

*Andrew Cottey*

## Großbritannien und die OSZE<sup>1</sup>

Seit den späten vierziger Jahren dieses Jahrhunderts war das herausragende Kennzeichen der britischen Sicherheitspolitik der Atlantizismus. Großbritannien spielte eine zentrale Rolle beim Aufbau der Nordatlantischen Allianz (NATO) und war bestrebt, mit den Vereinigten Staaten eine "special relationship" aufrechtzuerhalten. Während des Kalten Krieges betrachteten die aufeinanderfolgenden britischen Regierungen die NATO und ein dauerhaftes Engagement der USA in der europäischen Sicherheit als unbedingt notwendiges Gegengewicht zur sowjetischen Macht. Britische Regierungen neigten zur Skepsis gegenüber Vorschlägen, in Fragen der Sicherheit und Verteidigung im westeuropäischen Rahmen enger zusammenzuarbeiten und neue gesamteuropäische Sicherheitsstrukturen zu errichten. Sie befürchteten, daß derartige Entwicklungen die NATO und die Rolle der USA in Europa untergraben könnten. Die britische Unterstützung der NATO und der Politik der Eindämmung wurde jedoch ausgeglichen durch ein pragmatisches Streben nach Entspannung mit der Sowjetunion. In den siebziger Jahren war Großbritannien bereit, die Entwicklung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE - heute OSZE) zu unterstützen - trotz seiner Befürchtungen, die KSZE könnte ein Instrument zur Festschreibung der sowjetischen Hegemonie in Osteuropa werden oder ein sowjetischer Versuch sein, einen Keil in die westliche Allianz zu treiben. Trotz ihrer Skepsis gegenüber der Frage, wieviel Fortschritt im Rahmen der KSZE möglich sein würde, betrachteten die britischen Regierungen sie als ein nützliches Organ für die Thematisierung von Menschenrechtsfragen und die Verhandlung militärischer vertrauensbildender Maßnahmen.<sup>2</sup>

### *Großbritannien und die neue europäische Sicherheitsarchitektur*

Der Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa, das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion verlangten deutlich danach, die britische Sicherheitspolitik und die Rolle der KSZE/OSZE in-

---

1 Der Autor dankt den Mitarbeitern des Foreign and Commonwealth Office und den Mitgliedern der Delegation des Vereinigten Königreichs bei der OSZE für Diskussionen zur britischen OSZE-Politik. Die Ansichten, die in diesem Beitrag zum Ausdruck kommen, sind jedoch die des Autors.

2 Brian White, *Britain, Détente and Changing East-West Relations*, London 1992, S. 120-143.

nerhalb dieses weitergefaßten politischen Rahmens neu zu überdenken. Der Prozeß der deutschen Vereinigung im Jahre 1990 spielte eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der britischen Politik. Die politische Führung in London kam schnell zu dem Schluß, daß eine Fortsetzung der Mitgliedschaft in der NATO und in der Europäischen Gemeinschaft (EG) die besten Mittel waren, um sicherzustellen, daß ein vereintes Deutschland in europäische und transatlantische Sicherheitsstrukturen integriert bliebe. Insbesondere eine reformierte NATO würde für die britische Sicherheit weiterhin von wesentlicher Bedeutung sein:

Die NATO ist die einzige Sicherheitsorganisation, die die militärischen Mittel besitzt, ihre Sicherheitsgarantien zu stützen. Sie gewährleistet die lebensnotwendige Verbindung zwischen Europa und Nordamerika (...) die Allianz bleibt das beste Instrument, um sicherzustellen, daß, würde sich erneut eine strategische Bedrohung des Vereinigten Königreiches ergeben, unsere Interessen wirksam verteidigt werden könnten.<sup>3</sup>

Gleichzeitig spielten auch andere Institutionen - die EU, die Westeuropäische Union (WEU), die Vereinten Nationen (VN) und die OSZE - wichtige Rollen im neuen multi-institutionellen Sicherheitsgefüge Europas. Seit 1990 beruhte die Haltung der britischen Regierungen zur europäischen Sicherheit auf diesen Prinzipien.

Zumindest anfänglich fürchtete die politische Führung Großbritanniens eine Stärkung der KSZE, sollte eine solche die NATO aushöhlen. Anfang 1990 beschrieb die damalige Premierministerin Margaret Thatcher ihre Vorstellung, welche Rolle die KSZE im neuen Europa spielen sollte:

Parallel zur NATO - doch *nicht* als Alternative zu ihr - müssen wir einen Weg finden, Demokratie und Menschenrechte in ganz Europa zu stärken, während wir gleichzeitig die Sowjetunion und Osteuropa vollständig in die Debatte über die Zukunft Europas einbeziehen. (...) Ich glaube *nicht*, daß die KSZE in irgendeiner Hinsicht eine Verteidigungsrolle übernehmen kann. Das muß Aufgabe der NATO und der WEU bleiben. Was sie tun *kann* und *muß*, ist die Stärkung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte. Wenn wir eine Ebene erreichen können, wo sie in ganz Europa geachtet und eingehalten werden, dann wäre das für sich schon ein enormer Beitrag zur Sicherheit Europas.<sup>4</sup>

3 Statement on the Defence Estimates 1994, Cm 2550, London: Her Majesty's Stationery Office, April 1994, S. 9.

4 Rede der Premierministerin vor der Englisch-Deutschen Königswinter-Konferenz,

Auf dieses Ziel hin sollte die KSZE anerkannte Standards für Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft und internationales Verhalten festlegen. Sie solle außerdem die politischen Beratungen unter ihren Mitgliedern ausbauen und Verfahrensweisen für Dringlichkeitstreffen und die Schlichtung in Konfliktfällen einrichten. Diese Vorschläge trugen zur Gestaltung der KSZE-Charta von Paris vom November 1990 bei.

Aus britischer Sicht genießt die OSZE eine Reihe von Vorzügen, die sie für bestimmte Aufgaben prädestiniert. Der zentrale Vorteil der OSZE liegt darin, daß sie "nach wie vor die europäische Sicherheitsstruktur mit der größten Mitgliederzahl" ist, was ihr eine "einmalige Perspektive für die Förderung von Frieden und Stabilität in Europa" verschafft.<sup>5</sup> In diesem Zusammenhang und insbesondere vor dem Hintergrund einer zu erwartenden NATO-Erweiterung ist die OSZE ein Schlüsselorgan für die Integration der Staaten Osteuropas und die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion in europäische Sicherheitsstrukturen, "indem sie jenen Staaten eine Rückversicherung bietet, die nicht oder noch nicht Mitglieder regionaler oder anderer Sicherheitsorganisationen sind".<sup>6</sup> Die Geschichte und der Mitgliederkreis der OSZE machen sie außerdem zum maßgeblichen Rahmen für Vereinbarungen gesamteuropäischer Normen und Standards für das innenpolitische und internationale Verhalten der Staaten und für konventionelle Rüstungskontrollverhandlungen. Der gesamteuropäische Geltungsbereich der OSZE und die vereinbarten Normen verleihen ihr eine Legitimation und Autorität, die anderen Institutionen wie der NATO und der Europäischen Union (EU) fehlen - das ermöglicht es ihr, die internen Angelegenheiten der Staaten zu diskutieren und Aktionen zu legitimieren. Die Legitimation der OSZE macht sie darüber hinaus zum "bevorzugten Instrument bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung".<sup>7</sup> Kurz, für die britische Regierung hat die OSZE "einen besonderen Beitrag zur Errichtung eines erweiterten Europas zu leisten. Sie definiert die Standards und Werte und Verhaltensnormen für eine große Gemeinschaft. Sie verkörpert das gleiche Recht und die gleiche Chance für jedes Mitglied, am Aufbau von Sicherheit teilzuhaben (...) sie ist in einer einmaligen Position, Frieden und Stabilität in Europa zu fördern".<sup>8</sup>

Obgleich Großbritannien die Rolle der OSZE bei der Normsetzung, Rüstungskontrolle sowie bei der Konfliktverhütung und -bewältigung unter-

---

Cambridge, 29. März 1990, in: Arms Control and Disarmament Quarterly Review 17/1990, S. 28-30.

5 Statement on the Defence Estimates 1994, a.a.O. (Anm. 3), S. 17.

6 Stable Forces in a Strong Britain: Statement on the Defence Estimates 1995, Cm 2800, London: Her Majesty's Stationery Office, Mai 1995, S. 23.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

stützte, war es jedoch vorsichtig hinsichtlich dessen, was von der OSZE zu erwarten sei und in welche Richtungen sie sich entwickeln sollte. Zwar halten britische Entscheidungsträger die umfassende Teilnehmerschaft der OSZE für eine ihrer Hauptstärken, stellen aber gleichzeitig fest, daß dies, zusammen mit der weitgehend auf Konsens basierenden Beschlußfassung, unausweichlich die Fähigkeit der OSZE begrenzt, in einer Krisensituation entschlossen zu handeln. Daher betonen britische Politiker, daß die OSZE nicht als Alternative zur NATO gesehen werden kann. Darüber hinaus sind sie der Ansicht, daß Schritte hin zu kollektiver Sicherheit nur die bisherigen Errungenschaften der OSZE untergraben würden, ohne daß die Organisation damit effektiver würde. Ein OSZE-Sicherheitsrat würde die Arbeit des UN-Sicherheitsrates duplizieren, er würde als solcher kein wirksames Handeln garantieren und würde wahrscheinlich von jenen kleinen und mittleren Mächten abgelehnt werden, die in ihm keinen Sitz haben. Allen OSZE-Staaten harte Sicherheitsgarantien zu bieten, wird als unrealistisch betrachtet. Die OSZE, so wird auch argumentiert, sollte keine Aufgaben wie etwa Peacekeeping übernehmen, für die andere Organisationen (wie NATO und WEU) besser geeignet seien. Britische Politiker scheuten sich auch, neue OSZE-Institutionen oder -Strukturen einzuführen, die, wie sie meinen, kostspielig und bürokratisch wären und die Fähigkeit der Organisation zum effektiven Handeln beeinträchtigen könnten. Laut Premierminister John Major braucht die OSZE "keine umfangreiche neue Bürokratie. Das administrative Korps der KSZE muß klein bleiben, und die KSZE sollte keine Aufgaben übernehmen, die andernorts zufriedenstellend gehandhabt werden".<sup>9</sup>

#### *OSZE-Normen und -Standards: "Europas Magna Charta"*

Für die britische Regierung spielt die OSZE eine zentrale Rolle beim Setzen von Normen und Standards für das Verhalten der Staaten Europas, sowohl international als auch innerstaatlich. Die massive britische Unterstützung der Rolle der OSZE bei der europäischen Normsetzung kann bis in die siebziger und achtziger Jahre zurückverfolgt werden. Britische Regierungen akzeptierten zu jener Zeit zwar, daß die KSZE die Unverletzlichkeit bestehender internationaler Grenzen bekräftigen sollte. Insbesondere jedoch drängten sie auf bindende Verpflichtungen zur Einhaltung von Menschenrechten und kritisierten die Sowjetunion und die

---

9 Rede des Premierministers John Major bei der KSZE über "KSZE - An Effective response to Conflict", Helsinki, 10. Juli 1992, in: *Arms Control and Disarmament Quarterly Review* 27/1992, S. 16.

osteuropäischen Länder heftig, wenn sie diesen Verpflichtungen nicht nachkamen.<sup>10</sup>

Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime im Jahre 1989 betrachtete die britische Regierung die Konsolidierung der Demokratie, Achtung der Menschenrechte und die Entwicklung von Marktwirtschaften in Osteuropa als vorrangiges Ziel. Dabei sollte die KSZE eine Schlüsselrolle spielen. Premierministerin Thatcher regte die Verabschiedung einer "Europäische Magna Charta" auf dem bevorstehenden Pariser KSZE-Gipfel an, die die Grundrechte von Individuen, Demokratie und Marktwirtschaft verankern sollte. Darin eingeschlossen sein sollten spezifische Verpflichtungen zu freien Wahlen, zur Rechtsstaatlichkeit, zur Einhaltung der Menschenrechte (einschließlich der freien Meinungsäußerung, des Glaubens und der nationalen Identität), das Recht auf Privatbesitz und die Unverletzlichkeit internationaler Grenzen.<sup>11</sup> Diese Vorstellungen trugen dazu bei, die Verpflichtungen der Charta von Paris zu formulieren sowie die Vereinbarung, das Büro für Freie Wahlen zu schaffen, das später zum Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurde.

In bedeutendem Maße spiegelte der britische Ansatz das Engagement der Regierung (insbesondere das von Premierministerin Thatcher) für individuelle Freiheit und Marktwirtschaft wider. Grundlage für die britische Unterstützung der KSZE-Normen war jedoch auch die Überzeugung, daß gemeinsame politische Werte und demokratische Standards zum europäischen Frieden beitragen würden. Beim Pariser Gipfel vertrat Premierministerin Thatcher den Standpunkt, daß die KSZE "eine große Allianz für Demokratie" werden sollte, "die die beste Garantie für unser aller Sicherheit bieten würde. Demokratien ziehen nicht gegeneinander in den Krieg. Sie haben zuviel Achtung vor Freiheit und Gerechtigkeit, nicht nur in ihrem eigenen Land, sondern ebenso in allen anderen Ländern."<sup>12</sup>

Seit der Unterzeichnung der Charta von Paris ist die britische Regierung weitgehend der Ansicht, daß die grundlegenden Verhaltensnormen in Europa im wesentlichen vereinbart seien. Nun liege die Herausforderung darin, die vollständige Implementierung dieser Normen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang hat Großbritannien die Aktivitäten des BDIMR nach Kräften gefördert. Zwar unterstützte es auch neue Normen (wie etwa den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Si-

---

10 White, a.a.O. (Anm. 2), S. 121-141.

11 Premierministerin Thatcher über "Die Gestaltung einer neuen globalen Gemeinschaft", Colorado, August 1990, in: Arms Control and Disarmament Quarterly Review 19/1990, S. 12-3 und Rede der Premierministerin vor der Englisch-Deutschen Königswinter-Konferenz, a.a.O. (Anm. 4), S. 29.

12 Frau Thatcher beim KSZE-Gipfel in Paris, 19. November 1990, in: Arms Control and Disarmament Quarterly Review 20/1991, S. 16.

cherheit), ist jedoch in der Bewertung der Frage, wieviel sie wirklich zur europäischen Sicherheit beitragen können zurückhaltend; stellen sie doch weitgehend Verfeinerungen bestehender Normen dar - die Schlüsselfrage jedoch ist die Implementierung der OSZE-Normen und nicht ihre weitere Verfeinerung.

### *Rüstungskontrolle: Die zentrale Rolle des KSE-Vertrages*

Großbritannien betrachtet die OSZE als wichtigen Rahmen für Rüstungskontrollverhandlungen. Es trug maßgeblich zu den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in den siebziger Jahren bei, indem es das ursprüngliche Papier zu dem Thema vorlegte.<sup>13</sup> Als der sowjetische Präsident Michail Gorbatschow in den späten achtziger Jahren die einseitigen Reduzierungen der Streitkräfte des Warschauer Paktes verkündete und begann, auf Verhandlungen zum Abbau konventioneller Streitkräfte zu dringen, reagierte Großbritannien jedoch sehr zurückhaltend. Premierministerin Thatcher fürchtete, daß die sowjetischen Vorstöße schlicht ein Versuch waren, die Einigkeit der NATO, das Engagement der USA in Fragen der europäischen Sicherheit und die nukleare Strategie der "flexible response" der NATO zu untergraben.<sup>14</sup> Die britische Regierung vertrat die Ansicht, daß "der Warschauer Pakt es sich leisten kann, einseitige Reduzierungen zu versprechen, weil er überschüssige Waffen hat (...) die Streitkräfte des Westens hingegen werden auf dem niedrigsten Niveau gehalten, das wir für unsere Verteidigung brauchen".<sup>15</sup>

Sobald deutlich wurde, daß die Verhandlungen zu sehr wesentlichen Verringerungen der sowjetischen Streitkräfte führen würden, wurde Großbritannien jedoch zum entschiedenen Befürworter eines Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE). Zu Beginn des Jahres 1990 erkannte die britische Regierung an, daß ein KSE-Vertrag (sobald implementiert) "praktisch die Gefahr eines sowjetischen Überraschungsangriffes auf Westeuropa beseitigen" würde. "Die Sowjetunion hätte nicht mehr die Möglichkeit (und könnte es auch gar nicht, ohne den Vertrag zu brechen) (...) großangelegte Angriffe gegen Westeuropa entlang mehrerer

13 White, a.a.O. (Anm. 2), S. 124.

14 Mark Hoffman, "From Conformity to Confrontation: Arms Control", in: Stuart Croft, *British Security Policy: The Thatcher Years and the End of the Cold War*, London 1991, S. 82-84.

15 Statement on the Defence Estimates 1989, Band 1, Cm 675-I, London: Her Majesty's Stationery Office, Mai 1989, S 1.

Achsen gleichzeitig zu führen." Somit wäre er ein "dramatischer Beitrag" zur Verbesserung der Ost-West-Beziehungen.<sup>16</sup>

Trotz des nachfolgenden Zerfalls der Sowjetunion betrachtet Großbritannien den KSE-Vertrag nach wie vor als wesentlich für die europäische Sicherheit. Aus der britischen Perspektive beschränkt der KSE-Vertrag die Möglichkeiten Rußlands zu großangelegten offensiven militärischen Operationen oder zur Vergrößerung des Umfangs seiner Streitkräfte, bietet signifikante militärische Transparenz und schreibt in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion ein Maß an militärischer Ordnung vor. Daher steht im Mittelpunkt der britischen Rüstungskontrollpolitik innerhalb der OSZE, die "wirksame Implementierung des KSE-Vertrages" sicherzustellen.<sup>17</sup> Die britische Regierung erkennt an, daß die zu erwartende Erweiterung der NATO Änderungen des KSE-Vertrages erfordern wird, argumentiert jedoch, daß es vorrangig sei, sicherzustellen, daß die zentralen Elemente des Vertrages unangetastet bleiben. Zu Beginn des Jahres 1996 hatte sich noch keine klare britische Position herauskristallisiert, wie der KSE-Vertrag genau angepaßt werden sollte, um der NATO-Erweiterung gerecht zu werden.

Ogleich es die zahlreichen zusätzlichen vertrauensbildenden Maßnahmen unterstützt, die seit 1990 vereinbart worden sind, ist Großbritannien weniger enthusiastisch, was den Wert weiterer über den KSE-Vertrag hinausgehender konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen betrifft. Die britische Führung vertritt den Standpunkt, daß es Priorität habe, vorhandene Vereinbarungen zu implementieren, insbesondere den KSE-Vertrag. Zwar unterstützt die britische Führung die Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation und die Möglichkeit subregionaler Verhandlungstische zur Rüstungskontrolle, sie ist jedoch skeptisch, wieviel auf diesem Gebiet erreicht werden kann angesichts der nur begrenzten politischen Unterstützung einer solchen Vereinbarung in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion. Auch hat Großbritannien wenig Interesse an irgendeiner weiteren Vereinbarung zur *Reduzierung* konventioneller Streitkräfte gezeigt. Die britische Regierung führt an, daß die britischen Streitkräfte bereits als Reaktion auf das Ende des Kalten Krieges signifikant verringert worden seien. Weitere Reduzierungen hohlten nur die Fähigkeit Großbritanniens aus, künftig zu Peacekeeping und anderen "Out-of-area"-Operationen beizutragen.

---

16 Statement on the Defence Estimates 1990, Band 1, Cm 1022-I, London: Her Majesty's Stationery Office, April 1990, S. 9-10 und S. 18.

17 Defending Our Future: Statement on the Defence Estimates 1993, Cm 1170, London: Her Majesty's Stationery Office, Juli 1993, S. 56.

### *Konfliktverhütung und -bewältigung*

Die britische Regierung vertritt den Standpunkt, daß der "Bereich der Konfliktverhütung und -bewältigung derjenige ist, in dem die OSZE ihren deutlichsten Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet". Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, das BDIMR und die zahlreichen OSZE-Missionen in Regionen potentieller und aktueller Konflikte werden als einige der "Haupterfolge" der OSZE bis dato betrachtet.<sup>18</sup> Die Kombination der OSZE aus relativer politischer Neutralität, ihrem umfassenden Charakter und ihrem Recht, sich um die inneren Angelegenheiten von Staaten zu kümmern, machen sie zu einem besonders geeigneten Instrument für Bemühungen um Konfliktverhütung und -bewältigung, die eine breitgefächerte Herangehensweise verlangen und eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten beinhalten. Die OSZE verfügt außerdem über das Potential, einen überwölbenden Rahmen zu bieten, indem sie Maßnahmen anderer internationaler Organisationen wie EU und NATO legitimiert.<sup>19</sup>

Seit 1990 hat Großbritannien die Entwicklung der Rolle der OSZE in der Konfliktverhütung und -bewältigung stets aktiv unterstützt. Im Vorlauf des Pariser Gipfels von 1990 schlug Großbritannien vor, daß die OSZE Schlichtungsmechanismen für ethnische Konflikte entwickeln sollte.<sup>20</sup> Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 1992 forderte Premierminister Major, "die KSZE sollte kein unbeteiligter Zuschauer sein, kein händeringender Beobachter der Auseinandersetzungen in Europa. Die KSZE muß die Mittel und den Willen zum Handeln entwickeln, bevor es zu Kriegshandlungen kommt." Er schlug außerdem vor, daß EU-Regierungen innerhalb der KSZE auf Maßnahmen gegen Teilnehmerstaaten drängen sollten, die ihre Verpflichtungen zur Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte und demokratischer Standards verletzen, daß EU-Regierungen wirtschaftliche Unterstützung mit der Einhaltung von KSZE-Verpflichtungen verbinden könnten und daß ein Bedarf an besserer Überwachung der Einhaltung solcher Verpflichtungen bestehe.<sup>21</sup>

Hinsichtlich der künftigen Entwicklungen in diesem Bereich hat die britische Regierung offensichtlich zwei Prioritäten: erstens den Ausbau der operativen Kapazitäten der OSZE zur Unterstützung der Demokratisie-

18 OSCE: A Security Model for the Twenty-First Century, Intervention by Sir N. Bonsor, Minister of State, FCO, beim OSZE-Ministerratstreffen am 7. Dezember 1995, S. 4f.

19 Alyson J. K. Bailes, "European Defence and Security: The Role of NATO, WEU and EU", in: Security Dialogue 1/1996, S. 62.

20 Mr. Hurd bei der "Open Skies"-Konferenz, Ottawa, 12. Februar 1990, in: Arms Control and Disarmament Quarterly Review 17/1990, S. 6-7.

21 Rede des Premierministers John Major vor der KSZE zu "KSZE - An Effective Response to Conflict", S. 14-16.

rung sowie zur Konfliktverhütung und -bewältigung; zweitens die Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere der EU und der NATO, so daß die OSZE ihre Ressourcen nutzen kann. Die Rolle der OSZE bei der Implementierung des Friedensabkommens von Dayton im ehemaligen Jugoslawien - wo sie ein Forum für Rüstungskontrollgespräche anbietet, Wahlen überwachen und Menschenrechte fördern soll, in Zusammenarbeit mit EU und NATO - wird als ein mögliches Modell für die künftige Entwicklung der Organisation betrachtet. Britische Politiker räumen jedoch ein, daß die OSZE auf diesem Gebiet größten Bedarf an einer Erhöhung der Ressourcen zur Unterstützung ihrer Arbeit habe (insbesondere an qualifiziertem Personal).

Bestehende Forderungen nach Ressourcen würden wahrscheinlich die künftige britische Unterstützung der OSZE einschränken. Die Politiker sind der Meinung, daß die EU am ehesten in der Lage sei, weiterreichende finanzielle, materielle und personelle Unterstützung für die Konfliktverhütungs- und -bewältigungsmaßnahmen der OSZE zu leisten.

Die britische Regierung ist außerdem der Ansicht, daß die OSZE eine potentiell wichtige Rolle beim Peacekeeping spielen sollte. Sie könnte beispielsweise der NATO oder der WEU das Mandat für Peacekeeping-Operationen erteilen.<sup>22</sup> Des weiteren könnte die OSZE ein Forum für die Entwicklung von Richtlinien für Peacekeeping-Operationen anderer Organisationen und Staaten sein, insbesondere für russische Maßnahmen in der ehemaligen Sowjetunion.<sup>23</sup> Darüber hinaus könne der OSZE, obwohl ihr "die Ressourcen fehlen, um selbst umfangreiche Peacekeeping-Truppen einzusetzen, die Transparenz erhöhen und Friedensprozesse überwachen ... (Die OSZE) sollte Bestimmungen ausarbeiten, nach denen sie auf Einzelfallbasis kooperative Vorkehrungen verhandeln könnte, um militärische Operationen dritter Parteien in Gebieten mit regionalen Konflikten zu überwachen".<sup>24</sup> Großbritannien zögert allerdings, großangelegte Peacekeeping-Operationen der OSZE zu unterstützen, mit dem Argument, daß NATO und WEU zu deren Durchführung militärisch besser geeignet seien. Was das Ausmaß künftigen Peacekeepings durch die OSZE betrifft, solle es auf eher traditionelle (und implizit relativ kleine) "Blauhelm"-artige Operationen beschränkt bleiben: "Operationen werden unparteiisch sein und mit der Zustimmung der unmittelbar betroffenen Parteien durchgeführt werden, unter der Bedingung eines wirksamen und dauerhaften Waffenstillstands und als Unterstützung eines politischen

---

22 Bailes, a.a.O. (Anm. 19), S. 57; und *Defending our Future*, a.a.O. (Anm. 17), S. 10, Abs. 115.

23 Text einer Rede des Außenministers Douglas Hurd vor dem jährlichen Diplomatenbankett, Durbar Court, Whitehall, London, 15. Juni 1994, in: *Arms Control and Disarmament Quarterly Review* 34/1994, S. 46.

24 *Statement on the Defence Estimates 1994*, a.a.O. (Anm. 3), S. 17.

und diplomatischen Prozesses, um eine dauerhafte Beilegung des Konflikts herbeizuführen. Sie werden jedoch keine Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung beinhalten<sup>25</sup>.

### *Das Sicherheitsmodell*

Großbritannien trat zwar russischen Vorschlägen entgegen, das Sicherheitsmodell solle die Unterordnung der NATO unter die OSZE festschreiben oder Rußland ein Vetorecht bei NATO-Erweiterungen erteilen (in der Furcht, daß jegliche Schritte in diese Richtung die Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der NATO schwächen würden). Es unterstützte jedoch andererseits vergleichsweise aktiv das Konzept an sich. Die britische Regierung betrachtet das Sicherheitsmodell als potentiell nützlichen Weg, den spezifischen Beitrag der OSZE zur europäischen Sicherheit zu definieren, ihre Rolle in der Konfliktverhütung und -bewältigung weiterzuentwickeln, die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen zu verstärken, die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen zu verbessern und dazu beizutragen, Rußlands Befürchtungen wegen der NATO-Erweiterung zu beschwichtigen. Das Ziel des Sicherheitsmodells sollte es nicht sein, "eine *Hierarchie* der Institutionen zu schaffen, sondern effiziente *Zusammenarbeit* zwischen ihnen zu entwickeln". Das sollte durch verstärkte Offenheit und Transparenz erreicht werden, durch Erkundung der Wege, auf denen Organisationen zusammenarbeiten können, und durch engere Kontakte zwischen ihnen.<sup>26</sup>

Großbritannien hat eine politisch bindende "Plattform für kooperative Sicherheit" als Teil des Sicherheitsmodells angeregt. Diese würde umfassen: die Verpflichtung eines jeden Staates, die Sicherheit anderer Staaten nicht nur zu respektieren, sondern auch zu erhöhen; Bestimmungen, welche die Verantwortung aller Sicherheitsorganisationen ebenso wie die aller Staaten festschreiben, OSZE-Prinzipien einzuhalten; Verpflichtungen aller Mitglieder von Organisationen zur Transparenz bei jeglichen Veränderungen in jenen Organisationen, welche die europäische Sicherheit betreffen; und eine prinzipielle Verpflichtung jener Organisationen, für Peacekeeping, humanitäre Hilfe und Konfliktverhütungs-/bewältigungsmissionen innerhalb des OSZE-Gebietes Unterstützung anzubieten.<sup>27</sup> Diese Vorschläge sind teilweise dazu gedacht, Rußland möglichst davon zu überzeugen, daß eine NATO/WEU-Erweiterung die russische Sicherheit

---

25 Defending Our Future, a.a.O. (Anm. 17), S. 17.

26 OSCE: A Security Model for the Twenty-First Century, Intervention by Sir N. Bonson, a.a.O. (Anm. 18), S. 1-2 und S. 5-6.

27 Ebenda, S. 3-4.

nicht beeinträchtigen wird, daß der Erweiterungsprozeß transparent und offen sein und die NATO ihre Stärke nicht dazu nutzen wird, Rußland zu bedrohen.

Die britische Regierung vertritt außerdem den Standpunkt, daß das Sicherheitsmodell zur Klärung "der eigentlichen Rolle von Peacekeeping-Operationen" beitragen könne. In diesem Zusammenhang sollten alle Staaten versichern, daß sie im Falle einer Peacekeeping-Maßnahme im Gebiet der OSZE alle relevanten Bestimmungen der UN-Charta und der OSZE befolgen werden, daß sie auf der Grundlage eines klaren Mandats handeln werden, das auf Konfliktlösung und den frühzeitigen Rückzug der Peacekeeping-Truppen ausgerichtet ist, und daß sie parallele Bemühungen um politische Lösungen unterstützen werden.<sup>28</sup> Diese Vorschläge scheinen zweierlei zum Ziel zu haben. Erstens: das Risiko zu reduzieren, daß künftige Peacekeeping-Operationen zu langwierigen, unbefristeten Streitkräfteeinsätzen werden, die lediglich Waffenstillstände polizeilich überwachen anstatt die Lösung von Konflikten zu erleichtern. Zweitens: Prinzipien für Peacekeeping aufzustellen, die dazu beitragen könnten, die russischen Peacekeeping-Maßnahmen in der ehemaligen Sowjetunion zu gestalten.

Die britische Regierung sieht daher das Sicherheitsmodell als nützliches Mittel an, die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit zu definieren, die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen zu stärken, Prinzipien für Peacekeeping im Gebiet der OSZE zu definieren und zu helfen, russischen Bedenken hinsichtlich der NATO-Erweiterung entgegenzutreten. Aus dieser Perspektive sollte das Sicherheitsmodell ein flexibles, politisch bindendes Abkommen sein, dessen Vorankommen jährlich überprüft werden könnte. Zugleich ist Großbritannien deutlich zurückhaltend hinsichtlich der Frage, wieviel das Sicherheitsmodell wirklich erreichen kann, und mißtrauisch gegenüber Vorschlägen, die der OSZE ein Vetorecht bei NATO-Entscheidungen geben oder versuchen könnten, die OSZE zu einer Organisation kollektiver Sicherheit zu entwickeln.

### *Schlußfolgerungen*

Seit dem Ende des Kalten Krieges unterstützt Großbritannien die Entwicklung eines multi-institutionellen europäischen Sicherheitsgefüges, dessen Kern die NATO bleibt, in dem jedoch auch andere Institutionen einschließlich der OSZE signifikante Rollen spielen. In der Phase unmittelbar nach dem Kalten Krieg war die britische Regierung mißtrau-

---

28 Ebenda, S. 4-5.

isch hinsichtlich einer Stärkung der OSZE. Man befürchtete dadurch eine Schwächung der NATO. Als sich herausstellte, daß die Aussichten gering sind, daß die OSZE die NATO ersetzen könnte, und da die besonderen Stärken der OSZE deutlicher hervorgetreten sind, wurde die britische Haltung gegenüber der OSZE positiver. Die britische Regierung betrachtet die OSZE als zentrales Organ für die Errichtung gesamteuropäischer Normen und Standards, als wichtigsten Rahmen für konventionelle Rüstungskontrollabkommen, als Zentrum für Konfliktverhütungs- und -bewältigungsmaßnahmen und als einen Beitrag zur Beschwichtigung der Sicherheitsbedenken jener Länder (insbesondere Rußlands), die wahrscheinlich in eine erweiterte NATO nicht einbezogen würden. Großbritannien hat jedoch eine ablehnende Haltung Vorschlägen gegenüber, die OSZE zu einer Organisation kollektiver Sicherheit zu machen, die auch über formale Sicherheitsgarantien, einen Sicherheitsrat oder eigene Streitkräfte verfügt. Britische Politiker vertreten den Standpunkt, daß solche Vorstellungen unrealistisch seien, den Charakter der OSZE als eine umfassende, kooperative Sicherheitsorganisation bedrohen und die NATO untergraben würden.

Innerhalb des Vereinigten Königreiches findet kaum ein politischer Diskurs über die europäische Sicherheit oder die OSZE statt. Seit den achtziger Jahren, als sich wegen der Nuklearwaffen tiefe Gräben auftaten, hat sich inzwischen ein relativer Konsens in der Sicherheitspolitik herausgebildet. Trotz ihrer Differenzen bezüglich der Zukunft der EU unterstützen sowohl die derzeitige konservative Regierung als auch ihre Opposition, die Labour Party und die Liberaldemokratische Partei, die Beibehaltung der Rolle der NATO, die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und die allmähliche Stärkung der OSZE. Obwohl einige Wissenschaftler und Friedensbewegungsaktivisten sich für eine zentralere Rolle der OSZE einsetzen und sie als Alternative zur NATO betrachten, hatten solche Vorstellungen wenig Einfluß auf die Haltung der breiten Mehrheit. Eine fundamentale Änderung der britischen Politik hinsichtlich der europäischen Sicherheit im allgemeinen und der OSZE im besonderen scheint daher in naher Zukunft kaum wahrscheinlich.

Die britische Außen- und Sicherheitspolitik wird hin und wieder wegen ihres Mangels an einer langfristigen strategischen Vision kritisiert. Bis zu einem gewissen Maße trifft diese Kritik auf die britische Politik hinsichtlich der europäischen Sicherheit und der OSZE zu. Die britische Regierung wurde vom Auswärtigen Ausschuß des Unterhauses implizit dafür kritisiert, daß sie der OSZE "minimalistisch" gegenübersteht.<sup>29</sup> Die Ar-

---

29 House of Commons Foreign Affairs Committee, Central and Eastern Europe: Problems of the Post-Communist Era, Volume I, First Report, Session 1991-92, London,

gumente gegen eine Umwandlung der OSZE in eine Organisation kollektiver Sicherheit oder eine Alternative zur NATO sind jedoch schwerwiegend. Das Zögern der Großmächte, im Jugoslawien-Konflikt militärisch einzuschreiten, läßt sicherlich darauf schließen, daß Hoffnungen auf gegenseitige Sicherheitsgarantien für alle OSZE-Staaten oder den umfassenden Einsatz von friedenserhaltenden oder -erzwingenden OSZE-Truppen unrealistisch sind. Es besteht ähnlich wenig Grund zu der Annahme, ein OSZE-Sicherheitsrat sei auch nur im mindesten effektiver als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Zugleich besteht das Risiko, daß eine Entwicklung in diese Richtung den umfassenden und kooperativen Charakter der OSZE aushöhlen würde. Die Herausforderung für Großbritannien und die anderen Teilnehmerstaaten der OSZE liegt in der Stärkung und Unterstützung der Implementierung der OSZE-Normen und -Standards, in der Annahme und Weiterentwicklung von Regelungen zur Rüstungskontrolle, die der neuen europäischen Sicherheitslage angemessen sind, und in der Entwicklung der Fähigkeiten der Organisation, eine konstruktive Rolle bei der Konfliktverhütung und -bewältigung zu spielen.