

Einführung

Die Leser sehen hier das fünfte Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vor sich. Jedes vorangegangene Jahrbuch begleiteten zumindest unausgesprochen der Wunsch und die Feststellung der Herausgeber und der Redaktion, daß ein friedliches Zusammenleben auf dem europäischen Kontinent durch die zunehmende Institutionalisierung einer kooperativen Sicherheitspolitik gestärkt werde. Bei dem Wunsch ist es geblieben, seine Erfüllung kann für die jüngste Periode nicht registriert werden.

Sicherheit und Zusammenarbeit konnte die OSZE zuletzt nicht wie geplant stärken. Und damit wurde die OSZE selbst geschwächt. Die Stärke der OSZE sei erkennbar an den drei Beziehungen, auf denen sie beruht, nämlich der Beziehung zu den Teilnehmerstaaten, dem Verhältnis zu ihrem Aufgabenfeld und den Beziehungen zu den anderen Organisationen, schrieben wir noch im letzten Jahrbuch. Der Weg in den Kosovo-Krieg, der Verlauf des Krieges und die Regelungen seiner Beendigung veränderten alle drei Beziehungen zum Schaden der OSZE. Im Oktober 1998 schien es, als würde die plötzliche Rückkehrmöglichkeit in den Kosovo in Form der Kosovo-Verifizierungsmision (KVM) die OSZE zu dem rettenden Damm vor einer stets größer werdenden Lawine der Gewalt machen, in die Südosteuropa zu geraten drohte. Diese durch großen Einsatz genährte Hoffnung auf die Wirkung einer Politik, die Krisenbewältigung mit Prävention verband, hielt sich noch bis Mitte März 1999 die Waage gegenüber einer Haltung aus pessimistischem Fatalismus und moralischem Voluntarismus, die auf Gewalt nur mit Gegengewalt reagieren wollte. Tatsächlich war die unbewaffnete KVM trotz ihres zögerlichen Aufbaus durch die Teilnehmerstaaten in der Lage, kleinere Konflikte zu verhüten, Gewalt zu mindern und Vertrauen zu schaffen. Das reichte allerdings nicht aus, die nationalistischen Ängste, Erwartungen und Spekulationen der kosovo-albanischen bzw. serbischen Seite zu dämpfen sowie zu einem Konsens bei den Verhandlungen von Rambouillet und Paris beizutragen. Ohne einen Beschluß des Ständigen Rats der OSZE wurde entschieden, die umständlich eingerichtete und sich noch erweiternde große Mission zurückzuziehen und das Feld den Bombardements und der daraufhin massiv einsetzenden Vertreibung der kosovo-albanischen Bevölkerung zu überlassen. Damit war die kooperative zugunsten einer konfrontativen Sicherheitspolitik aufgegeben worden. Von März bis Juni 1999 übernahm die NATO die Führung der europäischen Sicherheitspolitik, und innerhalb dieser "*lead organization*" bestimmten die USA als "*lead nation*" den Kurs, der zunächst auch als präventiv deklariert wurde, bis die militärische

Intervention angesichts der Erfolglosigkeit zu einer repressiven Aktion gegen die politische Führung in Belgrad zu Lasten der Zivilbevölkerung umgemünzt wurde. Auch dieser Kurswechsel blieb 70 Tage und Nächte lang erfolglos, bis die finnisch-russische Vermittlung mit Unterstützung der Regierungen der Staaten der Europäischen Union ein Einlenken der jugoslawischen Regierung zustande brachte. Danach schalteten sich neben der NATO wieder die Vereinten Nationen ein, unter deren Leitung die OSZE eine nachgeordnete Stabilisierungsfunktion erhielt - gerade umgekehrt als es der Entwurf des Rambouillet-Abkommens im Frühjahr 1999 noch vorgesehen hatte.

Dieses Jahrbuch bezieht sich also auf einen Zeitraum, der den gravierendsten Bruch in der kontinuierlichen Entwicklung der europäischen Sicherheitspolitik seit 1990 aufweist. Die OSZE hat an diesem Bruch mitgewirkt, und sie ist auch durch ihn getroffen worden. Einerseits schien sie in dem Balkan-Spiel eine unabhängige Konstante zu sein, andererseits war sie eine abhängige Variable. Die mühevoll entfaltete Politik der Kooperation hat einen solchen Rückschlag erlitten, daß Diplomaten schon von einer Politik der Koexistenz im Rahmen der Verhandlungen über die europäische Sicherheitscharta sprechen. War dieser Rückfall unvermeidlich, war er vermeidbar? Die Meinungen stehen sich gegenüber. Was sind die Folgen? Neben Kriegsverlierern stehen Kriegsgewinnler.

Erkennbar sind ein erneutes Aufkommen von Nationalismus, von polarisierendem Denken und sogar die Renaissance der Idee vom "gerechten Krieg". Die Schwelle zum Einsatz militärischer Gewalt ist niedriger geworden. Der Ruf nach Erhöhung der Rüstungshaushalte ist lauter geworden, aller Orten wird von der "Modernisierung" der Streitkräfte gesprochen. Es wäre nur konsequent, den Verteidigungsministerien wieder ihren alten Namen zurückzugeben. Zweifellos gehört die Koalition der Draufschlager, der Sheriffs, der "Falken" und der Kreuzzügler sowie der übriggebliebenen Reservisten des Kalten Krieges zu den Kriegsgewinnlern. Daneben werden viele Private zu Lasten der Öffentlichkeit profitieren, oder genauer: auf Kosten der Masse der individuellen Steuerzahler, wenn es einerseits um die Wiederbeschaffung der eingesetzten Waffen und Munition und andererseits um den Wiederaufbau der zerstörten Häuser, Brücken, Straßen und Versorgungseinrichtungen gehen wird. Die Verheißungen des sogenannten Balkan-Stabilitätspaktes, der freilich weit über das Kosovo hinaus wirksam werden soll, haben Unternehmer und Investoren in Westeuropa und Übersee schon mobilisiert.

Sichtbar hat auch die "einzige Weltmacht" (Brzezinski) gewonnen, und somit ist auch das "euro-atlantische" Machtverhältnis erneut verschoben worden, und in der Folge ist der gesamteuropäische Anspruch der NATO im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates als Konkurrenz zur OSZE beschädigt. Wenn die Politik der NATO erklärtermaßen durch Drohungen und danach Intervention zuerst präventiv gemeint war, dann ist auch sie hiermit gescheitert.

Und sie scheitert nach Ende der Angriffe und der Rückkehr der Flüchtlinge weiter, weil sie im Gewande der KFOR nicht nur die Fortsetzung der terroristischen Vertreibung von Menschen aus ihrem Lebenszusammenhang und sogar ihre Ermordung - nun der Serben und Roma - nicht verhindern kann, sondern auch noch die Sezession des Kosovo von Jugoslawien durch die Unterstützung der UCK - *nolens volens?* - begünstigt. Eine solche Sezession widerspräche allerdings nicht nur den erklärten gegenwärtigen Zielen europäischer Sicherheitspolitik, sondern auch den wiederholt bekräftigten Prinzipien der europäischen Staatengemeinschaft seit der Schlußakte von Helsinki vor einem Vierteljahrhundert.

So gehören auch zu den Folgen des Kosovo-Krieges desintegrative Tendenzen, die sich jenseits des Kosovo, vor allem in Montenegro und im benachbarten Bosnien und Herzegowina, bemerkbar machen. Gerade hier ging manches an Ansätzen zu der viel beschworenen "Zivilgesellschaft" wieder verloren, was die "internationale Gemeinschaft", darunter auch die OSZE, erst kürzlich mühevoll errichtet hatte. Die Opfer von heute werden die Täter von morgen sein, sagte hellsichtig der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl.

Vor den Lesern liegt mit dem fünften Jahrbuch der Ausweis von fünf Jahren begleitender Forschung über gesamteuropäische Sicherheitspolitik, wie sie die OSZE praktiziert. Das Lustrum darf Anlaß zu einer kleinen Selbstbetrachtung sein. Zunächst soll ein wenig Statistik den Umfang und die Vielseitigkeit der geleisteten Arbeit illustrieren.

Die fünf Bände bieten 3.171 Seiten OSZE-Lesestoff, jeder Band umfaßt rund 600 Seiten, von denen etwa 500 eigens für das Jahrbuch verfaßte Beiträge und 100 Seiten OSZE-Dokumente, darunter immer der Jahresbericht des Generalsekretärs, sind. In den fünf Bänden haben 149 Autorinnen und Autoren geschrieben; 61 kamen aus Deutschland, 88 waren ausländische Autoren, die meisten aus den OSZE-Staaten von Kanada bis Usbekistan, von der Türkei bis Estland. Auch ägyptische und japanische Autoren sind mit Aufsätzen vertreten.

Von den 149 Autoren waren 54 Wissenschaftler und 95 Diplomaten, internationale Beamte und Militärs. Also schrieben insgesamt weniger außenstehende Beobachter und Analytiker als direkt oder indirekt Verantwortliche, Praktiker der Beratung, der Gestaltung und der Ausführung.

Dank dieser Mitwirkung hat das Jahrbuch seinen Anspruch verwirklicht, praxisnah und thematisch gegenwartsbezogen zu sein. Es war immer auch aktuell, ohne auf Jahresereignisse verengt zu sein. Es ist damit im doppelten Sinne "Jahrbuch" geblieben, sowohl als problemorientierte Chronik eines Jahres als auch als ein Periodikum über gegenwartsnahe Fragen, das einmal pro Jahr erscheint.

An der Gliederung des Jahrbuches wurde über das Jahrfünft festgehalten, die sich hauptsächlich aus der Handlungslogik Lage-Instrumente-Organisation und im besonderen aus der Aufgabenstellung der OSZE als präventiver sicherheitspolitischer Institution mit verschiedenen Dimensionen ergeben hat. Der Großteil der Artikel hatte vornehmlich beschreibenden Charakter, aus dem sich oft erst eine erklärende Betrachtung ableitete. Auch tagebuchartige Berichte fanden Aufnahme. In welcher Form der Inhalt sich auch jeweils präsentierte, er sollte zumindest als Quelle auch für wissenschaftliche Zwecke gebraucht werden können. Auch reflektierende Abhandlungen zur historischen, institutionellen und rechtlichen Einschätzung der Sicherheitspolitik im allgemeinen und der OSZE im besonderen finden sich in den Jahrbüchern. Jedoch wurden keine Aufsätze aufgenommen, die sich ausschließlich im begrifflichen Rahmen der Theorie der internationalen Beziehungen bewegten. Dank der finanziellen und politischen Unabhängigkeit des Herausgebers und seiner Kooperationspartner hatte die Redaktion stets ihre Gestaltungsautonomie. Sie fühlte sich darin nicht dadurch eingeschränkt, daß sie immer um ein vertrauensvolles Verhältnis zum Sekretariat der OSZE und den Delegationen der Teilnehmerstaaten mit Erfolg bemüht blieb, was sich u.a. in den Beiträgen des Generalsekretärs bzw. des jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden äußerte.

Die Jahrbücher sind auch in englisch- und russischsprachigen Versionen erschienen, um eine möglichst große Zahl von Interessenten zu erreichen. Dazu gehören nach wie vor die unterschiedlichen Kreise der "OSZE-Gemeinde", einerseits praktizierende, wie Diplomaten und Sicherheitspolitiker, andererseits beobachtende, wie Journalisten, Politologen, Friedensforscher und Studierende.

Somit ist es die Hauptaufgabe des Jahrbuches geblieben, Kenntnisse zu verbreiten, Einsichten zu fördern, Kritik an konfliktgenerierenden Verhältnissen zu üben und Perspektiven für friedensfördernde Politik zu bieten.

Diese Hauptaufgabe fortzuführen, besteht gegenwärtig mehr Grund als je zuvor, seit sich die Entwicklung der OSZE als normatives und operatives Sicherheitsregime nicht als "Selbstläufer" erweist, wie es zwischen dem Gipfel von Helsinki 1992 und dem von Budapest 1994 noch schien, als der Gedanke zur Herausgabe dieses Jahrbuch geboren wurde. Wie eingangs erklärt, hat die OSZE mittlerweile ihren "Karriereknick" erlitten. Mit den Ergebnissen und dem Verlauf des Istanbul Gipfels sowie den Erfolgen der Missionsarbeit ist in den kommenden Monaten die Hoffnung verbunden, daß die OSZE einen neuen Aufschwung wird machen können.