

Osnabrücker Jahrbuch
Frieden und Wissenschaft

III/1996

Dialog
Wissenschaft – Gesellschaft – Politik – Kultur

Universitätsverlag Rasch Osnabrück

Auf der Suche nach Sicherheit für Europa – die OSZE

Mehr als eh und je ist heute diffus und kontrovers, was der Umfang und der Inhalt von öffentlicher Sicherheit, Sicherheitspolitik und spezifisch europäischer Sicherheitspolitik sind, sein können oder sein sollten. Ein Gemeinplatz ist es geworden festzustellen, daß seit 1989 die europäische Sicherheitslage sich quantitativ und qualitativ verändert hat und an die Stelle der alten neue und andere Gefährdungen und Bedrohungen getreten sind.

1995 begeht eine europäische Einrichtung ihr zwanzigjähriges Bestehen, die explizit mit ihrem Namen für europäische Sicherheit steht: die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit für Europa (KSZE); seit dem 1. Januar 1995 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) genannt. Sie bekennt sich zu einem Begriff umfassender Sicherheit und ist angesichts der veränderten Verhältnisse damit selbst auf der Suche nach seiner Ausfüllung.

Der folgende Beitrag vertritt die These, daß das historisch verständliche und gesinnungsethisch honorable Bekenntnis zu einem offenen und weiten Begriff von Sicherheit sowohl analytisch unfaßbar als auch politisch uneinlösbar ist, wie auch der Regimewandel der KSZE zur OSZE zeigt.

1. Sicherheit – ein vages Konzept

Schon der ihm eigene, zweifellos konservative, an Status quo, Ordnung und Geborgenheit erinnernde Wertgehalt des Begriffs Sicherheit schillert. So hat er neben seinen positiven Anklängen, z. B. als Existenzsicherheit oder als Bürgschaft, eine negative Einfärbung, wie als Staatssicherheit, als Sicherheitsdienst oder als Sicherheitsverwahrung. Vor allem die Dominanz des Militärischen in einem traditionellen Sicherheitsverständnis hat manche veranlaßt, das Wort Frieden dem Wort Sicherheit vorzuziehen und daher statt von Sicherheits- von Friedenspolitik und statt von Sicherheits- von Friedensordnung (und zwar in einem positiven Verständnis von Frieden) zu sprechen. In der politiksprachlichen Redewendung von der »Sicherung des Friedens« oder gar von »den Frieden sicherer machen« verschmelzen die Worte allerdings zu einem beliebig austauschbaren Synonym¹.

Nur in einem jeweilig historisch eng begrenzten Zusammenhang ist ein solch vager Begriff wie Sicherheit sinnvoll und verständlich zu gebrauchen.² Darum ist mit dem Ende der Ost-West-Bipolarität, bei der Auflösung vieler darin enthalten gewesener Strukturen und während der folgenden Transformation Mittel- und Osteuropas die Neigung verbreitet, Sicherheit anders, nämlich auch als Stabilität sozialer, ökonomischer und ökologischer Verhältnisse oder als Schutz vor ihrer Gefährdung zu begreifen.³ So heißt es in dem Bericht der Vereinten Nationen über menschliche Entwicklung:

»Viel zu lange wurde das Konzept der Sicherheit durch das Konfliktpotential zwischen Staaten bestimmt. Viel zu lange wurde Sicherheit nur unter dem Aspekt der Bedrohung der Grenzen eines Landes gesehen. Viel zu lange rüsteten die Staaten mit Waffen auf, um ihre Sicherheit zu schützen. Für die meisten Menschen heute entsteht ein Gefühl der Unsicherheit eher aus Sorge über das tägliche Leben als aus der Furcht vor einer Weltkatastrophe.

¹ Dieter Lutz. »Sicherheit«. Dieter Lutz (Hg.). *Lexikon Rüstung, Frieden, Sicherheit*. München 1987, 289.

² Dazu mehr bei Gert Krell. »Die Entwicklung des Sicherheitsbegriffs«. *Beiträge zur Konfliktforschung* 3 (1980), 33ff.

³ Vgl. »Sicherheit«. Ortwin Buchbender, Hartmut Bühl, Harald Kujat. *Wörterbuch zur Sicherheitspolitik*. Herford, Bonn 1992, 134

Arbeitsplatzsicherheit, Einkommenssicherheit, Gesundheitssicherheit, Umweltsicherheit, Sicherheit vor Verbrechen – das sind die Anliegen, die sich überall in der Welt in den Vordergrund drängen.«⁴

Selbst im deutschen Verteidigungsweißbuch 1994 der Bundesregierung ist zu lesen:

»Sicherheitspolitik muß immer umfassend angelegt sein. Sie muß an den Wurzeln der Konflikte ansetzen, möglichst bevor sie militärische Dimension erlangen. Während des Kalten Krieges war dies nur eingeschränkt möglich; die politische Situation zwang häufig dazu, Politik stärker als wünschenswert auf militärpolitische Erwägungen zu stützen. Die heutige Situation dagegen erfordert viel stärker den Einsatz eines breiteren Instrumentariums der Außen- und Sicherheitspolitik zur frühzeitigen Konflikterkennung und, wo möglich, ihrer Bewältigung. In weiten Teilen der Welt fühlen sich die Menschen durch Armut, Hunger, Überbevölkerung, Mißachtung der Menschenrechte und Umweltzerstörung mehr als durch alles andere bedroht.«⁵

Hinter solch plausiblen, erweiterten Verständnis von Sicherheit und damit von Sicherheitspolitik sahen manche nach 1989 auch einen Versuch, überflüssig gewordenen Sicherheitsapparaten, also vor allem dem seit dem Kalten Krieg inflationierten Militärsystem, neue Aufgabenfelder zu erschließen. Unbestreitbar wird das Wort Sicherheit durch seinen Bezug auf Grund- und Primärbedürfnisse und bzw. oder durch Spracharmut zu einer Metapher, die zu viele und zu verschiedenartige Aspekte der Bedrohung und Gefährdung individuellen und gesellschaftlichen Lebens umschließt, um ihnen noch eine Politik im herkömmlichen Rahmen von Sicherheitspolitik zuordnen zu können.

Überdies zeigt sich ein Paradox. Ein offenbar unstillbares, in den letzten Jahrzehnten und in Europa insbesondere seit 1989 noch verstärktes individuelles und soziales Sicherheitsbedürfnis steht einem Staat gegenüber, der sich durch westeuropäische Dezentralisierung und Privatisierung und osteuropäische Transformation vieler seiner Sicherheitskompetenzen entledigt hat.

Dem europäischen nationalen Einzelstaat fiel bereits nach dem Zweiten Weltkrieg die Gewährleistung eines friedlichen Zusammenlebens mit seinen Mitteln gegenüber seiner Gefährdung durch kriegerische Gewalt so schwer, daß er die Aufgabe kooperativ und kollektiv zusammen mit anderen zu lösen suchte. Von den so entstandenen Allianzen, Organisationen und Regimes wird nach 1989 auch erwartet, daß sie das umfassende Sicherheitsbedürfnis mit einer ebensolchen Politik befriedigen können. Eine solche Erwartung ist trotz des Bemühens der beteiligten Akteure unerfüllbar, wie auch die Entwicklung der KSZE zur OSZE zeigt.

2. Von der KSZE zur OSZE: Ein Regime auf der Suche nach Sicherheit

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) erwuchs der Periode der Entspannung im Ost-West-Verhältnis während der frühen siebziger Jahre mit dem Ziel einer friedlichen Koexistenz ordnungspolitisch unterschiedlicher Gesellschaften. Am Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre ist die KSZE zur zentralen Arena bei dem Streben nach einer neuen politischen Ordnung für ganz Europa geworden. Heute ist ihr als OSZE die Aufgabe zugedacht, für Gesamteuropa eine sicherheitspolitische Sphäre zu stabilisieren und regionale desintegrative Tendenzen zu bestreiten.

⁴ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hg.) (für UNDP). *Bericht über die menschliche Entwicklung 1994*. Bonn 1994, 3.

⁵ Zit. n. *Europa-Archiv*, Folge 10, 1994, D 327.

So hat und wird sich über allen Wandel hinweg an der KSZE/OSZE wie an keiner anderen Institution ablesen lassen, wie es um das ganze Europa steht: In ihren Anfängen war die KSZE eher ein Spiegelbild einer stabilisierten Konfrontation beider Supermächte in Europa. Bald hat sie wie ein Katalysator den Wandel vom schroffen Gegeneinander zur Überbrückung der europäischen Teilung erleichtert. Und inzwischen ist sie selbst zu einem auch selbststagerenden Organ geworden, das überkommene Differenzen zwischen und auch in 52 Staaten schlichten und neue Risse verhindern kann.

Ein Rückblick auf das Wirken der KSZE in zwei Jahrzehnten seit dem 1. August 1975, als die in Helsinki versammelten Staats- und Regierungschefs der 35 europäischen und nordamerikanischen Staaten die KSZE-Schlußakte unterzeichneten, erinnert einmal an den sicherheitspolitischen Epochenwandel und macht zum anderen Elemente normativer und prozessualer Kontinuität bewußt. Das kann anhand der Gestalt der KSZE und an der von ihr ausgehenden Wirkung gezeigt werden: Sie ist als ein rein deklaratorisches Regime geboren worden und hat seither eine Reihe handlungsanleitender und realitäts-transformierender Regime gebildet.⁶

Als durch die Unterzeichnung der Schlußakte 1975 mit einer gesamteuropäischen Politik begonnen wurde (was man bald mit dem Begriff »Helsinki-Prozeß« bezeichnete), waren diesem Ereignis schon langwierige und umstrittene Verhandlungen nicht nur seit 1973 zur unmittelbaren Vorbereitung des künftigen KSZE-Regimes, sondern bereits seit 1970 auch zur Klärung seines Umfeldes vorausgegangen. Salopp ist das im Macher-Jargon als ein Tauschgeschäft und das Schnüren eines großen Ost-West-Pakets und in der Sprache der Analytiker als »issue-linkage« und »Management komplexer Interdependenzen« bezeichnet worden.⁷ Die Verhandlungen führten zu zweiseitigen Verträgen über Gewaltverzicht und Anerkennung der Unverletzlichkeit bestehender Grenzen seitens der Bundesrepublik Deutschland mit Polen, mit der Tschechoslowakei und mit der Deutschen Demokratischen Republik sowie vor allem mit der Sowjetunion – Resultate der damals innenpolitisch heftig befehdeten deutschen Ostpolitik zur »Befreiung vom Sonderkonflikt«.⁸ Auch gehörten in das Bündel der Verhandlungen das Vier-Mächte-Abkommen zur Befriedung der Lage in und um Berlin sowie schließlich eine USA-UdSSR-Vereinbarung zur Begrenzung der strategischen Atomwaffen (SALT I).

Diese Abmachungen schufen die notwendigen Bedingungen für die multilateralen Konsultationen der in Helsinki und in Genf tagenden Konferenz der 35 europäischen und nordamerikanischen Staaten-Vertreter, die sich zu drei Fraktionen gruppierten, als Mitglieder der beiden großen Allianzen, NATO und Warschauer Pakt, und als neun neutrale und ungebundene Länder. Nur ein Land, Albanien, hielt sich von allen Verhandlungen – bis 1991 – fern. Die 35 Regierungsdelegationen sortierten und sammelten in drei – in der Verhandlungssprache so benannten – »Körben« die Übereinkünfte, die sie alle für annehmbar hielten, nämlich eine Anzahl von Grundsätzen, die die Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten leiten sollten, Erklärungen zu Angelegenheiten der militärischen Sicherheit, zu Fragen der wirtschaftlichen, technischen und umweltpolitischen Zusammenarbeit sowie zu einer Reihe humanitärer Probleme, wie menschliche Kontakte, Austausch von Informationen und kulturelle Beziehungen. Die in der Schlußakte zusammengefaßten Übereinkünfte umfaßten also ein weites Spektrum gesamteuropäisch umstrittener Themen. Ausgenommen davon blieben Fragen der Abrüstung; aufgrund der

⁶ Zu dieser Regime-Terminologie: Norbert Ropers und Peter Schlotter. »Regimeanalyse und KSZE-Prozeß«. Beate Kohler-Koch. *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden 1989, 315–342.

⁷ Vgl. Ropers u. Schlotter, 323ff.

⁸ Vgl. Richard Löwenthal. *Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik*. Stuttgart 1974, 79ff.

unterschiedlich davon betroffenen Staaten war der Komplex einer Verminderung konventioneller Waffen und Streitkräfte einer in Wien mit einem anderen Teilnehmerkreis einberufenen Konferenz über einen wechselseitigen und ausgeglichenen Truppenabbau (MBFR) überwiesen worden.

So zeigte sich von Anfang an, was sich kontinuierlich erwiesen hat: Es gab und gibt starre Sonderstellungen und beharrlich vertretene Sonderinteressen einiger Akteure im gesamteuropäischen Konzert. Man hat die 35 Akteure für die Epoche vor 1989 in fünf Gruppen gegliedert: die Supermächte, die beiden deutschen Staaten, die übrigen Allianzmitglieder mit Sonderrollen (wie Frankreich und Rumänien), die übrigen Allianzmitglieder und die neutralen und nicht paktgebundenen Staaten.⁹ Diese Kriterien sind offensichtlich mit der Epoche, der sie entstammten, untergegangen.

Bemerkenswert ist die damals in den Prinzipien für die Entspannung erklärte Gleichberechtigung der Vertrauensbildenden Maßnahmen im militärischen Bereich mit den Menschenrechtsfragen. Hier ist ein substantieller Zusammenhang konstituiert, der bis zur Gegenwart als Grundlage für das umfassende Sicherheitskonzept der KSZE/OSZE wirkt.

Die allen europäischen Staaten offene Beteiligung und Berechtigung zur Beratung und Beschlußfassung stellte ein Konferenzverfahren dar, das sich als ein Element des gesamten KSZE-Prozesses herauskristallisierte und bis zur Gegenwart im wesentlichen bewahrt geblieben ist: das Streben nach Konsens in den Sachfragen und die Rotation in der Leitung der Gremien. Die Bewertung dieses Verfahrens spiegelte in der Phase der Konstitutionierung der KSZE die ordnungspolitische Divergenz zwischen den europäischen Ländern wider; es schien das einzige Verfahren zu sein, das unter diesen Umständen funktionieren konnte, und das hieß auch immer, Übereinstimmung dort zu finden, worin man nicht übereinstimmte.

Angesichts der auseinanderklaffenden Interessen von Ost und West stellte die Schlußakte notwendigerweise einen Kompromiß zwischen eng und wechselseitig abhängigen Regelungen dar. Sie war nicht mehr als ein vereinbarter Verhaltenskodex, dessen politische Bedeutung größtenteils davon abhing, wie dessen Regelungen in der Praxis verwirklicht wurden. Es gab keinen Mechanismus für eine automatische oder ausgewogene Umsetzung der Verpflichtungen. Daher bestand keine Sicherheit über die Erfolgsresultate, die aus dem KSZE-Prozeß hervorgehen würden. Eine Gewinn-und-Verlust-Rechnung zu erstellen erschien äußerst schwierig und kompliziert, und zwar aufgrund der verschiedenen Termine und Zeiträume der verwirklichten Regelungen oder angestrebten Veränderungen, auf die sich eine Prüfung hätte erstrecken müssen.

Das Hauptinteresse des Westens richtete sich auf Menschenrechte, die »humane Dimension«, und bestand aus zukunftsorientierten Regelungen der Schlußakte im Bereich der Menschenrechte; ihre Verwirklichung konnte ein zeitraubender Prozeß werden. Einige der grundlegenden Interessen der Moskauer Regierung auf der anderen Seite wurden schon befriedigt durch die bloße Unterzeichnung des Helsinki-Dokuments von 1975, in der Annahme, dadurch den Status quo legitimiert zu erhalten; außerdem galt das östliche Interesse den wirtschaftlichen und technologischen Beziehungen. Alle teilnehmenden Staaten betrachteten die Schlußakte als Symbol der Ost-West-Entspannung und als Instrument, das gebraucht werden konnte, die negativen Folgen der Teilung Europas und Deutschlands zu vermindern.

Da die Schlußakte die Interessen der Teilnehmer korbweise ungleichgewichtig befriedigte, widersetzte sich der Westen allen, vornehmlich sowjetischen Versuchen, ständige

⁹ So z. B. Ropers u. Schlotter, 319ff.

KSZE-Institutionen zu schaffen und hielt selbst die Option offen, den KSZE-Prozeß zu unterbrechen, wenn dieser für den Westen in einem Negativsaldo zu münden drohte. Eine Prüfung der vereinbarten Regelungen (und damit Druck auf den Osten auszuüben, sie zu verwirklichen) konnten die in der Schlußakte vorgesehenen KSZE-Folgetreffen bieten. Sie stellten damit eine Art schwebender Institutionalisierung des Helsinki-Prozesses dar. So war damals die Helsinki-Konferenz nicht wegen des präsenten Ergebnisses belangreich geachtet und gepriesen worden, sondern wegen des Keimes, den sie für mögliche zukünftige Ergebnisse gelegt hatte. Das war ein Novum in den Ost-West-Beziehungen. Überspitzt formuliert: Das Resultat ist fast nichts, der Prozeß beinahe alles.

In dem Zusammenhang war auch ein Novum, daß die Beteiligten, vor allem die westlichen, alles vermieden hatten, was nach konventionellem Verständnis ihr Verhandlungsergebnis und ihre Erklärungen als völkerrechtliche Regelungen hätte erscheinen lassen können, und daß sie damit gar nicht unzufrieden waren. Und bei dieser unter den damaligen Umständen nur möglichen Form politisch geltender und zu beanspruchender Übereinkünfte ist es ebenso geblieben wie bei ihrer Bewertung als sinnvoll, weil umstandslos und wirkungsvoll. Auch das ist ein Element der Kontinuität im Helsinki-Prozeß bis heute.

Obwohl das in Helsinki erreichte Ergebnis mehrheitlich in der Öffentlichkeit der beteiligten Staaten als ein weiterer Schritt hinweg von der Periode des Kalten Krieges gewertet wurde, mangelte es nicht an skeptischen, kritischen und ablehnenden Reaktionen auf die Anfänge der KSZE. Die konservative innenpolitische Opposition in Deutschland befürchtete eine Erschwerung des Selbstbestimmungsrechts für die Deutschen, neuen Konfliktstoff infolge gegensätzlicher Auslegung der Schlußakte, eine Täuschung über die wahre Sicherheitslage, eine Instrumentalisierung der KSZE zur Durchsetzung langfristiger sowjetischer Ziele.¹⁰ Noch bevor der Gegenstand fünfzehn Jahre später unterging, hatte sich das Meinungsbild der damaligen deutschen politischen Opposition gewandelt.

Auch unter Friedensforschern mischten sich damals in die von der Entspannungsperiode beflügelte Erwartung an Abrüstung und kooperativer Sicherheit vereinzelt Bedenken, beispielsweise weil der Helsinki-Prozeß nur der internationalen Systemstabilisierung diene.¹¹ Auch solche Meinung erwies sich schnell als Fehlurteil angesichts der gesellschaftlichen Wirkung von »Helsinki« – zumindest in den ostmitteleuropäischen Ländern. In der westlichen Friedensbewegung gewann »Helsinki« sogar einen Sympathiewert und galt als eine europäische Friedensperspektive.

Die KSZE gab nicht nur Anstoß zu kontroversen Meinungen über das durch sie bewirkte veränderte Ost-West-Verhältnis, sondern begründete direkt Veränderungen bestimmter Lebensverhältnisse. »Helsinki« ist bald zum Symbol für Dissidenten und für nichtgouvernementale Aktionsgruppen geworden und geblieben, die sich unter Berufung auf die Schlußakte für deren Verwirklichung einsetzten. Es entstanden Bürgerrechtsbewegungen; ein Strom von Ausreisewilligen beantragte Genehmigungen, vor allem jüdische und deutschstämmige Staatsbürger osteuropäischer Länder. Die Regierungen der betroffenen Staaten reagierten darauf überwiegend repressiv.

Ende der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre schien der Helsinki-Prozeß, kaum begonnen, schon ans Ende gelangt zu sein. Den Grund gab zunächst das restriktive Verhalten der osteuropäischen Staaten in den Fragen, die der dritte Korb der Schlußakte enthielt: Auswanderung, Reiseverkehr, Familienzusammenführung und Familienbesuche, Eheschließungen, Arbeitsbedingungen für Journalisten, öffentlicher Verkauf westlicher Zeitungen. Auch die Ankündigung und der Besuch (nach vorangegangener Einla-

¹⁰ Entschließungsantrag der CDU/CSU im Deutschen Bundestag vom 25. Juli 1975.

¹¹ Vgl. die Erwägungen in *Friedensanalyse »Entspannungspolitik«* (1979), H. 9, es 755, 9–13.

dung) von Manövern im Rahmen der Vertrauensbildenden Maßnahmen hatten nicht den Grad erreicht, den man im Westen aufgrund der Vereinbarungen des ersten Korbes erhofft hatte. Unter solchen Bedingungen dauerte ein Vorbereitungstreffen, das nur zur Festlegung der Tagesordnung für das 1977 anberaumte erste Folgetreffen stattfand, allein acht Wochen. Ein solches Folgetreffen öffnete freilich ein bislang unerprobtes Terrain: Es sollte einmal die Erfüllung der Schlußakte überprüfen und zum anderen weitere Vorschläge für den Entspannungsprozeß machen.

Im »Abschließenden Dokument« des Belgrader Folgetreffens, das relativ kurz von Oktober 1977 bis März 1978 dauerte, erklärten die KSZE-Teilnehmer unverblümt »aufgetretene Schwierigkeiten und Hindernisse« und »unterschiedliche Auffassungen über den bisher erreichten Grad der Durchführung der Schlußakte«. Man stimmte weder in der Beurteilung des bisherigen KSZE-Prozesses noch über Vorschläge zu seiner Fortführung überein. Gleichwohl wurde für 1980 zu einem erneuten Treffen und damit zu einer Fortsetzung des multilateralen Prozesses und zu drei Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen nach Montreux, über wissenschaftliche Kooperation nach Bonn und über Mittelmeer-Fragen nach Valetta eingeladen. Die letzte Übereinkunft hatte ein Kleinststaat, Malta, abgetrotzt, dessen Delegation ursprünglich noch mehr wollte, nämlich eine Beratung von sicherheitspolitischen Fragen im Mittelmeerraum unter Einbeziehung Israels und der arabischen Staaten; ein Begehren, das die anderen teilnehmenden Staaten angesichts der Überforderung mit den innereuropäischen Sicherheitsproblemen abwehrten. Gleichwohl hatte ein Kleinststaat die anderen Teilnehmer so lange mit seiner Zustimmung zum Konferenzdokument hinhalten können, bis sie ihm entgegenkamen. Für das Belgrader Treffen insgesamt schwankten die Urteile vom »Fehl-schlag« bis zum »bedeutungsvollen Minimum«.¹²

Das nächste Folgetreffen der KSZE-Staaten begann zwar wie verabredet im November 1980 in Madrid, doch hatte man sich trotz zweimonatiger Vorgespräche und zuletzt des »Anhaltens der Uhren« auf die Tagesordnung nicht einigen können. Wieder ging der Streit zwischen West und Ost um das Ausmaß des retrospektiven und des prospektiven Teils der Beratungen: Implementierungs- versus Planungsdebatte. Und so turbulent wie die Konferenz begann, so verlief und endete sie, und zwar erst drei Jahre später im September 1983 nach mehreren Unterbrechungen für »Denkpausen« mit einem »Abschließenden Dokument«, in dem gleich zu Beginn die »Verschlechterung der internationalen Lage« seit dem Belgrader Treffen festgestellt wurde. In den weiteren Aussagen war die Rede von »gegensätzlichen Auffassungen«, von »Besorgnis angesichts der ernsthaften Mängel bei der Durchführung« und »kritischer Einschätzung [...] über die Anwendung und Achtung« der Schlußakte, »ernsthafte Verletzung dieser Prinzipien«, »Besorgnis über den fortdauernden Mangel an Vertrauen zwischen den Teilnehmern«.

Für solche Charakteristika bestand Grund genug angesichts der Voraussetzungen, der äußeren Umstände und des Verlaufs des Madrider Treffens. Die Invasion der UdSSR in Afghanistan, ihr Engagement in Angola, die Verbannung des sowjetischen Menschenrechtlers und Physikers Andrej Sacharow gaben schon zu Beginn der Konferenz vor allem der Vertretung der USA unerschöpflich Gründe zu Vorhaltungen an die Adresse der UdSSR. Die westliche Staatengruppe beschwor »unteilbare Sicherheit« und beklagte die Verletzung der Bürger- und Menschenrechte. Die Vertreter der östlichen Staaten, voran die der UdSSR, interpretierten den afghanischen Konflikt anders, sprachen von

¹² Zit. n. Harald Rüdtenklau. »Die KSZE-Folgekonferenz von Madrid«. *Die internationale Politik* 1981/82, 105; zum Verlauf von Belgrad: Jürgen Nötzold. »Die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad«. *Die internationale Politik* 1977/78, 113ff.

einer »Teilbarkeit der Entspannung« und beharrten auf ihrer Forderung einer Konferenz für das »Recht auf Leben«, »das Menschenrecht Nummer eins« – europäische Abrüstung. Während der Sitzungsperiode sorgten das Verbot der polnischen Solidarnoc-Bewegung und die Verhängung des Kriegsrechts in Polen für weitere Aufregung, und vor dem formellen Ende brachte der Abschluß des südkoreanischen Verkehrsflugzeuges ein weiteres Ereignis, das endgültig den KSZE-Prozeß aus seiner Bahn zu werfen drohte. Die Geschehnisse veranlaßten vor allem die beiden Supermächte zu einem solchen Konfrontationskurs, daß der Abbruch der Verhandlungen und damit das wahrscheinliche Ende des Helsinki-Prozesses nahe war.

In dieser Phase versuchten die europäischen Staaten, negative Rückwirkungen der Spannung zwischen den Supermächten auf Europa zu vermeiden oder wenigstens zu vermindern. Die Europäer gebrauchten die KSZE in Madrid, um das Thema konventionelle Rüstungskontrolle auf die Tagesordnung zu setzen, als die USA und die Sowjetunion darin verstrickt waren, die KSZE zum Austragungsort ihrer außenpolitischen Gegensätze zu instrumentalisieren. Alle KSZE-Staaten verständigten sich schließlich darauf, eine Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen für 1984 nach Stockholm einzuberufen. Ferner beraumten sie weitere Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten in Ottawa und über die friedliche Regelung von Streitfällen in Athen an. Das nächste KSZE-Folgetreffen sollte 1986 in Wien stattfinden.

Als Mitte der achtziger Jahre mit der Aktivität eines neuen Generalsekretärs der KPdSU, Michael Gorbatschows, sich die Ost-West-Beziehungen gründlich zu verändern begannen, setzte eine Entwicklung für die KSZE ein, die innerhalb der nächsten zehn Jahre zu einer reichen Regime-Entfaltung führen sollte. Das von ihm propagierte »neue Denken« hatte auch direkte Folgen für den KSZE-Prozeß. Das erwies sich schon bei den Rüstungskontroll-Verhandlungen, die im September 1986 zu der Stockholmer Übereinkunft über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) führten, der ersten größeren Errungenschaft in der europäischen Rüstungskontrollpolitik.

Dieser Erfolg im Bereich des ersten Korbes und die demonstrative Flexibilität der sowjetischen Politik unter Gorbatschow veranlaßten den Westen, größere Fortschritte für den dritten Korb der Schlußakte zu fordern, um ein Gleichgewicht in der ursprünglichen Vereinbarung über das Helsinki-Dokument wiederherzustellen. Diese Bemühungen wurden durch die Neutralen unterstützt und führten zu einem Durchbruch in dem Feld während des Wiener Folgetreffens, das von 1986 bis 1989 währte. Dessen Schlußdokument ist das bislang umfangreichste; es unterschied sich mehrfach und gleich zu Beginn im Tenor von seinen beiden vorangegangenen Dokumenten. Denn die Teilnehmerstaaten konstatierten jetzt »günstige Entwicklungen in der internationalen Lage seit Abschluß des Madrider Treffens 1983« und »wesentliche Fortschritte«; trotzdem gab es auch noch »schwerwiegende Mängel bei der Durchführung« der Schlußakte und des Madrider Dokuments anzumerken, was auf die Lage in Rumänien zielte.

Das Wiener »Abschließende Dokument« wollte eine Reihe von Regimen über Fragen des dritten Korbes begründen helfen. Für Reisende, Familienmitglieder, Journalisten, Gläubige – zum ersten Mal – und andere Personengruppen eröffneten ausführliche Regelungen neue, bislang unerhörte Freiheiten zu Beginn eines Jahres (1989), an dessen Ende sie schon durch die Zusammenbrüche der politischen Verhältnisse in den östlichen Staaten weitgehend zu Makulatur wurden. Als Anfang 1989 das Wiener Dokument verabschiedet wurde, war die europäische Wende noch nicht voraussehbar, so daß der Helsinki-Prozeß zumindest formell seinen gewohnten Fortgang nahm. Die Regimebildung wurde in Angriff genommen. So wurde zu einer Konferenz über die menschliche Dimension in den Jahren 1989 bis 1991 mit Treffen in Paris, Kopenhagen und – ein Entgegen-

kommen des Westens – Moskau und zu einer Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit 1990 nach Bonn sowie vor allem zum nächsten KSZE-Hauptfolgetreffen 1992 wieder nach Helsinki geladen.

Als im März und April 1990 die Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Bonn stattfand, hatte sich die politische Lage in Europa in einem vorher unvorstellbaren Maße schon verändert. Den eingetretenen Wandel dokumentierten auch die Formulierungen des Bonner Abschlußdokuments, mit denen ein Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft abgelegt wurde. Was hiermit als wirtschaftliches Regime proklamiert wurde, war ungewollt auch ein Nachruf auf die eigene KSZE-Aufgabe für ein Feld, das umgewandelt als Feld der Transformation in der folgenden Zeit bis heute die »Gruppe der 24« (i. e. die westlichen Industriestaaten von Japan bis Norwegen), die EG/Europäische Union, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, das GATT/WTO, die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) und andere mehr für ihre Operationen in Anspruch genommen haben.

Als das bipolare System mit der Auflösung des Warschauer Paktes und schließlich mit dem Auseinanderfallen der Sowjetunion endete, waren die europäischen Regierungen mit der Aufgabe konfrontiert, Strukturen zu schaffen, die die Lücke auffüllen konnten, die in Osteuropa entstanden war, und die Gesamteuropa zu stabilisieren helfen könnten. Im großen und ganzen gab es darüber drei Ansichten: Ausbreiten der westlichen Organisation nach Osten, Bildung gesamteuropäischer Institutionen oder eine Mischung der beiden Optionen. Die KSZE mit ihrer Mitgliedschaft aller Betroffenen und ihrer breiten Aufgabenstellung bot sich 1990 zumindest als Forum zur Erörterung dieser Frage an.

Es gab endlich Grund genug, nicht bis zum geplanten Helsinki-Hauptfolgetreffen im Jahre 1992 abzuwarten, sondern ein Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Mitglieder abzuhalten, das auf Einladung des französischen Präsidenten in Paris im November 1990 stattfand. Die »Charta von Paris für ein neues Europa«, die dort verabschiedet wurde, rückte die KSZE in das Rampenlicht der europäischen Politik, erhob sie jedoch schließlich nicht zur wichtigsten europäischen Institution. Die Charta begann unter der Überschrift »Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Freiheit« mit einer Art Präambel, die verkündete:

»Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder«.

Und dann folgten eine erneute Beschwörung der zehn Prinzipien der Helsinker Schlußakte und das Versprechen der »vollen Verwirklichung aller KSZE-Verpflichtungen«.

Diese Deklaration muß rückblickend beklemmend wirken, wenn man bedenkt, wer alles fünfzehn Jahre früher, 1975 in Helsinki, jene »zehn Gebote« der KSZE-Schlußakte zu befolgen gelobt hatte und wie sie im internationalen Zusammenleben offenbar sehr unterschiedlichen Herrschern dienen konnte. Hier bietet sich also ein paradoxes Element von Kontinuität, dessen Bedeutung und Gültigkeit jedoch erst als Erfahrungswert in den betreffenden Gesellschaften selbst feststellbar ist.

Dagegen wiesen die Strukturen und Institutionen, die in Paris beschlossen wurden, auf eine neue Qualität für den KSZE-Prozeß: Rat der Außenminister, Ausschuß hoher Beamter, Sekretariat, Konfliktverhütungszentrum, Büro für freie Wahlen. Die westlichen Länder – zu guter Letzt auch die USA – hatten sich bereit gefunden, der KSZE ein moderates Gerüst von Institutionen zu verpassen. Die aufgrund der Pariser Charta beschlossenen und geschaffenen Institutionen wurden 1992 während der Helsinki-II-Konferenz und

bei den nachfolgenden Treffen der Außenminister in Berlin, Prag, Stockholm, Rom und Budapest gestärkt, ergänzt und vermehrt. Schließlich wurde die KSZE 1994 beim Buda-
pester Gipfel durch ihre Umbenennung in OSZE auch formal institutionalisiert. Ihr
wurde dort auch aufgetragen, bis 1996 ein »Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert«
auszuarbeiten.

Bislang hat die OSZE eine Vielzahl von inhaltlich verschiedenen, differenzierten und
unterschiedlich wirksamen Regimes initiiert. Dazu gehören die Streitbeilegungs-Regi-
mes, ein Frühwarn-Regime, ein Rüstungskontroll-Regime, ein militärische Aktivitäten
überwachendes Regime, ein Menschenrechts-Regime und ein apartes Regime für natio-
nale Minderheiten. Inzwischen gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die OSZE institutio-
nell weiter zu stärken, ohne sie zu einem großen Apparat aufzublähen; die Beispiele
anderer internationaler Organisationen in und außerhalb Europas wirken abschreckend.
Manche Beobachter bemerkten, daß etwaige Initiativen der OSZE von der Konfliktdy-
namik überholt würden. Die Probleme seien so komplex, daß sie allerdings von keiner
internationalen Organisation bewältigt würden und bewältigbar seien. Zum anderen
ließe sich der herkömmliche, auf langfristige, inkrementalistische Wirkungen angelegte
OSZE-Prozeß der kleinen Schritte durch Verständigung über staatliche Verhaltensregeln
für das Versagen vor plötzlichen Anforderungen einer kurzfristig nötigen Konfliktbe-
herrschung verantwortlich machen. Als Reaktion auf die aktuellen Spannungsfelder wür-
den Institutionen und Krisenmechanismen geschaffen, ohne daß diese schon aktionsfähig
seien und die Kompetenz hätten, die sie erst wirksam machen würden. Als Ausweg wird
der weitere obere und untere Ausbau der OSZE verlangt, von der Einrichtung eines
OSZE-Sicherheitsrates bis zum Aufbau eines regionalen Netzwerkes friedlicher Streit-
beilegung.

In der Pariser Charta erklärten die Unterzeichnerstaaten auch, daß sie eine »stärkere
strukturierte Zusammenarbeit zwischen allen Teilnehmerstaaten in Sicherheitsfragen in
Aussicht nehmen«. Ferner hatte der deutsche Außenminister wiederholt angeregt, einen
KSZE-Sicherheitsrat und KSZE-Friedenstruppen zu schaffen.¹³ Doch das Berliner
Außenministertreffen im Jahre 1991 und das Helsinki-Treffen der KSZE-Staats- und
Regierungschefs im Jahre 1992 zeigten, daß die Aufgaben der KSZE/OSZE sich auf Kon-
sultation und Kooperation, Konfliktvermeidung, friedliche Streitschlichtung, eventuell
auch ergänzt um Abrüstung und Rüstungskontrolle erstrecken würden. Ansätze zur mili-
tärisch garantierten Sicherheit für die einzelnen Mitgliedstaaten enthalten die Perspekti-
ven für die OSZE nicht.

Die KSZE war vor 1990 eine normsetzende, wiederholt zusammentretende Diploma-
ten-Versammlung der östlichen, westlichen und neutralen Vertreter von 35 Staaten. Sie
sollte die Ost-West-Konfrontation mildern und Verhaltensregeln formulieren, den politi-
schen Dialog ermöglichen, der menschlichen Dimension in einem zivilisierten Staatsver-
hältnis Raum geben, die bestehende militärische Konfrontation transparent im Sinne von
Vertrauensbildung machen. Früher lauteten Schlüsselworte für die KSZE-Analyse »Pro-
zeßdiplomatie« und »gemeinsame Sicherheit«, nach 1990 sind »präventive Diplomatie«
und »kooperative Sicherheit« zu kategorialen Begriffen in der (Fremd- und Selbst-) Dar-
stellung der KSZE geworden.

Präventive Diplomatie oder Konfliktverhütung sind Begriffe, die enger und weiter
gefaßt werden und demnach verschiedenartige Bereiche umfassen können. Seit 1990 und
vor allem seit 1992 haben sich diese Begriffe analog zum umfänglichen Konzept von
Sicherheit ausgeweitet; eine klare Abgrenzung oder Differenzierung ist bisher nicht

¹³ Rede vor dem Bundestag, September 1991.

erkennbar, vielleicht in der Praxis auch nicht notwendig. Im OSZE-Zusammenhang fallen darunter u. a. die Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen, das Frühwarnsystem, die Missionen, die Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, die beschlossenen, doch bislang kaum beanspruchten »Mechanismen«, eventuell die sogenannten »runden Tische« (obwohl diese als Instrument der Konfliktbeilegung errichtet wurden). Es lassen sich auch eine Entfaltung von Basisbewegungen als Transmissionsriemen für OSZE-Normen, »citizen diplomacy«, »transnationale Mediationsprojekte« und damit die Sozialisationsfunktion aktiver Konfliktverhütung für die »Zivilgesellschaft« einbeziehen. Als Vorhaben der mittel- und langfristigen Konfliktverhütung können Transformationshilfen für Demokratie, Minderheitenrechte und Rechtsstaat gelten, wie sie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, das Wirtschaftsforum oder die übrigen Foren, Expertentreffen und Seminare der OSZE leisten. Nicht zuletzt könnten so auch makrosoziale, finanzielle, ökonomische und technische Transformationshilfen – zumindest analytisch – eingestuft werden; das ist eine Tätigkeit, die namens der OSZE heute nur marginal ausgeübt wird. Eine solche Erweiterung des Begriffs von Konfliktverhütung auf gesellschaftliche Prozesse und Gruppen überführt ihn zu seinem positiven Terminus, i. e. Integration.

Es stellen sich die Fragen nach Ablösung oder Ersatz, Überlappung bzw. Aufgabenteilung sowie Ergänzung und Zuordnung der betreffenden Organisationen. Ein Grundproblem dieser Beziehungen bildet die Doppelmitgliedschaft nur jeweils einiger Staaten in der OSZE und den anderen Organisationen. Eine solche diskriminierende Asymmetrie schafft a priori Spannungen zwischen den Mitgliedern. Konkret geht es dabei immer um die Kompetenzzuweisung für jeweils unterschiedliche europäische Politikfelder.

Das Verhältnis zwischen OSZE und ihren Mitgliedern hat sich von einer stabilen, überschaubaren und berechenbaren Struktur zu einem fluktuierenden Prozeß verändert. Früher wurden die Teilnehmer an der KSZE nach Gesichtspunkten ihrer Lagerzugehörigkeit und militärischen Stärke unterschieden. Inzwischen ist die aus der Gründerzeit überkommene Aufteilung in sozialistische, westliche und neutrale Staaten zwar untergegangen, doch die Potentiale haften im großen und ganzen den Mitgliedern dieser Staaten-gesellschaft noch an, was sie hinter der formalen Gleichheit nicht nur unterscheidbar macht, sondern auch ihr Verhältnis zur OSZE bestimmt. Das gilt vor allem für die Extreme, einerseits USA und Rußland, denen die OSZE auch lästig zu sein scheint, und andererseits für die sehr kleinen und schwachen Staaten, denen die OSZE ein Forum der Wirkungsmöglichkeit bietet.

Die zentrale Frage an nationalstaatliche Regierungen ist, ob und inwieweit sie sich kooperativ verhalten und kollektiven Beschlüssen verbindlich fügen, statt weiterhin auf der Möglichkeit zu selbständiger Politik beharren zu wollen. Formell heißt das, welches Maß an »Einmischung« sie einer zentralen, übernationalen Instanz zugestehen wollen und welche Regimes sie wünschen. Allerdings ist der sachliche Zwang, die politische Einsicht und die Bereitschaft unter den Teilnehmerstaaten der OSZE von vornherein verschieden, analog zu ihren unterschiedlichen Ressourcen und Abhängigkeiten. Gleichwohl gibt es – von einer gesamteuropäischen Warte auf den erweiterten Kontinent und seine transatlantischen »Filialen« geblickt – keine Alternative zur OSZE. Die OSZE steht nicht vor der Frage »Erweiterung oder Vertiefung«; sie bedarf nur der Vertiefung.

Literatur

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, IFSH (Hg.). *OSZE-Jahrbuch 1995*. Baden-Baden 1995.