

Die KSZE/OSZE und die gesamteuropäische Kooperation

HEINRICH SCHNEIDER

Im KSZE-Prozeß hat 1994 vor allem das Budapester Gipfeltreffen am 5. und 6. Dezember 1994 Aufmerksamkeit gefunden. Das gilt namentlich für die Erklärungen der Staats- und Regierungschefs und für die Namensänderung in „OSZE“¹. Zeitungsleser konnten den Eindruck gewinnen, man habe den Mißerfolg bei den eigentlich wichtigen Tagesordnungspunkten mit dem neuen Markenzeichen zu überdecken versucht; die Umtaufe und ihre anspruchsvolle Begründung – sie solle die „Entschlossenheit“ der Staats- und Regierungschefs zum Ausdruck bringen, „der KSZE eine neue politische Dynamik zu verleihen“, habe die tiefe Krise nicht verbergen können, in der sich die „OSZE“ befindet.

Das Budapester Treffen war ein spektakulärer Höhepunkt in der KSZE-Geschichte. Die Teilnehmerstaaten waren durch zum Teil recht große Delegationen vertreten². Die politische Bedeutung stand dem nicht nach: wie in einem Brennpunkt sammelten sich dort die Probleme der Organisation.

Die Vorbereitung des Budapester Treffens

Seit Monaten war in Wien, dem Sitz des „Ständigen Ausschusses“ der KSZE und des „Forums für Sicherheitskooperation“, an Vereinbarungen gearbeitet worden, die zum Gipfeltreffen fertig werden sollten. Vom 10. Oktober bis zum 2. Dezember 1994 tagte außerdem in Budapest selbst eine „Überprüfungskonferenz“³; sie hatte jedoch mehr zu tun, als ihr zunächst zugedacht war. Man hatte gehofft, daß die Arbeit an bestimmten Vorlagen für das Gipfeltreffen in Wien bis zum Beginn der Überprüfungskonferenz abgeschlossen würde; tatsächlich wurden etliche Entwürfe mit Verspätung und in noch keineswegs beschlußreifer Fassung nach Budapest überwiesen.

Zu den schon vor dem Beginn der Budapester Konferenz in Wien erarbeiteten und verabschiedeten Projekten gehörten insbesondere:

- Das „Wiener Dokument 1994 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“.
- Eine Good-Will-Erklärung über Prinzipien zur Regelung des Waffentransfers⁴.
- Eine Vereinbarung über „stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“; sie enthält einen Katalog von Handlungsmöglichkeiten, vom spezifischen Informationsaustausch bis zur Einrichtung von entmilitarisierten Zonen und von Luftbeobachtungsregimen, so daß im aktuellen Fall

nicht erst mühsam nach möglichen Schritten gesucht und deren Definition erarbeitet werden muß.

Das VSBM-System war bereits mehrmals weiterentwickelt worden; u. a. derart, daß man rigidere Parameter (insbesondere Gegenstandskriterien und Schwellenwerte) für gegenseitige Information, für die Ankündigung militärischer Vorhaben, für die Einladung von Beobachtern, für die Zulassung von Vor-Ort-Inspektionen und von Überprüfungsprozeduren im Falle bedenklich erscheinender militärischer Aktivitäten festlegte. Die Verbesserung des VSBM-Systems war nicht einfach, da das ursprüngliche Konzept auf Vertrauens- und Stabilitätsförderung zwischen Großallianzen ausgerichtet war, während sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ganz andere Sicherheits- bzw. Unsicherheitsperzeptionen herausbildeten. Man mußte die Grundgedanken der VSBM auf die veränderte Lage hin neu konzipieren. Diese Umstrukturierung ist nur zum Teil realisiert worden.

Die Schwierigkeiten der Umstellung auf die neue Lage zeigte sich auch darin, daß verschiedene vom Helsinki-Gipfel 1992 als dringlich bezeichnete Vorhaben nicht zu Ende gebracht werden konnten. Dazu zählt z. B. die Aufgabe, die Verpflichtungen aller KSZE-Teilnehmerstaaten in Sachen Rüstungskontrolle, Abrüstung und VSBM zu harmonisieren, also Differenzen zwischen den Pflichten der KSE-Partner einerseits und denen der übrigen KSZE-Staaten andererseits einzu-ebnen⁵. Darüber, wie diese Einebnung gestaltet sein sollte, etwa durch die Übernahme der im KSE-Vertrag festgelegten Normen und Regeln durch die nicht am Vertrag beteiligten Staaten, konnte keine Einigung erzielt werden. Die KSE-Verpflichtungen wollte man – aus offenkundigen Gründen – nicht antasten; verschiedene Nicht-KSE-Staaten hielten aber die Übernahme des entsprechenden Regimes für unangemessen, u. a. aufgrund der unterschiedlichen Militärsysteme.

Unbewältigt blieb auch das Vorhaben, spezielle VSBM und Rüstungskontrollarrangements für engere potentielle Konfliktregionen innerhalb des KSZE-Gesamtraumes zu entwickeln, um der Ablösung des übergreifenden Ost-West-Konflikts durch begrenztere Spannungskonstellationen in bestimmten Teilen Europas gerecht zu werden. Als besonders wichtig gilt – angesichts der militärischen Überlegenheit Jugoslawiens (Serbiens/Montenegros) – die Entwicklung eines Rüstungskontrollsystems für Südosteuropa für die Zeit nach dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen. Solange wie Jugoslawien von der Mitwirkung an den OSZE-Verhandlungen ausgeschlossen ist, fehlt für entsprechende Verhandlungen aber eine unerläßliche Voraussetzung⁶.

Einige andere Vorhaben konnten immerhin soweit vorangebracht werden, daß die formelle Verabschiedung in Budapest möglich war. Dazu gehört insbesondere der „Verhaltenskodex zu militärisch-politischen Aspekten der Sicherheit“. Er enthält u. a. die folgenden Verpflichtungen:

- Militärische und paramilitärische Kräfte, Nachrichtendienste und Polizei müssen der demokratischen politischen Kontrolle der zuständigen Verfassungsorgane unterliegen; kein Staat darf bewaffnete Formationen auf seinem Gebiet

dulden, die nicht unter dieser Kontrolle stehen; sieht er sich dazu außerstande, dann wendet er sich an die OSZE.

- Gewaltanwendung ist nur insoweit zulässig, wie sie zum Erreichen der legitimen Ziele (Wiederherstellung von Sicherheit und Frieden) nötig ist; es gilt somit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit⁷.
- Streitkräfte dürfen nicht eingesetzt werden, um die Ausübung der Menschenrechte zu behindern oder um bestimmte Gruppen ihrer nationalen, religiösen, kulturellen, sprachlichen oder ethnischen Identität zu berauben⁸.
- Kein Staat wird die eigene Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer fördern oder gar einen anderen militärisch zu dominieren versuchen; die Sicherheitspolitik hat die legitimen Sicherheitsanliegen anderer zu berücksichtigen.
- Auf Verletzungen von OSZE-Normen und Verpflichtungen soll solidarisch und abgestimmt reagiert werden; ersucht ein Aggressionsopfer um Beistand, dann sollen Konsultationen und gemeinsame Erwägungen über geeignete Reaktionen stattfinden⁹.
- Umgekehrt verpflichten sich die Teilnehmerstaaten, Beistand und Unterstützung jenen Staaten zu versagen, die gegen die KSZE-Prinzipien und insbesondere gegen das Gewaltverbot verstoßen¹⁰.

Der „Kodex“ enthält demnach Bestimmungen, wie sie für eine internationale Sicherheitsorganisation typisch sind; es wird die Perspektive sowohl in Richtung Verteidigungssolidarität gegenüber Außenstehenden wie auch in Richtung Kollektivsicherheit eröffnet, natürlich, wie bislang stets bei KSZE-Übereinkünften, nicht auf rechtlich bindende Weise¹¹.

Über diesen Verhaltenskodex hinaus lagen dem Budapester Gipfel noch etliche weitere Verhandlungsergebnisse zur Annahme vor:

- Ein neuer Aufgabenkatalog für das „Forum für Sicherheitskooperation“, insbesondere die Entwicklung eines umfassenden „Rahmens für die Rüstungskontrolle“ im KSZE-Gebiet, innerhalb dessen weitere Stabilisierungs-, Vertrauensbildungs- und Abrüstungsmaßnahmen entwickelt werden können – auch mit regional differenzierenden Bestimmungen¹².
- Eine Prinzipienklärung über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen mit einem Katalog einschlägiger Maßnahmen¹³.
- Eine umfangreiche Ausarbeitung zur verbesserten Anwendung und zur Ausweitung der Vereinbarungen über die „menschliche Dimension“, die u. a. vorsieht, das Wirken des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten sowie des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte zu stärken und stärker in den Interaktionsprozeß der KSZE einzubauen. Im Zusammenhang mit Minderheitenproblemen wird eine Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti eingerichtet. Das Programm zur koordinierten Unterstützung der im Reformprozeß befindlichen Teilnehmerstaaten wird weitergeführt. Zu zahlreichen weiteren Themen der „menschlichen Dimension“ kam man lediglich zu Bekräftigungen schon gefaßter Beschlüsse und Absichtserklärungen¹⁴.

- Gleiches gilt, abgesehen von Beschlüssen über bestimmte strukturelle Verbesserungen, für die Formulierungen zur „wirtschaftlichen Dimension“ (einschließlich der Themengebiete Umwelt, Wissenschaft und Technik), und über die Zusammenarbeit im Mittelmeerraum¹⁵.

Zu heikleren Materien gab es aber in Budapest selbst noch ein heftiges Tauziehen, auch im Zuge einer dramatischen Auseinandersetzung, zu deren Objekt die KSZE geworden war, und die die Zukunft der Sicherheitsarchitektur betraf.

Die Gipfelpolitik im neuen Ost-West-Spannungsfeld

Nach dem Zerfall des Warschauer Pakts und der Sowjetunion hatten mittel- und osteuropäische Staaten zunehmend ihr Interesse an einer engeren NATO-Bindung und in der Konsequenz auch am NATO-Beitritt bekundet. Die NATO selbst konnte sich für geraume Zeit nicht zu positiven Reaktionen entschließen, u. a. um Moskau nicht zu reizen oder ihm den Eindruck des Ausgegrenztwerdens zu vermitteln. Zuerst war – sozusagen als Trostpreis – Ende 1991 der Nordatlantische Kooperationsrat (NACC = North Atlantic Cooperation Council) gegründet worden; er erhielt alsbald eine bedeutsame Scharnierfunktion¹⁶. Dann folgte im Januar 1994 die Initiative „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP = Partnership for Peace), an der sich inzwischen 26 Staaten beteiligt haben¹⁷. Auch Rußland signalisierte zunächst die Bereitschaft zur Mitwirkung, freilich nicht ohne Warnungen vor einem westlichen Hegemoniestreben und verbunden mit dem Anspruch auf einen herausgehobenen Status. Außenminister Kosyrew unterzeichnete im Juni 1994 das Grundsatzdokument (womit „grünes Licht“ für die Ausarbeitung spezieller Kooperationsvereinbarungen gegeben wurde), betonte jedoch zugleich die Bedeutung der KSZE. Einen Monat zuvor hatte Verteidigungsminister Gratschow vor dem NACC die beschleunigte Umwandlung der KSZE „in eine mit Autorität versehene umfassende politische Struktur“ gefordert.

Die Entwicklung eines „blockfreien Systems europäischer Sicherheit“, „unter der Ägide der KSZE“¹⁸ war ein Hauptanliegen Rußlands. Dort hatte man die Angebote der NATO und der WEU, Ressourcen für friedenssichernde Aktionen unter der Ägide der KSZE zur Verfügung zu stellen, anders verstanden, als sie gemeint waren – nämlich als Indiz der Bereitschaft, die KSZE zu einer übergeordneten Organisation zu machen, um somit der östlichen Supermacht in Richtung auf ein von ihr seit langem propagiertes Leitbild gesamteuropäischer Ordnung entgegenzukommen: im Sinne einer Abwertung der „Blockstrukturen“ zugunsten eines vertraglich fixierten, an Prinzipien der Kollektiven Sicherheit orientierten gesamteuropäischen Systems.

Man kann sich fragen, wie unter diesen Umständen z. B. die deutsch-niederländische KSZE-Initiative „Eine gemeinsame Agenda für Budapest“ vom 17. Mai 1994 in Moskau perzipiert wurde. Aus dieser Vorlage ist seinerzeit vor allem die Formel „Zuerst die KSZE“ zitiert worden, d. h. der Vorschlag, künftig Spannungen und Streitigkeiten zunächst im Rahmen der KSZE zu behandeln und

erst dann, wenn deren Bemühungen erfolglos bleiben, gemeinsam den UN-Sicherheitsrat zu befassen. Zugleich sollte die Beschlußpotenz durch die Einführung der Mehrheitsregel für prozedurale und administrative Entscheidungen gestärkt werden. Immerhin standen diese Vorschläge unter den Überschriften „Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit im KSZE-Gebiet“ sowie „Stärkung der operativen Fähigkeiten der KSZE“¹⁹.

In Rußland entwickelte man Ideen, die noch viel weitergingen, nämlich Weichenstellungen zur Umwandlung der KSZE in eine Organisation mit völkerrechtlicher Vertragsgrundlage sowie mit einem reformierten Organ- und Willensbildungssystem, u. a. einem Exekutivkomitee nach Art des Sicherheitsrates; kritische Beobachter sprachen von einer Art „Euro-UNO“²⁰, der die bestehenden Organisationen unterstellt werden sollten. Diese Vorstellungen stießen in manchen westlichen Staaten zunächst auf positive Resonanz; die angelsächsischen Länder waren aber zu keinem Entgegenkommen in dieser Richtung bereit. So wurde bereits vor dem Beginn der Budapester Gipfelkonferenz die Aussichtslosigkeit der Moskauer Wünsche offenbar: Erstens erwies sich die Umformung der KSZE in eine den russischen Ideen entsprechende OSZE als keineswegs konsensfähig; zweitens faßte die NATO den Entschluß, das „Wie der NATO-Erweiterung“ zu prüfen und dabei auch zu klären, „wie die Partnerschaft für den Frieden konkret zu diesem Prozeß beitragen kann.“ Damit galt logischerweise die Frage nach dem „Ob“ als positiv entschieden. Zugleich betonte der NATO-Rat, daß die Allianz auch in Zukunft die eigenen Entscheidungen eigenverantwortlich treffen werde²¹. Außenminister Kosyrews Weigerung, die unterdessen ausverhandelten Vereinbarungen über die Beteiligung seines Landes an der „Pfp“ zu unterzeichnen, konnte kaum überraschen²².

So muß die Budapester Gipfelkonferenz im Zeichen von Spannungen stehen. Andere Umstände kamen hinzu. Wie es um die Dinge bestellt war, soll an Hand einiger Beispiele erläutert werden.

(a) Ende 1993 hatte der KSZE-Ministerrat in Rom, auf britisch-russische Initiative hin, das Thema „Third Party Peacekeeping“ auf die Tagesordnung gebracht²³. Rußland konnte daraus schließen, daß der Westen – über die Kompetenz der UN hinaus – nicht auf einem Monopol der KSZE bezüglich europäischer Friedenswahrungs-Operationen beharrt, und daß die Chance besteht, für entsprechende Einsätze russischer und verbündeter Truppen den KSZE-Segen zu erhalten. Entsprechende Einsätze hatten in Georgien, Südossetien (Georgien) und in der Transdnjestr-Region Moldovas stabilisierend gewirkt; westliche Kommentatoren hatten das anerkannt. Offenbar erhoffte sich Rußland die Erlaubnis, im „nahen Ausland“²⁴ die Rolle des Friedens- und Ordnungshüters zu spielen. Womöglich dachte man dabei auch daran, daß man bei einem solchen Dienst an der KSZE-Stabilität und am internationalen Frieden mit der Solidarität der anderen KSZE-Staaten rechnen könne, d. h. mit einer Beteiligung an den Kosten (die Folgen der Rücknahme der vordem in Osteuropa stationierten Truppen, einschließlich der aus der ehemaligen DDR abgezogenen „Westgruppe“, wären enorm ge-

mildert worden). Überdies hätte eine solcher KSZE-Beschluß einen Statusgewinn zur „Commonwealth of Independent States“ – in dessen Rahmen das „Russian Peacekeeping“ wohl beabsichtigt war – bedeutet²⁵. Die Verhandlungen über eine dem Budapester Gipfel zugeordnete Beschlußvorlage über das „Third Party Peacekeeping“ erwiesen sich als überaus zäh und kontrovers. Natürlich erwies sich Rußlands Maximalziel (eine KSZE-Bevollmächtigung zur Friedenssicherung) als nicht konsensfähig. Andererseits war Rußland nicht bereit, dem Verlangen anderer Staaten, die „Peacekeeping Operations“ sollten generell unter der Leitung der KSZE stehen, entgegenzukommen. Die Verantwortung müsse, so Moskau, in den Händen der tatsächlich agierenden Staaten liegen. Ernsthaftes Thema war also die der KSZE zukommende Mitwirkungsrolle; es ging einerseits um die Überwachung der Einhaltung der jeweils zwischen den Betroffenen und Beteiligten freiwillig zu treffenden Vereinbarungen sowie um generelle Regeln für friedenserhaltende Operationen (unparteiischer Charakter, Nichtanwendung von Gewalt außer zur Selbstverteidigung usw.), andererseits um die Einbeziehung der KSZE in den politischen Konfliktlösungsprozeß. Strittig waren u. a. die Voraussetzungen dafür, daß die KSZE sich überhaupt an entsprechenden Vorhaben beteiligt, und die Kompetenzverteilung zwischen der KSZE und der operativ tätigen Staatengruppe (der „Third Party“) im Überwachungs- bzw. Beobachtungsprozeß selbst. Unbestrittenermaßen sollte die kontrollierende Beobachtung der Operation (im Hinblick darauf, daß sozusagen alles mit rechten Dingen zugeht), einem Gremium obliegen, in dem die Konfliktbeteiligten, die Entsenderstaaten der „Peacekeeping Forces“ und die KSZE (in Gestalt des Vertreters des Vorsitzstaates) vertreten wären. Zuletzt ging es darum, wer in diesem Gremium den Vorsitz führen sollte. Rußland wollte diese Rolle dem führenden Entsenderstaat der „Peacekeeping Forces“ vorbehalten wissen; die Kontrahenten dem Vertreter der KSZE. Schließlich unterbreitete der zuständige italienische Verhandlungsmoderator, um ein Scheitern der Verhandlungen zu verhindern, einen letzten Kompromißvorschlag: Die Vorsitzfrage sollte von Fall zu Fall gelöst werden, im Kontext der Verhandlungen über das jeweils erforderliche „Memorandum of Understanding“. Aber auch diese Formel – die bedeutet hätte, daß im akuten Fall der Beschluß über die Einleitung von geeigneten Maßnahmen mit zusätzlichen Auseinandersetzungen über Kompetenzfragen belastet würde – stieß auf die Ablehnung Rußlands. Damit war die Sache gescheitert.

(b) Das „Third Party Peacekeeping“ hatte sich von Anfang an als eine eher delikate Alternative zu der Option KSZE-eigener Friedenserhaltender Aktionen (Helsinki 1992) dargestellt. Als bald wurde die Übernahme einer entsprechenden KSZE-Verantwortung für den Konflikt um Nagorny-Karabach in Aussicht gestellt, die Vorbereitung einer Friedenskonferenz (Minsk Conference) eingeleitet und eine speziell damit befaßte „Minsk Group“ gebildet²⁶. Innerhalb dieser Gruppe übernahm als bald eine Quadriga (neben dem italienischen Vorsitz die USA, die Russische Föderation und die Türkei) die führende Funktion; der Vorsitz ging 1994 an Schweden über, und in Budapest gab es „grünes Licht“ für einen

schwedisch-russischen Doppelvorsitz; Rußland rückte also immer mehr in eine maßgebliche Funktion. In Wien entstand ein militärischer Planungsstab zur operativen Vorbereitung der Aktion; man glaubte, alsbald nach dem Inkrafttreten eines Waffenstillstandes mit der Stationierung der KSZE-Friedenstruppe (im Umfang von mehreren tausend Mann) beginnen zu können. Als aber, im Zuge russischer Vermittlung unter Mitwirkung der „Minsk Group“, im Mai 1994 eine Waffenruhe beschlossen und dann auch eingehalten wurde, kam es dennoch nicht zu den Stationierungsbeschlüssen.

In Budapest wurde das Vorhaben einer multinationalen KSZE-Friedenstruppe zwar bekräftigt, aber von einer entsprechenden Resolution des UN-Sicherheitsrates abhängig gemacht. Gleichwohl sah man die entsprechenden Budapester Beschlüsse als einen Fortschritt: In Wirklichkeit hatte Moskau eine deutliche Präferenz für eine von Rußland oder vom CIS getragene Friedenserhaltungsmission erkennen lassen (man nannte dies die „Haiti-Option“), und für eine Art Stufenstruktur plädiert: zunächst sollte das CIS (bzw. Rußland) Peacekeeping Forces entsenden, sodann ergänzend die UNO; erst in dritter Linie könne dann auch noch die KSZE eine entsprechende Rolle übernehmen, wenn zwischen allen Beteiligten ein Konsens über diese Rolle erzielt wird. Andererseits konnten westliche und andere Verhandlungspartner Rußland darauf hinweisen, daß die KSZE dank ihrer „Überparteilichkeit“ am ehesten das Vertrauen aller faktisch am Konflikt beteiligten Parteien genoß²⁷. Der schließlich erzielte Kompromiß läßt allerdings vieles offen.

(c) Bis zuletzt wurde in Budapest auch über die Aufgabenverteilung zwischen KSZE und UN verhandelt, insbesondere über das schon erwähnte Prinzip „KSZE zuerst“. Das Prinzip selbst konnte angesichts des Kapitels VIII. der UN-Satzung kaum strittig sein. Kontrovers war ein Passus, demzufolge die Befassung des Sicherheitsrates erstens eine Einschätzung der Lage und geeignete Aktionsvorschläge enthalten sollte und zweitens auch ohne die Zustimmung der in den Konflikt verwickelten Staaten beschlossen werden könnte²⁸. Als dieses Prinzip „Konsens minus X“ auf Widerspruch stieß, erklärte die Delegation eines kleineren Teilnehmerstaates, ohne dieses Element werde man dem ganzen Text über die KSZE-UN-Kooperation die Zustimmung verweigern. Damit war auch diese Sache gescheitert.

(d) Schwierigkeiten gab es auch bis zuletzt im Hinblick auf verschiedene vorbereitete Erklärungen zu aktuellen Problemen und Konflikten:

- Ein intensiv diskutierter umfang- und variantenreicher Textentwurf über die Probleme in Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Jugoslawien (Serbien/Montenegro) konnte nicht zur Beschlußreife gebracht werden; umstritten waren die Identifikation der Serben von Pale als Aggressoren sowie pointierte Formulierungen bezüglich Menschenrechtsverletzungen durch das Belgrader System, vor allem in den Spannungsgebieten Kosovo, Sandschak und Wojwodina. Kontrovers war zudem, welche Voraussetzungen für die KSZE-Wiederzulassung Belgrads gefordert werden müßten, und welche Bedingungen, Ziele

und Modalitäten eines künftigen KSZE-Engagements für die Schaffung einer dauerhaften Friedens- und Sicherheitsordnung für die südosteuropäische Region angemessen wären. Über all das findet sich kein Wort im Budapester Dokument.

- Eine Erklärung zur Situation im Raum Bihac scheiterte an der Forderung Bosnien-Herzegowinas, die Serben zu verurteilen und an der Weigerung Rußlands, dem zuzustimmen. Helmut Kohl erreichte schließlich, zusammen mit dem gastgebenden Staatspräsidenten Arpad Göncz, daß 51 der 52 anwesenden Staats- und Regierungschefs in einem nicht in das KSZE-Dokument aufgenommenen Appell die Einstellung der Feindseligkeiten, einen Waffenstillstand und den ungehinderten Transport humanitärer Hilfsgüter forderten, so daß die Tragödie nicht vollends mit Stillschweigen übergangen wurde.

Bilanz

Erst vor diesem Hintergrund wird klar, was es mit der Umbenennung der KSZE in OSZE für eine Bewandnis hat: Sie stellt, zusammen mit moderaten institutionellen und prozeduralen Reformen, eher einen Trostpreis für die von Rußland propagierte aber nicht erreichte Umgestaltung zu einer internationalen Organisation mit rechtlicher Grundlage und handlungsfähigeren Organen dar. Zugleich bekam Moskau zugestanden, daß im Laufe der nächsten zwei Jahre eine „breit angelegte und umfassende Diskussion“ über „ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert“ stattfinden soll, deren Ergebnisse dem nächsten Gipfeltreffen (1996 in Lissabon) unterbreitet werden.

Unverständlich ist diese aufschiebende Behandlung der Sache nicht: Wie wird sich die gesamteuropäische Konstellation in den nächsten Jahren entwickeln? Andererseits: Besteht nicht womöglich die Gefahr, daß man Chancen vergibt, die übermorgen nicht mehr gegeben sind?

Wie dem auch sei, die OSZE arbeitet weiter. Es gibt zahlreiche verdienstliche Aktivitäten – etwa die Bemühungen des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten um die Entschärfung von ethnischen und Nationalitätsspannungen; oder das konfliktdämpfende und dialogfördernde Wirken der OSZE-Missionen in einer Vielzahl von Krisengebieten.

Eine neue Aufgabe hat die OSZE als Treuhänderin des von der Europäischen Union initiierten „Stabilitätspakts“ übernommen. Überdies zeichneten sich, gerade in jüngster Zeit, auch bemerkenswerte Erfolge von OSZE-Krisenbewältigungsbemühungen ab: in Moldawien ist man mit der Verständigung zwischen den Konfliktparteien vorangekommen, und die jüngst so spektakuläre Wendung zum Besseren in bezug auf Tschetschenien hat ihren Ursprung nicht in Schamil Bassajews Geiselnahme-Aktion von Budjonnowsk; tatsächlich fanden schon seit dem 24. Mai 1995 vertrauliche Verhandlungen zwischen Vertretern Moskaus und Dschochar Dudajews unter der Ägide der OSZE in deren Missionsquartier statt.

Es wäre zu früh, das Kapitel „OSZE“ im Rahmen der Betrachtung der gesamteuropäischen Beziehungen abzuschließen, bevor es erst richtig begonnen hat – auch wenn in diesem Kapitel die erbaulichen Passagen rar sind, und wenn die „gesamteuropäische Kooperation“ ungemütlicher geworden ist.

Anmerkungen

- 1 Auszüge aus den wichtigsten Reden sowie die verabschiedeten Texte in: Internationale Politik 3 (1995), S. 73 ff.
- 2 Die deutsche Delegation – 11 mitakkreditierte Angehörige der bilateralen Botschaft nicht mitgezählt – über 60 Mitglieder, einschließlich der 14 Vertreter der EU, die vom Präsidentschaftsland „mitgebracht“ wurden; die russische Delegation umfaßte 60, die kanadische 46, die türkische 33, die ukrainische 29 Mitglieder; die der USA bestand aus 33 Mitgliedern, und selbst kleinere Teilnehmerstaaten entsandten nicht nur den Staats- oder Regierungschef sowie den Außenminister (die slowenische, die estnische, die isländische Delegation umfaßte 9 Mitglieder, die Delegationen von Bosnien-Herzegowina, Tadschikistan und Turkmenistan je 7 u. s. f.). Auch Beobachterdelegationen waren z. T. relativ umfangreich (Japan 13, Israel 14, Ägypten 8 u. s. f.). Eingeladen waren auch zahlreiche Internationale Organisationen (UN, ECE, UNESCO, der Europarat, die NATO, die WEU, die OECD, das Commonwealth of Independent States, die Zentraleuropäische Initiative, der Schwarzmeer-Kooperationsrat, der Barentsee-Kooperationsrat; die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie die Europäische Investitionsbank). Ungewöhnlich war die Teilnahme von „Non-Governmental Organizations“ am Vorbereitungstreffen; es waren rund 350 Vertreter von Kirchen, Menschenrechtsgruppen, Friedensforschungsinstituten, Umweltschutzorganisationen und Minderheiten (etwa Sinti und Roma) akkreditiert; sie erhielten im Rahmen einschlägiger Tagesordnungspunkte auch das Wort.
- 3 Sie ist strukturell die Nachfolgerin der früheren längeren Hauptfolgetreffen (Belgrad 1977–1978, Madrid 1980–1983, Wien 1986–1989). Da seither im Rahmen der KSZE bereits zahlreiche ständige Organe und Verhandlungsgremien eingerichtet wurden, bestand kein Bedarf an solchen längeren „Follow-Up Meetings“ mehr. Die „Budapest Review Conference“ sollte sowohl der Bestandsaufnahme wie der Vorbereitung des Gipfeltreffens dienen.
- 4 Die Einigung auf den Text erfolgte erst am 3. Dezember 1994 in Budapest.
- 5 Bekanntlich hatten die Mitgliedstaaten der NATO und die des Warschauer Pakts 1990 den „Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europas“ abgeschlossen, der später durch ein Abkommen über Truppenstärken ergänzt und nach dem Zerfall der Sowjetunion von deren im Anwendungsgebiet konstituierten Nachfolgestaaten übernommen wurde.
- 6 Die ganz überwiegende Mehrheit der übrigen Teilnehmerstaaten ist nach wie vor gegen die Zulassung Belgrads, so lange das Regime Milosevic fortgesetzt gegen zahlreiche OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen verstößt.
- 7 Verhaltenskodex (Kapitel IV. der „Beschlüsse von Budapest“), Abschnitt VI., Ziff. 20 f., Abschnitt VIII., Ziff. 36.
- 8 Ebd., Abschnitt VII., Ziff. 25 sowie Abschnitt VII., Ziff. 37.
- 9 Ebd., Abschnitt I., Ziff. 5.
- 10 Ebd., Abschnitt III., Ziff. 8.
- 11 Allerdings hatten sich bereits 1992 in Helsinki 12 KSZE-Staaten für eine eventuelle Weiterentwicklung des „Verhaltenskodex“ zu einem KSZE-Sicherheitsvertrag ausgesprochen.
- 12 Die entsprechenden eher allgemein gehaltenen Formeln (s. Kapitel V. der „Beschlüsse

- von Budapest“) ersetzen das 1992 beschlossene, detailliertere, aber nur teilweise in Beschlüsse umgesetzte „Sofortprogramm“.
- 13 Kapitel VI. der „Beschlüsse von Budapest“.
- 14 Kapitel VIII., ebd.
- 15 Kapitel IX. und X., ebd.
- 16 Besonders wichtig wurde diese, als es darum ging, die KSE-Waffenaufteilung nach dem Zerfall des Warschauer Paktes und der UdSSR neu zu fixieren.
- 17 Vgl. schon Schneider, Heinrich: Der KSZE-Prozeß und die gesamteuropäische Kooperation, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, S. 37.
- 18 Vgl. die Dokumentation in: Europa-Archiv 1994, S. D 487 ff.
- 19 Außenminister Klaus Kinkel erklärte bei der Präsentation des Papiers, man wolle „der kollektiven Sicherheit in Europa die Bahn bereiten“, so daß das Kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen in Europa effektiver anwendbar gemacht werde. Vgl. die Dokumentation in: Europa-Archiv 1994, S. D 437 ff. und D 440 ff.
- 20 Dem Einwand, man habe mit der UN selbst ja schon sehr ernüchternde Erfahrungen gemacht, konnten Befürworter entgegen, innerhalb der KSZE habe sich eine weit gehaltvollere Interessen- und Wertegemeinschaft herausgebildet als in der globalen Staatengesellschaft oder etwa unter den Mitgliedern des Sicherheitsrates der UN.
- 21 Kommuniqué der NATO-Ministertagung v. 1. 12. 1994 in Brüssel, in: Internationale Politik 2 (1995), S. 111 ff.
- 22 Daß die Unterschrift Ende Mai 1995 dann doch noch vollzogen wurde, bedeutet nicht, daß das Problem selbst belanglos geworden wäre. Wie die NATO-Osterweiterung in Moskauer Sicht erscheint, wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß noch der KSE-Vertrag vom Gedanken des Gleichgewichts zwischen den zwei „Staatenruppen“ bestimmt war, und wie sich die Dinge seither geändert haben. Vgl. Rose, Jürgen: Vom Kalten Krieg zum Kalten Frieden?, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 3 (1995), S. 243 ff.
- 23 Vgl. Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch 1993/94, S. 354 f. Formell lief die Sache unter der Überschrift „Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung“; im internen Jargon bürgerte sich bald das Stichwort „Russian Peacekeeping“ ein.
- 24 Vgl. Karaganov, Sergei: Rußland und das „nahe Ausland“, in: Internationale Politik 5 (1995), S. 10 ff.
- 25 Rußland hatte die KSZE formell über die im Rahmen des „CIS“ geschlossenen Abkommen über kollektives Peacekeeping (20. 3. 1992 in Kiew, 15. 5. 1992 und 16. 7. 1992 in Taschkent) informiert.
- 26 Dazu gehören Belarus (in dessen Hauptstadt die Konferenz stattfinden soll), Tschechien, Frankreich, Deutschland, Italien, Rußland, Schweden, die Türkei und die USA.
- 27 Das war wiederum insofern delikater, als ja der Status einiger faktisch Beteiligter selbst kontrovers ist (nämlich der Status der selbständig agierenden armenischen bzw. Aseri-Gruppen, deren Legitimität jeweils von der aserbaidjanischen bzw. der armenischen Regierung in Zweifel gezogen wird).
- 28 Dies war bereits ein Bestandteil der erwähnten deutsch-niederländischen Initiative vom Mai 1994.

Weiterführende Literatur

- Bredow, Wilfried von: Netzwerke politischer Kommunikation in einer heterogenen Welt. Perspektiven der KSZE, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3 (1994), S. 322–327.
- von Plate, Bernard (Hrsg.): Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994.