

Kurt P. Tudyka\*

## Der zweite Korb: zur Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE

Die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE geht auf den sogenannten „zweiten Korb“ der Schlussakte von Helsinki von 1975, „Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt“ zurück. Aus heutiger Sicht mag es überraschen, wie groß dieser Korb und wie umfangreich sein Inhalt war.

Das zweite Kapitel der Schlussakte von Helsinki, in dem die Bestimmungen des zweiten Korbes enthalten sind, besteht aus einer Präambel und sechs thematischen Abschnitten: Handel, industrielle Kooperation und Projekte gemeinsamen Interesses, Bestimmungen, die Handel und industrielle Kooperation betreffen, Wissenschaft und Technik, Umwelt sowie Zusammenarbeit auf anderen Gebieten (Entwicklung des Verkehrswesens, Förderung des Tourismus, wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit, Ausbildung von Fachkräften).

Es gab natürlich einen ganz bestimmten historischen Grund für diese Vielzahl an Wünschen, Versprechen und Vereinbarungen, nämlich die notwendige und schwierige Aufgabe, die Beziehungen zwischen zwei grundlegend verschiedenen Wirtschaftssystemen – den Ländern mit einer Marktwirtschaft auf der einen und den Staatshandelsländern auf der anderen Seite – zu intensivieren. Bereits in der Präambel erklärten die Teilnehmerstaaten, die Zusammenarbeit untereinander ungeachtet der Verschiedenheit ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systeme verstärken zu wollen. Das wurde jedoch – ebenfalls in der Präambel – durch den Hinweis auf ein Prinzip der Gegenseitigkeit relativiert, „die insgesamt eine ausgewogene Aufteilung der Vorteile und Verpflichtungen vergleichbarer Tragweite ermöglicht“.<sup>1</sup> Im Zuge der Zusammenarbeit sollte der Versuch unternommen werden, einseitige Marktvorteile und Marktungleichgewichte wettzumachen.

In diesem Zusammenhang erwies es sich als schwierig, die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel in der Schlussakte von Helsinki unterzubringen, wie sich das manche Staaten, die nicht am Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT, der heutigen Welthandelsorganisation, WTO) teilnahmen, wünschten. Trotzdem konnte man sich auf folgenden Wortlaut einigen: „Die

---

\* Der vorliegende Beitrag ist eine erweiterte Fassung von Kurt P. Tudyka, Zweiter Korb – wohin führt der Weg? Die Entwicklung der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE, in: Sicherheitsgemeinschaft – Das OSZE Magazin 2/2015, S. 6-9. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2016.

1 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2016, Kap. A.1, S. 18; online unter: <http://www.osce.org/de/mc/39503>.

Teilnehmerstaaten [...] erkennen die vorteilhaften Wirkungen an, die sich aus der Anwendung der Meistbegünstigung für die Entwicklung des Handels ergeben können.“<sup>2</sup>

Erwähnenswert ist, dass schon damals für viele Länder Westeuropas die ausgehandelten Elemente des zweiten Korbes in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, heute: Europäische Union) fielen. Daher wurde die Europäische Kommission, die formal kein Teilnehmer der Konferenz war, weitgehend in die Konsultationen eingebunden. Der italienische Ministerpräsident Aldo Moro unterzeichnete die Schlussakte von Helsinki nicht nur im Namen der Republik Italien, sondern auch als amtierender Vorsitzender des Rates der Europäischen Gemeinschaften.

Der zweite Korb nahm auch einen herausragenden Platz in den abschließenden Dokumenten der Folgetreffen von Madrid (1983) und Wien (1989) ein. Die Teilnehmerstaaten erklärten ihren Willen, ihre wirtschaftliche Zusammenarbeit zu stärken; hierzu wurde im Frühjahr 1990 eine eigene Konferenz in Bonn einberufen. Doch mit dem plötzlichen Zerfall des östlichen Wirtschaftssystems änderte sich die Agenda. Ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückte nun die Transformation der realsozialistischen staatlich gelenkten Planwirtschaften in Marktwirtschaften. Mit der Überwindung der Systemgrenzen – nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht – hatte sich auch die für Bonn ursprünglich vorgesehene vielversprechende Aufgabe zum Zeitpunkt des Treffens bereits erübrigt.

### *Transformation*

Die politischen Umbrüche der Jahre 1989/90 verstärkten und veränderten die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren für die Sicherheitspolitik. An die Stelle von Regelungen zur Umwandlung des „Gegeneinander“ in ein „Nebeneinander“ traten Regelungen zur Weiterentwicklung des „Nebeneinander“ zum „Miteinander“. Die KSZE/OSZE stand vor neuen Herausforderungen, unter ihnen die Transformation der Planwirtschaften in funktionierende und umweltverträgliche Marktwirtschaften. Die Bonner Konferenz war der Auftakt zu einer – wenn auch nur kurzlebigen – Aufwertung der „Wirtschafts- und Umweltdimension“, wie der zweite Korb seit den 1990er Jahren genannt wird. Im abschließenden Dokument unterstrichen die Teilnehmerstaaten den Zusammenhang zwischen politischem Pluralismus und Marktwirtschaft und einigten sich auf eine Reihe von Prinzipien für den Reformprozess: freie Wahlen, ein demokratisches Mehrparteiensystem, Rechtsstaatlichkeit, Schutz von Privateigentum, Umweltverträglichkeit von Wirtschaftswachstum und

---

2 Ebenda, S. 20.

-entwicklung, das Recht auf die Gründung unabhängiger Gewerkschaften sowie die Ausweitung des freien Handels- und Kapitalverkehrs.

1992 wurde dem Ausschuss Hoher Beamter (AHB), dem späteren Hohen Rat, die Funktion eines Wirtschaftsforums zugewiesen, dessen Aufgabe es sein sollte, einen Dialog über den Übergang zu freien Marktwirtschaften und deren Entwicklung sowie über wirtschaftliche Zusammenarbeit zu initiieren und Aktivitäten zu fördern, die bereits in internationalen Fachorganisationen eingeleitet worden waren.

Das Forum sollte hohen Beamten, Wirtschaftspolitikern, Parlamentariern sowie Vertretern von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) der Wirtschaft Gelegenheit zu einem Meinungs- und Erfahrungsaustausch sowie zur Diskussion über die Zusammenarbeit und den Übergang zur Marktwirtschaft geben. Das erste Treffen des Wirtschaftsforums, an dem besonders viele Abgesandte internationaler Organisationen teilnahmen, fand im Jahr 1993 statt. Im Februar 1994 veranstaltete das Wirtschaftsforum in Bischkek ein Seminar zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen. Trotz der erneuten Teilnahme von Vertretern zahlreicher internationaler Organisationen auch am zweiten Treffen des Forums im März 1994 und der Einführung eines neuen Elements in Form der Beteiligung von fünf Anrainerstaaten des Mittelmeers, die keine KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten sind, sowie von Experten aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gelang es nicht, die wichtigste Funktion des Forums aufrechtzuerhalten, nämlich als Plattform für den Dialog zwischen Entscheidungsträgern in den Regierungen einerseits sowie im öffentlichen und im privaten Sektor andererseits zu dienen.

Im Mittelpunkt des zweiten Seminars des Wirtschaftsforums, das im September 1994 in Tallinn zum Thema „Wirtschaft und Umwelt“ stattfand, standen Gespräche über praktische Schritte zur Verbesserung der Umweltsituation in der Region. Dazu gehörten wirksame wirtschaftliche Instrumente und Anreize für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere der Transfer sicherer und umweltverträglicher Technologien.

Im Dokument des Budapester Gipfeltreffens von 1994 wurde – wie auch schon auf früheren Treffen – eine umweltverträgliche Politik als unerlässliche Voraussetzung für Sicherheit und Stabilität in der KSZE/OSZE-Region erwähnt. Die Teilnehmerstaaten regten die Schaffung von Umweltzentren in der Russischen Föderation und den kurz zuvor unabhängig gewordenen Teilnehmerstaaten an. Diese Zentren sollten die umfassende Beteiligung sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen, am Entscheidungsprozess im Umweltbereich fördern.

Das dritte Treffen des Wirtschaftsforums im Jahr 1995 erweiterte die Diskussion um zusätzliche Problemfelder. Es gelang dem Forum allerdings wieder nicht, zwischen den teilnehmenden hohen Beamten, Geschäftsleuten und Wirtschaftsexperten einen intensiven und umfassenden Diskussionsprozess zustande zu bringen. Einvernehmen herrschte allerdings darüber, dass der Erfolg des Forums von der aktiven Mitwirkung eines breiten Spektrums hoch-

rangiger Vertreter aus Regierungen, internationalen Institutionen, dem Privatsektor, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, der Wissenschaft und NGOs abhängt.

Wie die Beiträge während des vierten OSZE-Wirtschaftsforums 1996 in Prag (und während des Vorbereitungstreffens einige Monate zuvor in Genf) zeigten, gab es unter den Teilnehmerstaaten unterschiedliche Vorstellungen vom Umfang der wirtschaftlichen Dimension von Sicherheit und sogar von ihrem Platz innerhalb der OSZE. So betonten die Vertreter einiger Länder vor allem Rechts- und Vertragssicherheit, den Schutz wirtschaftlichen Eigentums, stabile, verlässliche und berechenbare wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, während andere auf wirtschaftliche Frühwarnsysteme hinwiesen und wieder andere zusätzlich umweltschonende Produktionsbedingungen nannten.

Mit Blick auf das Gipfeltreffen in Lissabon im Jahr 1996 wurde ein breites Spektrum wirtschaftlicher Aspekte der Sicherheit diskutiert, die für die Debatte über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert als relevant erachtet wurden. Im Vorfeld der Veranstaltung hatten Vertreter der Wirtschaft die Schaffung eines „Europäischen Unternehmerrats“ zur Diskussion gestellt. Debatten über den Umfang der wirtschaftlichen Dimension, ein Seminar in Tallinn zum Thema Umwelt und der Hinweis auf den Handlungsbedarf im Bereich nuklearer Sicherheit auf dem Budapester Gipfel hatten bereits einen Wandel des Begriffs „wirtschaftliche Sicherheit“ signalisiert. Diese Entwicklung kam auch im Abschlussdokument des Lissabonner Gipfels zum Tragen, das im Dezember 1996 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurde.

Hatte in der Zeit der Ost-West-Konfrontation und in den ersten Jahren der Transformation die Sicherheit *für* die Wirtschaft im Mittelpunkt der Bemühungen der OSZE gestanden, setzte sich mit dem Lissabonner Dokument die Einsicht durch, dass umgekehrt von der Wirtschaft selbst auch Gefahren für die Sicherheit ausgehen können. Infolgedessen forderte das Lissabonner Dokument die OSZE dazu auf, sich verstärkt mit Sicherheitsrisiken, die aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen entstehen, und möglichen Maßnahmen zu ihrer Reduzierung zu befassen. So sollten z.B. regelmäßige Konsultationen mit internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen die Fähigkeit der OSZE verbessern, sicherheitsrelevante Auswirkungen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklungen in einem frühen Stadium zu erkennen und abzuschätzen.

Das fünfte Treffen des Wirtschaftsforums, das im Juni 1997 in Prag stattfand, setzte sich unter dem Generalthema „Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit“ mit den sozialen Aspekten und politischen Risiken der Transformation sowie der Rolle vertrauensbildender Maßnahmen im Wirtschaftsbereich bei der Förderung von Sicherheit auseinander. Die Teilnehmer erörterten die Bedeutung verlässlicher Rechtsnormen für die Wirtschaft und unterstrichen, dass ein Tolerieren von Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften, wie Beste-

chung, Geldwäsche oder Korruption, den Rückhalt der Demokratie und der Marktwirtschaft in der Öffentlichkeit unterminiert.

Die Foren der nächsten Jahre widmeten sich u.a. folgenden Themen: Sicherheitsaspekte der Entwicklungen auf dem Energiesektor im OSZE-Gebiet (1998), Sicherheitsaspekte im Umweltbereich (1999), wirtschaftliche Aspekte der Konfliktnachsorge (2000), Transparenz und verantwortungsvolle Regierungsführung im wirtschaftspolitischen Bereich (2001), Zusammenarbeit bei der nachhaltigen Nutzung und dem Schutz von Wasser (2002), Menschenhandel, Drogenhandel sowie Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen (2003), demographische Trends, Migration und Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten (2005), sichere Verkehrsnetze und Verkehrsentwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Stabilität auf regionaler Ebene (2006), Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt (2008) sowie die Förderung nachhaltiger Energie- und Verkehrssysteme (2011). Im Mittelpunkt der Debatten im Wirtschafts- und Umweltforum 2014 stand die gemeinsame Verhütung und Bewältigung von Naturkatastrophen.<sup>3</sup> Bei der Betrachtung einer solchen Themenvielfalt stellt sich die Frage nach dem Sicherheitsbegriff, genauer: Um wessen Sicherheit geht es eigentlich? Der auch wirtschaftlich problematische Stellenwert von Rüstungsindustrie, Abrüstung und Konversion wurde nicht thematisiert.

Mit dem Lissabonner Dokument erfuhr die wirtschaftliche Dimension nicht nur eine Ausweitung ihrer Aufgaben, sondern auch eine institutionelle Verankerung. Der Ständige Rat wurde beauftragt, ein Mandat für einen im OSZE-Sekretariat angesiedelten Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der Organisation auszuarbeiten. Das Mandat wurde auf dem Ministerratstreffen in Kopenhagen im Dezember 1997 verabschiedet und in Wien wurde ein entsprechendes Büro geschaffen. Insgesamt blieb das Instrumentarium der OSZE zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in diesem Bereich jedoch beschränkt. Nicht zuletzt deshalb wurde in späteren Abschlussdokumenten immer wieder die Notwendigkeit der Kooperation mit anderen in Europa in diesem Bereich tätigen internationalen Organisationen betont, was wie ein Hinweis auf eine Überlebensstrategie für diese Dimension erscheinen muss.

Der Ministerrat beschloss auf seinem Treffen in Sofia 2004 eine gründliche Reform des Wirtschaftsforums, mit der eine engere Beziehung zur Praxis vor, während und nach dessen Treffen erreicht werden sollte. Jedes Treffen des Wirtschaftsforums sollte sich dazu auf Fragen konzentrieren, in denen die OSZE einen zusätzlichen Nutzen erbringen kann. Es sollte seine Rolle als Rahmen für den politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten über zentrale Fragen der Umwelt- und Wirtschaftsdimension verstärken, strategischer werden und sich auf praktische Vorschläge konzentrieren. Das

---

3 Die umfassende Übersicht am Ende des vorliegenden Beitrags veranschaulicht die Themenvielfalt des Wirtschaftsforums bzw. (seit 2006) des Wirtschafts- und Umweltforums der OSZE über die Jahre.

Wirtschaftsforum sollte laut dem Beschluss des Ministerrats eine „wirksamere“ Teilnahme von Beamten und Experten aus den Teilnehmerstaaten, maßgeblichen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen, Finanzinstitutionen, Vertretern aus der Welt der Wissenschaft und Wirtschaft sowie von nichtstaatlichen Organisationen ermöglichen. Entsprechend dem als Wirtschafts- und Umweltdimension bezeichneten Tätigkeitsbereich wurde das Forum 2006 in Wirtschafts- und Umweltforum umbenannt.

Die innerhalb des Forums behandelten Themen und Fragen werden seither gelegentlich auch in zusätzlichen Seminaren behandelt. So wurde 2014 in Antalya eine regionale Schulung über die Bekämpfung von Busch- und Waldbränden für Feuerwehren, Ausbilder und Manager aus dem Südkaukasus und dem Westbalkan veranstaltet.<sup>4</sup> Das Thema Wasserbewirtschaftung stand im Mittelpunkt eines Workshops über Umwelt- und Sicherheitsfragen im südlichen Mittelmeerraum. Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA) unterstützte darüber hinaus bilaterale Verhandlungen zwischen Aserbaidschan und Georgien über die Ausformulierung des Abkommens über das Kura-Becken zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Wasserressourcen. In Duschanbe führte das OCEEA in Zusammenarbeit mit der Weltzollorganisation (WZO) und der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) drei regionale Workshops durch, in denen die Teilnehmer sich mit Zoll-Risikomanagement, Handelserleichterung und der Umsetzung eines „*Trusted-Trader-Programms*“ auseinandersetzten.

Das Büro befasste sich auch mit der Implementierung der Antikorruptionskonvention der Vereinten Nationen (VN). Im Mittelpunkt standen dabei Verhaltenskodizes für öffentlich Bedienstete, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, der Schutz von *Whistleblowern* sowie Interessenkonflikte. Gemeinsam mit dem Büro der VN für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veranstaltete es in Batumi (Georgien) ein regionales Seminar über Korruptionsverhütung für Regierungsvertreter aus Ländern des Südkaukasus und Osteuropas. Außerdem organisierte die OSZE gemeinsam mit der OECD und der OSZE-Präsenz in Albanien in Tirana ein Seminar über Korruptionsverhütung für Beamte aus Osteuropa und Zentralasien.

Gemeinsam mit dem UNODC und der Eurasischen Gruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung führte das Büro in Wien einen Workshop für Regierungsvertreter aus Zentralasien, dem Südkaukasus und Osteuropa durch, bei dem Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Kampf gegen Korruption und Geldwäsche erörtert wurden. Bei einer von der OSZE zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit veranstalteten Tagung tauschten die Teilnehmer Praktiken zum Schutz von Stromnetzen vor Naturkatastrophen aus. Wasser als Auslöser von Spannun-

---

4 Vgl. hierzu und zu den folgenden Beispielen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Jahresbericht 2014, S. 64-67.

gen, aber auch als Instrument der Vertrauensbildung und Zusammenarbeit war das Thema einer Veranstaltung zur Stärkung der Sicherheit durch Wasserdiplomatie im Rahmen der *OSCE Security Days*. Mitarbeiter des OCEEA hielten ferner in einer Reihe von Teilnehmerstaaten Vorträge über die Auswirkungen des Klimawandels auf die Sicherheit. Zur Beurteilung von Umweltschäden an einer Arsenabbaustätte wurde eine Mission in das Gebiet um Tsana (Georgien) entsandt. Darüber hinaus wurden Experten aus Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien im Aufdecken von illegalem Handel mit gefährlichen Abfallstoffen an den Grenzen geschult.

Die meisten Umweltaktivitäten führte die OSZE gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der VN (UNDP), der UNECE, dem Umweltprogramm der VN (UNEP) und dem Regionalen Umweltzentrum im Rahmen der Umwelt- und Sicherheitsinitiative (ENVSEC) sowie gelegentlich mit der Europäischen Union und der Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (*Austrian Development Agency*, ADA) durch.

Man war sich stets darin einig, dass die OSZE Überschneidungen mit der Arbeit anderer Organisationen und Institutionen vermeiden sollte und ihre Aufgabe in der wirtschaftlichen Dimension die Förderung des Zusammenwirkens zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor sei.

Welche Rolle die OSZE konkret in der Wirtschafts- und Umweltdimension spielen soll, blieb angesichts der vielen spezialisierten internationalen und teils finanzstarken Organisationen und Institutionen oder „Clubs“ jedoch unklar. Sie war daher bislang im Wesentlichen darauf beschränkt, geeignete politische Impulse auszusenden und in Verbindung mit einigen Feldoperationen Projekte zu unterstützen. Andere Aufgaben in der Wirtschafts- und Umweltdimension wurden diskutiert, so z.B. die Beobachtung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren als einen Schritt in Richtung eines „umfassenden Beobachtungssystems“ im Rahmen der Konfliktverhütung.

Wünschenswert erscheint manchen Vertretern aus dem Kreis der Teilnehmerstaaten die Einführung „wirtschaftlicher vertrauensbildender Maßnahmen“ oder einer Art „Verhaltenskodex“ für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den OSZE-Staaten. Wieder andere befürworten ein Frühwarnsystem für kritische soziale und wirtschaftliche Situationen im OSZE-Gebiet, die sich zu akuten Krisen auszuweiten drohen. Dies müsse auch für interne Konflikte gelten, die Stabilität und Sicherheit bedrohen und entsprechende Maßnahmen erfordern.

### *Unterschiedliche Vorstellungen*

Die allgemeine Aussage, dass Sicherheit auch wirtschaftliche Komponenten umfasst, ist unbestritten. Daher wurde die wirtschaftliche Dimension des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE auch niemals offen und direkt in Frage gestellt. Bei verschiedenen OSZE-Treffen wurde immer wieder die

Empfehlung geäußert, die OSZE solle der wirtschaftlichen Zusammenarbeit politischen Nachdruck verleihen, was auch in zahlreiche Dokumente Eingang fand. Doch wurden die wirtschaftlichen Elemente der Sicherheit als Bausteine einer umfassenden Sicherheitsarchitektur niemals so weit entwickelt, dass der OSZE daraus eine operative Funktion erwachsen wäre.

Die Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten haben unterschiedliche Vorstellungen vom Umfang der Wirtschafts- und Umweltdimension der Sicherheit, ja sogar von ihrer Bedeutung und ihrem Zweck im Rahmen der OSZE. Die Vertreter mancher Länder legen den Schwerpunkt auf Rechts- und Vertragssicherheit, den Schutz wirtschaftlichen Eigentums und stabile, verlässliche und berechenbare Parameter der Wirtschaftspolitik. Andere denken dabei an Frühwarnsysteme. Und wieder andere wollen der OSZE die Förderung umweltverträglicher Produktionsbedingungen und den Kampf gegen Wirtschaftsspionage und internationale Wirtschaftskriminalität als Aufgaben zuweisen.

Bemerkenswert daran ist, wie wenig auf die wirtschaftliche und ökologische Sicherheit der Menschen als Bürger, Arbeitnehmer und Konsumenten Bezug genommen wird. Im ersten Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Kriegs lag das Hauptaugenmerk auf Instabilitäten, Krisen, Bedrohungen und Risiken für die Wirtschaft, d.h. für Volkswirtschaften, Unternehmen, die Produktion oder den Markt. Die Sicherheit der Wirtschaft, der Wirtschaftspolitik und der unternehmerischen Tätigkeit war das Ziel. Mit Maßnahmen zur Erhöhung der wirtschaftlichen Sicherheit sollte das Vertrauen der Unternehmer gewonnen werden. In diesem Zusammenhang fanden auch Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Wanderarbeitern oder gegen soziale Ausgrenzung Erwähnung. Bereits die Schlussakte von Helsinki enthielt ein Kapitel, das „wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit“ hieß; die darin enthaltenen Bestimmungen wurden in den abschließenden Dokumenten der Folgetreffen von Madrid und Wien (1983 bzw. 1989) bekräftigt.

In dem Zusammenhang ist auffällig, dass Gewerkschaften weder im Kontext der wirtschaftlichen Dimension noch an anderer Stelle in der Schlussakte genannt wurden.<sup>5</sup> In späteren KSZE-Dokumenten, in denen sie erwähnt werden, wurde ihre Rolle hauptsächlich in ihrer innergesellschaftlichen Bedeutung gewürdigt. Vor dem Hintergrund des Verbots der polnischen *Solidarność* gelangten immerhin folgende Aussagen in das Madrider Dokument von 1983 im Abschnitt „Fragen der Sicherheit in Europa“: „Die Teilnehmerstaaten werden das Recht der Arbeiter, Gewerkschaften frei einzurichten und ihnen beizutreten, das Recht der Gewerkschaften auf freie Ausübung ihrer Tätigkeiten und sonstige Rechte gewährleisten, wie sie in den einschlägigen internationalen Dokumenten niedergelegt sind [...] Sie werden, soweit angemessen

---

5 Vgl. dazu ausführlich Tom Etty/Kurt P. Tudyka, Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 337-343.

sen, direkte Kontakte und Verbindungen zwischen solchen Gewerkschaften und deren Vertretern ermutigen.“<sup>6</sup> Im Dokument der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa in Bonn 1990 wird lediglich auf das Recht der Arbeiter verwiesen, unabhängige Gewerkschaften zu gründen und ihnen beizutreten. Im Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension vom 29. Juni 1990 werden Gewerkschaften an drei Stellen genannt, darunter zweimal in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und Streikrecht: „Das Recht der Gewerkschaftsgründung und [...] das Recht, einer Gewerkschaft frei beizutreten, werden gewährleistet [...] Die Vereinigungsfreiheit der Arbeiter, einschließlich des Streikrechts, wird [...] gewährleistet.“<sup>7</sup> Schließlich erklären sich die Teilnehmerstaaten bereit, Kontakte und Zusammenarbeit zwischen freien und unabhängigen Gewerkschaften zu ermutigen, zu erleichtern und zu unterstützen.<sup>8</sup> Im Dokument der Wiener Folgekonferenz von 1989 und in der Charta von Paris von 1990 sowie in allen folgenden KSZE/OSZE-Texten wurden Gewerkschaften nicht mehr erwähnt. Auffällig ist ferner, dass z.B. im Helsinki-Dokument von 1992 ausdrücklich die Bereiche Wirtschaft, Umwelt sowie Wissenschaft und Technik genannt werden, doch hier „Soziales“ fehlt, und dass in KSZE-Dokumenten unter den vielen internationalen nichtstaatlichen Organisationen, die sie in irgendeiner Form für Zwecke der Zusammenarbeit aufführen, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) keine Erwähnung findet. Allerdings wurde die ILO eingeladen, an den Wirtschaftsforen teilzunehmen. Als ein Vertreter des ILO-Sekretariats einmal bei einem Treffen des Wirtschaftsforums das Wort ergriff, verriet seine sehr allgemein gehaltenen Ausführungen jedoch lediglich, dass die ILO selbst aufgrund der unzureichenden operationellen Möglichkeiten der OSZE kein großes Interesse an der Organisation hat.

*Welche Rolle kommt der OSZE in der Wirtschafts- und Umweltdimension heute noch zu?*

Heute ist es in der zweiten Dimension nicht mehr das Hauptanliegen der OSZE, die Wirtschaft zu schützen. Ebenso wenig ist es ihr Ziel, *vor* der Wirtschaft zu schützen. Es sind vielmehr die von bestimmten wirtschaftlichen Aktivitäten ausgehenden Gefahren und Risiken, die in zunehmendem Maß die Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Dazu gehören Produktion, Vertrieb und Ausfuhr gefährlicher Stoffe, der Transport gefährlicher Abfälle, Korruption, der Handel mit und Transport von Reaktorbrennstoffen, Drogen und Waffen,

---

6 Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens, Madrid, 6. September 1983, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.2, S. 6-7; online unter: <http://www.osce.org/de/mc/40873>.

7 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE/Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.6, S. 8, vgl. auch ebenda, S. 9; online unter: <http://www.osce.org/de/odih/elections/14304>.

8 Vgl. ebenda, S. 16.

Menschenhandel und Geldwäsche. Auch die ökologischen und sozialen Aspekte wirtschaftlicher Sicherheit sind stärker in den Vordergrund gerückt.

„Festigung von Stabilität und Sicherheit durch Zusammenarbeit in *Good Governance*“ hieß das Generalthema des Wirtschafts- und Umweltforums 2016. Auf der Tagesordnung standen Fragen im Zusammenhang mit verantwortungsbewusster Regierungsführung, Transparenz und Verantwortlichkeit als Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, ein gutes Investitionsklima und Wettbewerbsfähigkeit sowie größere Stabilität und Sicherheit. Konkret ging es um die Bekämpfung von Korruption, internationaler Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus. Das Wirtschafts- und Umweltforum erörterte auch wie eine verantwortungsvolle Migrationspolitik eine stabile wirtschaftliche Entwicklung in den Herkunfts-, Durchgangs- und Zielländern unterstützen kann.

Das Wirtschafts- und Umweltforum gilt als „OSZE-Tagung“ und hat darum wie alle anderen OSZE-Tagungen keine Befugnis, Beschlüsse zu verabschieden, die bindende Verpflichtungen für die OSZE-Staaten schaffen. Die einzigen Beschlüsse, die im Forum überhaupt je gefasst wurden, betreffen die Geschäftsordnung. Gleichwohl findet das Forum routinemäßig jedes Jahr statt und befasst sich mit einer Vielzahl von wechselnden, breit formulierten Themen. Seine Wirkung blieb und bleibt jedoch fragwürdig.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension der Sicherheit erstreckt sich heute auch auf die wirtschaftlichen Faktoren und Umstände, die an Brennpunkten und in Krisengebieten eine Rolle spielen oder spielen könnten, wie z.B. die Energieversorgung, Wasserressourcen, Bodenschätze und die Schädigung der Umwelt. Die Befassung mit diesen Fragen gehört zum Mandat mehrerer OSZE-Feldoperationen. Der Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten hat zu diesen Themen zahlreiche Seminare organisiert. Insbesondere das Wirtschaftsforum, das seit 2007 Wirtschafts- und Umweltforum heißt, hat sich ausführlich mit diesen Problemen befasst (siehe hierzu die Übersicht am Ende des Beitrags, S. 305-307).

Mancherlei hohe Erwartungen richteten sich auf den deutschen OSZE-Vorsitz im Jahr 2016. In diesem Zusammenhang kann die vom Amtierenden Vorsitzenden, Außenminister Frank-Walter Steinmeier, im Mai 2016 eröffnete OSZE-Wirtschaftskonferenz „*Connectivity for Commerce and Investment*“ als eine Belebung der Wirtschafts- und Umweltdimension gesehen werden. An der Konferenz nahmen knapp 1.000 Vertreter aus Politik, Wirtschaft und der Zivilgesellschaft der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten und der elf Partnerländer teil. Mit dem Neologismus „Konnektivität“ ist „eine stärkere und bessere physische und virtuelle Vernetzung“ der Länder im OSZE-Raum und über diesen hinaus gemeint, wobei es konkret um Infrastrukturprojekte, Verkehrskorridore, Handelsabkommen und die digitale Vernetzung der nationalen Infrastrukturen geht. Ein Beispiel für den Ausbau der physischen Vernetzung ist die Güterzugverbindung *Yuxinou* zwischen Chongqing in China und Duisburg in Deutschland. Auf der Konferenz wollte man versuchen, „in Zeiten

schwerer politischer Verwerfungen“ gemeinsame politische Visionen zu entwerfen.

Der Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE ist im OSZE-Sekretariat angesiedelt und damit dem Generalsekretär unterstellt. Die Aufgaben in der Wirtschafts- und Umweltdimension werden von 22 der insgesamt rund 550 Bediensteten im Sekretariat und in den Fachinstitutionen wahrgenommen, der Haushalt beläuft sich auf jährlich 2.141.000 Euro von insgesamt 141.107.600 Euro und macht somit rund 1,5 Prozent des Gesamthaushalts der OSZE aus.<sup>9</sup>

Die Arbeit umfasst zeitlich begrenzte und spezifische Beratungstätigkeiten sowie regelmäßige Vortragsveranstaltungen. Das Wirtschafts- und Umweltforum sowie andere Treffen und Tagungen versammeln Teilnehmer mit unterschiedlichsten fachlichen und beruflichen Hintergründen, die dort im Wesentlichen pflichtgemäß ihre Texte in Form von Stellungnahmen oder Verlautbarungen vortragen. Zu einer wechselseitigen Aussprache oder gar Auseinandersetzung und Kritik kommt es kaum. Die Frage, welche Wirkung und welchen Wert eine solche Aktivität hat, bleibt offen. Von einer Evaluation ist nichts bekannt.

Auf dem Feld, das die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE abdeckt, sind zahlreiche Organisationen und Institutionen aktiv, allen voran die EU. Was aber ist das Alleinstellungsmerkmal der OSZE? Sie hat im Vergleich zu den anderen weder materielle noch institutionelle Vorteile. Wer würde die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE vermissen? Wer benötigt sie?

Eine Auflösung dieses Arbeitsbereichs hätte sachlich kaum eine Wirkung, wäre jedoch schädlich für das Image und die innere Verfassung der OSZE und könnte zu einem irreparablen Schaden für die OSZE als Ganze führen. Dennoch ist die Frage sicherlich berechtigt, ob der Wirtschafts- und Umweltdimension im Zuge einer seit Langem und immer wieder angestrebten Reform der OSZE noch eine Existenzberechtigung zugestanden würde.

*Tabelle 1: Themen des Wirtschafts- und Umweltforums der OSZE\**

Jahr	Thema
1993	Der Übergangsprozess zur demokratischen Marktwirtschaft
1994	Der Übergangsprozess zur demokratischen Marktwirtschaft
1995	Regionale, subregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Belebung von Handel, Investitionen und Infrastrukturentwicklung

<sup>9</sup> Zahlen aus dem Gesamthaushaltsplan 2016. Auf die mangelhafte und verbesserungswürdige Ausstattung der Dimension wies auch vor acht Jahren hin: Kilian Strauss, Wirtschafts- und Umweltsicherheit – Schlüsselkomponenten des Mandats der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 343-352.

1996	Soziale Aspekte und politische Risiken des Transformationsprozesses – Vertrauensbildung im Wirtschaftsbereich zur Förderung der Sicherheit
1997	Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit
1998	Sicherheitsaspekte der Entwicklungen auf dem Energiesektor im OSZE-Gebiet
1999	Sicherheitsaspekte im Umweltbereich
2000	Wirtschaftliche Aspekte der Konfliktnachsorge: Die Herausforderungen des Wandels
2001	Transparenz und verantwortungsvolle Regierungsführung im wirtschaftspolitischen Bereich
2002	Zusammenarbeit bei der nachhaltigen Nutzung und dem Schutz von Wasser
2003	Menschenhandel, Drogenhandel, Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen – wirtschaftliche Auswirkungen auf nationaler und internationaler Ebene
2004	Neue Herausforderungen beim Aufbau institutioneller und menschlicher Kapazitäten für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
2005	Demographische Trends, Migration und Integration von Angehörigen nationaler Minderheiten – Gewährleistung von Sicherheit und nachhaltiger Entwicklung im OSZE-Raum
2006	Verkehrswesen im OSZE-Raum – sichere Verkehrsnetze und Verkehrsentwicklung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Stabilität auf regionaler Ebene
2007	Maßgebliche Herausforderungen bei der Gewährleistung der Umweltsicherheit und der nachhaltigen Entwicklung im OSZE-Raum – Bodenverschlechterung, Bodenkontamination und Wasserbewirtschaftung
2008	Zusammenarbeit im Bereich der See- und Binnenschifffahrt im OSZE-Raum – Erhöhung der Sicherheit und Schutz der Umwelt
2009	Migrationssteuerung und ihre Verknüpfung mit der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik im Interesse von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum
2010	Förderung von <i>Good Governance</i> an Grenzübertrittstellen, Verbesserung der Sicherheit von Transporten auf dem Landweg und Erleichterung des grenzüberschreitenden Straßen- und Eisenbahnverkehrs in der OSZE-Region
2011	Förderung gemeinsamer Aktionen und der Zusammenarbeit im OSZE-Raum bei der Entwicklung nachhaltiger Energie- und Verkehrssysteme
2012	Förderung von Sicherheit und Stabilität durch <i>Good Governance</i>

2013	Vergrößerung von Stabilität und Sicherheit – Verkleinerung des ökologischen Fußabdrucks energiebezogener Aktivitäten in der OSZE-Region
2014	Gemeinsame Reaktionen auf umweltpolitische Herausforderungen – Verhütung, Vorsorge und Bewältigung von Naturkatastrophen sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Hinblick auf die Förderung von Kooperation und Sicherheit im OSZE-Raum
2015	Wasser-Governance im OSZE-Raum – mehr Sicherheit und Stabilität durch Zusammenarbeit
2016	Festigung von Stabilität und Sicherheit durch Zusammenarbeit in <i>Good Governance</i>

\* Bis einschließlich 2006 Wirtschaftsforum, danach Wirtschafts- und Umweltforum