

Die OSZE im Zusammenhang der europäischen Politik

HEINRICH SCHNEIDER

Zum Jahresbeginn 1998 ging der Vorsitz der OSZE von Dänemark an Polen über; Außenminister Niels Helveg Petersen wurde von seinem Kollegen Professor Bronislaw Geremek als „Amtierender Vorsitzender“ abgelöst, und der Ständige Rat steht nun unter dem Vorsitz von Botschafter Adam Kobieracki. Im Jahre 1999 wird Norwegen den Vorsitz übernehmen. Einen Kontinuitätsbruch bedeutete der Vorsitzwechsel auch diesmal nicht. Nach wie vor befindet sich die OSZE in einer Phase des Wachstums – doch die Auffassungen über die Weiterentwicklung der Organisation gehen immer noch erheblich auseinander; das Konsensprinzip läßt klare Neuorientierungen nicht zu. Trotzdem zeichnen sich einige bemerkenswerte Entwicklungen ab.

Zum ersten Mal wird vom Zweijahresrhythmus der Gipfelkonferenzen abgewichen; zwei Jahre nach Lissabon wäre Ende 1998 wieder ein Treffen der Staats- und Regierungschefs angezeigt gewesen; Ende März 1998 beschloß der Ständige Rat jedoch, das nächste Gipfeltreffen erst im Sommer oder Herbst 1999 abzuhalten; im Dezember 1998 wird in Oslo eine Ministerratstagung stattfinden.

Der „Hohe Rat“ tagte weder 1997 noch im ersten Halbjahr 1998 auch nur ein einziges Mal – abgesehen davon, daß er den Rahmen für das jährlich in Prag stattfindende OSZE-Wirtschaftsforum bildet. Die in Wien regelmäßig unter Mitwirkung aller Teilnehmerstaaten tagenden Gremien haben sich vermehrt: Wie bisher liegt der Schwerpunkt der Arbeit beim „Ständigen Rat“, der einmal pro Woche plenar und formell tagt; daneben gibt es in jeder Woche eine ganze Reihe informeller Sitzungen, etwa zur Vor- oder Nachbereitung bestimmter Aktivitäten, zur Entgegennahme und Diskussion von Missionsberichten oder zur Vorbereitung von finanziellen Entscheidungen. Nach wie vor tagt außerdem das „Forum für Sicherheitszusammenarbeit“ einmal wöchentlich plenar, und außerdem finden jeweils mehrere Arbeitsgruppensitzungen pro Woche statt. Überdies hat auch der unter der Verantwortung des Ständigen Rates gebildete „Sicherheitsmodell-Ausschuß“ Arbeitsgruppen gebildet, insbesondere aufgrund der Beauftragung mit der Arbeit an einem „Charta-Dokument“ zur Europäischen Sicherheit.

In den Terminkalendern der Delegationsleiter und -mitglieder nehmen jedoch auch informelle Termine eine wichtige Rolle ein. Nur selten überzeugt irgend ein Vorschlag die Vertreter der Teilnehmerstaaten auf Anhieb. So ist es nötig, sich um Verbündete zu bemühen; wenn sich eine Polarität zwischen Positionen herausstellt, ist es insbesondere die Aufgabe des Vorsitzes, sich um die Annäherung der Standpunkte und um ein konsensfähiges Konzept zu bemühen.

Generell gibt es natürlich relativ konsistente Gruppierungen im Soziogramm: Häufig einigen sich die NATO- oder EU-Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen

Vorschlag; die Delegation der EU-Präsidentschaft gibt immer häufiger Erklärungen nicht nur im Namen der Fünfzehn, sondern auch im Namen der Assoziationspartner der EU ab. Des öfteren kommt es auch zu gemeinsamen Vorlagen des „Weimarer Dreiecks“ (Deutschland, Frankreich, Polen), oder zu Erklärungen, die ein zentralasiatischer Teilnehmerstaat für sich und seine Kollegen abgibt.

Deutlich gefestigt hat sich, in Fortführung eines bereits seit einigen Jahren erkennbaren Trends, die Rolle der Troika. Da der Vorsitz nicht mehr rotiert, sondern aufgrund der Bewerbung bestimmter Teilnehmerstaaten im Konsensweg bestellt wird, bilden die Troika-Mitglieder (also der jeweils amtierende, der vorangehende und der nächstfolgende Vorsitz) ein als kompetent und vertrauenswürdig betrachtetes Team, das aufgrund seiner Autorität auch politische Erklärungen im Namen der OSZE abgibt, ohne daß formelle Gremienberatungen stattfinden müssen; zu solchen Erklärungen gibt es immer wieder Anlässe, etwa in Verbindung mit besorgniserregenden Vorgängen in Konflikt- und Krisenregionen – zuletzt im Kosovo.¹

Die aktive OSZE: Ausgabenwachstum als Zeichen zunehmender Aktivitäten

Das Budget der OSZE hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Es umfaßt insgesamt

- im Jahre 1996 etwa 546 Mio. österreichische Schilling (ATS), davon allein 245 Mio. ATS für die Aktivitäten in Bosnien-Herzegowina;
- die Zahl für 1997 belief sich auf mehr als 656 Mio. ATS, davon fast 249 Mio. ATS für die Aktivitäten in Bosnien-Herzegowina;
- das Budget für 1998 wurde in Höhe von rund 939 Mio. ATS beschlossen; davon sind nahezu 323 Mio. ATS für Bosnien-Herzegowina bestimmt, 268 Mio. ATS für die Mission in Kroatien und mehr als 100 Mio. ATS für die anderen ständigen Missionen.

Das bedeutet eine ganz ungewöhnliche Steigerungsrate; aufschlußreich ist indessen auch die Verwendung der Mittel: Abgesehen von den eben erwähnten Operationen sind die wichtigsten Haushaltsaufwendungen folgenden Einrichtungen und Aktivitäten gewidmet:

- dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (knapp 38 Mio. ATS, insbesondere für die Unterstützung von demokratischen Wahlen und Demokratisierungsbemühungen);
- dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (rund 14,6 Mio. ATS);²
- den Bemühungen um den sogenannten „Minsk-Prozeß“, das heißt um die Konfliktlösung in bezug auf das Gebiet von Nagorno-Karabach und die Beendigung der diesbezüglichen Auseinandersetzungen zwischen Armenien und Aserbaidschan, wofür fast 31 Mio. ATS vorgesehen wurden.

Darüber hinaus sind auch beträchtliche Anteile des Budgets für die in Wien ansässigen Institutionen und ihre Aktivitäten sowie spezifischen operativen Aufgaben zuzuordnen, wie zum Beispiel

- der Unterstützung für die OSZE-Missionen;
- der Finanzierung des Verbindungsbüros für Zentralasien in Taschkent, das vor allem mit Aktivitäten zur Unterstützung des Modernisierungs- und Demokratisierungsprozesses befaßt ist;
- der Arbeit des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltangelegenheiten;
- der Arbeit des Beauftragten für die Medienfreiheit.

Dies sollte verdeutlichen, daß die OSZE mehr und mehr eine Dienstleistungseinrichtung geworden ist, die sich in vielen Ländern und in den meisten Konfliktgebenden Europas aktiv um Krisenbewältigung und Konflikteindämmung bemüht, auf vielfältige Weise, und oft ohne daß die Öffentlichkeit das zur Kenntnis nimmt.

Für die vielen Aktivitäten steht der OSZE nur eine bescheidene Personalausstattung zur Verfügung: Der Stellenplan weist rund ein Dutzend Positionen im direkten Umfeld des Generalsekretärs auf; dazu kommt seit Jahresbeginn 1998 der dem Generalsekretariat zugeordnete neu ernannte Koordinator für wirtschaftliche und Umweltaktivitäten der OSZE mit zwei Mitarbeitern. Acht Planstellen sind dem Verbindungsbüro für Zentralasien in der usbekischen Hauptstadt Taschkent zugeordnet (einschließlich der Spezialisten für Menschenrechte, Demokratisierung, Wirtschafts- und Umweltfragen sowie zweier Chauffeure). Das Konfliktverhütungszentrum hat knapp zwei Dutzend Mitarbeiter – einschließlich der Verbindungsleute zu den „Vor-Ort“-Missionen, der Spezialisten für Logistik, Kommunikation, etc. Der Wiener Verwaltungsapparat einschließlich der für das Konferenzmanagement Zuständigen (von der Personalabteilung und der Haushalts- und Finanzabteilung bis zur Dokumentenverteilung, der Telefonvermittlung und dem Internetmanagement usw.) umfaßt ebenfalls rund zwei Dutzend Personen; dazu kommen rund fünf Planstellen für das Büro in Prag. Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau umfaßt rund 35 Planstellen, einschließlich zahlreicher Experten für Wahlrecht und Wahlbeobachtung, für Menschenrechtsangelegenheiten, den für die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen Zuständigen.

Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten wird von einem Stab von rund zehn Mitarbeitern unterstützt, bestehend überwiegend aus Experten, zum Beispiel für Rechtsfragen. Der seit Jahresanfang 1998 im Amt befindliche OSZE-Beauftragte für die Medienfreiheit hat neben einer Sekretärin einige wenige Experten als Mitarbeiter. In Wien gibt es übrigens noch die „Hochrangige Planungsgruppe“, die vor Jahren im Hinblick auf die für das Gebiet von Nagorno-Karabach vorgesehene Peacekeeping-Operation aufgestellt wurde; sie umfaßt neben einer Verwaltungsangestellten acht von verschiedenen Teilnehmerstaaten abgestellte Offiziere. Auch andere Angehörige von OSZE-Dienststellen werden nicht aus dem Budget der Organisation besoldet, sondern von ihrem jeweiligen Heimatstaat dienstzugeteilt, so zum Beispiel das Team, das das „OSZE-Kommunikationsnetz“ in Den Haag managt.

Vergleicht man diese insgesamt rund 150 in den Dienststellen der OSZE tätigen Personen mit dem Umfang der „Bürokratien“ anderer internationaler Organisationen, dann spricht das für sich. Zugleich sollte aber mitbedacht werden, welchen Umfang die von der OSZE „vor Ort“ durchgeführten Operationen haben: Allein die

Mission in Kroatien umfaßte am Jahresbeginn 1998 bereits 130 aus dem Ausland kommende Mitglieder, eine Erweiterung auf 250 Mitglieder ist im Gang (Mitarbeiter und Hilfskräfte aus Kroatien selbst nicht mitgezählt); neben dem Hauptquartier in Zagreb gibt es vier Regionalzentren und 18 Außenstellen in verschiedenen Teilen des Landes.

Die Bescheidenheit der OSZE steht auch mit ihrer vielberufenen Flexibilität in Zusammenhang: Seit jeher ist es üblich, wenn neue Aufgaben übernommen werden mußten, über die Finanzierung in Verhandlungen einzutreten, was üblicherweise in einem Ausschuß von Finanzexperten der Teilnehmerstaaten geschieht; wenn man sich dort auf ein Budget für ein neues Vorhaben geeinigt hat, wird die Vorlage dem Ständigen Rat zu Entscheidung zugeleitet. Erst im Juli 1997 wurde ein „Contingency Fund“ im Umfang von 30 Mio. ATS errichtet, der die unverzügliche Einleitung von dringenden Operationen ermöglichen soll, wenn der Ständige Rat einen entsprechenden Beschluß gefaßt hat.

Im übrigen hat die OSZE auch schon öfters um freiwillige Sonderbeiträge gebeten – anlässlich der umfangreichen Aufgaben in Verbindung mit den Wahlen in Bosnien-Herzegowina hatte die ehemalige italienische Außenministerin Agnelli die Aufgabe übernommen, in den Hauptstädten mit der Bitte um zusätzliche Finanzierungsbeiträge vorzusprechen – und solche in unterschiedlicher Höhe erhalten, nicht nur von Teilnehmerstaaten, sondern zum Beispiel auch von Japan.

Aktivitäten mit Bezug zu Krisengebieten und Entwicklungsproblemen

In Albanien hatten im Juni und Juli 1997 Parlamentswahlen stattgefunden. Der ehemalige österreichische Bundeskanzler Franz Vranitzky hatte sich als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden erfolgreich darum bemüht, daß alle politischen Kräfte (auch die Partei des Ex-Präsidenten Sali Berisha) sich daran beteiligten. Eine internationale Beobachtergruppe bescheinigte, daß die Wahlen „zureichend und annehmbar“ waren und betonte die Notwendigkeit einer „nationalen Aussöhnung“ als Voraussetzung für internationale Hilfe – um die die albanische Regierung gebeten hatte. Hierüber fanden mehrere internationale Konferenzen statt, in denen die OSZE als „Koordinationsrahmen“ fungierte. Darüber hinaus befaßt sich die „OSZE-Präsenz in Albanien“ mit dem Ausbau des Menschenrechtsschutzes, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie sowie mit der medienpolitischen Lage und der Förderung des Wirkens von gesellschaftlichen Organisationen (NGOs). Ende Oktober beendete Vranitzky seine Tätigkeit; Missionschef der „OSZE-Präsenz in Albanien“ ist Botschafter Daan Everts.

In Belarus (Weißrußland) nahm Anfang 1998 eine „Beratungs- und Beobachtungsgruppe“ der OSZE unter Leitung von Botschafter a. D. Hans-Georg Wieck ihre Tätigkeit auf. Ihre Aufgabe besteht darin, die weißrussischen Staatsorgane und andere Behörden beim Ausbau der Demokratie und bei der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen (Menschenrechte, Demokratie, Medienfreiheit usw.) zu unterstützen und über die diesbezüglichen Entwicklungen zu berichten. Dem gingen mühevollen Verhandlungen mit den Minsker Verantwortlichen voraus, doch da die Ent-

sendung der Gruppe von der Besorgnis über die politische Entwicklung im Lande motiviert war, stimmte die Regierung unter Präsident Lukaschenko der entsprechenden Vereinbarung wohl oder übel zu.

Die OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina steht nach dem Rücktritt von Botschafter Robert Frowick unter der Leitung von Botschafter Robert L. Barry. Sie trägt nach wie vor eine Schlüsselverantwortung für die Weiterführung des Friedensprozesses. Im September 1997 fanden Kommunalwahlen statt; die Mitglieder von rund 140 Gemeinderäten wurden unter Beobachtung von über 2.300 internationalen Beobachtern gewählt. Die Konstituierung und die Arbeitsaufnahme der neuen Selbstverwaltungskörperschaften kam nur unter mehr oder weniger massiver „Nachhilfe“ durch die OSZE zustande. In Srebrenica, wo das Zusammenleben der Volksgruppen nach der seinerzeitigen serbischen Gewaltaktion gegen die „Schutzzone“ besonders schwierig ist, haben Carlos Westendorp (der „High Representative“ der Staatengemeinschaft, also sozusagen der Zivilgouverneur) und OSZE-Missionschef Barry die Gemeindeversammlung suspendiert und einen provisorischen Magistrat eingesetzt, der aus vier Bosniaken und vier Serben besteht und in dem ein OSZE-Vertreter den Vorsitz hat – seine Stimme gibt in Patt-Fällen den Ausschlag.

In der Republika Srpska entwickelte sich eine Verfassungskrise; im November 1997 fand – unter Überwachung durch die OSZE – eine Parlamentswahl statt, die zur Bildung einer neuen, zur Zusammenarbeit mit der Staatengemeinschaft bereiten Regierung führten. Erst in Zukunft wird es möglich sein, auf Grund der Einsicht in heute noch nicht zugängliche Unterlagen und Berichte die Entwicklung zu rekonstruieren und auch die Rolle der OSZE zu würdigen. Im übrigen befaßte sich die Mission unter anderem mit der Überwachung der Menschenrechtslage.

Eine eigene OSZE-Aktivität betrifft die Umsetzung der in Dayton vereinbarten Regelungen zur Rüstungskontrolle und zur militärischen Stabilisierung; die Durchführung der entsprechenden Vereinbarungen wird von der OSZE überwacht und vorangetrieben. Nach dem Ende des Mandates von Botschafter Vigleik Eide liegt die entsprechende Aufgabe in den Händen von General Carlo Jean (Italien); für die Verifizierungskontrolle ist General François Rozek zuständig.

In Kroatien spielt die OSZE seit 1998 eine besonders wichtige Rolle. Schon 1996 hatte eine Langzeitmission in Kroatien ihre Tätigkeit aufgenommen – ihre Hauptaufgabe sollte es sein, den kroatischen Behörden Fachwissen und Hilfestellung bei der Entwicklung des kroatischen Menschenrechtsregimes, bei den Bemühungen um Aussöhnung der Volksgruppen zu leisten und die Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen zu beobachten; Missionschef war bis März 1997 Botschafter J. A. M. Nooij, sodann Botschafter Henrik Amnéus. Eine neue Herausforderung ergab sich insbesondere, als zum 15. Januar 1998 das Mandat der „United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia“ (UNTAES) auslief.³

Auch die „Bundesrepublik Jugoslawien“ (Serbien und Montenegro) gehört sozusagen zu den Sorgenkindern auch der OSZE, vor allem seit der Zuspitzung des Konfliktes im Kosovo. Nach wie vor ist die Mitwirkung Belgrads in der OSZE sus-

pendiert, die Langzeitmissionen in den Krisengebieten (Kosovo, Sandschak, Vojwodina) bleiben ausgesperrt.

Schon vor Jahren wurde, als die Probleme im Kosovo an Virulenz zunahmen, der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten unabhängig von dieser Funktion vom Amtierenden Vorsitzenden als Persönlicher Vertreter mit Klärungs- und Konfliktlösungsbemühungen betraut; Belgrad verweigerte ihm jedoch die Einreiseerlaubnis. Im März 1998 wurde der frühere spanische Regierungschef Felipe González, der schon ab Ende 1996 mit der Krise nach der Annullierung der Kommunalwahlen befaßt worden war, erneut zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für die Bundesrepublik Jugoslawien berufen, doch Belgrad verweigerte ihm ebenfalls die Einreise. Auch dem UNO-Hochkommissar für Menschenrechte wurde die Einreise in den Kosovo verweigert. Hingegen veranstaltete Milošević im Frühjahr 1998 ein Referendum über die Einbeziehung ausländischer Vertreter in die Bemühungen um den „innerserbischen“ Kosovo-Konflikt; daß dazu die OSZE zu einer Abstimmungsbeobachtung eingeladen wurde, mußte unter diesen Umständen fast wie Hohn wirken.

Der UNO-Sicherheitsrat hatte im übrigen die OSZE ersucht, ihm einen Bericht über die Einhaltung der von Serbien zu beachtenden Verpflichtungen vorzulegen. Diese umfaßten unter anderem die Einleitung eines substanziellen Dialoges, den Verzicht auf unverhältnismäßigen Gewalteinsatz, und insbesondere den Abzug der „Sonderpolizei“ sowie die Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal. Der Amtierende Vorsitzende stellte daraufhin gegenüber dem Sicherheitsrat und der Jugoslawien-Kontaktgruppe fest, daß keine der Bedingungen erfüllt wurde.

Im weiteren Verlauf des Frühjahrs kam es zu einer Zuspitzung des Konfliktes, insbesondere durch die Operationen der „Kosovo-Befreiungsarmee“, die sich von Ibrahim Rugovas Politik gewaltlosen Agierens distanzierte und den bewaffneten Kampf gegen die Serben aufnahm. Gegenüber solchen Entwicklungen ist die OSZE ohnmächtig; mittlerweile diskutierte man in den NATO-Organen über einen Einsatz zur Beendigung der Kämpfe – mit oder sogar ohne Mandat des Sicherheitsrates. Da die Forderungen der Konfliktgegner – Zugehörigkeit des Kosovo zu Serbien einerseits, Unabhängigkeit andererseits – miteinander unvereinbar sind, steht die Staatengemeinschaft wieder einmal einem eskalierenden Konflikt relativ unentschlossen gegenüber.

Eine Reihe weiterer OSZE-Missionen und Vor-Ort-Aktivitäten gab es in Estland, in Georgien, in Lettland, in Moldawien, in Tadschikistan, in der Ukraine. Auch das Verbindungsbüro für Zentralasien in Taschkent (Usbekistan) gehört dazu. Auf einer anderen Ebene liegt das schon jahrelang zu verzeichnende Engagement der OSZE in bezug auf den Nagorno-Karabach-Konflikt; der unter den Auspizien der OSZE stattfindende „Minsk-Prozeß“ steht derzeit unter der gleichberechtigten Leitung von Strobe Talbott (USA), Jacques Blot (Frankreich) und Walentin Wadimowitsch Losinskij (Russische Föderation); der Persönliche Vertreter des Amtierenden OSZE-Vorsitzenden für den Minsk-Prozeß ist Botschafter Andrzej Kasprzyk.

Schließlich ist auf die beiden schon seit Jahren bestehenden, mit der menschenrechtlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung im OSZE-Raum

befähtigten Einrichtungen hinzuweisen: auf den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, Max van der Stoep (mit dem Dienstsitz in den Haag), und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte unter der Leitung von Botschafter Gérard Stoudmann (Schweiz) mit dem Sitz in Warschau. Der Hohe Kommissar hat im Zuge vieler Reisen in Hauptstädte von Mitgliedstaaten und in Krisengebiete „stille Diplomatie“ betrieben und zur Entschärfung von Spannungen sowie zur Überwindung mannigfacher Schwierigkeiten beigetragen – was wenig bekannt ist, weil die Nichtbefassung der Öffentlichkeit den Erfolg häufig erst ermöglicht. Das Warschauer Büro hat – wie schon früher – zahlreiche Seminare und Expertenveranstaltungen durchgeführt, um den um die Entwicklung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit bemühten Teilnehmerstaaten hierbei behilflich zu sein; außerdem ist es für die Planung und Durchführung von Wahlbeobachtungen zuständig.

Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle, Sicherheitsdialog

Trotz der erheblichen Ausweitung der Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE ist auch die Arbeit an der Fortbildung des Regimes militärischer Sicherheitsförderung bemerkenswert. Das Forum für Sicherheitskooperation hat 1997 die Arbeit an einer Revision des „Wiener Dokumentes“ über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) systematisch begonnen, wobei auf die inzwischen eingetretenen Entwicklungen der Sicherheitslage Rücksicht genommen werden soll. Beispielsweise geht es darum, die immer wichtiger werdenden multinationalen Friedenssicherungsaktivitäten in das System der Transparenzsicherung – insbesondere auch entsprechend den Wünschen der jeweils nicht aktiv beteiligten Staaten – einzubinden.

Ein westlicher, 1997 präsentierter Vorschlag zur Einbeziehung von militärischen Infrastruktureinrichtungen (Militärflughäfen, Waffen- und Munitionsdepots, Übungsgelände, feste Verteidigungsanlagen, Stabsquartiere usw.) in das System des Informationsaustausches und der Vertrauensförderung hat in manchen Staaten, die aufgrund ihrer besonderen Verteidigungssysteme in hohem Maße von solchen Infrastruktureinrichtungen abhängig sind, Bedenken hervorgerufen. Nach wie vor bemüht sich Rußland, das VSBM-Regime auch auf Seestreitkräfte und ihre Aktivitäten auszuweiten – und wie in den Vorjahren wenden sich vor allem die USA gegen entsprechende Vorschläge.

Der 1994 in Budapest verabschiedete „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“, in dem Bestimmungen über die demokratische Kontrolle bewaffneter Kräfte eine besondere Rolle spielen, hat große Aufmerksamkeit gefunden. Im September 1997 fand eine Konferenz zur Überprüfung und Diskussion seiner Umsetzung statt; eine ähnliche Veranstaltung ist auch für 1999 vorgesehen. Inzwischen ist die Beschlußfassung über einen von den Teilnehmerstaaten jährlich zu beantwortenden Fragebogen über die Implementation der Bestimmungen des Verhaltenskodex auf die Tagesordnung gesetzt worden.⁴

Die militärische Dimension der Zusammenarbeit fand neues Interesse, was insbesondere im Rahmen eines hochrangigen Seminars mit zahlreichen Generalstab-

schefts und anderen Spitzenmilitärs deutlich wurde: Ein tiefgreifender Wandel der Vorstellungen über die Funktion bewaffneter Kräfte bahnt sich an.⁵

Die OSZE und die Sicherheitsarchitektur

Im Anschluß an den Budapester Gipfel im Dezember 1994 hatte sich die OSZE dazu entschlossen, zwei Jahre lang über ein „Sicherheitsmodell“ für das Europa des 21. Jahrhunderts zu diskutieren. Im Dezember 1996 gab es dann lediglich eine Art Zwischenergebnis: Die Arbeit am Sicherheitsmodell „macht Fortschritte und wird tatkräftig fortgesetzt“; man werde darüber hinaus „die Ausarbeitung einer Europäischen Sicherheitscharta in Erwägung ziehen“.⁶ Während schon die Einleitung der Sicherheitsmodell-Diskussion dazu diente, das Drängen Rußlands zur Umwandlung in eine echte, auf völkerrechtlicher Vertragsgrundlage beruhende Regionalorganisation kollektiver Sicherheit (sozusagen eine Euro-UNO) hinzuhalten, war zwei Jahre später die russische Idee, die umbenannte, aber kaum umgestaltete OSZE nun doch wenigstens mit Hilfe einer „Europäischen Sicherheitscharta“ kräftig aufzuwerten, nicht konsensfähig. Die Auseinandersetzung darüber stand natürlich auch im Zeichen der Kontroverse über die NATO-Osterweiterung. Der Tendenz, der NATO sozusagen die sicherheitspolitische Hauptrolle in ganz Europa zu überantworten, wollte man in Moskau entgegenwirken – mit den Vorschlägen, auf der Basis der OSZE eine das atlantische Bündnis sozusagen an den zweiten Platz rückende neuartige Architektur zu errichten.⁷

In der Folgezeit ging die Entwicklung weiter. Der Ministerrat stimmte bei seiner Kopenhagener Tagung im Dezember 1997 „Leitlinien für ein politisch bindendes Charta-Dokument für europäische Sicherheit zu“.⁸ Dabei soll es sich um einen politisch bindenden – also nicht völkerrechtlich verpflichtenden – Text handeln, der dazu dienen soll, „den Integrationsprozeß im gesamten OSZE-Gebiet [zu] ergänzen und [zu] beschleunigen.“ Zahlreiche bekannte OSZE-Prinzipien und -Normen werden bekräftigt, so zum Beispiel das Recht jedes Teilnehmerstaates, seine Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen und auch zu verändern (also auch einer Allianz beizutreten), immer im Respekt vor den Rechten der anderen. Kein Staat, keine Staatengruppe und keine Organisation kann eine höhere Verantwortung beanspruchen als andere, und es ist auch unzulässig, einen Teil der OSZE-Region als eigenen Einflußbereich zu betrachten. Die nichthierarchische Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen soll gestärkt werden. Hierzu wird eine Reihe von Kriterien dafür festgelegt, daß eine Organisation und Institution in diese Zusammenarbeit einbezogen werden kann (Einhaltung der OSZE-Prinzipien, Transparenz, getreue Umsetzung übernommener Rüstungskontrollverpflichtungen, etc.). Ferner werden vorrangig in Frage kommende kooperative Maßnahmen aufgelistet, namentlich regelmäßige Dialogkontakte und konkrete Zusammenarbeit bei der Bewältigung von Krisen. „Mit Nachdruck“ soll geprüft werde, „welche Rolle der OSZE im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen angemessen ist.“

In bezug darauf hat sich inzwischen eine Kontroverse entwickelt: Rußland möchte der OSZE eine „führende Rolle“ bei der Konfliktregelung zuerkennen, auch

im Verhältnis zu anderen europäischen und euro-atlantischen Organisationen und Gruppierungen. Die OSZE soll auch eigene „Peacekeeping Operations“ durchführen können, wozu sie sogar einen eigenen Militärapparat erhalten soll, so daß im Bedarfsfall eine klare Befehlsstruktur gesichert ist. Zugleich soll für die ständige Verfügbarkeit eines Peacekeeping-Kontingentes, das militärisches, polizeiliches und ziviles Personal umfassen soll, vorgesorgt werden. (Man möchte vermeiden, daß sich die NATO abermals konkurrenzlos als „Subunternehmer“ präsentieren kann, sei es der UNO oder der OSZE.). Die USA vertreten eine ganz andere Linie: Die OSZE solle keine eigenen Friedenserhaltungsoperationen in die Wege leiten, hierfür kämen lediglich die Vereinten Nationen, die NATO (wie im Falle von IFOR/SFOR) oder eine „Koalition der Bereitwilligen“ (wie im Falle der von Italien geführten Multinationalen Schutzmacht in Albanien) in Frage; die OSZE solle sich auf zivile Aufgaben beschränken, wozu auch die „politische Unterstützung“ von Friedenserhaltungsoperationen (die aber in anderen Händen liegen sollten) zählen könne.

Auch in bezug auf andere Themenkomplexe hat sich eine vergleichbare Konstellation ergeben: Rußland will einen maximalen Ausbau der OSZE-Strukturen und -Aufgaben, westliche Staaten lehnen das ab. So hat Moskau ein Konzept der institutionellen Weiterentwicklung vorgelegt, das einen Schritt auf dem Weg zur vollentwickelten, völkerrechtlich fundierten Kollektiven Sicherheits- und Integrationsorganisation darstellen soll und sich wie eine Art Grundstatut liest; unter anderem soll der Gipfel als „Rat der Staats- und Regierungschefs“ eine Art Organcharakter erhalten, die Handlungsfähigkeit soll durch Festlegung eines Quorums für Sondersitzungen (im Falle des Ministerrates zwölf Teilnehmerstaaten, im Falle des Ständigen Rates oder des Sicherheitsforums ein Antragsteller) gestärkt werden. Das Konsensprinzip soll bleiben, allerdings wird zusätzlich ein „Ausschuß für Sicherheitspolitik“ vorgeschlagen, der dem Ständigen Rat und dem Amtierenden Vorsitz zuarbeiten und insbesondere Beschlußvorlagen erstellen soll. Im Sekretariat soll auch ein Rechtsberater tätig werden, was auf die weiterhin von Rußland vertretene Vorstellung der Legalisierung der OSZE hindeutet. Die Parlamentarische Versammlung soll dadurch aufgewertet werden, daß ihre Empfehlungen durch den Amtierenden Vorsitzenden auf die Tagesordnung des Ständigen Rates gesetzt werden.

Noch weiter gehen die russischen Ideen zur wirtschaftlichen Dimension, die aufgrund der OSZE-typischen umfassenden Konzeption von Sicherheitspolitik eine wesentliche Komponente auch der Charta-Arbeit sein müsse: Es gelte ein Indikatorensystem zur Frühwarnung vor wirtschaftlichen Krisenentwicklungen einzuführen (in Zusammenarbeit mit der ECE, der OECD, der Internationalen Arbeitsorganisation, dem Weltwährungsfonds und den Banken für Wiederaufbau und Entwicklung), so daß die OSZE zusammen mit anderen Organisationen im Bedarfsfall aktiv werden könne. In bezug auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte müßten Maßnahmen dafür ergriffen werden, daß die Gesetze und Vorschriften eines jeden Teilnehmerstaates die Gleichbehandlung der Bürger aller Teilnehmerstaaten sicherstellen. Jährlich sollten die Teilnehmerstaaten dem OSZE-Wirtschaftsforum über sol-

che Maßnahmen berichten. Zweimal jährlich solle das Sekretariat über den Stand der Wahrung wirtschaftlicher und sozialer Rechte im OSZE-Raum Berichte vorlegen. Demgegenüber sind die Vorstellungen anderer Staaten, insbesondere westlicher, bei weitem bescheidener: Die EU betonte, die OSZE könne keineswegs mit Organisationen wie der OECD oder der ECE konkurrieren, was wirtschaftliche Expertise betrifft; sie könne allenfalls solche Organisationen informieren, wenn sich kritische Situationen anbahnen.

Diese wenigen Beispiele für schwer vereinbare Intentionen zeigen, daß vor einer substanziellen Einigung auf eine „Sicherheitscharta“ oder auf ein vergleichbares Grunddokument noch manche Hürden überwunden werden müssen. Das ist auch im Hinblick darauf bedeutsam, daß das nächste Gipfeltreffen im Hinblick darauf verschoben wurde, daß es eine hinreichend substanzreiche Vorlage zur Verabschiedung präsentiert bekommen soll.

Anmerkungen

- 1 Selbstverständlich wird im Wege informeller Konsultationen und Sondierungen sichergestellt, daß die Troika nicht, weil sie über die herrschende Linie hinausgehende Positionen vertritt, nachträglich desavouiert wird.
- 2 Dem Hohen Kommissar Max van der Stoep gelang es, zusätzliche Finanzmittel für seine Arbeiten von einer in Den Haag errichteten gemeinnützigen Stiftung einzuwerben.
- 3 Vgl. Doyle, Michael W., Jan Müller: Anatomie eines Erfolges: Die UN-Mission in Ostslawonien, in: *Internationale Politik* 6 (1998), S. 34 ff.
- 4 Bemerkenswerterweise haben die zahlreichen und intensiven Berichte und Kommentierungen des starken und dominanten Einflusses des Militärs auf die zivile Politik in der Türkei innerhalb der OSZE kein vergleichbares Pendant gefunden.
- 5 Vgl. Schneider, Heinrich: Das OSZE-Seminar 1998 „Verteidigungspolitik und Militärdoktrinen“, in: Reiter, Erich (Hrsg.): *Österreich und die NATO*, Graz 1998, S. 113 ff.
- 6 Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert (Teil des „Lissabonner Dokumentes“ 1996), Text in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden 1997, S. 453 ff., hier S. 465.
- 7 Vgl. Schneider, Heinrich: Das „Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert“ – Eine unendliche Geschichte?, in: IFSH (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch*, a.a.O., S. 241 ff.
- 8 Zusammenfassung des Vorsitzenden vom 19. Dezember 1996, Abs. 2. Die deutsche Übersetzung klingt so, als habe man sich auf ein Dokument mit der Bezeichnung „Charta“ (oder von der Art einer Charta) geeinigt. Unmißverständlicher ist im Englischen stets von „a Document/Charter“ oder „a Document-Charter“ die Rede – das bringt zum Ausdruck, daß man sich zwar zur Erarbeitung eines Textes entschlossen, aber (noch) nicht auf die Überschrift „Charta“ geeinigt hat.

Weiterführende Literatur

- Bothe, Michael et al.: *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Den Haag 1997.
- Goetschel, Laurent (Hrsg.): *Vom Statisten zum Hauptdarsteller: Die Schweiz und ihre OSZE-Präsidentschaft*, Bern 1997.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden 1997.
- Nyholm, Lars (Hrsg.): *OSCE – A Need for Cooperation: Towards a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century*, Copenhagen 1997.