

Heinz Gärtner

Österreich und die OSZE¹

Österreichs Rolle und die N+N-Gruppe

Schon bei der Vorbereitung der Konferenz in Helsinki gab Österreich entscheidende Hilfestellung. Erst bei der letzten Sitzung des Koordinationsausschusses war es möglich, sich in Zusammenarbeit mit anderen neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten) auf der Basis eines Vorschlages der österreichischen Delegation zu einigen. Während des KSZE-Prozesses engagierte sich Österreich, das zusammen mit den anderen N+N-Staaten (Schweden, Finnland, Schweiz, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, Zypern) die so genannte N+N-Gruppe bildete, vor allem in Fragen der politischen und militärischen Aspekte von Sicherheit und war an der Lösung humanitärer Probleme, der Erleichterung menschlicher Kontakte sowie an der umfassenden freien Verbreitung von Informationen und der Zusammenarbeit auf den Gebieten Kultur und Bildung interessiert.² Insbesondere im militärischen Bereich versuchten die N+N-Staaten zwischen den Blöcken vermittelnd und koordinierend tätig zu werden. Sie entwickelten Initiativen zur Lösung unvorhergesehener Probleme. Es waren gerade auch die neutralen Staaten, die jeweils für den Entwurf der abschließenden Dokumente der Folgetreffen verantwortlich waren. So kam den N+N-Staaten eine besondere Rolle bei der Fortsetzung der Dialogs, der aufgrund des Einmarsches der Sowjetunion in Afghanistan ins Stocken geraten war, beim Folgetreffen in Madrid (1980-1983) zu. Dort wurden schließlich ein drittes Folgetreffen in Wien 1986 und Expertentreffen für Menschenrechte in Ottawa 1985, über menschliche Kontakte 1986 in Bern sowie über friedliche Streitbeilegung in Athen 1984 vereinbart. Auch das abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens wurde von den N+N-Staaten entworfen.

Beim Gipfeltreffen von Paris im Jahre 1990 wurde beschlossen, in Wien ein Konfliktverhütungszentrum (KVZ) einzurichten (Sitz des ebenfalls auf dem Pariser Gipfel geschaffenen Büros für freie Wahlen wurde Warschau). Das KVZ sollte den Ministerrat (seinerzeit Rat der KSZE) beim Abbau der Gefahr von Konflikten unterstützen. Seine primäre Aufgabe sollte die Hilfestellung bei der Durchführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) sein.³ Schließlich wurde das 1991 eingerichtete Sekretariat 1993 von Prag nach Wien verlegt.

1 Ich bin Kurt Tudyka für seine Kommentare und Vorschläge dankbar.

2 Vgl. Sigrid Pöllinger, *Der KSZE/OSZE Prozess: Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte*, Wien 1998, S. 31, 92, 94.

3 Dazu gehörte u.a. der Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten. Dieser Mechanismus wurde im Juni 1991 während der Jugoslawienkrise von Österreich und Italien ausgelöst. Die von Jugoslawien wie

Neue Instrumente

Das OSZE-Dokument von Istanbul⁴ identifiziert folgende neue Sicherheitsrisiken: internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel. Außerdem stellt die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen eine Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit dar. Die OSZE betont ihre Entschlossenheit, Schutzmaßnahmen gegen diese neuen Risiken und Herausforderungen zu verstärken. Grundlage dieses Schutzes sind starke demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit. Sicherheit soll also vorwiegend mit nichtmilitärischen Mitteln hergestellt werden.

Österreich leitet die Tätigkeit seines Vorsitzes im Jahr 2000 aus den Dokumenten von Istanbul ab. In Istanbul haben sich die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten auf folgende Maßnahmen geeinigt:

- a) Durch die Verabschiedung der Plattform für kooperative Sicherheit soll zunächst die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen gestärkt werden, da ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation den neuen Risiken und Herausforderungen nicht gewachsen ist. Die noch engere Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen soll darüber hinaus bewirken, dass die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft besser genutzt werden können.
- b) Die Rolle der OSZE in der Friedenserhaltung soll ausgebaut und damit der umfassende Sicherheitsbegriff der Organisation deutlicher gemacht werden. Die wirksamsten Beiträge zur regionalen Sicherheit leistete die OSZE in Bereichen wie Feldoperationen, Normalisierung der Lage nach Konflikten, Demokratisierung, Überwachung der Menschenrechte und Wahlbeobachtung. Die Staats- und Regierungschefs haben beschlossen, Möglichkeiten einer potentiell größeren und umfassenderen Rolle für die OSZE bei der Friedenserhaltung zu prüfen. Die OSZE kann im Einzelfall und im Konsens beschließen, eine Rolle bei der Friedenserhaltung zu übernehmen, und zwar auch eine führende Rolle, wenn sie nach Einschätzung der Teilnehmerstaaten die jeweils wirksamste und geeignetste Organisation ist.
- c) Um die OSZE in die Lage zu versetzen, Ersuchen um Hilfe und um Entsendung umfangreicher ziviler Feldoperationen rasch nachzukommen und ziviles und polizeiliches Expertenwissen für die wirksame Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie für die Normalisierung der

vorgesehen innerhalb von 48 Stunden gegebene Antwort enthielt kaum neue Informationen. Österreich verlangte daraufhin die Einberufung des Konsultativausschusses des KVZ, was aber keinen Einfluss auf den weiteren Verlauf des Konfliktes hatte.

4 Vgl. zu den folgenden Ausführungen: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476.

Lage nach Konflikten rasch zum Einsatz zu bringen, sollen "Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation" (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, REACT) eingerichtet werden, auf die die OSZE jederzeit zurückgreifen kann. REACT geht auf eine Idee aus den Vereinigten Staaten zurück, die die OSZE seit Mitte der neunziger Jahre als zur NATO komplementäre zivile Organisation betrachten.

- d) Die Fähigkeit zur Wahrnehmung von Aufgaben im polizeilichen Bereich soll verstärkt werden, um mitzuhelfen, die Vorherrschaft des Rechts zu bewahren. Die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich (Polizeiüberwachung, Polizeischulung) als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten soll gestärkt werden.
- e) Wenn die OSZE effizient im Rahmen ihrer Bemühungen um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten tätig werden soll, ist eine möglichst rasche Entsendung von Feldoperationen wichtig; sie verlangt eine gründliche Vorbereitung und Planung. Um diese zu erleichtern, soll eine Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab, der fachlich alle Arten von OSZE-Einsätzen abdeckt und bei Bedarf rasch aufgestockt werden kann, im Konfliktverhütungszentrum im Sekretariat in Wien eingerichtet werden. Die Einsatzzentrale wird Feldoperationen planen und entsenden, darunter auch Operationen unter Einsatz von REACT-Ressourcen. Sie wird gemäß der Plattform für kooperative Sicherheit nach Bedarf Verbindung mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen halten.
- f) Der Konsultationsprozess innerhalb der OSZE soll durch die Schaffung eines Vorbereitungsausschusses unter der Leitung des Ständigen Rates der OSZE gestärkt werden. Der Ständige Rat soll sich als reguläres Gremium für politische Konsultation und Beschlussfassung mit der gesamten Bandbreite von Grundsatzfragen und mit dem täglichen Arbeitsablauf der Organisation befassen. Der Vorbereitungsausschuss soll dabei als Hilfestellung für seine Beratungen und die Beschlussfassung sowie zur Stärkung des politischen Konsultationsprozesses und der Transparenz innerhalb der Organisation dienen. Dieser allen Teilnehmerstaaten offenstehende Ausschuss soll in der Regel informell zusammentreten und vom Rat oder Ratsvorsitzenden mit Erörterungen und der Berichterstattung an den Rat betraut werden.

Skala des Krisenmanagements

Krisenmanagement und Konfliktverhütung haben für den österreichischen Vorsitz Priorität. Welche Möglichkeiten hat die OSZE? Entsprechend der folgenden Skala könnte sie sich auf den Stufen 1-6 bewegen. Dies sind eher die Bereiche der "*soft security*". Wenn der Einsatz militärischer Zwangsmaßnah-

men (7-9) notwendig wird, müssten andere Organisationen (in Kooperation mit der OSZE) aktiv werden.

1. *Frühwarnung (early warning)* soll die relevanten Institutionen mit Informationen über die gefährliche Eskalation eines Konflikts versorgen - früh genug, um rechtzeitig und effektiv reagieren zu können.⁵
2. *Konfliktverhütung/-lösung (conflict prevention/resolution)* umfasst alle Mittel zu Lösung von Konflikten oder zumindest zur Verhinderung der Eskalation von Gewalt, die die Anwendung von Gewalt ausschließen, wie präventive Diplomatie und Vermittlung.
3. *Friedenskonsolidierung (peace-building)* soll die Bedingungen schaffen, die die Anwendung von Gewalt unnötig machen oder verhindern. Solche Maßnahmen können sowohl zur Verhinderung eines gewaltsamen Konfliktes als auch nach dessen Beendigung eingesetzt werden.
4. *Klassische Friedenserhaltung (peacekeeping)* wie die Stationierung von leichtbewaffneten Einheiten als unabhängige Beobachter in einer Konfliktzone dient nicht der Konfliktlösung, sondern soll Spannungen abbauen helfen oder einen Konflikt einfrieren. *Peacekeeping* ist zwar nicht ausdrücklich in der Charta der VN vorgesehen, erfolgt aber grundsätzlich auf der Basis von Kapitel VI, da keine Zwangsmaßnahmen enthalten sind. Die Zustimmung der Konfliktparteien ist Voraussetzung.
5. *Vorbeugende Stationierung (preventive deployment)* bedeutet die Stationierung von Truppen vor Konfliktausbruch (wie in Mazedonien).
6. *Erweiterte Friedenserhaltung (extended peacekeeping)* schließt auch neue Verantwortlichkeiten der *Peacekeeper* wie das Einsammeln von Waffen, die Rückführung von Flüchtlingen, Wahlbeobachtung, Ausbildung von Polizei und temporäre administrative Aufgaben mit ein.
7. *Robuste oder strategische Friedenserhaltung (robust/strategic peacekeeping)* sollte die Grenze zwischen *peacekeeping* und *peace enforcement* verwischen. *Peacekeeping*-Truppen sollten beide Aufgaben, also auch die Anwendung von Waffengewalt, übernehmen. Die gescheiterte Operation in Somalia und die Begrenzungen von UNPROFOR in Bosnien haben gezeigt, dass dieser Versuch fehlgeschlagen ist.
8. Die *Umsetzung eines Friedensübereinkommens (peace implementation)* dient dem Friedensaufbau (*peace-building*) nach einem Konflikt. Sie umfasst alle Maßnahmen der Sicherheitsassistenz (einschließlich militärischer Zwangsmaßnahmen). Im Hinblick auf militärische Sicherheit gibt es drei Hauptgruppen: Entmilitarisierung, Militärreform, Rüstungskontrolle und regionale Stabilität. Alle drei Gruppen sollen zur Vertrauensbildung und zur vermehrten Transparenz beitragen. Die Umsetzung

5 Diese Definition lehnt sich an die des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, an, die er in mehreren Reden verwendet, hier am 24. Mai 1993.

des Dayton-Friedensabkommens in Bosnien kann als *peace implementation* bezeichnet werden.

9. *Friedenserzwingung (peace enforcement)* bedeutet die Anwendung von Gewalt gegen eine Konfliktpartei auf der Basis eines klaren Mandates. Sie erfolgt in der Regel nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen. Die Unparteilichkeit (*impartiality*) sollte trotzdem gewahrt bleiben. Die USA und die NATO betonten während der Krise im Kosovo im Juni 1998, dass ein militärisches Eingreifen auch ohne Beschluss des Sicherheitsrates möglich sei, falls Russland nicht zustimme.
10. *Kollektive Verteidigung (collective defence)*: Die Mitgliedstaaten eines Bündnisses verpflichten sich, individuell und gemeinsam unter Einschluss militärischer Mittel einem Mitglied (oder mehreren Mitgliedern) gegen eine Bedrohung oder einen Angriff von außerhalb des Bündnisses zu Hilfe zu kommen (Beistandsverpflichtung). Im Kriegsfall gibt es klar definierte Feinde.

Die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Die EU hat die ökonomischen Ressourcen, die politische Macht und darüber hinaus ein breites Repertoire an Maßnahmen präventiver Diplomatie, um Demokratie, die Einhaltung der Menschenrechte und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Sie hat das Potential, eine der führenden Kräfte bei der Konfliktverhütung in Europa zu werden. Der Einrichtung einer EU-Strategieplanungs- und Frühwarninheit kommt hier eine richtungsweisende Bedeutung zu. Die Europäische Union (EU) dringt seit dem Vertrag von Amsterdam in alle Bereiche des Krisenmanagements vor. Im Vertrag von Amsterdam vom Juni 1997 ist vorgesehen, dass die EU die WEU in Anspruch nehmen kann, um Aktionen der EU bei der Erfüllung humanitärer Aufgaben, bei Rettungseinsätzen, friedenserhaltenden Aufgaben sowie bei Kampfeinsätzen zur Krisenbewältigung (*Petersberger Aufgaben*) auszuarbeiten und durchzuführen. Der Europäische Rat betonte in Köln im Juni 1999,⁶ dass er bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik die Möglichkeit haben soll, Beschlüsse über die gesamte Palette der Aufgaben der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung zu fassen. In Helsinki (10.-11. Dezember 1999) beschloss der Rat als Reaktion auf internationale Krisen EU-geführte Operationen durchzuführen.⁷ Bis spätestens zum Jahr 2003 müssen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte im Umfang eines Korps (ca. 15 Brigaden, 50-60.000 Soldaten), welche für

6 Vgl. Declaration of the European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, 3. Juni 1999.

7 Vgl. The Finnish Presidency, Presidency Report to the Helsinki European Council, Strengthening of the Common European Policy on Security and Defence: Crisis Management, Helsinki, 11.-12. Dezember 1999.

mindestens ein Jahr im Einsatz gehalten werden können, bereitzustellen (inklusive der Kräfte zur Ablösung könnte die Gesamtstärke daher ca. 200.000 Mann betragen). Ein ständiger Ausschuss für politische und Sicherheitsfragen (APS) in Brüssel auf der Ebene nationaler hoher Beamter bzw. Botschafter wird sich mit allen Aspekten der GASP befassen und die politische Kontrolle sowie die strategische Leitung der Operationen wahrnehmen. Ein Militärausschuss wird sich aus den Stabschefs, die von ihren militärischen Delegierten vertreten werden, zusammensetzen. Er wird den APS militärisch beraten und militärische Leitvorgaben für den Militärstab festlegen. Der Militärstab wird sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf die Ausführung der *Petersberger Aufgaben* befassen.

Der gleichfalls in Helsinki verabschiedete Bericht enthält einen Aktionsplan, der u.a. Synergie und Reaktionsfähigkeit beim Einsatz des vorhandenen EU-Instrumentariums verbessern soll. Es wurde ein Koordinierungsmechanismus für nichtmilitärische Krisenbewältigung geschaffen.⁸ Unter der portugiesischen Präsidentschaft wurde die Errichtung eines Ausschusses für nichtmilitärisches Krisenmanagement parallel zum Ausschuss für militärisches Krisenmanagement begonnen; sie soll bis Ende des Jahres 2000 abgeschlossen sein. Konkrete Ziele der kollektiven nichtmilitärischen Reaktion der EU-Mitgliedstaaten auf internationale Krisen sollen bestimmt werden (der EU-Gipfel in Feira im Juni 2000 legte fest, dass EU-Mitglieder bis zum Jahr 2003 5.000 nichtmilitärische Polizisten für eine internationale Mission bereitstellen können sollen. Innerhalb von 30 Tagen sollen 1.000 Polizisten in einem Krisengebiet stationiert werden können. Kombinierte Such- und Rettungsdienste sollen mit bis zu 200 Kräften innerhalb von 24 Stunden einsatzfähig sein).

In den Erklärungen von Köln, Helsinki und Feira wurde klargestellt, dass es bei der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht um kollektive Verteidigung geht. Die NATO wird die Grundlage der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder bleiben.⁹ Was Helsinki hingegen erreicht hat, ist die Inangasetzung eines Prozesses, der es ermöglicht, die volle Bandbreite von Aufgaben zur Konfliktprävention und zum Krisenmanagement zu übernehmen.

Der Aktionsplan sieht darüber hinaus vor, neben den autonomen Aktionen der EU auch deren Beiträge zur Arbeit anderer Organisationen wie beispielsweise der Vereinten Nationen und der OSZE sowie ihre Aktivitäten in diesem Rahmen zu verstärken und zu fördern, wenn eine dieser Organisationen in einer bestimmten Krise federführend ist.

Die EU will also alle Bereiche der Skala abdecken und seit Helsinki auch die Bereiche (1-3), was eine Überschneidung mit den Aufgaben der OSZE (ins-

8 Die Prüfung der Frage eines Ausschusses für nichtmilitärische Krisenbewältigung wurde laut Schlussfolgerungen der portugiesischen Präsidentschaft übertragen.

9 Javier Solana, High Representative of the EU for Common Foreign and Security Policy, *The Development of a Common European Security and Defence Policy - The Integration Project of the Next Decade*, Berlin, 17. Dezember 1999.

besondere b, c, d) bedeuten könnte. Die Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation der OSZE und der Ausschuss für nichtmilitärisches Krisenmanagement der EU stellen sich ähnliche Aufgaben und verfolgen ähnliche Ziele. Beide Organisationen aber betonen, dass sie miteinander kooperieren wollen, was in den Bereichen 1-6 erst noch in Angriff genommen werden muss.

Gerade was die Einsatzfähigkeit von zivilen Polizeikräften betrifft, dürfte es bei der Umsetzung erhebliche Probleme geben. Die Vereinten Nationen und die NATO kündigten beispielsweise an, dass nach dem Ende des Bombardements 4.700 zivile Polizisten für das Kosovo abgestellt würden. Neun Monate später waren es jedoch erst 2.300. UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*) hat nie mehr als 300 Polizisten gleichzeitig im Einsatz.

Österreich in den Missionen der OSZE

Österreich hat sich von Anfang an mit Personal und finanziellen freiwilligen Beiträgen an den "Feldoperationen" der OSZE beteiligt.

Seit 1992 die erste OSZE-Mission in die Bundesrepublik Jugoslawien (Kosovo, Sandschak und Vojvodina) entsandt wurde, hat dieser Tätigkeitsbereich der Organisation stetig an Bedeutung zugenommen, wie dies die Etablierung der Kosovo-Verifizierungsmission Ende 1998 veranschaulicht, die 1999 durch die OSZE-Mission im Kosovo ersetzt wurde.

Derzeit gibt es mehr als 20 OSZE-Feldoperationen mit insgesamt ca. 3.000 Mitarbeitern (davon etwa 1.300 internationale Missionsmitglieder und 1.700 lokale Angestellte). Die von allen OSZE-Teilnehmerstaaten im Konsens beschlossenen Mandate beauftragen diese, die Situation unter Beobachtung zu halten, die zuständigen Behörden, aber auch Institutionen der Zivilgesellschaft zu unterstützen, den Dialog und die Versöhnung zwischen potentiellen Konfliktparteien (z.B. ethnischen Gruppen) zu fördern und darüber dem Ständigen Rat und dem Amtierenden Vorsitzenden zu berichten. 85 Prozent des OSZE-Budgets werden für Feldoperationen aufgewendet.¹⁰ In der OSZE-Mission im Kosovo sind 1.400 Personen (davon 700 internationale Missionsangehörige) beschäftigt. Vom Gesamtbudget der OSZE für das Jahr 2000 in Höhe von 191.026.600 Euro werden 88.273.200 Euro für diese Mission aufgewendet.¹¹

Dreimal stellte Österreich bisher den Leiter einer OSZE-Feldoperation: Botschafter Herbert Grubmayr war von 1995 bis 1996 Chef der Mission in Estland und 1997 Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien, Botschafter Paul Ullmann war bis 31. Dezember 1999 Leiter des OSZE-Zentrums in Aschga-

10 Vgl. Hans van Santen, *The Istanbul Summit - A moderate success*, in: *Helsinki Monitor* 1/2000, S. 8-10, hier: S. 9.

11 Vgl. Abadjian, Vahram, *OSCE long-term missions: Exit strategy and related problems*, in: *Helsinki Monitor* 1/2000, S. 22-36, hier: S. 33.

bad/Turkmenistan. Österreich ist derzeit an neun Missionen mit mehr als 30 Personen beteiligt. Für die Teilnahme an Missionen hat Österreich 1998 6,45 Millionen Schilling (468.739 Euro) und 1999 9,77 Millionen Schilling (710.013 Euro) ausgegeben.¹²

Der österreichische Vorsitz

Österreich hat im Jahr 2000 den Vorsitz in der OSZE inne. Der Außenminister des Vorsitzlandes ist als Amtierender Vorsitzender Sprachrohr und Gesicht der OSZE und nimmt für diese eine zentrale Steuerungsfunktion wahr. So kommen ihm auch Ernennungsbefugnisse (OSZE-Missionsleiter, Persönliche Vertreter für die verschiedenen Krisen- und Konfliktregionen) zu. In seiner Arbeit wird der Amtierende Vorsitzende vom Generalsekretär der OSZE und dem in Wien ansässigen Sekretariat ebenso wie von seinen persönlichen Vertretern und den OSZE-Missionen in den verschiedenen Konfliktregionen unterstützt. Der Erfolg des Vorsitzes hängt aber auch von der guten Zusammenarbeit mit anderen OSZE-Institutionen wie der Parlamentarischen Versammlung, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, dem Beauftragten für Medienfreiheit und dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten ab.

Österreich hat sich viel vorgenommen:

Der österreichische OSZE-Vorsitz will seinen Schwerpunkt auf Krisen und Konflikte im OSZE-Raum legen. Dabei gilt es, die Kapazitäten der OSZE als Feldorganisation insbesondere in der Konfliktverhütung, aber auch im Krisenmanagement und in der Konfliktnachsorge (*post-conflict rehabilitation*) zu stärken. Ein wichtiger unter österreichischem Vorsitz zu unternehmender Schritt in diese Richtung soll die Umsetzung des beim OSZE-Gipfel in Istanbul beschlossenen REACT-Konzeptes sein. Dabei geht es um die Schaffung ziviler, gut geschulter *Stand-by*-Kontingente (z.B. für Wahlbeobachtung, Demokratisierung, Polizei) in den OSZE-Teilnehmerstaaten, die in Krisensituationen schnell eingesetzt werden können. Im OSZE-Sekretariat in Wien und in den Zentralen der Missionen sind insgesamt etwa 250 Personen beschäftigt. Die Anzahl der Beamten in der OSZE-Abteilung des österreichischen Außenministeriums wurde auf 24 verdoppelt. Das Budget für das Jahr 2000 beträgt 180 Millionen Schilling (13 Millionen Euro).¹³

12 Auskunft Jürgen Strasser, OSZE-Abteilung im Österreichischen Außenministerium.

13 Auskunft Jürgen Strasser, OSZE-Abteilung im Österreichischen Außenministerium.

Österreicher in OSZE- "Feldoperationen"¹⁴
(Stand 8. März 2000)

OSZE - Mission	Datum der Mandatserteilung	Gesamtstärke des internationalen Personals laut Mandat	Anzahl des österreichischen Personals
Spillover-Überwachungsmission in Skopje	6.11.1992	8	-
Mission in Georgien	29.3.1994	19	1
Mission in Estland	3.2.1993	6	-
Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militärangehörige	4.11.1994		-
Mission in Kosovo	1.7.1999	700	16
Mission in Moldau	11.3.1993	8	-
Mission in Lettland	7.10.1993	7	-
Mission in Tadschikistan	1.12.1993	11	1
Projektkoordinator in der Ukraine	1.6.1999	3	-
Unterstützungsgruppe in Tschetschenien	11.4.1995	12	1
Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befasst.	10. 8. 1995 ¹⁵	6 ¹⁶	1
Mission in Bosnien und Herzegowina	8.12.1995	208	7
Mission in Kroatien	18.4.1996	251	2
Präsenz in Albanien	27.3.1997	43	2
Beratungs- und Beobachtungsgruppe in Belarus	18.9.1997	5	-
Zentrum in Almaty	23.7.1998	4	1
Zentrum in Aschgabad	23.7.1998	4	-
Zentrum in Bischkek	23.7.1998	4	-
OSZE-Sekretariat Verbindungsbüro in Zentralasien (Taschkent)	16.3.1995	4	-

14 Vgl. www.osce.presidency.gv.at.

15 Kein Mandat im eigentlichen Sinne, sondern Beauftragung durch den Amtierenden Vorsitzenden.

16 Persönlicher Vertreter und fünf "field assistants".

*Schwerpunkt Südosteuropa*¹⁷

Die OSZE hat mit dem Abschluss des Dayton-Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina (1995) erstmals eine tragende Funktion auf dem Balkan erhalten. Damals wurde sie nicht nur mit der Organisation von Wahlen beauftragt, unter ihrer Schirmherrschaft wurden und werden auch für die gesamte Region wichtige Abkommen im Bereich der Abrüstung und der vertrauensbildenden Maßnahmen ausgehandelt.

Vor der OSZE-Mission im *Kosovo*, der derzeit größten OSZE-Feldpräsenz, liegen große Herausforderungen. Die Lokalwahlen, die voraussichtlich im Herbst 2000 stattfinden werden, könnten die fragile politische Landschaft des Kosovo stabilisieren, bedürfen aber einer gründlichen Vorbereitung. Allerdings ist die Finanzierung der Vorbereitung noch nicht vollständig geklärt. Auch beim Aufbau einer Verwaltung, eines funktionierenden Justizwesens und freier Medien wird die OSZE in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen nach Kräften mithelfen. Ein wichtiges Anliegen des österreichischen Vorsitzes ist es auch, die Multiethnizität des Kosovo zu wahren. Die von der OSZE trainierte Polizei ist momentan die einzige multiethnische Einrichtung in der Region.

Die *Bundesrepublik Jugoslawien* ist seit 1992 von der Teilnahme an der OSZE suspendiert. Eine Aufhebung der Suspendierung und eine neuerliche Anbindung Jugoslawiens an die europäischen Sicherheitsstrukturen hält Österreich für dringend notwendig. Diese wird aber, so betont Österreich, nicht ohne vorherige grundlegende Demokratisierung, einschließlich freier Wahlen in Jugoslawien, möglich sein.

In *Montenegro* wäre eine Mission zur Verhütung eines potentiellen Konfliktes dringlich. Die OSZE hat jedoch derzeit aufgrund der Suspendierung Jugoslawiens keine Möglichkeit, dort eine Mission zu errichten. Es ist allerdings gelungen, ein Sekretariat des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte einzurichten.

In *Kroatien* ist seit den Wahlen eines neuen Präsidenten eine Entspannung der Situation eingetreten. Die OSZE ist mit einer Polizeieinheit vertreten. Das wird auch für die künftigen Aktivitäten der OSZE im Land entscheidend sein (z.B. Rückkehr der Flüchtlinge, was auch die Rückkehr der Flüchtlinge in Bosnien und Herzegowina beschleunigen könnte).

Auch in *Bosnien und Herzegowina* stehen Wahlen an. Deren Organisation und Durchführung wird eine wichtige Aufgabe der OSZE sein: Gemeindevahlen fanden im April 2000 statt, Parlamentswahlen werden im Herbst 2000 abgehalten. Bei den Parlamentswahlen soll erstmals das neue Wahlgesetz angewendet werden. Eine erfolgreiche Umsetzung des Wahlgesetzes wird die weitere demokratische Entwicklung in Bosnien und Herzegowina entscheidend mit beeinflussen. Die OSZE unterstützt den Hohen Repräsen-

17 Zur Beschreibung der Schwerpunkte siehe auch www.osce.presidency.gv.at und www.osce.at

tanten Wolfgang Petritsch in seinem Anliegen, mehr Eigenverantwortung beim Wiederaufbau eines funktionierenden Gemeinwesens an die gewählten Volksvertreter zu übertragen.

Der Kaukasus

Tschetschenien: Über ihre Unterstützungsgruppe in Tschetschenien spielte die OSZE eine wichtige politische und humanitäre Rolle im nördlichen Kaukasus und war die einzige internationale Organisation, die bis knapp vor Ausbruch der neuerlichen Kämpfe in Tschetschenien vertreten war. Seit der vorübergehenden Verlegung der Mission nach Moskau lehnt die Russische Föderation jede Rolle der OSZE in diesem Konflikt ab. Ohne Zweifel bedeutet die Entwicklung in Tschetschenien bisher eine Niederlage für die OSZE. Während des Krieges hat sie ohne Erfolg sowohl auf die Unverhältnismäßigkeit der eingesetzten militärischen Mittel im Kampf gegen Terroristen als auch auf die Tatsache hingewiesen, dass vor allem die Zivilbevölkerung bitter leide. Anfang März stimmte Russland der Entsendung von Menschenrechtsbeobachtern zu, darunter der österreichische Tschetschenienbeauftragte und Leiter der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, Botschafter Alfred Missong. Wegen anhaltender Kämpfe musste der Besuch jedoch verschoben werden. Der österreichische Tschetschenien-Sonderbeauftragte der OSZE konnte jedoch Ende März 2000 zweimal in das Kriegsgebiet reisen. Am 14. und 15. April besuchte die Amtierende Vorsitzende der OSZE, Österreichs Außenministerin Benita Ferrero-Waldner, Tschetschenien. Sie konnte erreichen, dass erneut eine ständige Vertretung der OSZE in Tschetschenien eingerichtet wird, nachdem die OSZE Tschetschenien 1998 verlassen hatte.¹⁸ Eine politische Vermittlerrolle der OSZE in diesem Konflikt wird aber von beiden Seiten weiterhin abgelehnt. Das OSZE-Büro will sich nicht nur auf humanitäre Hilfe beschränken, wie das von Russland gewünscht wird. Das fünf- bis achtköpfige Team soll humanitär unterstützend wirken, Anlaufstelle für die Bevölkerung werden, die Menschenrechte überwachen und beim Wiederaufbau einer Zivilverwaltung helfen.

Georgien: Die Entwicklungen nördlich und südlich des Kaukasus sind eng miteinander verknüpft. Aus diesem Grund haben die OSZE-Teilnehmerstaaten positiv reagiert, als Georgien um die Entsendung einer OSZE-Beobachtungsmission an die 80 Kilometer lange georgisch-tschetschenische Grenze bat. Seit Beginn der OSZE-Mission im Dezember 1999 wurde noch kein Zwischenfall registriert, doch befürchtet Georgien ein Übergreifen des Tschetschenienkonflikts auf sein Territorium. Nach Prüfung der Sicherheitsbedingungen für eine derartige Mission ist unter österreichischem Vorsitz das weitere Vorgehen zu klären. Die (unbewaffnete) Beobachtermission - mit einem österreichischen Kommandanten - wurde von ursprünglich 15 auf 42

18 Das Büro wurde zwar inzwischen angemietet, bislang jedoch nicht besetzt. Offiziell werden dafür Sicherheitsgründe angegeben.

Personen aufgestockt. Für eine lückenlose Überwachung der Grenze wären allerdings mindestens 1.500 Personen notwendig. Die Konflikte in Abchasien und Südossetien sind so genannte eingefrorene Konflikte. Die Rückkehr von Flüchtlingen soll von der OSZE gefördert werden.

Der Friedensprozess in *Berg-Karabach* ist ein Schwerpunkt des österreichischen OSZE-Vorsitzes. Berg-Karabach, eine armenische Enklave in Aserbaidschan, hatte 1988 seine Unabhängigkeit erklärt, deren Folge blutige Kämpfe und die Vertreibung von einer Million Menschen waren. 1994 wurde zwar ein Waffenstillstand ausgehandelt. Die so genannte Minsker Gruppe der OSZE¹⁹ versucht jedoch bereits seit vielen Jahren, eine politische Lösung für diesen Konflikt zu erreichen. Eine Reihe direkter Gespräche zwischen den Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans im Laufe des vergangenen Jahres eröffnet eine neue Friedensperspektive. Auch wenn nach der Ermordung führender armenischer Politiker im Oktober 1999 die politische Stabilisierung des Landes einige Zeit dauern könnte, gibt es positive Signale. Österreich unterstützt die Arbeit der Minsker Gruppe nach Kräften. Sollte ein Friedensabkommen zu Stande kommen, kommt der OSZE eine wichtige Rolle (etwa die erste Peacekeeping-Operation der OSZE oder eine Beobachtermission) bei dessen Umsetzung zu.

Eine Strategie für Zentralasien

Der österreichische Vorsitz bemüht sich auch, die zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan stärker in die Strukturen der OSZE einzubinden. Gearbeitet wird an einer regionalen, aktionsorientierten Strategie, welche den Bedürfnissen dieser fünf Länder gerecht wird und doch die beschränkten finanziellen und personellen Kapazitäten der OSZE berücksichtigt. Ein stärkeres Engagement der OSZE im wirtschaftlichen und ökologischen Bereich, vor allem durch die Unterstützung der Bemühungen anderer internationaler Organisationen, soll den zentralasiatischen Ländern zeigen, dass die OSZE als umfassende Sicherheitsorganisation die Achtung der Menschenrechte nicht isoliert, sondern als Bestandteil eines umfassenden Sicherheitskonzeptes versteht, das sowohl die menschliche und die wirtschaftliche als auch die politisch-militärische Dimension einschließt.

Weitere Schwerpunkte

In *Belarus* finden im Herbst Parlamentswahlen statt. Die OSZE will die Durchführung so gut wie möglich gestalten.

19 Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Deutschland, Finnland, Italien, Norwegen, Österreich, Schweden und die Türkei. Den gemeinsamen Kovorsitz haben die USA, Russland und Frankreich inne.

Der österreichische Vorsitz ist auch durch die Mitwirkung der OSZE an Wahlbeobachtungen in einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten gefordert. Im Jahr 2000 sind insgesamt 18 Wahlen, u.a. im Kosovo, in Kroatien, in der Russischen Föderation und in Tadschikistan, geplant.

Im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE plant der österreichische Vorsitz die Themen "Verhütung von Folter", "Kinder in bewaffneten Konflikten", "Binnenvertriebene" und "Menschenhandel" zu behandeln.

Die neue Regierung

Die Regierungserklärung von ÖVP und FPÖ vom Februar 2000 betont zwar neben der militärischen Krisenbewältigung auch die Notwendigkeit der zivilen Konfliktverhütung und der nichtmilitärischen Aspekte der Krisenbewältigung, stellt jedoch als Kern ihrer sicherheitspolitischen Initiativen etwas anderes in den Mittelpunkt. In Punkt 3 der Erklärung wird festgestellt:

"Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass eine Beistandsgarantie zwischen den EU-Staaten in den EU-Rechtsbestand übernommen und auch für Österreich wirksam wird."

Die Bundesregierung wird demnach einen Großteil ihrer Energien auf Punkt 10 der oben ausgeführten Skala legen. Diese sind jedoch verschwendet, da sich in der EU keine Entwicklung zu kollektiver Verteidigung mit Beistandsgarantien abzeichnet. Die Initiative hat vielmehr innenpolitische Gründe: Sie soll die österreichische Neutralität, die mit kollektiver Verteidigung unvereinbar ist, aushebeln. In diesem Zusammenhang beabsichtigt die Bundesregierung auch mit der NATO in einen "intensivierten Dialog" einzutreten. Auf der Grundlage dieses Dialoges wird die Bundesregierung insbesondere auch prüfen, ob Österreich von den Möglichkeiten des (von der NATO für interessierte PFP-Länder angebotenen) *Membership Action Plan* Gebrauch machen soll, der den Weg für eine spätere Mitgliedschaft in der NATO eröffnet.

Im Kapitel "Sicherheit" wird die OSZE erst in Punkt 8 im Zusammenhang mit einer Gesetzesnovellierung erwähnt. Die Bundesregierung will sicherstellen,

"dass über die bereits bestehenden Möglichkeiten der Teilnahme an UN-Friedensoperationen hinausgehend Österreich sich an allen Friedensoperationen, die von der OSZE oder im Rahmen der GASP unterstützt werden, mit eigenen Beiträgen oder durch Erleichterung der Operationen anderer daran beteiligter Staaten solidarisch mitbeteiligen kann. Ferner wird die Unterstützung von Friedensoperationen anderer internationaler Organisationen, die ohne Beschluss des UN-Sicherheitsrates, aber entsprechend den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen

zur Abwendung einer humanitären Katastrophe oder zur Unterbindung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen durchgeführt werden, ermöglicht."

Die Teilnahme Österreichs an Friedensoperationen im Rahmen der OSZE oder der GASP wird befürwortet, ein Mandat des UN-Sicherheitsrates wird aber im Gegensatz zur Haltung der bisherigen Regierung nicht mehr als erforderlich erachtet.

Im Kapitel "Außen- und Europapolitik" wird in Punkt 6, "Vereinte Nationen und multilaterale Fragen", erklärt:

"Während der österreichischen OSZE-Präsidentschaft wird sich die Bundesregierung bemühen, das Potential dieser bedeutsamen Regionalorganisation für Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Krisenachsorge nachhaltig zu nutzen."

Worauf sich die österreichische Bundesregierung tatsächlich konzentrieren will, wird in dem Kapitel über das "Bundesheer" deutlich:

"Das Bundesheer muss für alle diese Aufgaben, einschließlich der Teilnahme am gesamten Spektrum des europäischen Krisenmanagements (Petersberg-Aufgaben), der Stabilitäts- und europäischen Beistandsaufgaben, vorbereitet werden."

Es sind dies also die Punkte 1-10 der Skala. Für einen Kleinstaat mit einem Verteidigungsbudget von 0,9 des BIP ist dieses Vorhaben uneinlösbar.

Es erhebt sich außerdem die Frage, ob die neue österreichische Bundesregierung nicht die Rechnung ohne den Wirt gemacht hat. Die Annäherungsversuche an die NATO wurden von dieser keinesfalls positiv aufgenommen. Aus NATO-Kreisen kommen Bedenken über die Lage in Österreich. Führende Vertreter der NATO haben zurückhaltend auf den Wunsch der neuen rechtskonservativen Regierungskoalition reagiert, die Neutralität des Landes aufzugeben und der Allianz beizutreten. Der außenpolitische Berater der deutschen Bundesregierung, Michael Steiner, sagte, die NATO beruhe auf demokratischen und humanitären Prinzipien. Die Fremdenfeindlichkeit Jörg Haider's gehöre nicht zu diesen Werten. US-Verteidigungsminister William Cohen meinte zu einem möglichen Beitritt Österreichs zur Allianz, alle NATO-Mitglieder müssten den hohen demokratischen Standards des Bündnisses entsprechen. Der scheidende NATO-Oberkommandierende in Europa, US-General Wesley Clark, hatte im Februar seinen geplanten Österreich-Besuch auf unbestimmte Zeit verschoben.

Außerdem lehnen nach den letzten Meinungsumfragen (Gallup) 73 Prozent der Österreicher den Beitritt zur NATO ab, nur 23 Prozent befürworten ihn.

Wegen der Regierungsbeteiligung der international als extrem rechts eingestuftes Freiheitlichen Partei (FPÖ) beschlossen die 14 EU-Partner, Österreich auf bilateraler Ebene zu boykottieren. Aber die Regierungsbeteiligung hat auch Einfluss auf das Klima auf multilateraler Ebene. Die Antrittsrede der österreichischen Außenministerin Ferrero-Waldner (ÖVP) vor dem Ständigen Rat der OSZE am 10. Februar, in der sie betonte, dass Österreich vorhabe, "den Vorsitz in der Steuerung der Organisation voll wahrzunehmen", wurde vom Boykott Belgiens, Frankreichs und Andorras überschattet. In gewisser Weise ist die Position des österreichischen Vorsitzes geschwächt. Österreich hat vielmehr Schwierigkeiten, sich als moralisches Vorbild (z.B. im Gesetzgebungs- und Minderheitenbereich) zu präsentieren. Vereinzelt hat man Österreich sogar nahe gelegt, den Vorsitz zurückzugeben oder zumindest auf Sparflamme zu halten. Das Treffen der Minsker Gruppe wurde nicht in Wien abgehalten. Die Jubiläumsveranstaltung "25 Jahre Helsinki", die für Juni geplant war, musste abgesagt und durch eine Reihe von Workshops ersetzt werden. Eingeladen wurden Dissidenten aus den ehemaligen Ostblockstaaten und Vertreter von Menschenrechtsorganisationen. Große Namen wie Vaclav Havel, Valéry Giscard d'Estaing oder Helmut Schmidt blieben aus. Der ehemalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher und Außenministerin Ferrero-Waldner eröffneten die Veranstaltung. Das Ministerratstreffen im November 2000 steht noch in Frage.

Die EU operiert als Gruppe innerhalb der OSZE. Es ist für Österreich nicht leicht, die entsprechende Akzeptanz zu erlangen, um die Positionen der EU-Staaten zu koordinieren.

Im Großen und Ganzen verfolgen aber die einzelnen Staaten innerhalb der OSZE auch ihre eigenen Interessen. Es ist möglich, dass einzelne größere europäische Staaten die geschwächte Position Österreichs aus Konkurrenzgründen ausnutzen. So könnte es zwischen dem Vorsitz der OSZE und der Präsidentschaft der EU zu einem Konflikt um die Führungsrolle bei der zu erwartenden Operation in Berg-Karabach kommen.

Es bleibt offen, ob es der österreichischen Delegationsleiterin, Jutta Stefan-Bastl, mit ihrem großen Einsatz gelingt, dem österreichischen Vorsitz in der OSZE dennoch zum Erfolg zu verhelfen.

Ausblick

Die Teilnahme an internationalen Friedenseinsätzen im Rahmen der VN oder der OSZE sollte weiterhin eine der Prioritäten Österreichs sein (Punkte 4, 5, 6 auf der Skala). Schon bisher hat Österreich durch internationale Friedenseinsätze bewiesen, dass es solidarisch handelt. Seit 1960 hat sich Österreich mit etwa 40.000 Personen (Soldaten, Polizei, zivile Experten) an über 30 Auslandseinsätzen beteiligt. Dafür wird jährlich fast eine Milliarde Schilling an Budgetmitteln aufgewendet. Bisher waren es ca. acht Milliarden Schilling.

Derzeit ist Österreich mit mehr als 1.000 Personen in elf verschiedenen Missionen vertreten, was bezogen auf die Bevölkerungszahl ein überproportionaler Beitrag zur internationalen Friedenssicherung ist. Gerade aber bei den für Österreich so erfolgreichen VN-Missionen will die neue Regierung Einsparungen vornehmen. So will Österreich sich von dem VN-Einsatz in Zypern zurückziehen.

Österreich sollte primär auf die Instrumente der *soft security*, wie Peacekeeping und humanitäre Aufgaben, konzentrieren. Österreich ist nicht bedroht und hat keinen Bedarf an starren militärischen mechanisierten Kampfverbänden. Sinnvoll wären flexible Truppenteile wie etwa für Führung und Versorgung, Pionierelemente, Minenräumungseinheiten, Sanitätseinrichtungen, Truppen für Transportaufgaben, Such- und Rettungselemente etc. Im Einzelfall kann die Teilnahme an friedensschaffenden Maßnahmen geprüft werden (Punkte 7 und 8 auf der Skala). Dieses Instrument sollte jedoch sehr zurückhaltend gehandhabt werden. Österreich sollte aktiv an den sogenannten *Petersberger Aufgaben* im Rahmen der EU teilnehmen. Es wäre dann als EU-Mitglied gleichberechtigt an der Planung und Beschlussfassung dieser Aktionen beteiligt.