

Kurt P. Tudyka (Bonn)

Die OSZE - zwischen Anspruch und Wirklichkeit

„Was wir gemeinsam haben, ist unsere Vergangenheit“, erklärte mir scharfzünftig und leicht resignierend schon vor mehr als zehn Jahren ein langjährig als Vertreter Armeniens bei der OSZE in Wien aktiver Botschafter. Heute erscheint das „Gemeinsame europäische Haus“ als eine Bauruine im Verfall; in einer Kantine sitzen an einem ovalen Tisch 57 Poliere und allerlei Hilfsarbeiter und beraten, was sie retten können. So stellt sich das Bild der „größten Organisation zwischen Vancouver und Wladiwostok“ dar, die ja rechtlich gar keine Organisation ist.

In diesem Beitrag sollen Geschichte, Struktur und Wirksamkeit der OSZE skizziert werden, bevor ein Resümee gezogen wird.¹

1. Wie die OSZE geworden ist

Die bisherige Geschichte der KSZE/OSZE lässt sich in sechs Perioden teilen, die größtenteils an der Veränderung des internationalen Systems, namentlich des Ost-West-Verhältnisses, und zu einem kleinen Teil auch an der Entwicklung der KSZE/OSZE selbst, ablesbar sind. In gewissem Umfang reflektierte die KSZE/OSZE nicht nur die eingetretenen Veränderungen der europäischen Verhältnisse, sondern sie war auch selbst deren unmittelbarer Ausdruck.

Die **erste** Periode begann ansatzweise während der sechziger Jahre mit Vorschlägen und Beschlüssen über gesamteuropäische Sicherheit auf verschiedenen Konferenzen und durch Organisationen, wie Warschauer Pakt und NATO, und seit 1973 formell mit Regierungs-Verhandlungen und endete mit deren Krönung in der Helsinki-Schlussakte am 1.8.1975.

¹ Ausführliche und detaillierte Berichte und Analysen der jeweiligen Lage, Aufgaben, Instrumente und Verfahren sowie verschiedenster Aspekte der Organisation neben Literaturangaben bietet kontinuierlich das seit 1995 erscheinende OSZE-Jahrbuch, hrsg. vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Baden-Baden ff.

Damit war die Politik der Entspannung zwischen „Ost“ und „West“ belohnt worden. Diese wollte das konfliktreiche Verhältnis zwischen den USA und der UdSSR sowie ihrer jeweiligen Verbündeten durch Regelungen berechenbar machen und eindämmen. Sie beruhte auf der Vorstellung, dass auch Staaten mit diametral unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen friedlich, ohne gegenseitige Bedrohung koexistieren könnten.

Mit dem schillernden Begriff der „friedlichen Koexistenz“ wurde die neue Politik zusammengefasst.

Aus der Sicht ihrer westlichen Befürworter sollte ein Gegeneinander über ein Nebeneinander zu einem Miteinander werden. Eine viel gebrauchte Formel für die operative Politik lautete: „Wandel durch Annäherung“.

Aus damalig östlicher Sicht sollten die bestehenden Verhältnisse durch ihre allseitige Anerkennung zumindest politisch stabilisiert werden.

Gesamteuropäisch betrachtet gab die KSZE dem geteilten Kontinent zum ersten Mal wieder einen gemeinsamen Nenner.

Die **zweite** Periode umfasste die Überprüfung und Ergänzung der ausgehandelten Prinzipien, Normen und Absichten durch die drei großen Diplomatenversammlungen, - genannt Nachfolgekongressen -, von Belgrad 1977/78 über Madrid 1980/1983 bis Wien 1986/1989.

Sie stellten ein Gerüst auf zwischen den beiden Hegemonien der USA einerseits, der UdSSR andererseits.

Die **dritte** Periode am Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre bestimmten der gesellschaftliche Umschwung in Ost-, Mittel- und Südosteuropa und die entsprechenden Reaktionen und Initiativen der jeweiligen Regierungen. Die KSZE wurde zur politischen Transformationsagentur, wie es 1990 die „Charta von Paris für ein neues Europa“ und 1992 das Treffen der Staats- und Regierungschefs in Helsinki manifestierten. Kurzzeitig war sie zur

zentralen Arena bei dem Streben nach einer neuen politischen Ordnung für ganz Europa geworden. Aus der Konferenz wurde in der Folge faktisch eine Organisation, was der 1995 geänderte Namen signalisierte.

Als OSZE war ihr die Aufgabe zugeordnet, regionale desintegrative und destabilisierende Tendenzen zu bestreiten, wie sie sich zunächst in Südosteuropa und im Baltikum und dann im Südkaukasus und in Mittelasien zum Teil dramatisch äußerten.

Die **vierte** Periode nach 1992 charakterisierten vor allem die operativen Einsätze durch Missionen und damit der Wandel von der beratenden und deklarierenden Versammlung zur intervenierenden und engagierten Agentur, was besonders durch die konfliktreichen Sezessionen der UdSSR und Jugoslawiens veranlasst wurde. Den erreichten Status drückt die 1999 auf der Gipfelkonferenz in Istanbul verabschiedete Charta für Europäische Sicherheit aus. Sie war fast ausschließlich nach Osten und teilweise Südosteuropa gerichtet.

Die **fünfte** Periode nach 2000 zeigte ein Beharren auf vermeintlich gemeinsam erreichten Positionen und eine Resignation über die Aussichten auf weitere gesamteuropäische sicherheitspolitische Fortschritte. Gemeinsame Erklärungen zur sicherheitspolitischen Lage scheiterten mangels gemeinsamen Verständnisses über ihre Defizite und mangels gemeinsamer Bereitschaft solche, - so weit erkannt -, zu beheben.

Eine **sechste** Periode für die OSZE scheint nach 2014 eingetreten zu sein, ein Wiederaufleben oder ein Wiedererwachen aus der Stagnation? Seit 2014 erreicht die OSZE plötzlich durch der ihr übertragenen Befugnis im Ukraine-Konflikt einen Hauch an öffentlicher Bedeutsamkeit.

2. Zur Struktur

So wie aus der KSZE nach 1990 aufgrund der veränderten Verhältnisse eine "neue OSZE" geworden war, so war angesichts der sich verändernden Umstände immer wieder eine sich erneuernde OSZE gefragt.

Doch daran hat es gehapert.

- > Grundlegend ist es nicht gelungen, der OSZE einen völkerrechtlichen Status zu geben. Sie ist ein Gebilde sui generis, keine Rechtspersönlichkeit, eine ständige Konferenz, weniger als der Immerwährenden Reichstag zu Regensburg 1663-1806, ein ständiger Gesandtenkongress.
- > Die personelle und finanzielle Ausstattung ist mangelhaft. Die Organisation ist mehr oder weniger von freiwilligen Sonderleistungen der Teilnehmerstaaten abhängig. Deren Sonderinteressen machen die Gestaltung und Verabschiedung des Haushaltes jeweils zu einem zeitraubenden Aushandlungsproblem.
- > Für die OSZE ist ihre latente Krise auch darin abzulesen, dass es entgegen der Vereinbarungen Gipfeltreffen nicht mehr regelmäßig – einst alle zwei Jahr vereinbart - stattfanden Das letzte Gipfeltreffen von Astana 2010, - elf Jahre nach dem Treffen von Istanbul, - war eine Verlegenheitsveranstaltung.
- > Die immerhin noch kontinuierlich, einmal im Jahr stattfindenden Ministerräte erreichen seit langem kein Einvernehmen mehr über eine gemeinsame Abschluss-Erklärung.

3. Wirksamkeit

Die Ständigen Vertreter, das Sicherheitsforum treffen sich wöchentlich. Der Vorsitzende reist. Er entsendet Sonderbeauftragte. Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, der Hochkommissar für Nationale Minderheiten und der Repräsentant für Freiheit der Medien sind tätig. Herausragend und öffentlich wirksam sind die Wahlbeobachtungen. Das OSZE-Vergleichs- und Schiedsgericht wartet auf seinen ersten Fall. Ende 2016 hatte die OSZE 17 Feldoperationen, die beobachten, berichten und beraten. Jedoch ist es im Jänner 2017 schon

wieder zu keinem Einvernehmen gekommen über die Fortsetzung von Feldmissionen. Die Mandate für die OSZE-Operationen in Armenien, Tadschikistan, Kirgistan und Uzbekistan sind am 31. Dezember 2016 erloschen. Und die OSZE Beobachter-Missionen an den Russischen Kontrollposten Gukovo and Donetsk drohen am 31. Januar zu enden. Fortwährend wurde die Tätigkeit von Missionen reduziert oder ganz aufgehoben. In der heiklen Gewaltszenarie Ukraine ist die OSZE behutsam und unersetzbar präsent. Dagegen erscheint sie bei „eingefrorenen Konflikte“ Nagorny-Karabach, Georgien und Transnistrien nur als Randfigur.

Auf dem europäischen Kontinent herrscht eine Vielzahl von internationalen Allianzen und Regimen (z.B. „Genfer Format“ „Normandie Format“, Visegrad-Gruppe, „Weimarer Dreieck“) und Organisationen (wie UN auf allen Sachgebieten, EU, NATO, Europa Rat, Nordischer Rat, Ostsee Rat, Eurasische Wirtschaftsunion u.a.). Hier ist eher lähmende als beflügelnde Konkurrenz zu unterstellen. Mancherlei gewichtigen Konflikten zwischen ihren Teilnehmerstaaten hatte die OSZE sich nicht gewidmet bzw. nicht widmen können (z.B. jüngst wieder Zypern-Gespräch, davor Kirgistan-Konflikt).

Die Frage drängt sich auf, ob es in Europa nicht zu viele internationale gouvernementale Institutionen gibt? Was ist aus dem „Plattform-Konzept“ geworden, wonach die OSZE für NATO, EU, Europa Rat u.a. eine Kommunikationsebene bilden sollte? Warum lassen sich die Genfer Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen nicht mit der zweiten Dimension der OSZE verbinden? Warum können Europa Rat und OSZE nicht wenigstens partiell fusionieren, wie es einmal der niederländische Außenminister Hans van Mierlo angeregt hatte?

So drängt sich resümierend hinsichtlich der Verfahrensweise und Wirkungskraft der OSZE die These auf: Die OSZE ist von einem Entscheidungsgremium zu einem Gesprächsforum, einem Marktplatz der unverbindlichen Meinungen, Mahnungen und Erklärungen

geschrumpft. Sie ist kein Gestalter von Friedenspolitik, vielleicht lässt sie sich als ein Helfer auf Notruf charakterisieren, - eine Art Internationales Rotes Kreuz.

4. Zusammenfassung und Aussichten

Vorerst gibt es wenig Zweifel, dass die OSZE auch im bisherigen Format weiterbestehen kann; die Frage ist allerdings, in welcher Qualität und in welchem Umfang sie künftig noch wirksam bleiben kann. Wird Sie noch als eine politisch geschrumpfte Agentur zur Beobachtung von Wahlen, Minderheitenrechten und Pressefreiheit funktionieren? Die Veranstaltung von Tagungen und Seminaren über Konfliktvor- oder nachsorge oder entsprechende Themen wird immer Interessenten finden. Besser diese als keine mögen sich Viele sagen.

Ihre politische Gestaltungskraft resümierend ist die KSZE/OSZE bis 1990 eine statisch wirkende Instanz. Danach wird sie plötzlich Inkubator und Reflektor des gesamteuropäischen Wandels. Ein Jahrzehnt später ist sie ein routinemäßig tätiger Verwalter sicherheitspolitischer Standards mit gelegentlichen teils symbolträchtigen, teils politisch folgenreichen Interventionen. Und jetzt vielleicht ein signalisierender Strohalm im Betrieb und in der Wirrnis von latenten und tatsächlichen gewaltsamen Konflikten, bei der Einschränkung und sogar dem Abbau von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, nicht nur bei den üblich Verdächtigen, wie den kaukasischen und mittelasiatischen Republiken sowie Weißrussland, sondern nun auch in der Türkei, in Polen, in Ungarn ...

Das blasse Bild der OSZE ist das Spiegelbild der heutigen politischen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und der politischen Verhältnisse in diesen. So bietet die OSZE auch die Funktion eines Thermometers.

Offen sprach der deutsche Außenminister und letzte OSZE-Vorsitzende Frank-Walter Steinmeier die prekäre Situation der OSZE in seiner Abschlussrede beim Hamburger Ministerratstreffen am 3. Dezember 2016 an: „Die Vision von Helsinki, Paris und Astana ...

sie ist heute nicht nur bedroht durch eine Anhäufung von Krisen ... von außen, sondern von innen: durch den Bruch der Regeln und Prinzipien, die Frieden und Sicherheit in Europa über Jahrzehnte garantiert haben, ... Rufe nach einem Rückzug ins Nationale, ... nationale Alleingänge ...“

Was wäre dagegen wünschenswert? Zunächst eine verpflichtende Rückkehr zu den Aufrufen und Beschlüssen früherer Jahre. Doch eine OSZE der Zukunft müsste mehr sein und werden, Sie müsste regional um die Mittelmeerländer - die Partnerländer - erweitert zu einer OSZ werden. Sie müsste die Regionalorganisation der VN werden., der alle anderen hier für die nördliche Hemisphäre heute noch tätigen VN-Sonderorganisationen bzw. -Büros zugeordnet sind.

Dazu gehörte eines politisch substanziellen gewichtigen Auftrags für die Organisation, den nur und nur sie, – und keine andere internationale Organisation –, für die Ausführung der gestellten Aufgabe geeignet erscheinen lässt: „Förderung von wechselseitiger Sicherheit und von wechselseitiger Zusammenarbeit sowie Erlangen von Sicherheit durch Zusammenarbeit“. Der zweite Aspekt einer OSZE der Zukunft kann in der Verlagerung des Aufgabenschwerpunkts „Sicherheit“, in Form von Rüstungs- und Militärpolitik zu Klimawandel, dessen Realität die Sicherheit aller gefährdet und dessen – wenn nicht Aufhalten – Eindämmung und Steuerung darum auch das gemeinsame Interesse aller sein wird. Hier würde die große Aufgabe einer Zukunft der OSZE – dann als OSZ – liegen können.

Kurzfristig und nächstliegend für das österreichische OSZE-Jahr 2017 wäre wünschenswert, in der sogenannten zweiten Dimension an den Sozialbereich zu denken, z.B. mit der Frage, wie steht es in Gesamteuropa mit der sozialen Situation von Arbeitnehmern? Der österreichische Vorsitz organisiert eine Unternehmer – Konferenz im Jänner 2017 sowie richtet das Wirtschaftsforum aus. Das sollte ergänzt werden durch eine Behandlung der sozialen Fragen und der Arbeitnehmerrechte.

Eine zweite Anregung für den österreichischen Vorsitz wäre, Sicherheit und Zusammenarbeit um einen Schwerpunkt zu bereichern, - im kulturellen Bereich. Das war im dritten Korb, heute Dimension, des Helsinki-Dokuments ausführlich schon genannt worden: Zusammenarbeit und Austausch im Bereich der Kultur, Künstler, Musiker, Orchester, Schriftstelleraustausch und –treffen. Das würde Österreich als herausragenden Kulturnation besonders anstehen.

Dazu gehörte abschließend ein - vielleicht utopischer - dritter Gedanke: Warum nicht eine OSZE-Radio- und Fernsehstation für Gesamteuropa schaffen? Allerlei Länder haben Auslandsstationen, also Programme für andere Länder. Auf den Prämissen der Helsinki-Schlussakte und der Charta von Paris und deren Entfaltung würde ein solcher Sender relevante Bedeutung erlangen. – zur Information und für Bildung.

Was wir gemeinsam haben, ist unsere Vergangenheit, meinte der armenische Botschafter süffisant die OSZE betrachtend. Haben wir die noch gemeinsam? Es sollte darum gehen, sie wenigstens wieder zu gewinnen.