

Dieter S. Lutz

Einführung

Die Aktivitäten der OSZE und die internationale Gemeinschaft

Zur Lage

Am 27. Mai 1997 wurde auf dem Gipfeltreffen in Paris die "Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation" unterzeichnet. Für Außenstehende unerwartet, verweist der Text der Grundakte mehrfach auf die OSZE, spricht ihr - und nicht etwa der NATO - eine Schlüsselrolle in Europa zu und stellt ihre Stärkung in Aussicht:

"Die NATO und Rußland werden zur *Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen. Der OSZE als einziger gesamteuropäischer Sicherheitsorganisation kommt eine *Schlüsselrolle für Frieden und Stabilität in Europa* zu. Im Zuge der *Stärkung der OSZE* werden die NATO und Rußland zusammenarbeiten, um jede Möglichkeit einer Rückkehr zu einem Europa der Spaltung und Konfrontation oder der Isolierung irgendeines Staates auszuschließen."(Hervorheb.-DSL)¹

Wortgeklingel? Diplomatische Übung? Oder werden der Ankündigung diesmal Taten folgen? Wird die OSZE - von der internationalen Gemeinschaft gestärkt - künftig eine, wenn nicht sogar *die* entscheidende Rolle für eine ungeteilte und umfassende Sicherheit in und für Europa spielen?

Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre bleibt Skepsis angebracht. "Natürlich" - so schreibt z.B. Curt Gasteyger vom Genfer Institut universitaire de hautes études internationales im vorliegenden Band - "wird jeder Staat, jede einsichtige Regierung (...) verkünden, daß alle Anspruch auf 'Sicherheit' haben und deswegen 'Sicherheit' ein von allen gleichermaßen

¹ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 450.

geteiltes Gut sei. Was das aber in der täglichen Praxis heißt, ist etwas ganz anderes.² Und der ehemalige Amsterdamer Bürgermeister Ed van Thijn ergänzt aus seinen Kenntnissen als Koordinator für die internationale Beobachtung der Wahlen in Bosnien-Herzegowina: "Die internationale Gemeinschaft gibt es nicht (...) Es ist eine Summe von Ländern, die alle ihre eigene Agenda haben, kurzfristige Agenden (...) Es ist prachtvoll, für die internationale Gemeinschaft zu arbeiten, aber es ist auch ein dörfliches Gehebe. Das Häuflein 'Internationals', das hier beieinandersitzt, unterscheidet sich kaum von einem beliebigen Herrenclub in einer Provinzstadt."³ "Partikularinteressen einzelner Staaten" - so auch Walter Jürgen Schmid und Michael Klepsch vom Auswärtigen Amt - werden "zunehmend vor das gemeinsame Interesse der OSZE-Staatengemeinschaft gestellt."⁴ Letzteres - so hat man den Eindruck - gilt auch und vor allen Dingen für die USA, die - obgleich ein nicht-europäischer Staat - für die Sicherheit Europas nach wie vor unverzichtbar scheinen.⁵ Probleme bei der Etablierung der Schiedsgerichtsbarkeit,⁶ der Fortführung der Rüstungskontrolle,⁷ der Diskussion einer Verrechtlichung⁸ der OSZE und andere mehr, darunter immer wieder auch Aspekte der Bewältigung des Bosnien-Konflikts,⁹ belegen diese Aussage. Folgt man dem vormaligen US-Botschafter Jonathan Dean, so ist das Verhältnis der Vereinigten Staaten zu der OSZE noch immer eine zweitrangige morganatische Beziehung. Entgegen den Deklarationen in der eingangs zitierten Grundakte ist "für die USA die

² Vgl. im vorliegenden Band: Curt Gasteyger, Die OSZE im neuen Umfeld, S. 37f.

³ Vgl. im vorliegenden Band: Ed van Thijn, Stimmungen in Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters, S. 189; vgl. auch S. 176, 191; vgl. ebenda aber auch Rüdiger Hartmann, Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997), S. 285, der mit Blick auf die Rüstungskontrolle von "einem großen Engagement der internationalen Gemeinschaft" spricht.

⁴ Vgl. im vorliegenden Band: Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch, Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur - Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation, S. 317ff.; vgl. ebenda auch Herbert Honsowitz, Die Wiener Überprüfungskonferenz und der Lissabonner Gipfel vom 2. und 3. Dezember 1996, S. 322.

⁵ Vgl. im vorliegenden Band andererseits auch: Tim Guldemann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, S. 142, der "die einheitliche Position der USA, der EU und der einzelnen europäischen Staaten gegenüber dem Konflikt" in Tschetschenien betont.

⁶ Vgl. im vorliegenden Band: Lucius Caflisch/Laurence Cuny, Der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der OSZE: Aktuelle Probleme, S. 382.

⁷ Vgl. im vorliegenden Band: Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch, a.a.O. (Anm.4), S. 321.

⁸ Vgl. im vorliegenden Band: Marcus Wenig, Der völkerrechtliche Status der OSZE - Gegenwärtiger Stand und Perspektiven, S. 399, 400.

⁹ Vgl. im vorliegenden Band: Marie-Janine Calic, Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas, insbes. S. 147, 156; Ed van Thijn, a.a.O. (Anm. 2), S. 160, 162, 170, 172.

bevorzugte Organisation, die Priorität genießt, natürlich die NATO (...) Unausgesprochen aber sehen amerikanische Offizielle die ideale OSZE des 21. Jahrhunderts genauso, wie sie die OSZE von heute sehen: als ein eher unauffälliges, preisgünstiges und alltägliches Instrument zur Organisation der internationalen Zusammenarbeit in Europa (...)"¹⁰

Aktivitäten und Aufgaben der OSZE

Daß die OSZE gleichwohl - und überdies in erstaunlicher Weise erfolgreich - eine Fülle¹¹ von Aktivitäten entfaltet, Aufgaben bewältigt und Missionen durchführt, illustrieren die Beiträge des vorliegenden Bandes in ihrer Gesamtschau. Ihr Schwerpunkt liegt 1997 neben der regionalen Ausrichtung auf Südosteuropa und den Balkan¹² - turnusgemäß - bei den Missionen der OSZE.

Zu den Ländern und Regionen, in denen die OSZE in den vergangenen Monaten Missionen durchgeführt hat, gehören u.a. Estland und Lettland, Georgien, Berg-Karabach, Moldau, Tadschikistan und die Ukraine, Bosnien-Herzegowina und Kroatien sowie Albanien und Tschetschenien.¹³ Zu den sonstigen Tätigkeiten und Aktivitäten der OSZE zählen u.a. die Diskussionen um die europäische Sicherheitsarchitektur,¹⁴ speziell das "Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert",¹⁵ die Durchführung der re-

¹⁰ Vgl. im vorliegenden Band: Jonathan Dean, Die USA und die OSZE: Noch immer eine morganatische Beziehung, S. 40.

¹¹ Dies konstatieren im übrigen auch die USA: "Daß die OSZE in der US-amerikanischen Politik nur eine untergeordnete Rolle spielt, heißt nicht im geringsten, daß diese eine untätige ist. Die USA haben sich noch nachdrücklicher als in den zurückliegenden Jahren denjenigen angeschlossen, die die OSZE konsequent mit immer weiteren Funktionen und Aufgaben - wie derzeit in Bosnien und jüngst in Albanien - überhäufen." - Jonathan Dean, ebenda, S. 41.

¹² Vgl. im vorliegenden Band: Faruk Sen/Çigdem Akkaya/Hayrettin Aydin, Die Türkei und die OSZE, S. 55ff.; Kostas Ifantis, Europäische Sicherheit und die OSZE - Eine griechische Sichtweise, S. 65ff.; Alice Ackermann, Die Republik Mazedonien und die OSZE, S. 73ff.; Predrag Simic, Die OSZE und die Bundesrepublik Jugoslawien, S. 81ff.; Anda Filip/Marin Stanescu, Rumänien und die OSZE, S. 93ff.; Emil Mintschev, Bulgarien und die OSZE, S. 103ff.

¹³ Vgl. im vorliegenden Band: Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum S. 111ff.; Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, S. 119ff.; Tim Guldemann, a.a.O. (Anm. 5), S. 113ff.; Marie-Janine Calic, a.a.O. (Anm. 9), S. 143ff.; Ed van Thijn, a.a.O. (Anm. 3), S. 157ff.; Joachim Eicher, Die OSZE-Mission in Kroatien, S. 193ff.; Norbert Mappes-Niediek, Albanien und der Einsatz der OSZE 1997, S. 201ff.

¹⁴ Vgl. im vorliegenden Band: Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch, a.a.O. (Anm. 4), S. 359ff.

¹⁵ Vgl. im vorliegenden Band: Heinrich Schneider, Das Europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert - Eine unendliche Geschichte?, S. 241ff.; Shannon Kile/Adam Daniel Rotfeld, Eine künftige Sicherheitsagenda für Europa: Die Arbeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe des SIPRI, S. 265ff.

gionalen Rüstungskontrolle nach dem Daytoner Abkommen¹⁶ sowie die Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags,¹⁷ ferner die Ausarbeitung von Mandaten für einen Medien-Beauftragten¹⁸ sowie eines Koordinators für wirtschaftliche Angelegenheiten (inkl. der Arbeiten an einer OSZE-Wirtschaftscharta)¹⁹ und vieles mehr, darunter - nicht zu vergessen - die segensreiche Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten²⁰ oder auch des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte.²¹

Kritik an der OSZE

Auch eine positive Leistungsbilanz, wie sie in der Gesamtschau der Beiträge des vorliegenden Bandes abermals zum Ausdruck kommt, darf nicht dazu führen, die Augen vor berechtigten Kritikpunkten an der OSZE zu verschließen. Wie im vorangegangenen Jahr auch läßt sich im Gegenteil in den nachfolgenden Ausführungen eine ganze Reihe durchaus kritischer Überlegungen finden - zum Teil sind sie neu, zum Teil wiederholen sie Elemente der bereits im OSZE-Jahrbuch 1996 wiedergegebenen Kritik-liste.²²

Zu den Kritikpunkten der Autorinnen und Autoren des vorliegenden Bandes gehören u.a.:

- die fehlende oder unzulängliche Kooperation der OSZE mit großen Nichtregierungsorganisationen wie der Rotkreuz-Bewegung²³ oder den Gewerkschaften;²⁴

¹⁶ Vgl. im vorliegenden Band: Rüdiger Hartmann, a.a.O (Anm. 3), S. 285ff.

¹⁷ Vgl. im vorliegenden Band: Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen - Die Anpassung des KSE-Vertrags, S. 295ff.

¹⁸ Vgl. im vorliegenden Band: Freimut Duve, Die OSZE ist Geschichte und hat eine Geschichte, S. 233ff.

¹⁹ Vgl. im vorliegenden Band: Rita Süßmuth, Sicherheit durch Zusammenarbeit, S. 327ff.

²⁰ Vgl. jüngst der Hohe Kommissar selbst: Max van der Stoep, Demokratie und Menschenrechte. Zur Arbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, in: Susanne Bund/Anna Kreikemeyer (Hrsg.), Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg 1997, S. 23ff.

²¹ Vgl. im vorliegenden Band: Audrey F. Glover, Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 1994-1997, S. 349ff.

²² Vgl. Dieter S. Lutz, Einführung, Die OSZE - Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur, Basis des Sicherheitsraumes Europa, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 17-41, insbes. S. 35-39.

²³ Vgl. im vorliegenden Band: Knut Ipsen, Die OSZE und die Rotkreuz-Bewegung, S. 427ff.

²⁴ Vgl. im vorliegenden Band: Tom Ety/Kurt P. Tudyka, Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE?, S. 337ff.

- die nach wie vor bestehende Konkurrenz und Rivalität im sog. Netzwerk der ineinandergreifenden und sich vorgeblich gegenseitig stärkenden Sicherheitsinstitutionen in und für Europa;²⁵
- die fortwährende Einseitigkeit der Ausrichtung auf Konflikte nur in mittelost- und osteuropäischen Ländern, nicht aber auch in Westeuropa;²⁶
- die immer noch eingeschränkte finanzielle Absicherung der OSZE und ihrer Aktivitäten;²⁷
- die ausstehende Stärkung der Kompetenzen des Generalsekretärs²⁸ und die Verbesserung der Integration des BDIMR;²⁹
- die Ambivalenz des völkerrechtlichen Status der Organisation³⁰ und die geringe Attraktivität der OSZE-(Schieds-)Gerichtsbarkeit.³¹

Wie groß das Interesse an der OSZE selbst außerhalb Europas ist, belegt im vorliegenden Band der Beitrag von Takako Ueta aus Tokio.³² Doch Interesse allein genügt nicht - ebensowenig Deklarationen wie die eingangs zitierte Grundakte. Entscheidend ist vielmehr der politische Wille der internationalen Gemeinschaft, die OSZE in ihrer Schlüsselrolle für Frieden und Sicherheit in Europa nicht nur verbal, sondern auch faktisch zu stärken - und als starke und effektive Organisation auch zu nutzen. Was die beiden Schweizer Wissenschaftler Lucius Caflisch und Laurence Cuny im vorliegenden Band mit Blick auf den OSZE-Gerichtshof betonen, gilt erst recht für die OSZE selbst: "Das beste Werkzeug der Welt rostet, wenn man es nicht benutzt."³³

²⁵ Vgl. im vorliegenden Band: Ed van Thijn, a.a.O. (Anm. 3), S. 191; Shannon Kile/Daniel Rotfeld, a.a.O. (Anm. 15), S. 283.

²⁶ Vgl. im vorliegenden Band: Andrzej V. Zagorski, Rußlands OSZE -Politik im Kontext gesamteuropäischer Entwicklungen, S. 49.

²⁷ Vgl. im vorliegenden Band: Ed van Thijn, a.a.O. (Anm. 3), S. 158, 159, 178; Shannon Kile/Daniel Rotfeld, a.a.O. (Anm. 15), S. 282; Audrey F. Glover, a.a.O. (Anm. 21), S. 357.

²⁸ Vgl. im vorliegenden Band: Michael Klor-Bechthold, Mehr Kompetenzen und Funktionen für den Generalsekretär?, S. 383ff.

²⁹ Vgl. im vorliegenden Band: Audrey F. Glover, a.a.O. (Anm. 21), insbes. S. 352, 356.

³⁰ Vgl. im vorliegenden Band: Marcus Wenig, a.a.O. (Anm. 8), S. 393ff.

³¹ Vgl. im vorliegenden Band: Lucius Caflisch/Laurence Cuny, a.a.O. (Anm. 6), S. 373ff., 381.

³² Vgl. im vorliegenden Band: Takako Ueta, Japan und die OSZE, S. 415ff.

³³ Vgl. im vorliegenden Band: Lucius Caflisch/Laurence Cuny, a.a.O. (Anm. 6), S. 382.