten, eine reale Situation, wie sie heutzutage in Europa herrscht, zu bewerten; wir werden vielmehr weiterhin die Kluft zwischen den offiziell erklärten Prinzipien und deren Umsetzung in die Praxis in dieser Organisation aufzeigen. Das führt uns zu dem Schluß, daß eine solche Disparität der Beweis für eine innere Krise der OSZE ist.

Einen letzten Schlag gegen die souveräne Gleichheit führten die Aktivitäten der OSZE. Ausgewiesen als die zentrale Funktion der OSZE, ihre wirkliche Stärke, neigen die Aktivitäten vor Ort dazu, autonom und immer unabhängiger von der Kontrolle der kollektiven Gremien der OSZE und selbst vom Sekretariat zu werden. In der Tat können große Missionen mit einer Personalstärke von mehreren hundert Mitgliedern (wie im Kosovo, in Bosnien und in Kroatien) kaum von einer Handvoll Sekretariatsmitarbeitern überwacht werden, auch wenn diese noch so talentiert sind und hart und effizient arbeiten. Auch der begrenzte Stab des Amtierenden Vorsitzenden ist dazu nicht in der Lage. In einer solchen Situation geraten Missionen in einen Zustand völliger Autonomie, der sie in Abhängigkeit von der jeweiligen Missionsleitung bringt. Und in der Realität zeigt sich, daß nur ein sehr kleiner Kreis von Staaten sowohl die Gesamtzusammensetzung einer Mission als auch die Besetzung der Führungspositionen bestimmt, während andere praktisch, auch aus finanziellen Gründen, von solchen Aufgaben ausgeschlossen sind. Das trug dazu bei, daß die OSZE schon als Dienstleistungsorganisation zum Wohle einflußreicher Gruppierungen bezeichnet wurde. Was aber für uns zählt, ist, daß eine derartig Praxis die nur allzu deutliche Hierarchie unter den Teilnehmerstaaten zum Schaden des Prinzips der souveränen Gleichheit bestätigt.

Gleich und souverän waren die Teilnehmerstaaten *de jure*, als sie den gesamteuropäischen Prozeß einleiteten und die vorbehaltlose und einheitliche Anwendung der Helsinki-Prinzipien anstrebten. Heute scheint die Realität anders auszusehen. Die Prinzipien sind nicht überall willkommen, und ihre Anwendung kann nicht überall kontrolliert werden. Einige Staaten halten sich für von Haus aus demokratisch und somit von der Kontrolle durch die OSZE befreit, haben aber gleichzeitig ihre Verantwortung in bezug auf andere ausgeweitet. Eine solche Praxis der "Big Brothers" wird *de facto* gerade institutionalisiert, was ganz offensichtlich nicht mit dem Geist der souveränen Gleichheit zu vereinbaren ist.

Die Wiedezulassung von Krieg

Wir haben die grundsätzlichen Merkmale der Statik, die normativen Voraussetzungen der internationalen Beziehungen in der OSZE-Region, analysiert. So viel zur souveränen Gleichheit. Wenden wir uns nun anderen Komponenten des Kredos der OSZE zu.

Die wichtigste ist unbestreitbar die "Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt". Sie ist die Verwirklichung dessen, was die Menschheit aus dem Leid und den Greueln des Zweiten Weltkriegs gelernt hat. Es ist daher selbstverständlich, daß die Dynamik der internationalen Beziehungen Gewaltanwendung in keiner Form zulassen darf. Der gesamte Komplex bestehender positiver Normen des Völkerrechts beruht auf der Ächtung des Krieges.

Die OSZE verfügt über eine beeindruckende Sammlung von Texten, beginnend mit der KSZE-Schlußakte aus dem Jahre 1975, die das Prinzip bekräftigen und zahlreiche Verpflichtungen seitens der Staaten in bezug auf die verschiedenen Modalitäten enthalten, die seine Anwendung sicherstellen sollen. Alle sicherheits- und vertrauensbildenden Maßnahmen, von der Schlußakte bis zum aktuellen Entwurf des Wiener Dokuments 2000, haben die Stärkung des Gewaltverzichts zum Ziel.

Wir wissen natürlich sehr gut, daß viele Staaten in ihren internationalen Beziehungen in den letzten Jahrzehnten wiederholt Gewalt angewendet haben. Dennoch sind die OSZE-Region und ihre Staaten etwas sehr Spezifisches. Gemessen an der Entwicklung, ist die Bilanz der OSZE, wenn wir im Jahre 1973 (mit den Schlußempfehlungen, die den Gewaltverzicht zur Grundlage der europäischen Beziehungen machten) beginnen, positiv, denn seit der türkischen Invasion Zyperns hat es bis zum Ende des Kalten Krieges, selbst in der schlimmsten Phase der Krise der Entspannung zu Beginn der achtziger Jahre, keine flagranten Verstöße mehr gegeben.

Die Situation begann sich in den fruchtbarsten Zeiten eines Europa, das dabei war, die Teilung zu überwinden, zu ändern. In dem Moment, da alle Wege zu Partnerschaft und Harmonie frei zu sein schienen, passierte etwas mit den grundsätzlichen Voraussetzungen europäischer Politik. Die gut gemeinte Absicht, mit allen Mitteln zu einem schnellen und dauerhaften Frieden zu gelangen, koste es, was es wolle, gewann die Oberhand über die Beschränkungen, die Recht und Ordnung im internationalen Maßstab setzen. Das Motiv war äußerst einfach: Wir können Manifestationen des Bösen nicht dulden, also muß es bekämpft werden. Das Böse machte man in Jugoslawien aus (wir wollen hier nicht erörtern, ob dies gerechtfertigt war - das würde über den Rahmen der vorliegenden Überlegungen hinausgehen). Und plötzlich beginnt die Lage der europäischen Werte auf dramatische Weise zu kippen. Die Angst und die Sorge vor einem Krieg gerieten in Vergessenheit. Krieg, vom Völkerrecht von der Liste der potentiellen Mittel internationaler Politik ver-

bannt, wird wieder zulässig. Als ob wir uns im 19. Jahrhundert oder im Mittelalter oder in einem barbarischen Land befänden.

Der Krieg, den 19 Nationen im Jahre 1999 gegen Jugoslawien geführt haben, war die eklatanteste Manifestation einer Politik, die mit der einzigen vernünftigen Grundlage gewaltfreier internationaler Beziehungen bricht. Er war der Kulminationspunkt einer auf lange Sicht angelegten Strategie angelsächsischer Staaten, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß das Prinzip die Anwendung wie die Androhung von Gewalt gleich behandelt. Und dieser Krieg ist ein Omen für ähnliche Praktiken in der Zukunft.

Die OSZE ist keinesfalls in der Lage, einer solchen Situation entgegenzutreten. Sie diente in der Tat mit Hilfe ihres Amtierenden Vorsitzenden, ihrer autonomen Institutionen und ihrer Missionen vor Ort auf dem Balkan den Bestrebungen der NATO. Sie scheint heute, nach Einstellung der offenen Feindseligkeiten, keine Antworten zu haben. Gewisse Teilnehmerstaaten erklären freimütig, daß der Rückgriff auf Gewalt integraler Bestandteil ihrer Politik sein wird. Aufschlußreich war die Äußerung des NATO-Oberbefehlshabers Europa, Wesley Clark, der gesagt hat: "Das Bündnis hat erfolgreich die Gewalt als Waffe der Diplomatie eingesetzt."¹² Die Entschlossenheit der NATO findet ihre Bestätigung auch im neuen Strategischen Konzept des Bündnisses, das im April 1999 angenommen wurde und das insbesondere Bezug nimmt auf die "Krisenreaktionseinsätze" der NATO, die, folgt man dem Text, keinen Beschränkungen durch Gesetze oder durch Beschlüsse der Vereinten Nationen oder der OSZE unterliegen.

Daher war der Krieg gegen Jugoslawien also nicht nur ein Krieg zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE. Er bedeutet vielmehr einen qualitativ veränderten Status der Beziehungen innerhalb der OSZE, in der Waffengewalt wieder zu den potentiellen und zulässigen Mitteln zur Korrektur des Verhaltens des einen oder anderen Staates gehört.

... nur auf dem Papier

Vor dem Hintergrund der obigen Analyse wird auch einiges klar, was das Prinzip "Unverletzlichkeit der Grenzen" anbelangt. Der Fall des ehemaligen Jugoslawien, wo neu entstandene unabhängige Verwaltungseinheiten als Völkerrechtssubjekte, als völlig selbständige Staaten anerkannt wurden, wobei administrative Grenzen in den Rang von Staatsgrenzen erhoben wurden - und das ohne ordnungsgemäße völkerrechtliche Verankerung -, zeigt die wahre Bedeutung dieses Prinzips.

Dasselbe gilt für die "territoriale Integrität der Staaten". Auch hier sieht die OSZE lediglich dabei zu, wie aufgrund der Politik einiger Staaten der Austritt Bosniens zugelassen (und damit die territoriale Integrität Jugoslawiens gelehnet), der Sezession der Republika Srpska (oder der des Kosovo) jedoch

12 International Herald Tribune vom 21. Juli 1999 (eigene Übersetzung).

die Anerkennung verweigert wird, womit wiederum die territoriale Integrität Bosniens (oder im anderen Falle Jugoslawiens) in seinen ehemaligen Verwaltungsgrenzen bestätigt wird. Daraus muß zwingend geschlossen werden, daß auch dieses Prinzip anfällig ist für wechselnden politischen Einfluß.

Das traurigste Schicksal hat jedoch die "friedliche Regelung von Streitfällen". Gerade hierauf konzentrierte die KSZE von Anfang an unter Mitwirkung herausragender Persönlichkeiten ihr intellektuelles Potential und ihren Einfallsreichtum. Nach langer und harter Arbeit hatte sie Erfolg. Das Stockholmer Ratsstreffen der Außenminister im Jahre 1992 brachte ein System friedlicher Streitbeilegung unter Dach und Fach, das so elegant und umfassend war, daß es von jeder anderen Regionalorganisation nur beneidet werden konnte.

Es wurde erfunden und dann wieder vergessen. Es wurde nie wieder auf dieses System zurückgegriffen. Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE besteht nur aus einem Gebäude und einer Liste juristischer und politischer Berühmtheiten. Es scheint dort überhaupt kein Leben zu geben.

Statt dessen entschloß sich die OSZE kurzerhand, ein paralleles System zu entwickeln, das die obengenannten Verfahren in der Realität ersetzt. Sein Hauptmerkmal ist: "Flexibilität". Sein Name lautet: Konfliktverhütung und -beilegung. Seine Akteure sind: Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, verschiedene Missionen und andere in ihren Handlungen nicht durch die Konsensregel der OSZE eingeschränkte Mitarbeiter. Es spricht alles dafür, daß sich diese Entwicklung in der OSZE fortsetzen wird - mit offensichtlichen Konsequenzen für das Prinzip. Die neueste Devise der Angelsachsen und der Deutschen in den Diskussionen innerhalb der OSZE lautet, es gebe keinen Unterschied zwischen der friedlichen Streitbeilegung zwischen Staaten auf der Basis des Völkerrechts und den Aktivitäten der OSZE zur Konfliktbeilegung, die auf die informelle Einmischung in innerstaatliche Krisen abzielen. Daraus resultiert, daß die ganze Substanz dieses Prinzips zu einer Mutation degeneriert zu sein scheint, die sich tatsächlich zu weit von den gemeinsam vereinbarten internationalen Standards entfernt hat und die OSZE-Vermittlung durch OSZE-Dominanz über "transparente" Staaten ersetzt, die zum Interessenobjekt oder in irgend einer Form zum Ziel der Aktivitäten einflußreicher Staaten werden.

Die "Nichteinmischung in innere Angelegenheiten" wird von einer Reihe von Staaten (z.B. Deutschland) formal abgelehnt. Die Abschaffung dieses Prinzips gilt als eine der größten Errungenschaften der OSZE. Die jüngste Äußerung des Amtierenden Vorsitzenden bezüglich des belarussischen Präsidenten ist ein anschauliches Beispiel für die Einmischung der Organisation in innenpolitische Angelegenheiten. Erklärungen und Aktivitäten seitens der USA mit Blick auf den Sturz des Präsidenten Jugoslawiens sind eine praktische Manifestation der Abkehr der OSZE-Teilnehmerstaaten von diesem Prinzip.

Die "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit" gehört unbe-

streitbar zu den offenkundigen Errungenschaften der OSZE. Die Organisation hat sehr dazu beigetragen, gesamteuropäische Standards in bezug auf demokratische Werte, insbesondere im Hinblick auf die Situation in den Staaten Mittel- und Osteuropas, zu schaffen, und war auch bei der Organisation und der Durchführung von Wahlen sehr hilfreich. Darin liegt die Stärke der OSZE. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie die OSZE eine sich verändernde Situation in Europa bewältigen kann, in der immer mehr Staaten in den Europarat mit seinen "harten" rechtlichen Mechanismen zum Schutz der Rechte des einzelnen aufgenommen werden (was objektiv das Tätigkeitsfeld der OSZE einschränkt - man kann ja wohl kaum behaupten, daß politische Beratung und politische Übereinkünfte für den einzelnen effektiver sind als der freie Zugang zu rechtlichem Schutz, es sei denn, wir sprechen von einem Staat, in dem die Rechtsstaatlichkeit pure Fiktion ist). Der andere negative Trend ist ein Wandel in der Haltung der Angelsachsen, der während des Krieges in Jugoslawien verstärkt zum Ausdruck kam und der darin besteht, daß mit Menschenrechtsfragen sehr leichtfertig umgegangen wird (z.B. Zerstörung von Informations- bzw. Kommunikationseinrichtungen sowie die Erklärung von Journalisten zu legitimen Zielen). Zudem liegt das Grundübel in der angelsächsischen Praxis der Doppelmoral (die in erster Linie von der Europäischen Union übernommen wird), was bedeutet, daß Menschenrechtsfragen politischen Interessen in bezug auf gewisse Staaten und Subregionen untergeordnet werden und bestimmte Staaten ausgenommen bleiben (d.h., alle NATO-Mitglieder, einschließlich z.B. der Türkei und auch Großbritannien mit seinem Nordirland-Problem). Die Tatsache, daß die OSZE und mit ihr der Amtierende Vorsitzende und das BDIMR keine praktischen Möglichkeiten haben, sich den westlichen Teil des Kontinents einmal genauer anzusehen, trägt nicht eben zur Glaubwürdigkeit der OSZE im Osten bei, insbesondere, nachdem der Enthusiasmus der ersten Jahre der Demokratisierung verfliegen ist. Der Amtierende Vorsitzende in der Person Knut Vollebæks mag sich noch soviel Mühe geben, die Abgeordneten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE davon zu überzeugen, daß die OSZE allen Teilnehmerstaaten gegenüber objektiv ist. Sogar er hat das Gefühl, daß "einige Länder meinen, die Anwesenheit einer OSZE-Mission auf ihrem Territorium sei eine Art Stigma. Sie sind der Ansicht, daß, 'solange die OSZE da ist, etwas nicht in Ordnung' sei. Diese Sichtweise ist in Wahrheit aber nicht korrekt und muß überwunden werden."¹³ Die Angelsachsen schließen hartnäckig jede Möglichkeit für die OSZE aus, irgendwo außerhalb des Balkans oder der ehemaligen Sowjetunion tätig zu werden. Selbst positive Informationen über Fortschritte in Nordirland wurden beispielsweise von der OSZE ferngehalten. So hat der arme Amtierende Vorsitzende die unlösbare Aufgabe, das Problem mit dem Stigma zu überwinden. Solange sich dies aber nur auf bloße Worte gründet, ohne von tatsächlichen Haltungen und Taten unterstützt zu werden,

13 Address on the occasion of the Eighth Annual Session of the OSCE Parliamentary Assembly, St. Petersburg, 6. Juli 1999 (eigene Übersetzung).

wird niemand, der über gesunden Menschenverstand verfügt, dieses Wunschenken glauben. All das verspricht nichts Gutes für die Aussichten dieses glücklichsten aller Prinzipien, selbst wenn wir die zahlreichen Probleme mit nationalen Minderheiten in dieser Hinsicht einmal außer acht lassen.

Die Anwendung des Prinzips "Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker" in einer Region, in der es grundsätzlich weder Kolonien noch abhängige Territorien gibt, könnte zum Gegenstand einer gesonderten Studie werden. Hier sei nur soviel gesagt, daß während der Debatten über mögliche Bestimmungen einer Charta über europäische Sicherheit mehr als einmal hervorgehoben wurde, daß dieses Prinzip die Hauptursache der Instabilität im OSZE-Gebiet ist.

Die Bilanz der "Zusammenarbeit zwischen Staaten" fällt sehr positiv aus. In den siebziger und achtziger Jahren war die KSZE Schauplatz neuartiger Zusammenkünfte, die zum Schrittmacher für die gesamteuropäische Kooperation u.a. auf humanitärem, wirtschaftlichem und wissenschaftlichem Gebiet wurden. Heutzutage in Vergessenheit geratene Informations- und Wissenschaftsforen gehörten zu den wichtigsten Ereignissen jener Zeit. Mit Hilfe der KSZE wurden Standards geschaffen, die die Zusammenarbeit auf vielen Gebieten intensivierten und erleichterten. Heute jedoch existiert diese Funktion der OSZE so gut wie gar nicht mehr, erst recht, wenn wir einmal von ihren Maßnahmen zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt, ihrer Hilfe beim Wiederaufbau und ihrem zaghaften Engagement bei subregionalen Prozessen absehen. Das Argument derjenigen, die meinen, die OSZE sei für die Wahrnehmung praktischer Aufgaben der gesamteuropäischen Kooperation ungeeignet, ist einfach: Es gibt bessere und effizientere Organisationen. Und außerdem: Die OSZE verfügt nicht über genügend Expertise und Ressourcen. Daher sollten wir ihre Tätigkeit nicht auf ein aktives Engagement in jenem Bereich ausrichten, und daher sollten wir ihre Expertise und Ressourcen auch gar nicht erst weiterentwickeln.

Und schließlich: die "Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben". Die jüngste Geschichte hat überzeugend deutlich gemacht, daß es Staaten gibt - an ihrer Spitze die USA - die sich selbst über Recht und Gesetz erheben, wo und wann sie es für notwendig halten. Das Strategische Konzept der NATO ist die theoretische Rechtfertigung dafür. Andere Staaten stehen hingegen keineswegs über dem Gesetz. Der Trend geht heutzutage in die folgende Richtung: Wir (Staaten, Regierungen, Menschen usw.) sind zu zivilisiert, um Verhaltensweisen und Einstellungen zu dulden, die sich mit unserem demokratischen Gewissen nicht vereinbaren lassen, und wenn Recht und Gesetz uns daran hindern, Gutes zu tun - zum Teufel mit Recht und Gesetz. Das war die Botschaft der NATO-Propaganda am Vorabend und während des Krieges gegen Jugoslawien. Das war jedoch auch die Botschaft zahlreicher Beschlüsse der Kontaktgruppe, als sie über das Schicksal der Bevölkerungen auf dem Balkan entschied - politische Manipulationen, manchmal unter Mißachtung des Völkerrechts. Dieselbe Botschaft hat die Mitglie-

der des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen dazu bewogen, das Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien einzusetzen. Das Motiv, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gerichtlich zu verfolgen, war unbestreitbar positiv, aber die Mittel dazu waren rechtlich zumindest fragwürdig (gemäß den Artikeln der Charta der Vereinten Nationen, auf denen die Einsetzung beruht, war der Sicherheitsrat schlicht nicht dazu befugt, einen solchen Beschluß zu fassen). Zu oft hört man den Refrain "wir haben keine andere Wahl ...". Er ist zur Ausrede und zur Rechtfertigung dafür geworden, bestimmte Regeln des Völkerrechts nicht einzuhalten, wenn dies politisch offenbar erforderlich ist. Und niemand hat den Willen gezeigt, diese Regeln weiterzuentwickeln. Nun, in den gemeinen Sozialtheorien wird Recht gleichgesetzt mit dem Willen siegreicher oder herrschender Klassen, Kräfte oder Nationen. Die Menschheit schien jedoch ein qualitativ anderes Stadium ihrer politischen und geistigen Entwicklung erreicht zu haben. Wahrscheinlich war das nur eine Illusion.

Die Rekapitulation der Helsinki-Prinzipien und die vergangene und gegenwärtige Bilanz der OSZE bei deren Implementierung bestätigen die Schlußfolgerung der breiter werdenden Kluft zwischen Worten und Taten. Gleichzeitig kann die Unmenge von angestregten Bekräftigungen in allen jüngeren OSZE-Dokumenten, die OSZE halte am Dekalog fest, niemanden täuschen (die heilige Inquisition glaubte sich in völliger Übereinstimmung mit der Humanität des christlichen Glaubensbekenntnisses). All dies offenbart eine innere Krise der OSZE, die in ihrer Entwicklung auf halbem Wege stehen geblieben und sich nicht darüber im klaren ist, wohin sie gehen oder auf was sie sich gründen soll (noch einmal: die meisten Staaten wissen sehr wohl, wo sie die OSZE gern hätten; die Organisation bleibt jedoch als Kombination aus nationalen Einzelinteressen und der Verschmelzung zu einem kollektiven Willen in einem methodischen Konflikt mit sich selbst gefangen: Bekräftigung der Prinzipien und Unfähigkeit, sich selbst auf sie zu gründen).

Obige Schlußfolgerung wäre gar nicht so zum Verzweifeln, wenn wir Zeugen der Weiterentwicklung der OSZE wären, der Entstehung ihrer nächsten Entwicklungsstufe, einer qualitativ veränderten Gestalt, die neue politische Trends, den gesamteuropäischen Charakter der OSZE, die Crux mit ihren Werten sowie das neue Niveau und das Wesen von Partnerschaft und Solidarität nach dem Ende des Kalten Krieges miteinander verquickt. Und es gibt in der Tat Anzeichen dafür. Es wurden Beschlüsse gefaßt zur Anpassung der OSZE an neue Realitäten und zur Umgestaltung ihrer Rolle in einem neuen politischen Umfeld. Daher ist es notwendig, bei der Betrachtung dieser Bemühungen einmal ins Detail zu gehen und die Situation, wie sie sich heute darstellt und morgen sein könnte, zu bewerten.

Zu Beginn der neunziger Jahre erkannten die Teilnehmerstaaten, daß die Umstrukturierung der KSZE die Schaffung ständiger Gremien, ausgestattet mit den notwendigen Befugnissen und Eigenschaften, zum Ziel haben mußte, wenn sie in die Lage versetzt werden sollte, effektiv zu arbeiten. Die Staaten kamen relativ früh und einstimmig zu dem Schluß, daß es unumgänglich sei, dauerhafte Strukturen zu errichten und eine rechtliche Grundlage für die Operationen der OSZE zu entwickeln. Der Beschluß des vierten Treffens des KSZE-Rates veranschaulicht, was damit gemeint ist: "Die Minister verwiesen erneut darauf, daß es von Bedeutung sei, unter Beibehaltung der Flexibilität und Offenheit des KSZE-Prozesses dafür zu sorgen, daß die Institutionen ihre Funktionen besser wahrnehmen können. Sie waren darin einig, daß übersichtlichere Verwaltungsstrukturen und ein klar definierter operativer Rahmen für die KSZE von Vorteil wären, damit Sicherheit und Zusammenarbeit zwischen allen KSZE-Teilnehmerstaaten auf eine festere Grundlage gestellt werden können."¹⁴ In demselben Beschluß heißt es: "Die Minister waren darin einig, daß es zweckmäßig sei, den KSZE-Institutionen auf dem Hoheitsgebiet aller KSZE-Teilnehmerstaaten Rechtsfähigkeit zu verleihen, insbesondere die Vertragsfähigkeit, die Fähigkeit, bewegliches und unbewegliches Vermögen zu erwerben und darüber zu verfügen sowie rechtliche Verfahren anzustrengen und sich daran zu beteiligen."¹⁵

Dieser Prozeß kulminierte 1994 in der Transformation der KSZE in die OSZE. Der Beschluß zur Einrichtung einer internationalen Organisation war jedoch nicht frei von Widersprüchen und Brüchen:

"1. Das neue Zeitalter der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa hat zu einem grundlegenden Wandel in der KSZE und zu einer umfassenden Stärkung ihrer Rolle im Hinblick auf die Gestaltung unseres gemeinsamen Sicherheitsgebiets geführt. Um dies zum Ausdruck zu bringen, wird die KSZE künftig den Namen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) tragen. Der Namenswechsel gilt ab dem 1. Januar 1995. Von diesem Zeitpunkt an werden alle Bezugnahmen auf die KSZE künftig als Bezugnahmen auf die OSZE betrachtet.

2. Die Teilnehmerstaaten sind entschlossen, das Potential der KSZE in vollem Umfang auszuschöpfen, und sind in diesem Geiste über folgende Zielsetzungen übereingekommen sowie über strukturelle Veränderungen, die erforderlich sind, um die KSZE zu stärken und so effektiv wie möglich zu gestalten. Sinn und Zweck dieser Bemühungen ist es, den Beitrag der KSZE zur Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in der KSZE-Region zu verstärken, so daß diese bei der Förderung eines

14 Zusätzlicher Beschluß des KSZE-Außenministerrates von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.8, S. 1.

15 Ebenda, S. 2.

gemeinsamen Sicherheitsraums auf der Grundlage der Prinzipien der Schlußakte von Helsinki eine zentrale Rolle übernimmt (...)

29. Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen. Die KSZE wird in ihrer organisatorischen Entwicklung flexibel und dynamisch bleiben. Sie wird ihre Arbeit zu Fragen der künftigen institutionellen Entwicklung der KSZE fortsetzen, einschließlich der Stärkung und Straffung ihrer Instrumente und Mechanismen. Die KSZE wird ihre Zielsetzungen, ihre Aktivitäten und ihren strukturellen Rahmen regelmäßig überprüfen. Die KSZE wird die Umsetzung des vom Rat in Rom getroffenen Beschlusses über Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten überprüfen und gegebenenfalls die Möglichkeit weiterer Abmachungen rechtlicher Art prüfen. Die Teilnehmerstaaten werden darüber hinaus Möglichkeiten untersuchen, ihre Verpflichtungen in ihre jeweilige innerstaatliche Gesetzgebung zu überführen und, falls angebracht, Verträge abzuschließen."¹⁶

Hier ist zu erkennen, daß zwar der Beschluß gefaßt wurde, eine internationale Organisation zu etablieren; es bleibt aber unklar, wann und wie deren Eigenschaften formalisiert werden sollen. Der Grund dafür lag in der veränderten Haltung der USA und anderer angelsächsischer Staaten. Dieser Trend wurde später noch deutlicher, als die Angelsachsen jegliche strukturelle oder rechtliche Stärkung der OSZE blockierten. Sie verhinderten die Beendigung der Arbeiten an der strukturellen Stärkung der OSZE zwischen den Gipfeltreffen von Budapest 1994 und Lissabon 1996 (insbesondere einen sehr stichhaltigen Vorschlag einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Botschafter Mario Sica, die, anknüpfend an den Beschluß des Budapester Gipfels, einen zusammenfassenden Text über OSZE-Strukturen und -Institutionen erarbeitet hatte). Sie versuchten, jeglichen Fortschritt in diese Richtung im Rahmen der im Einklang mit den Richtlinien des Kopenhagener Ministerrats von 1997 geführten Verhandlungen über die Charter für europäische Sicherheit zu unterbinden. Sie blockierten die Suche nach Möglichkeiten zur operativen Stärkung der OSZE in jeder anderen Form, ungeachtet des einschlägigen Beschlusses des Osloer Ministerrats von 1998. Ihr Hauptargument war die Betonung der Notwendigkeit, die "Flexibilität" der OSZE zu bewahren, die den Verzicht auf allgemeine Regeln für die Tätigkeit ihrer Institutionen, Missionen usw. bedeutet.

Am bemerkenswertesten ist die Blockade der Lösung von Problemen, die Vorrechte und Immunitäten der OSZE betreffen. Auf der einen Seite stehen die zahlreichen Forderungen danach, die völlige Handlungsfreiheit von

16 KSZE, Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest - Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 446 und 449.

OSZE-Vertretern im Hoheitsgebiet von Teilnehmerstaaten, die Gastgeber einer OSZE-Mission sind, sicherzustellen, einschließlich der Gewährleistung angemessener Privilegien und Immunitäten. Auf der anderen Seite blockieren die angelsächsischen Staaten jegliche rechtliche Lösung des Problems der Vorrechte und Immunitäten (die Lösung muß rechtlicher Natur sein, da die Möglichkeit, einen Status zu gewähren, der sich von dem der Staatsbürger unterscheidet - mit allen Veränderungen bei der Rechtsanwendung in Form von Privilegien und Immunitäten - nur durch Gesetze verwirklicht werden kann). Sicherlich hängt dies mit ihrer generellen Zurückhaltung bei der Gewährung von Vorrechten und Immunitäten zusammen. Es sei nur zur Illustration auf eine britische Stellungnahme in dieser Hinsicht hingewiesen:

"In Verbindung mit der Annahme der Haushalte 1992 für die KSZE-Institutionen gab die Delegation des Vereinigten Königreichs folgende Erklärung ab:

'Das Vereinigte Königreich erinnert an seine im Januar 1991 im Zusammenhang mit der Annahme des Berichts der ad-hoc-Expertengruppe für Regelungen für Verwaltung, Finanzen und Personal abgegebene Erklärung über die Gewährung von Vorrechten und Immunitäten. Es möchte erneut darauf hinweisen, daß dort, wo die nationale Gesetzgebung die Einräumung von Vorrechten und Immunitäten für Mitarbeiter von KSZE-Institutionen, einschließlich des Kurzzeitpersonals, nicht erlaubt, diese nicht gewährt werden. Dies gilt nicht nur für in dienstlichem Auftrag reisende Mitarbeiter, sondern - wo zutreffend - auch für die Anstellungsbedingungen für Mitarbeiter des KSZE-Sekretariats, des Sekretariats des Konfliktverhütungszentrums und des Büros für Freie Wahlen bzw. dessen Nachfolgeeinrichtung.'¹⁷

Wichtiger ist für sie jedoch, daß ein Schritt nach vorn in Richtung auf eine Zustimmung zu Vorrechten und Immunitäten den Weg dafür frei machen könnte, daß der OSZE weitere Attribute einer internationalen Organisation verliehen werden könnten. Und das wiederum käme für sie überhaupt nicht in Frage.

Wir sehen also, daß die OSZE trotz ihrer offiziellen Bezeichnung keineswegs über alle Eigenschaften, die normalerweise eine internationale Organisation ausmachen, verfügt: Sie hat kein Statut, keine eindeutig festgelegte Struktur mit hierarchisch geordneten Organen, deren Kompetenzen klar definiert sind; selbst der Status als Völkerrechtssubjekt wird ihr verwehrt. Erwähnenswert ist, daß auch keinerlei Fortschritte in diese Richtung zu verzeichnen sind. Das heißt, daß die Ziele, die man sich für die Umwandlung der KSZE in die OSZE gesetzt hatte, auf unbestimmte Zeit unerreicht bleiben werden oder

17 Interpretative Erklärung gemäß Punkt 79 (Kapitel 6 der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen), in: KSZE, Viertes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Journal Nr. 3, Prag 1991, S. 4.

still und heimlich inzwischen revidiert wurden. Beides würde bedeuten, daß die OSZE ihre Versprechen nicht einlöst.

Ein anderer Aspekt der OSZE-Maschinerie, der weiter oben schon einmal angesprochen wurde, ist das unzureichende Funktionieren ihrer Verfahren und Mechanismen, insbesondere derjenigen zur friedlichen Regelung von Streitfällen. Ihr Hauptmerkmal (und das einer Reihe sehr wichtiger Mechanismen auf verschiedenen Gebieten) ist, daß sie nicht angerufen, daß sie gar nicht oder extrem selten genutzt werden. Zudem traf die Russische Föderation bei einem der letzten Beispiele für ihre Nutzung während des NATO-Angriffs auf Jugoslawien auf die beinahe kategorische Weigerung von 19 Staaten, im Rahmen dieser Bestimmungen nach Treu und Glauben zusammenzuarbeiten und dieses schwierige Problem zu erörtern. Die Tatsache, daß die NATO Gewalt angewandt hat, statt die Verfahren der OSZE zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten mit einem anderen OSZE-Teilnehmerstaat zu nutzen, wirft im übrigen ein Licht auf die Praktikabilität und Funktionalität jener Mechanismen. Es bedeutet, daß sie den realen Erfordernissen europäischer Politik nicht angepaßt sind und daß folglich die OSZE hier objektiv ebenfalls versagt hat.

Man müßte eigentlich verblüfft sein, daß die OSZE trotz all dieser Unzulänglichkeiten immer noch funktioniert und jedes Jahr sogar noch tatkräftiger wird. Wahrscheinlich ist das darauf zurückzuführen, daß die Kluft zwischen Worten und Taten nicht nur ohnehin groß ist, sondern in gewisser Weise von Teilnehmerstaaten, die sich - einzeln oder zusammen - bestimmte Vorteile von einem solch fließenden Umfeld versprechen, auch noch begrüßt wird.

Die unerträgliche Herausforderung der Zeit

Die OSZE hat an Bedeutung und Stärke zugenommen und ist dabei, einer der wichtigsten Akteure in der europäischen Politik zu werden. Der Übergang von einem Verhandlungsforum zu einem mehr oder weniger strukturierten und organisierten Konglomerat aus Institutionen und Gremien hat ihre anhaltende Präsenz gesichert, insbesondere vor Ort, sobald es um akute Probleme auf dem Balkan geht. Sie spielt auch eine gewisse Rolle bei der Entwicklung einer modernen Gesetzgebung in Staaten Mittel- und Osteuropas. Ihr Einfluß wächst in Zentralasien und im Kaukasus. Gleichzeitig scheint ihre Funktion, Standards für das Verhalten von Staaten in inneren und äußeren Angelegenheiten zu setzen, in der die KSZE seit den siebziger Jahren so effizient und aktiv war, allmählich zu schwinden. Bei der inneren Entwicklung der OSZE ist keinerlei Fortschritt zu verzeichnen. Das Ziel, eine voll ausgebildete internationale Organisation ins Leben zu rufen, scheint völlig in Vergessenheit geraten zu sein. Das bedeutet, daß all die offensichtlichen (und schon ziemlich alten) Funktionsstörungen nicht behoben werden und beständig Gegenstand von Meinungsverschiedenheiten der Teilnehmerstaaten un-

tereinander bleiben werden. Was die grundlegenden Elemente der europäischen Architektur anbelangt, die traditionell im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der KSZE standen, dürfte die heutige OSZE nur ein begrenztes Engagement entfalten. Dafür spricht das bislang bedauerliche Resultat der 1994 in Budapest und 1997 in Kopenhagen so feierlich erklärten Ziele, ein europäisches Sicherheitsmodell und eine dementsprechende Charta auszuarbeiten. Eine generelle Vision ist fragmentarischen Reaktionen auf Krisenfälle vor Ort gewichen. So könnte der gegenwärtige Entwicklungsstand der OSZE zusammengefaßt werden. Sicher, es gibt tatsächlich eine Veränderung in der OSZE, in ihrer Existenz und in ihrer Arbeitsweise, die man als Ausdruck des internen Kampfes zwischen interessierten einflußreichen Staaten mit unterschiedlichen Ansichten über die Zukunft der Organisation ansehen kann.

Grundsätzlich könnten die Widersprüche auf den Zusammenprall zwischen der Russischen Föderation und den angelsächsischen Staaten reduziert werden, in dessen Verlauf Deutschland und Frankreich manchmal eigene Ansichten und (von denen der Angelsachsen) abweichende Positionen bei weniger wichtigen Fragen vertreten.

Für Rußland bleibt die OSZE die einzige gesamteuropäische Organisation, in der sie sich, westlichen Staaten gleichgestellt, an der Erörterung politischer und sicherheitspolitischer Angelegenheiten beteiligen kann. Die Bedeutung der OSZE für Rußland ist offensichtlich und nur natürlich, da es ganz einfach keinen Ersatz für diese Organisation gibt. Die Rußland-NATO-Mechanismen, die gestern noch an Glaubwürdigkeit zu gewinnen schienen, haben sich heute als ineffizient erwiesen (die Zusammenarbeit hat in der Tat keine greifbaren Ergebnisse hervorgebracht, selbst wenn man den Krieg in Jugoslawien unberücksichtigt läßt - eine über die Jahre ermüdende Prozedur, auf deren Agenda Wiederholungen und hauptsächlich leere Diskussionen standen). Schlimmer ist, daß diese Mechanismen, einschließlich aller Bestimmungen der Grundakte zu Informationsaustausch, Konsultationen und den von den Parteien einzuhaltenden Normen, zu einem kritischen Zeitpunkt, am Vorabend des NATO-Angriffs gegen Jugoslawien, überhaupt nicht funktioniert haben.

Andererseits hat sich die praktische Koordination innerhalb der Kontaktgruppe ebenfalls als fragwürdig herausgestellt, als die westlichen Partner in Rambouillet ernsthaft die Vorschläge der Kontaktgruppe abänderten, ohne die russische Seite auch nur zu konsultieren. Der russische Außenminister Igor Iwanow erklärte dazu: "Zu meiner Überraschung präsentierte der amerikanische Vertreter, Botschafter Christopher Hill, zwei zusätzliche Dokumente. Eines betraf die Einleitung einer militärischen Operation der NATO und das zweite die Stationierung von Polizeikräften (im Kosovo). Sie sollten dem (politischen) Hauptdokument als Anhänge hinzugefügt werden. Über keines der beiden Dokumente war jemals mit uns diskutiert worden. Wenn man sieht, wie gründlich diese Dokumente waren, war es offensichtlich, daß ihre Vorbereitung mehrere Monate in Anspruch genommen haben muß. Und

(NATO-Oberbefehlshaber) General (Wesley) Clark gab bei einem kürzlich veranstalteten Hearing im Kongreß zu, daß die Vorbereitungen für die militärische Operation spätestens im Juni 1998 begonnen hätten. Der Schritt in Rambouillet wurde also praktisch hinter unserem Rücken gemacht, hinter dem Rücken Rußlands.¹⁸ Die Kontaktgruppe wurde somit durch diese Perfidität untergraben, die nur noch akzentuiert wurde durch wiederholte Erklärungen westlicher Mächte, die sich auf die "internationale Staatengemeinschaft" als Urheber entsprechender Ersuchen beriefen (was, konsequent weitergedacht, bedeutet, daß Rußland aus westlicher Sicht nicht zur "internationalen Staatengemeinschaft" gehört).

Glücklicherweise gibt es noch einen weiteren Mechanismus für ähnliche Beratungen, die G-8, deren Glaubwürdigkeit und Stärke infolge der direkten Teilnahme der Staats- und Regierungschefs wichtiger Nationen gewährleistet sind. Dennoch kann die G-8 derzeit offensichtlich nicht als ständiges Konsultations- und Koordinationsnetz agieren. So führen wieder einmal alle Wege zur OSZE.

Auf der anderen Seite der europäischen politischen Gleichung findet man die USA gemeinsam mit ihren angelsächsischen Partnern, die eine (im Vergleich zur russischen) radikal andere Haltung gegenüber der OSZE entwickelt haben, in deren Plänen für Europa die OSZE aber ebenfalls einen sehr wichtigen Platz einnimmt.

Anders als Rußland sehen sie für die OSZE keine allgemeine politische Rolle vor, sondern vielmehr die sehr praktische Mitwirkung bei konkreten Aufgaben in streng festgelegten Gebieten Europas. Das heißt, sie wird zu einem Werkzeug für den inneren Wiederaufbau (Demokratisierung und Konfliktbeilegung) in den Ländern des Balkans und auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, die die Vereinigten Staaten "europäische Peripherie" nennen. Dadurch soll die OSZE in Konkurrenz zum Europarat treten (da die USA auf diese Organisation keinen direkten Einfluß haben) und die führende Rolle der NATO gewissermaßen ergänzen. Als Instrument zur Einmischung in innere Angelegenheiten sollte die OSZE dann aber lieber nicht durch Regeln und Verfahren eingeschränkt sein, da diese Flexibilität den USA auf höchst effiziente Art und Weise den Weg zu direkter Einflußnahme auf die aktuelle Lage vor Ort frei macht. Das beste Beispiel dafür ist die Kosovo-Verifizierungsmission, die von den USA erfunden und entworfen und von einem amerikanischen Botschafter geleitet wurde, der damit beauftragt war, Daten, Propaganda und alles weitere für den Einsatz von Gewalt seitens der NATO vorzubereiten, und für deren Rückzug aus dem Kosovo wiederum ein NATO-Mitglied verantwortlich war, das zufällig den Amtierende Vorsitz der OSZE innehat. Die USA gehören daher zu den Verfechtern der OSZE. Und es gibt keine Anzeichen dafür, daß ihre Unterstützung in Zukunft abnehmen wird.

18 Newsweek, 26. Juli 1999 (eigene Übersetzung).

Die kontinentaleuropäischen Mitglieder der Europäischen Union haben das Vermächtnis der OSZE bis zu einem gewissen Grad bewahrt. Sie betrachten diesen Organismus nach wie vor als politisches Gremium zur zwischenstaatlichen Konsultation und Zusammenarbeit und nicht nur als Mittel zur Einmischung in innere Angelegenheiten. Sie unterstützen das Konzept der umfassenden und unteilbaren Sicherheit. Sie sind mehr oder weniger bereit, Beziehungen mit Rußland und anderen Staaten auf der Basis der OSZE-Normen aufzubauen und die OSZE-Maschinerie auch zu benutzen. Das wird am besten durch ihre Unterstützung für den Vergleichs- und Schiedsgerichtshof illustriert (die Angelsachsen schließen jegliche Möglichkeit aus, rechtlichen Verfahren zuzustimmen, bei denen sie anderen Staaten wie Rußland gleichgestellt und Regeln unterworfen wären, die ihre Möglichkeiten einschränken würden, irgendein internationales Problem aus der Position der Stärke, zu der die freie Anwendung von Gewalt gehört, zu lösen). Die Europäer betrachten die OSZE weiterhin als multifunktionales Organ, das auch in allgemeinen politischen Angelegenheiten eine Rolle spielt, was selbst ihre Beteiligung am Peacekeeping mit einschließt (was die USA ausschließen, da sie diese Rolle einzig und allein der NATO vorbehalten sehen). Die Europäer sind noch in vielen anderen Dingen wesentlich flexibler und aufgeschlossener, jedoch hat der Krieg in Jugoslawien ihren Spielraum sowie ihren Einfluß auf die Fortentwicklung der OSZE insgesamt sehr stark eingeschränkt.

All diese tiefgreifenden Widersprüche zeigen, daß die Wege der weiteren Entwicklung der OSZE noch nicht klar und deutlich zu erkennen sind. Das bedeutet außerdem, daß es keine Übereinstimmung im Hinblick auf die Versprechen der Vergangenheit gibt, die man im Überfluß in ihren zahlreichen Akten und Beschlüssen findet. Vor allem reicht es - nach dem Enthusiasmus zu Beginn der neunziger Jahre, der in dem wirklich wichtigen Helsinki-Dokument von 1992 zum Ausdruck kommt - aus, sich aus der Zeit danach nur noch die zwar wortgewandten, aber wesentlich weniger wichtigen Beschlüsse der Gipfel von 1994 und 1996 und vielleicht noch den letzten substantiellen Beschluß der OSZE, der im Jahre 1997 in Kopenhagen gefaßt wurde, anzusehen. Alles andere ist für die Nachwelt oder selbst für zeitgenössische Beobachter von keinerlei Interesse.

Wenn ein Gebilde mit seiner Vergangenheit nicht im Einklang ist und keine klare Vorstellung von seiner Zukunft hat, ist mit ihm etwas nicht in Ordnung. Die radikale russische Sichtweise, wie sie 1999 in der OSZE öffentlich gemacht wurde, ist die Schlußfolgerung, daß die Organisation in der Krise steckt und daß es energischer Anstrengungen bedarf, diese zu überwinden, und zwar dadurch, daß man zu den Ursprüngen (den Helsinki-Prinzipien) zurückkehrt, und durch die Stärkung der OSZE in jeder Hinsicht. Aus der konservativen Sicht der Angelsachsen ist "alles gut" und sollte es keine substantiellen Veränderungen geben. Die Europäer sind mit der Leistung der OSZE nicht rundum zufrieden, aber auch nicht bereit, den Helsinki-Dekalog definitiv zu vergessen, und wollen daher einen moderaten Wandel.

Es ist nicht sehr wahrscheinlich, daß sich die Situation in naher Zukunft ändert. Alle wichtigen Akteure werden bei ihren Einstellungen bleiben, mit denen sie die Identitätskrise der OSZE, das "Stadium der Verwirrung in einer Institution oder Organisation über deren Charakter oder Richtung", zu einem Dauerzustand machen. Es ist zu erwarten, daß die OSZE ihre Aktivitäten vor Ort ausweiten und zu einem Wandel auf lokaler Ebene beitragen wird (das ist in den meisten Fällen auch unstrittig). Eine Reihe wichtiger Probleme, die die innere Entwicklung der OSZE und die allgemeinen Grundlagen der europäischen Sicherheitsarchitektur betreffen, wird jedoch ungelöst bleiben und auch in Zukunft immer wieder für Spannungen und Widersprüche zwischen den Teilnehmerstaaten sorgen.