Nils Daag

Die neue OSZE: von Worten zu Taten

Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft aus schwedischer Sicht

Die dramatischen Entwicklungen in Europa, insbesondere in den neunziger Jahren, haben sowohl die KSZE/OSZE als ganze als auch die Rolle der einzelnen Teilnehmerstaaten grundlegend beeinflußt - Schweden vielleicht mehr als die meisten von ihnen. Der folgende Artikel ist ein Versuch, einige der bedeutenderen Aspekte dieser radikalen Veränderung der KSZE/OSZE, die vereinfacht als deutliche Gewichtsverlagerung weg von der Normsetzung und hin zu Vor-Ort-Aktivitäten beschrieben werden kann, aus schwedischer Sicht darzustellen. Die Einführung des rotierenden Vorsitzes bedeutete für die Effizienz der Organisation eine Menge. Der schwedische Vorsitz im Jahre 1993 ist untrennbar verbunden mit der Entwicklung eines teilweise neuen Organs mit einem neuen Organisationsstatus, ausgestattet mit neuen Instrumenten und betraut mit neuen Aufgaben.

Rückblickend ist klar zu erkennen, daß bestimmte Innovationen unsere Instrumente zur Konfliktprävention in äußerst nutzbringender Weise ergänzt haben. Die offensichtlichste besteht in der Einrichtung von etwa einem Dutzend Vor-Ort-Missionen, die von Estland bis Mazedonien und von Belarus bis Tadschikistan große Teile der ehemaligen Sowjetunion und des früheren Jugoslawien abdecken. Die Gesamtzahl der Missionsmitglieder hat sich in wenigen Jahren verzehnfacht und beträgt derzeit etwa 600. Die meisten Missionen sind eher klein. Zwei von ihnen jedoch, diejenigen in Bosnien und Kroatien, sind ziemlich groß und mit umfangreichen Mandaten ausgestattet, was die Organisation vor neue politische und verwaltungstechnische Herausforderungen stellt.

Die Einsetzung und Unterhaltung von Missionen nehmen heute einen erheblichen Teil der Zeit des Amtierenden Vorsitzenden und des Sekretariats in Anspruch und machen den größten Teil der Beratungen im Ständigen Rat aus, in dem die regelmäßigen Berichte der Missionsleiter oftmals den Anstoß zu Diskussionen und Beschlüssen geben. Die Mandate der Missionen unterscheiden sich zwar je nach den örtlichen Umständen, sind aber fast immer multifunktional und damit der neuen Generation von Sicherheitsproblemen angepaßt.

Ein anderes höchst nützliches Instrument, das während des schwedischen Vorsitzes das Licht der Welt erblickte, ist der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM). Seine Aufgabe besteht nicht darin, als Ombudsmann für diese Gruppen einzutreten, sondern diesbezügliche Auseinander-

setzungen zu dämpfen, damit sie gar nicht erst zu Konflikten werden. Der HKNM thematisiert Staatsbürgerschafts- und Minderheitenrechte, Minderheitensprachen, die Rückkehr von Exilierten usw. Gegenwärtig ist er in so unterschiedlichen Ländern wie Albanien, Estland, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Mazedonien, der Slowakei, der Ukraine und Ungarn tätig.

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau befindet sich gegenwärtig in einer sehr interessanten Phase, in der es seinen Schwerpunkt allmählich von einer übertriebenen Betonung von Seminaren und abstraktem Denken mehr in Richtung auf praktische Arbeit vor Ort verlagert. Wahlbeobachtung und der Aufbau nationaler Kompetenzen sind echte Wachstumssektoren! In den vergangenen Jahren waren Tausende von Beobachtern aus Teilnehmerstaaten bei Wahlen in den neuen Demokratien im Einsatz. Allein 1997 betätigten sich einige hundert Schweden als Wahlbeobachter.

Der Beschluß von Kopenhagen, die sogenannten Implementierungstreffen zu modernisieren, sie zeitlich zu verkürzen und inhaltlich zu straffen sowie die Verbindung zwischen Wien und Warschau im Bereich der menschlichen Dimension zu stärken, ist für die Anpassung der Arbeit auf diesem Gebiet an die veränderten Umstände ebenfalls von Bedeutung. Der Ministerrat von Kopenhagen im Dezember 1997 ernannte erstmals auch einen Medienbeauftragten. Er wird in enger Zusammenarbeit mit dem Amtierenden Vorsitzenden die Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen auf dem Gebiet der Meinungs- und Medienfreiheit unterstützen. Von 1998 an wird diese neue Institution ihre Nützlichkeit als ein weiteres Instrument im OSZE-Orchester unter Beweis stellen müssen.

Diese keineswegs erschöpfende Liste zeigt deutlich, daß die OSZE es geschafft hat, sich im Sicherheitsumfeld nach Ende des Kalten Krieges in flexibler Weise zu einem Instrument der Konfliktverhütung zu entwickeln. Nimmt man die starke Führungsrolle des Amtierenden Vorsitzenden und das sehr begrenzte Budget hinzu, sieht man deutlich, daß die Teilnehmerstaaten eine Menge für ihr Geld bekommen. Zur Illustrierung sei erwähnt, daß das OSZE-Sekretariat nur ein Zehntel der Größe desjenigen des Europarates ausmacht. Und die jährlichen Gesamtausgaben der Organisation liegen noch immer unter 120 Millionen US-Dollar, wovon zwei Drittel auf die beiden Missionen in Bosnien und Kroatien entfallen.

Dennoch gibt es - wie in jeder schnell wachsenden Organisation, die vor großen Herausforderungen steht - Anlaß zur kritischen Analyse und Reflexion über die künftige Arbeit. In gewissem Sinne ist die OSZE das Opfer ihres eigenen Erfolgs. Ihre Probleme sind sowohl organisatorisch-struktureller als auch konzeptioneller Art, und beides hängt offensichtlich zusammen.

Auf konzeptioneller Ebene weigern sich einige Teilnehmerstaaten immer noch, die Umwandlung der OSZE von einer diplomatischen Konferenz in

eine Organisation zu akzeptieren. Daraus resultieren u.a. die Zurückhaltung bei der finanziellen Ausstattung und eine Abneigung gegenüber strukturellen Reformen, während der OSZE gleichzeitig gewagte und anspruchsvolle neue Aufgaben übertragen werden. Zweitens teilt die OSZE das Dilemma der gesamten internationalen Gemeinschaft, den Schwerpunkt auf die mittleren und letzten Abschnitte des Konfliktzyklus, d.h. auf Konfliktmanagement und Konfliktnachsorge, gelegt zu haben. Die Anstrengungen im Hinblick auf Frühwarnung und insbesondere Frühmaßnahmen lassen dagegen eine Menge zu wünschen übrig. Und schließlich ist es uns nicht immer gelungen, Konfliktlösungen als Ausdruck unseres breiten Sicherheitsverständnisses wirklich multidimensional zu gestalten und militärische, politische, menschliche, wirtschaftliche und soziale Faktoren miteinander zu verbinden.

Die strukturell-organisatorischen Probleme sind sowohl innerer wie äußerer Natur. Intern ist die Schlüsselfrage diejenige nach dem Verhältnis zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär. Die Teilnehmerstaaten haben sich frühzeitig für eine starke politische Führung durch den Amtierenden Vorsitzenden entschieden, während dem Sekretariat nur eine unterstützende Rolle zukommen soll, was die OSZE einzigartig unter den Sicherheitsorganisationen macht. Heute stellt kein Teilnehmerstaat dieses allgemeine Prinzip ernsthaft in Frage, die genaue Interpretation der Arbeitsteilung muß jedoch möglicherweise angepaßt werden, insbesondere mit Blick auf die Durchführung großer Missionen. Ein weiteres Argument dafür wäre, daß langfristige Kontinuität nicht allein durch die drei Mitglieder der Troika gewährleistet werden kann. Schließlich kann man den künftigen Bedarf an einer stärkeren Unterstützungsrolle des Sekretariats erkennen, wenn eine der weniger erfahrenen neuen Demokratien Osteuropas den Vorsitz übernimmt.

In Zusammenhang damit steht die Rolle der Teilnehmerstaaten bzw. ihrer Delegationen in Wien und der Vertretungsgremien wie Ständiger Rat, Hoher Rat, Ministerrat usw. Ganz deutlich ist der Ständige Rat sehr viel mehr zu einem Entscheidungsgremium als zu einem Diskussionsforum geworden. Nach der Einführung des sogenannten "verstärkten Ständigen Rates" ist die künftige Rolle des Hohen Rates ebenfalls unklar. Viele der neuen Teilnehmerstaaten beklagen, daß ihr Einfluß zunehmend marginalisiert werde, und bemängeln die in Wahrheit dominante Position der USA, der EU und Rußlands.

Mancherorts wird auch behauptet, daß das Demokratiedefizit der Organisation vielschichtiger sei. So scheint z.B. die Parlamentarische Versammlung nur wenig oder gar nichts mit der Arbeit der Organisation zu tun zu haben. Darüber hinaus besteht in vielen Bereichen nur wenig effektiver Kontakt zu nichtstaatlichen Organisationen.

Bei genauerer Betrachtung des Sekretariats ist deutlich zu erkennen, daß bestimmte Funktionen spontan und eher zufällig hinzugekommen sind, um

den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Nach einem Beschluß des Kopenhagener Ministerrates über die "operativen Fähigkeiten des Sekretariats" ist es nun höchste Zeit, sich systematischer mit dessen Struktur zu befassen. Es ist zu hoffen, daß im Herbst 1998 Entscheidungen getroffen und diese bis Mitte 1999 umgesetzt werden.

Ein anderes internes Problem besteht in der geographischen Zersplitterung der Organisation. Wahrscheinlich ist es nicht von größerer Bedeutung, daß ein kleines Sekretariat in Prag verbleibt oder daß das Sekretariat der Parlamentarischen Versammlung seinen Sitz in Kopenhagen hat. Längerfristig wichtiger ist der Standort einer solch wichtigen Einrichtung wie des BDIMR in Warschau. Darüber hinaus wird jetzt diskutiert, das Büro des HKNM auf Dauer in Den Haag zu belassen. Sowohl die Arbeit des BDIMR als auch die des HKNM stehen in engem Zusammenhang mit den Langzeitmissionen und anderen Aktivitäten, die vom Sekretariat in Wien geleitet werden.

Extern besteht die größte Herausforderung allgemein darin, eine angemessene Rolle für die OSZE in der europäischen Sicherheitsstruktur zu finden. Auf einer spezifischeren Ebene geht es um die praktische Kooperation mit anderen in diesem Feld tätigen Organisationen. Die komparativen Vorteile der OSZE liegen eindeutig in den Bereichen Frühwarnung und -maßnahmen, nichtmilitärisches Krisenmanagement und Wiederherstellung von Demokratie und Zivilgesellschaft nach einem Konflikt. Zwar gibt es keinen Grund dafür, die Option auf Peacekeeping-Einsätze formal auszuschließen; es ist aber auch kein Nutzen darin zu erkennen, innerhalb der Organisation die militärische Fähigkeit zur Leitung und Durchführung derartiger Operationen herzustellen. Militärbeobachter und zivile Polizei sind natürlich eine ganz andere Sache. Darüber hinaus kann es gut Situationen geben, in denen die OSZE anderen Organisationen Mandate für Peacekeeping-Aufgaben erteilen könnte.

Mit der Annahme des sogenannten "Gemeinsamen Konzepts"¹ schuf der Ministerrat von Kopenhagen auch auf dem Gebiet der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen die Grundlagen für weitere Schritte. Die Erfahrung der vergangenen Jahre scheint darauf hinzudeuten, daß die OSZE - je nach den Umständen - mit nahezu jeder anderen Organisation entweder in koordinierender oder ergänzender Funktion zusammenarbeiten könnte. Führt man sich jedoch die rasche Ausweitung des Bereichs der menschlichen Dimension vor Augen, so wäre es besonders vorteilhaft, engere und vielleicht stärker institutionalisierte Kontakte mit dem Europarat zu entwickeln.

1 Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, Anhang: Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, abgedruckt in diesem Band, S. 465-481.

Für Schweden bedeuten das Ende des Kalten Krieges und unsere Mitgliedschaft in der EU seit 1995, daß wir die exponierte und deutlich sichtbare Stellung als Mitglied der Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen verloren haben. Heute koordinieren die Delegationen der EU-Länder in Wien ihre Politik eng und häufig im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Die Zusammenarbeit scheint in Wien weiter zu gehen als anderswo und kommt auch darin zum Ausdruck, daß die Präsidentschaft im Ständigen Rat für die gesamte Union spricht. Die einzige Ausnahme von dieser Zusammenarbeit besteht bei der Rüstungskontrolle und darauf bezogenen Fragen. All dies bedeutet, daß Schweden seine Bemühungen um größtmöglichen Einfluß auf die Position der EU intensivieren mußte.

In der Einleitung wurde bereits deutlich gemacht, daß die OSZE dabei ist, sich wesentlich stärker operativ auszurichten. Nahezu alles bisher Angeführte belegt dies. Dennoch geht auch die normative Arbeit weiter. Die grundlegendste Herausforderung besteht natürlich im Kopenhagener Beschluß der Minister, Leitlinien für ein neues Charta-Dokument zu verabschieden. Die dahinter stehende Überlegung ist, daß die jüngsten Erweiterungen des "acquis", die Charta von Paris und Helsinki 1992, zu einer Zeit zustande kamen, als die europäischen Sicherheitsstrukturen noch in Bewegung waren. Spätere Veränderungen würden es ebenso verdienen, dem *acquis* in Form einer neuen Charta hinzugefügt zu werden. Dieses Argument ist ziemlich logisch, vorausgesetzt, es wird nicht dazu benutzt, die im Helsinki- und in den oben erwähnten Dokumenten niedergelegten Standards und Verpflichtungen zu schwächen. Die Diskussion, die zum Beschluß von Kopenhagen führte, zeigt, daß diesbezüglich Wachsamkeit geboten ist. Die neue Charta soll auf der "Ebene der Staats- und Regierungschefs"² verabschiedet werden, was bedeutet, daß Ort und Zeit des nächsten Gipfeltreffens direkt mit den Verhandlungen über die Charta verknüpft wurden.

Während des Kalten Krieges bestand das Ziel der militärischen Dimension der KSZE letztendlich darin, einen Krieg "aus Versehen" oder aufgrund ungerechtfertigten Mißtrauens zu verhindern. Konzepte wie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Transparenz, Berechenbarkeit und Sicherheitsdialog waren die Mittel dazu. Heute wirkt vieles davon veraltet, irrelevant und nicht mehr anwendbar auf eine Sicherheitssituation, die mehr durch Krisen als durch Konflikte gekennzeichnet ist. Darüber hinaus entwickelt sich zwischen den professionellen Militärs in Europa ein völlig neues Klima der Zusammenarbeit. Deswegen wandte man in den vergangenen Jahren mehr Energie dafür auf, z.B. einen Verhaltenskodex auszuarbeiten oder nach subregionalen Lösungen zu suchen, wenn diese angebracht sind, wie z.B. auf dem Balkan. Das Bild wird noch dadurch verkompliziert,

2 Ebenda, S. 478.

daß die meisten Konflikte heute innerstaatlicher Natur sind oder eine innerstaatliche Dimension aufweisen. All dies muß bei der derzeitigen Überarbeitung des Wiener Dokuments (WD 94) berücksichtigt werden. Das neue Dokument muß jedoch auch seine traditionelle Rolle beibehalten.

Schweden teilt die Interessen der anderen Teilnehmerstaaten auf diesem Gebiet. Unsere Politik militärischer Blockfreiheit und unsere geostrategische Lage eröffnen uns jedoch manchmal eine etwas andere Perspektive. Ein selbstverständliches Interesse besteht an fortdauernder Stabilität. Beim Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsstruktur müssen bestimmte Grundlagen des *acquis* sichergestellt werden, wobei Transparenz, Kontakte und Dialog Eckpfeiler darstellen. Sicherheit muß unteilbar bleiben. Das für die OSZE typische breite Sicherheitskonzept hat sowohl eine geographische als auch eine funktionale Dimension. Wir wenden uns standhaft gegen jede Begrenzung der Freiheit der Länder, ihre eigenen Sicherheitsvereinbarungen selbst zu wählen.

Schlußfolgerungen

Die Arbeit der OSZE hat sich in den vergangenen Jahren in dramatischer Weise in die oben beschriebene neue operative Richtung ausgedehnt. In Anbetracht der sehr begrenzten Ressourcen hat die in den frühen neunziger Jahren errichtete flexible und unbürokratische Organisation bemerkenswert gut auf die neuen Herausforderungen reagiert. Einige neue Mittel und Instrumente sind in den Vordergrund getreten. Die OSZE ist zu einem sehr zweckmäßigen und häufig genutzten Instrument für gemeinsame Sicherheit in Europa und den angrenzenden Gebieten geworden. Die KSZE stand einst für militärische Stabilität und politische Umwälzung. Die heutige OSZE entwickelt sich mit hoher Geschwindigkeit zu einem Mittel, das zur politischen Stabilität beiträgt. Ihre komparativen Vorteile auf dem Gebiet des nichtmilitärischen Krisenmanagements werden immer deutlicher. Ihre Achillesferse besteht, ebenso wie beim Rest der internationalen Gemeinschaft, in ihrer Zögerlichkeit, Frühmaßnahmen zu ergreifen, um die Eskalation von Konflikten zu verhindern. Ihre rasche und ziemlich spontane Ausweitung bedeutet auch, daß jetzt Konsolidierung notwendiger ist als die Erschließung neuer Aufgabengebiete und die Entwicklung neuer Instrumente.

Der mögliche Konflikt zwischen der Effektivität der Organisation und ihrer demokratischen Legitimität muß ebenfalls kontinuierlich bearbeitet werden. Wie bereits erörtert, weist dieses Problem verschiedene Dimensionen auf, die vom Konsensprinzip bei Beschlüssen über die beschränkte Rolle der Parlamentarier und der NGOs bis hin zum Verhältnis zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Sekretariat reichen.

Die OSZE muß ihren Platz in der übergreifenden europäischen Sicherheitsstruktur finden. Obwohl es heute keine definitiven Antworten gibt, wird insbesondere aufgrund der vor Ort gewonnenen Erfahrungen die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Sicherheitsorganisationen immer klarer. Mit den Vereinten Nationen, der EU, dem Europarat, der NATO, dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der WEU ist dies bereits in Bewegung gekommen, zwischen der OSZE und subregionalen Organisationen bestehen ebenfalls Verbindungen.

Über den langfristigen und normativen Aspekt müssen tiefgreifende Überlegungen angestellt werden. Schließlich wird aus jeder Organisation das, was ihre Mitgliedstaaten wollen. Hier fehlt eindeutig eine gemeinsame Vision. Einige scheinen die Idee nicht aufgegeben zu haben, die OSZE könne die große Dachorganisation für Sicherheit werden. Am anderen Extrem stehen jene, die in der OSZE lediglich einen nützlichen Manager von Aufgaben sehen, die keine andere Organisation übernehmen will. Diese Spannweite von Vorstellungen über die Zukunft der Organisation erschwert es erheblich, zu der Sicherheitscharta zu gelangen, die von den Staats- und Regierungschefs angenommen werden soll. Die Unsicherheit über den Zeitpunkt - und bei einigen sogar über den Nutzen - von Gipfeltreffen hat ebenfalls Auswirkungen auf das Ansehen der Organisation.

Aus schwedischer Sicht scheint klar zu sein, daß die operative und die normative Arbeit der OSZE keine getrennten Wege darstellen, sondern sich wechselseitig in synergistischer Weise verstärken sollten. Ebenso wichtig ist, daß der grundlegende *acquis* von Helsinki und Paris in diesem Prozeß nicht untergraben wird.