

4.5. "Die OSZE – Brücke Zwischen Souveränen Staaten und Internationaler Organisation mit Elementen Kollektiver Sicherheit?"

Vortrag bei der Konferenz zum 25. Jahrestag der Gründung der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Wiesbaden, 2 November 1995

I.

Einleitung

Die Einladung zu dieser Veranstaltung habe ich gerne angenommen. Der "Hauptverwaltungs-Beamte" der OSZE beschäftigt sich mit einer schier endlosen Fülle praktischer Fragen. Das hat auch damit zu tun, daß die OSZE nie auf dem Reißbrett war. Sie hat sich organisch entwickelt aus der KSZE. Sie wächst wie ein Baum, der den wechselnden Winden seines Umfelds ausgesetzt ist.

In einer solchen Situation braucht man von Zeit zu Zeit eine Standortbestimmung, um zu überprüfen, ob der Kurs einigermaßen richtig liegt. Nach dem wir von den konzeptionell "klaren Verhältnissen" der Ost-West Konfrontation erlöst worden sind, gibt es drängende Fragen nach den Orientierungspunkten für eine neue Friedensordnung zwischen Vancouver und Wladiwostok. Wir müssen versuchen, die neue, komplexe und widersprüchliche Wirklichkeit zu erfassen. Dabei sind die Grenzen des Planbaren zu bedenken. "Plans are useless; but planning is absolutely necessary" – ein guter Rat von Eisenhower.

(. . .)

III.

Zum Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und internationaler Organisation

Die KSZE hat nach dem Pariser Gipfel nicht nach neuen Aufgaben gesucht, um ihre Existenzberechtigung unter den neuen Bedingungen nachzuweisen. Es war umgekehrt. Eine Reihe von neuen Aufgaben verlangten nach einer Lösung, für die es keinen Träger gab.

Beginnend mit den Spannungen in Kosovo, in der Voivodina und im Sandjak mußte die KSZE Aufgaben übernehmen, für die es aus politischen oder faktischen Gründen keine andere geeignete Organisation gab. Zunächst schien es, als ob die organisatorische Mindestausstattung der KSZE durch die Gipfeltreffen in Paris (1990) und Helsinki (1992) ausreichend wäre, um die neuen operativen Aufgaben zu erfüllen. Diese Mindestausstattung war ein dem Modell der EU-Präsidentschaft nachempfunderer Vorsitz, der die direkte Beteiligung und Unterstützung der Teilnehmerstaaten organisieren sollte. Mit dem schnellen Anwachsen der Zahl der Missionen wurden die Belastungen des Vorsitzes jedoch untragbar. Vor dem Treffen

des Ministerrats in Stockholm (Dezember 1992) wurde daraufhin in wenigen Tagen Einigkeit über die Einsetzung eines dem Vorsitz unterstellten Generalsekretärs und ein erweitertes Sekretariat erzielt.

Einer Reihe von Teilnehmer-Staaten ging es bei der Einsetzung eines Generalsekretärs und der Einrichtung eines vergrößerten Sekretariats vor allen Dingen darum, direkten Einfluß auch auf alle wichtigeren exekutiven Entscheidungen der KSZE zu behalten. Die Vertreter einiger Teilnehmer-staaten haben dies ganz deutlich gesagt: Sie wollten unbedingt verhindern, daß sich innerhalb der KSZE ein Generalsekretär vom Zuschnitt des Generalsekretärs der Vereinten Nationen entwickeln könne, der nur noch sehr schwer kontrollierbar sei.

Auch das Festhalten am Konsensprinzip und die Ablehnung eines Sicherheitsrats oder sicherheitsratsähnlichen Gremiums der OSZE durch die Staaten, die keine Chance haben, in einem solchen Gremium dauerhaft Einfluß auszuüben, dient dem Ziel, den direkten Einfluß von Teilnehmerstaaten auf die Organisation zu sichern oder zumindest über eine Notbremse zu verfügen, um Aktionen der Organisation zu verhindern, die den eigenen Interessen nicht entsprechen.

Die OSZE ist für die absehbare Zeit in dem Masse handlungsfähig, in dem im OSZE-Raum ein breiter Konsens über Grundinteressen aller Teilnehmerstaaten besteht. Wenn ein Einzelaspekt für einen großen oder kleinen Teilnehmerstaat größeres Gewicht erlangt als diese gemeinsamen Grundinteressen, ermöglicht das Konsensprinzip eine Blockierung der OSZE (Griechenland ./ FYROM). Es ist ein deutliches Zeichen für das Zusammenwachsen und das Verantwortungsbewußtsein der OSZE-Staaten, daß solche Blockaden **bisher** praktisch kaum ins Gewicht fallende Ausnahmen geblieben sind.

Alle Formen bi- und multilateraler Zusammenarbeit fördern den Grundkonsens und festigen damit die OSZE. Daraus ergibt sich ein kaum zu überschätzendes konstruktives Potential der Europäischen Union. Wer auf Zusammenarbeit mit der EU angewiesen ist oder gar beitreten will, wird in einer für die EU wichtigen Frage den Konsens oder die Zusammen-arbeit mit der OSZE nicht verweigern. Dafür gibt es zahlreiche konkrete Beispiele.

Es besteht ein sehr komplexer Zusammenhang; zwischen der Übertragung einer Aufgabe auf die OSZE, der Steuerung und Kontrolle der OSZE durch die Teilnehmerstaaten und einer "Konsens- und Zusammenarbeitsbereitschaft" des einzelnen Teilnehmerstaates, die sich aus seinen bi- oder multi-lateralen Gesamtbeziehungen ergibt.

Wie weit lassen sich diese Zusammenhänge steuern, und zwar mit dem Ziel einer handlungsfähigen regionalen Ordnung als Grundlage dauerhafter Stabilität? Ganz sicher lassen sich in konkreten Situationen Impulse geben, die die Handlungsfähigkeit der OSZE und damit auch die Stabilität in Europa stärken. Aber ich habe Zweifel, inwieweit mittelfristig Steuerbarkeit oder auch nur Vorhersehbarkeit einer weiteren Stärkung der OSZE gegeben sind.

Vielleicht lohnt es sich, hier Anleihen zu machen bei Nachbardisziplinen. In der *Financial Times* (8. September 1995) fand ich die Besprechung eines Buches zur Übertragung der Chaos-Theorie auf Managementstrategien. Der Autor ist der Ansicht, "that strategic planning is not only useless but dangerous". Erfolgversprechend sei ein "process of spontaneous self-organization". A "state of creative tension on the edge of instability" sei der positive Normalzustand (einer expandierenden Wirtschaft). Ein Höchstmaß an Flexibilität sei erforderlich, um die Chancen zu nutzen, die sich aus einer solchen Lage ergeben.

Die OSZE kommt einer solchen Flexibilitätsanforderung sehr nahe. Weder ihre politisch verbindlichen Normen und Standards sind erstarrt; noch sind die Organisations- oder Handlungsformen der OSZE eingefroren. Die Unterstützungsgruppe für Chechnya, die Beteiligung an der Inspektion der russischen Radarstation in Skrunda/Lettland und die Bestellung besonderer Beauftragter für die Probleme von ehemaligen Angehörigen der sowjetischen Streitkräfte in Estland und Lettland beweisen die Fähigkeit der OSZE, auf neue Fragen neue Antworten zu geben.

IV.

Bemerkungen zum "Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert"

Auf ihrem Gipfeltreffen in Budapest im Dezember 1994, haben die Staats- und Regierungschefs der OSZE den Auftrag erteilt, ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert zu entwickeln. Der ungarische OSZE-Vorsitz wird dem nächsten Treffen des OSZE Ministerrats in Dezember einen Zwischenbericht vorlegen. Entsprechend dem Stand der Diskussion in den OSZE-Gremien wird sich dieser Zwischenbericht auch mit dem Verhältnis zwischen der UNO und der OSZE als Regional-Organisation und dem Verhältnis der verschiedenen regionalen und sub-regionalen Organisationen untereinander befassen. Nach meinem Eindruck hat die bisherige Diskussion bereits ganz klar gezeigt: Eine künftige europäische Sicherheitsstruktur, die dem Anspruch unteilbarer Sicherheit gerecht wird, kann sich nur aus dem Zusammenwirken aller im OSZE-Raum bestehenden regionalen und sub-regionalen Organisationen untereinander und mit den Vereinten Nationen entwickeln.

Das Ziel ist ein Zustand, in dem dauerhafte, neue Stabilität dadurch entsteht, daß diese Organisationen intensiv zusammenarbeiten und sich gegenseitig stützen und stärken. Eine verantwortungsvolle Koordination kann dafür sorgen, daß die anfallenden Aufgaben jeweils von der Organisation oder von den Organisationen erfüllt werden, die dazu am besten geeignet sind.

Was bedeutet dies konkret? Europäische Union, NATO, Europarat, Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, OSZE, die zahlreichen sub-regionalen Strukturen und die bilateralen "Nachbarschaftsverträge" müssen sich in einem Netzwerk miteinander verbinden. Zu den Eigenschaften und Vorzügen eines solchen Netzwerks folgende Stichworte:

- Ein Netzwerk kann sich organisch entwickeln; das verleiht ihm Flexibilität und Dynamik.

- In einem Netzwerk stellt sich die Frage von Über- und Unterordnung einzelner Organisationen nicht.
- Die direkten oder indirekten Verbindungen zwischen allen Organisationen in einem Netzwerk tragen dazu bei, daß die einzelne Organisation weder von innen noch nach außen "Festungscharakter" entwickelt sondern jedenfalls im Prinzip offen bleibt.
- Über das Netzwerk trägt jede Organisation zur Stabilität der Gesamtstruktur bei; diese Gesamtstabilität kommt allen Staaten im OSZE-Raum zu Gute, unabhängig davon, ob sie einzelnen Organisationen angehören.

Ansätze eines solchen Netzwerks sind bereits erkennbar. Viel wird davon abhängen, wie die Russische Föderation sich in ein solches Netzwerk einfügt; dabei wird die zur Zeit schwer vorhersehbare weitere Entwicklung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten nach meiner Ansicht eine entscheidende Rolle spielen.

Für die OSZE stellt sich die Frage, welche Funktionen sie in einem solchen Netzwerk erfüllen kann und erfüllen muß. Eine Antwort kann nicht nur aus der Innenansicht der OSZE entwickelt werden. Die von der OSZE in Zukunft zu erfüllenden Aufgaben lassen sich nur definieren unter Berücksichtigung der Aufgaben, die von anderen Organisationen im Netzwerk einer zukünftigen europäischen Sicherheitsstruktur erfüllt werden. In welchem Masse die OSZE in Zukunft Aufgaben des Krisenmanagements, zum Beispiel durch die Erteilung von Mandaten für Peacekeeping-Operationen oder die Durchführung von Peacekeeping-Operationen übernehmen muß, hängt unter anderem davon ab, wie sich die Partnership for Peace inhaltlich und in ihrer politischen Akzeptanz weiter entwickelt. Der Ausbau der Kapazitäten der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension wird auch dadurch bestimmt, in welchem Maße der Europarat sich nach Osten ausdehnt und nach Westen einen zusätzlichen transatlantischen Stützpfiler erhält.

V.

Elemente einer Antwort zum Thema

Was ergibt sich aus den bisherigen Überlegungen für eine Antwort auf die im Thema gestellte Frage: Kann die OSZE zu einer internationalen Organisation mit Elementen kollektiver Sicherheit werden?

Ein Aspekt betrifft die Handlungsfähigkeit der OSZE. Bei Übertragung weiterer Aufgaben müßten die internen Entscheidungsstrukturen der OSZE einschließlich der Vorbereitungs- und Durchführungsphasen der Entscheidungen weiter gestärkt werden. Ich halte dies für erreichbar. Allerdings nicht durch fundamentale Veränderungen, zum Beispiel durch totale Verrechtlichung, Aufgabe des Konsensprinzips, Festschreibung eines sicherheitsratsähnlichen Entscheidungs-gremiums oder Abschaffung der zentralen politischen Exekutivverantwortung des jährlich wechselnden Vorsitzes. Die notwendigen Veränderungen innerhalb der OSZE sind jedoch in bewährter KSZE Weise zu erreichen: Durch organisches Wachstum mit Wachstumsimpulsen, die ausgehen und ausgerichtet sind auf konkrete Erfordernisse oder erwiesene Unzulänglichkeiten. Dieses Verfahren hat gegenüber einer großen Organisationsreform, die die OSZE nach klassischen Modellen internationaler Organisationen gestalten würde, den Vorzug, daß man zumindest versuchen könnte,

die Infrastruktur der OSZE zu straffen und die OSZE zu stärken, ohne die notwendige Flexibilität der OSZE wesentlich zu schwächen.

Es bleibt die Frage nach "Elementen kollektiver Sicherheit".

Ich habe Zweifel, ob "kollektive Sicherheit" für nach zusätzlicher Sicherheit suchende Staaten ein attraktives Produkt ist. Die OSZE hat heute bereits Elemente eines Regimes kollektiver Sicherheit, zum Beispiel im Rahmen der Gewaltverzichtsverpflichtungen aber auch im Hinblick auf die bereits erwähnten sehr weitgehenden Verpflichtungen des "Verhaltenskodex".

Mir scheint es besser, die Bemühungen um zusätzliche Sicherheit, einschließlich militärischer Sicherheit, zu orientieren an dem in zahlreichen KSZE/OSZE Dokumenten verwendeten Begriff der unteilbaren Sicherheit; und zwar unteilbare Sicherheit nicht als Status quo sondern als ein Ziel. Die OSZE kann zu unteilbarer Sicherheit noch Erhebliches beitragen.

Zum Beispiel als ein Rahmen für regionale Sicherheitsregimes. Eine große Bewährungsprobe kommt hier auf die OSZE nach einem Friedensschluß im früheren Jugoslawien zu. Eine Aktualisierung der bereits vorhandenen OSZE-Funktion, Mandate für Peacekeeping Operationen zu erteilen, wäre ebenfalls ein beachtlicher Schritt hin zu einer höheren Glaubwürdigkeit des Prinzips unteilbarer Sicherheit.

So wichtig alle diese Schritte sind, ob unteilbare Sicherheit im OSZE-Raum in Zukunft erreicht wird, hängt nicht nur von der weiteren Entwicklung der OSZE, sondern in besonderem Maße von der weiteren Entwicklung der NATO und der Europäischen Union und von der Richtung ab, in die sich die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten entwickelt.

Damit wird zum Schluß noch einmal deutlich, daß die Zeitenwende, die wir erleben, durch einen Grad von Komplexität gekennzeichnet ist, die vorausschauende Planung ungewöhnlich schwierig macht. Die Vernetzung von Staaten und Organisationen hat bereits jetzt einen Grad erreicht, in dem Fragen nach Stabilität und Sicherheit allein aus dem Blickfeld einer einzelnen Organisation nicht mehr zutreffend beantwortet werden können. Das erschwert nicht nur die Antwort auf wohlformulierte Fragen von Politikwissenschaftlern. Es ist auch ein Aspekt sehr aktueller praktischer Politik, z.B. im Hinblick auf die Beitrittswünsche einer Reihe von OSZE-Staaten zur NATO.

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat uns kein Zeitalter des Friedens "beschert". Aber wir können eine Friedensordnung schaffen, wenn wir die neuen Chancen nutzen. Die sich ausbreitende Tendenz zum Rückzug auf die nationale, "Kirchturms"-Perspektive ist eine sachlich unbegründete Kapitulation vor den großen, ungewohnten Problemen der Nach-Konfrontationsphase. Wir können Probleme, Konflikte und Spannungen nicht aus der Welt schaffen; aber wir können viel tun – und müssen sicher viel mehr tun – um Konflikte und Spannungen ohne Waffengewalt zu lösen. Dazu brauchen wir, mehr denn je, auch Konfliktforschung.