

Notfalls mit Gewalt. Zur künftigen Rolle der OSZE als Friedensstifter

Die OSZE zu stärken ist seit Jahren die erklärte Absicht ihrer Teilnehmerstaaten. Ein zentrales Thema dabei ist die Rolle der OSZE bei friedenserhaltenden Einsätzen. Als eigenständiges operatives Instrument 1992 auf der zweiten Helsinki-Konferenz der (damals noch) KSZE konzipiert, sollen diese Einsätze inner- wie zwischenstaatliche Konflikte umfassen und eine zivile wie militärische Dimension haben. Der erste Test, in der Kosovo-Krise im Oktober 1998, ist zwar an der Gewaltbereitschaft der innerstaatlichen Konfliktakteure gescheitert, das heißt jedoch nicht, daß es statt dessen eine gewaltfreie Alternative (ohne militärische Abstützung) zur Kosovo Verification Mission (KVM) gegeben hätte. Einer »traditionellen« Peacekeeping-Rolle für die OSZE ist durch die sicherheitspolitischen Veränderungen seit Beginn der 90er Jahre weitgehend der Boden entzogen. Daraus zu folgern, daß das Mandat für friedenserhaltende Aufgaben der OSZE in die Reihe überholter Beschlüsse gehört, hieße eine Option aufzugeben, für die es insbesondere mit Blick auf Konfliktszenarien in Rußland und seinem Interessenumfeld keinen *multilateralen* Ersatz gibt. Daran hat auch die NATO-Rußland-Grundakte nichts ändern können.

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Diskussion über die künftige Auslegung des 1992 erteilten Mandats sind zwei eng zusammenhängende Fragenkomplexe:

- ▶ Sind friedenserhaltende Einsätze überhaupt ein für die OSZE angemessenes Instrument? Was bedeutet der zunehmend größere Stellenwert innerstaatlicher Konfliktursachen für diese Option?
- ▶ Inwieweit soll die OSZE in bezug auf Gewaltzuständigkeit bei Ausübung ihres Mandats Aufgaben übernehmen, die heute zur Prerogative des VN-Sicherheitsrats gehören?

Will man der OSZE auch künftig eine friedenserhaltende Rolle zuweisen, muß man sich damit ausein-

andersetzen, daß seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes alle Konflikte in Europa einen innerstaatlichen Hintergrund hatten und voraussichtlich auch weiterhin haben werden. Weil es häufig keine eindeutig erkennbare Konfliktlinie gibt, sind friedenserhaltende Maßnahmen bei innerstaatlichen Konflikten zudem tendenziell gewaltträglicher als bei der Befriedung zwischenstaatlicher Konflikte.

Will die OSZE ihr Mandat ausfüllen, muß sie von ihren Möglichkeiten Gebrauch machen. Damit ist nicht ihre »Militarisierung« gemeint. Ihre Teilnehmerstaaten sollten sich jedoch dazu entschließen, den gegebenen Ermessensspielraum auszuschöpfen und in eigener Verantwortung andere Organisationen mit der »robusten«, das heißt den Einsatz militärischer Mittel gegebenenfalls ausdrücklich einschließenden Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen zu beauftragen. Dies ist nicht zuletzt dadurch zu rechtfertigen, daß die Grenze zwischen »robusten« Maßnahmen ohne ein VN-Mandat auf der einen Seite und »Zwangsmaßnahmen«, die dem Sicherheitsrat vorbehalten bleiben, auf der anderen Seite durch den innerstaatlichen Charakter der Konfliktursachen undeutlicher geworden ist. Auf jeden Fall sind robuste Maßnahmen mit einem OSZE-Mandat (moralisch) legitimer als etwa die selbstverantwortete Gewaltanwendung eines Bündnisses.

Ist der Absolutheitsanspruch des Sicherheitsrats, daß er allein und nur mit Zustimmung der fünf Veto-Staaten regionale Organisationen zu Zwangsmaßnahmen ermächtigen kann, auch dann noch berechtigt, wenn dadurch die Ziele der Vereinten Nationen ebenso wie die 1990 in Kopenhagen beschlossenen weitreichenden Verpflichtungen der KSZE/OSZE im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten (»Menschliche Dimension«) Schaden nehmen? Soll dies vermieden werden, so muß auf jeden Fall an der Absicht festgehalten werden, den normativen

Bestand der OSZE in den Entscheidungsprozess des Sicherheitsrats einzubringen. Es geht also nicht zwangsläufig darum, den Legitimationsbedarf für die Anwendung von Gewaltmitteln aus der Zuständigkeit der Vereinten Nationen herauszunehmen, sondern ihn durch einen Rückbezug auf die OSZE breiter zu fundieren. Aber auch eine zunehmende Regionalisierung der Verantwortung für die Ziele der Vereinten Nationen sollte kein Tabu-Thema sein.

Der zentrale Einwand gegen die stärkere Verankerung einer Gewaltzuständigkeit im Rahmen der OSZE ist jedoch, daß sich auf der regionalen Ebene die Blockadesituation wiederholt, die, wie beispielsweise im Vorfeld des Angriffs der NATO auf Jugoslawien, im Sicherheitsrat durch das russische Veto gegeben war. Der scheinbaren Ausweglosigkeit dieses Arguments kann nur begegnet werden, wenn es möglich ist, sicherheitspolitische Konstruktionen weiterzuentwickeln, die es Rußland erleichtern, sich an »robusten« friedenserhaltenden oder eines Tages sogar an Zwangsmaßnahmen zu beteiligen, ohne sich unter das Kommando der NATO zu begeben.

Das Mandat von 1992

In den auf der Ratstagung in Kopenhagen 1997 beschlossenen »Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit« heißt es: Die Teilnehmerstaaten werden »mit Nachdruck prüfen, welche Rolle der OSZE in Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen angemessen ist.« Bei diesen Überlegungen sollen die »einschlägigen OSZE-Dokumente« in Betracht gezogen werden.¹

Einschlägig ist das dritte Kapitel des Helsinki-Dokuments von 1992. Es erklärt »Friedenserhaltung« zu einem wichtigen operativen Element der »Gesamtfähigkeit der KSZE«. Die Formulierung des Mandats 1992 ist zudem weit gesteckt. Es umfaßt inner- und zwischenstaatliche Konflikte, schließt ziviles und militärisches Personal ein und erstreckt sich von kleinen bis zu großen Operationen, »einschließlich Beobachter- und Überwachungskommissionen«.² Auf der Ratstagung in Rom einigten sich 1993 die KSZE-Teilnehmerstaaten auf eine Reihe von Prinzipien, die bei militärischen Aktionen durch Drittparteien »von wesentlicher

Bedeutung« sind. Dazu gehören die »Achtung der Souveränität und territorialen Integrität; Zustimmung der Parteien; Unparteilichkeit; multilateraler Charakter; klares Mandat ...«.³

Bis in die jüngste Vergangenheit stand das Mandat für friedenserhaltende Aufgaben der OSZE nur auf dem Papier. Es reflektiert die Aufbruchstimmung der beginnenden 90er Jahre und dokumentiert die hohen Erwartungen, die an die Möglichkeiten friedenserhaltender Maßnahmen gerichtet waren. Insoweit war auch die OSZE (damals noch KSZE) vom Geist der »Agenda für den Frieden« beseelt, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) im Januar 1992 im Auftrag des Sicherheitsrats vorgelegt hatte.

Nagorny-Karabach sollte nach einem Abkommen zwischen Armenien und Aserbeidschan der erste Anwendungsfall einer friedenserhaltenden Rolle der OSZE werden. Die im März 1999 wieder zurückgenommene Kosovo-Verifizierungsmission sollte es, wenn auch nur für kurze Zeit und ohne den beschlossenen Gesamtumfang zu erreichen, sechs Jahre nach den Beschlüssen der zweiten Helsinki-Konferenz – der weiten Definition von 1992 entsprechend – schließlich werden. War damit – zumindest vorübergehend – ein Mandat mit Leben erfüllt, das aus der Sicht der Skeptiker die OSZE überfordert und durch Entwicklungen seit 1992 überholt ist?

Friedenserhaltende Maßnahmen – ein überholtes Mandat?

1999 geht es nicht darum, die friedenserhaltenden Maßnahmen einer Kosovo-Mission am Mandat

1. Das Kopenhagener Schlußdokument vom 18./19.12.1997 ist abgedruckt in: »Bulletin [des BPA], No. 3«, 9.1.1998 (Text der Leitlinien S. 20 ff.). Einen großen Teil der KSZE/OSZE-Dokumente enthält die von Ulrich Fastenrath herausgegebene Loseblattsammlung *KSZE: Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied u.a.: Luchterhand 1992 ff. Auch die OSZE bietet auf ihrer Homepage – vorwiegend auf Englisch – Zugang zu Dokumenten ihrer Gipfeltreffen und Ratstagungen.

2. Text des Helsinki-Dokuments vom 9./10.7.1992 in: »Bulletin, No. 82«, 23.7.1992.

3. Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rats Treffens am 30.11./1.12.1993 in Rom in: »Bulletin, No. 112«, 15.12.1993.

von 1992 zu messen. Ohnehin ist manches, was nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von den Teilnehmerstaaten der OSZE beschlossen wurde, Episode geblieben. Daß etliches auf dem Weg von der KSZE zur OSZE zurückblieb, ohne jemals operative Bedeutung erlangt zu haben, kennzeichnet die OSZE als einen Prozeß und als eine Organisation, deren Markenzeichen Flexibilität ist. Oft war es die jeweilige politische Konstellation, unter der im Prozeß der Veränderungen der sicherheitspolitischen Landschaft in Europa Verabredungen möglich und notwendig erschienen, die über den Tag ihrer Unterzeichnung hinaus keine oder nur marginale Bedeutung erlangten. Die Praxis diktierte der OSZE die politische Tagesordnung.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst zu klären, ob nicht auch das Mandat der OSZE für friedenserhaltende Maßnahmen in die Reihe überholter Beschlüsse aufgenommen werden sollte. War es nur eine Durchlaufstation im Prozeß sicherheitspolitischer Entwicklungen seit Beginn der 90er Jahre? Wäre eine Verifizierungsmission im Kosovo nur eine Variante der OSZE-Rolle in Bosnien gewesen, die mit der ursprünglichen Zielsetzung einer eigenständigen friedenserhaltenden Funktion der OSZE nicht verwechselt werden darf?

OSZE-Friedenserhaltung ohne Alternative

Die Überlegungen gehen von der Prämisse aus, daß auf die Option einer friedenserhaltenden Rolle der OSZE nur dann verzichtet werden sollte, wenn sich eine Alternative bietet. Diese müßte auf jeden Fall sicherstellen, daß friedenserhaltende Maßnahmen nicht zu einer bilateralen oder sogar unilateralen Angelegenheit werden, um der solchen Konstellationen innewohnenden Tendenz zur Gewaltanwendung, zumal wenn sie von einem Nachbarstaat wahrgenommen werden, keinen Vorschub zu leisten. Das Prinzip der Multilateralität ist insbesondere auch dann zu beachten, wenn es sich um Konfliktfälle *innerhalb* von Teilnehmerstaaten handelt, die in Übereinstimmung mit den Vereinbarungen von 1992 ausdrücklich durch das Mandat der OSZE für friedenserhaltende Aktivitäten gedeckt sind. Das war im Zusammenhang mit der Durchführung des zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und dem jugoslawischen Außenminister ausgehandelten Überein-

kommen ein Beschluß von höchster Aktualität, weil es sich hier um einen innerstaatlichen Konflikt handelt.

Theoretisch erfüllen können diese Bedingungen aufgrund ihrer praktischen Erfahrungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur die Vereinten Nationen. Dem steht jedoch entgegen, daß die Bereitschaft der VN, weltweit friedenserhaltende Aufgaben zu übernehmen, ebenso zurückgeht, wie ihre Möglichkeiten schwinden, finanziell für sie einzustehen. Statt dessen nehmen die Anstrengungen zu, für die Wahrnehmung friedenserhaltender Maßnahmen nach regionalen Lösungen Ausschau zu halten. Ein ausdrücklicher Verzicht der OSZE auf eine friedenserhaltende Rolle oder die Absicht, sie stillschweigend aufzugeben, würde also zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem sich andere Regionen der Welt verstärkt auf die eigenen Möglichkeiten besinnen. Die OSZE würde sich zurückziehen, anstatt den Beschluß der Teilnehmerstaaten von 1992, »daß die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VNCh) ist und als solche ein wichtiges Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit darstellt«, über die vagen Aussagen der VNCh hinaus mit Substanz zu füllen.

Es war keine beliebig austauschbare Entscheidung des amerikanischen Sonderbotschafters Holbrooke und des jugoslawischen Präsidenten Milošević im Oktober 1998, die OSZE mit der Überwachung der getroffenen Vereinbarungen zu betrauen. Bei aller gelegentlich rechthaberischen Genugtuung derer, die natürlich von vornherein wußten, daß der Versuch der OSZE im Kosovo scheitern würde, wird übersehen, daß keine andere Organisation die allseitige Zustimmung für eine Verifizierungsmission gefunden hätte, an der unter amerikanischer Leitung auch Rußland beteiligt war. Eine *gewaltfreie* Alternative zur Kosovo Verification Mission (KVM) – ohne militärische Abstützung zur Gewährleistung der Mandatserfüllung – gab es jedenfalls nicht.

Dieser Befund reicht für die Option friedenserhaltender Operationen der OSZE als Instrument der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung jedoch so lange nicht aus, wie für die Gewaltzuständigkeit nicht Wege eröffnet werden, die nicht ausnahmslos auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VNSR) zulaufen. Für die unbewaffnete KVM hatte Jugoslawien seinen Schutz zugesagt.

Für den Notfall waren Verabredungen mit der NATO und der von ihr in Mazedonien stationierten Extraction Force getroffen worden. Wäre sie zum Schutz der KVM eingesetzt worden, hätte dies – wenn auch völkerrechtlich nicht unumstritten – unter Berufung auf das Recht der »kollektiven Selbstverteidigung« gemäß Artikel 51 der VNCh ohne gesonderten Beschluß des VNSR geschehen können. Dies war jedoch eine Konstruktion, die keineswegs auf alle denkbaren friedenserhaltenden Einsätze der OSZE übertragbar ist.

Peace-keeping ohne Gewaltzuständigkeit – ein ungelöstes Problem

Das Dilemma ist unübersehbar: Das Mandat, das die Teilnehmerstaaten 1992 der KSZE für friedenserhaltende Aktivitäten erteilt haben, bleibt nicht nur strikt in dem in Kapitel VI der VNCh vorgegebenen Rahmen (Friedliche Beilegung von Streitigkeiten), sondern enthält zusätzlich einen Kanon von Bedingungen, die vor einem friedenserhaltenden Einsatz der OSZE zu erfüllen sind. Dazu gehören ein wirkungsvoller und dauerhafter Waffenstillstand und die jederzeitige Sicherheit der Missionsmitglieder.

Damit wurde die Latte vor einem friedenserhaltenden Einsatz der OSZE auf eine Höhe gelegt, die nur in Ausnahmefällen überwunden werden kann: friedenserhaltende Maßnahmen im allseitigen Einvernehmen nach der Beendigung eines *zwischenstaatlichen* Konflikts. Beide Bedingungen beziehen sich auf die politische Konstellation der Ost-West-Konfrontation, in der friedenserhaltende Operationen bei *innerstaatlichen* Konflikten nicht mit der Zustimmung des VNSR rechnen konnten. Diese Konstellation hat sich indessen seit 1990 aufgelöst. Das heißt, wenn davon die Rede ist, das Mandat von 1992 aktiv auszufüllen, dann genügt es nicht, friedenserhaltende Maßnahmen in dem Rahmen zu erwägen, wie er sich in den Jahrzehnten der Bipolarität herausgebildet hatte.

Schon bei den Vorbereitungen für einen friedenserhaltenden Einsatz in Nagorny–Karabach mußte die OSZE-Planungsgruppe darauf Rücksicht nehmen, daß die Grenzlinie zwischen Maßnahmen gemäß Kapitel VI (Friedliche Beilegung von Streitigkeiten) und Kapitel VII (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei

Angriffshandlungen) der VNCh nicht mit der Eindeutigkeit gezogen werden kann, wie dies in den Jahrzehnten der Ost-West-Konfrontation unabdingbar war. So sollte bei einem Einsatz in Nagorny–Karabach die Anwendung von Gewalt über das in seiner Reichweite ohnehin kontroverse Recht auf Selbstverteidigung hinaus vor allem auch dann zulässig sein, wenn (1) bewaffnete Kräfte die OSZE gewaltsam daran hindern, ihren Auftrag auszuführen; wenn es (2) darum geht, angegriffene OSZE-Einheiten zu unterstützen; und wenn (3) OSZE-Ausrüstungen verteidigt werden müssen. Um diesem Aufgabenspektrum gerecht werden zu können, sollte sich die friedenserhaltende Einheit aus einer Beobachtermission und einer Sicherheitstruppe zusammensetzen.⁴

Schon zuvor war mit Blick auf die Gewaltdimension des beabsichtigten Auftrags auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest im Dezember 1994 zugesagt worden, eine multilaterale Friedenstruppe der KSZE »mit einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen« zu unterstützen.⁵ Offenbar war vom Beginn der Planungen an allen Beteiligten klar, daß friedenserhaltende Maßnahmen für Nagorny–Karabach durch die Beschlüsse von 1992 und die Kompetenzen der OSZE als regionale Abmachung der VN nicht gedeckt wären. Auch wenn das Abschlussdokument von Budapest hierzu nichts Ausdrückliches sagt – mit der Zusage eines Mandats des Sicherheitsrats konnte nur eine Resolution auf der Grundlage von Kapitel VII der VNCh gemeint sein, die eine Friedensmission auch zur Gewaltanwendung ermächtigen würde.

Das Unternehmen »Alba«, der Einsatz einer multilateralen Schutztruppe in Albanien in der ersten Hälfte des Jahres 1997, erfolgte zwar letztlich nicht unter der Verantwortung der OSZE, ähnelte jedoch insofern den Planungen für eine friedenserhaltende Mission in Nagorny–Karabach, als die von Italien geführte multilaterale Truppe vom Sicherheitsrat ausdrücklich ermächtigt wurde, auf der Grundlage von Kapitel VII der VNCh zu

4. Vgl. Marjanne de Kwaasteniet: »Alba. A lost opportunity for the OSCE?«, in: *Helsinki Monitor*, (1998) 1, S. 17 ff.

5. Text des auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest (5./6.12.1994) verabschiedeten Dokuments (dort auch die Umbenennung in OSZE) in: »Bulletin, No. 120«, 23.12.1994.

handeln. Die als »robust« bezeichneten Einsatzregeln sehen das Recht der Gewaltanwendung dann vor, wenn dies zur Erreichung des Missionsziels erforderlich sein sollte.⁶

Mit beiden Operationen, der geplanten in Nagorny-Karabach und der durchgeführten in Albanien, ist nicht versucht worden, die Gewaltzuständigkeit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, der »regionale Abmachungen« gemäß Artikel 53 VNCh zur Ausübung von Zwangsmaßnahmen ermächtigen kann, zu unterlaufen bzw. zu übergehen. Die Verknüpfung zwischen dem VNSR und »regionalen Abmachungen« durch die Gewaltprärogative stellt sich jedoch zunehmend als Kern eines Problems heraus. Die Völkerrechtslage ist zwar eindeutig, doch der VNSR erweist sich als Beschlußorgan für friedenserhaltende und friedenserzwingende Maßnahmen gerade bei innerstaatlichen Konflikten als handlungsunfähig. Folgt daraus aber, daß die Rolle der OSZE für friedenserhaltende Aktivitäten obsolet wird, weil ihre Durchführung angesichts der überragenden Bedeutung der innerstaatlichen Konfliktdimension nur noch in seltenen Ausnahmefällen ohne Entscheidung des VNSR über die Anwendung von Gewaltmaßnahmen möglich ist?

Sollte sich durch diese Verknüpfung das Mandat der zweiten Helsinki-Konferenz von 1992 als undurchführbar erweisen, dann verlöre nicht nur die OSZE eines ihrer Instrumente. Sie würde durch ihr Ausscheiden als Akteur vielmehr eine Lücke hinterlassen, die durch traditionelle Verteidigungsbündnisse wie die NATO und die WEU nicht geschlossen werden kann. Diese Beurteilung wird nicht dadurch widerlegt, daß beide Organisationen auch als »regionale Abmachungen« gelten. Die Frage ist nicht, ob sie der ohnehin nur vagen Definition in Kapitel VIII der VNCh entsprechen. Politisch wichtig ist, daß sie mit einem Mandat des VNSR für Aufgaben jenseits der eigenen Bündnisgrenzen nur schwerlich rechnen können. Die VNSR-Resolution zugunsten der in Dayton ausgehandelten und in Paris unterzeichneten Regelungen für Bosnien-Herzegowina dürfte angesichts der in der Zukunft wahrscheinlichen Konfliktszenarien eher eine Ausnahme darstellen als einen Präzedenzfall. Der Rekurs der beiden Verteidigungsbündnisse auf die Ziele der VN kann sie aus der Enge ihrer politischen und geographischen Zuordnung nicht befreien. Sie sind zwar

Teil einer europäischen Sicherheitsordnung; einen gesamteuropäischen Platz nehmen sie jedoch nicht ein.

Wenn die immer wieder postulierte Einheit des sicherheitspolitischen Raumes als Kernanliegen der OSZE mehr sein soll als eine Routineformel, dann gab es nicht nur im Kosovo keine Alternative zur OSZE. Dies gilt umso mehr für Konflikte innerhalb der Russischen Föderation und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten. Mit der Zustimmung Rußlands zu einer Intervention durch eine andere Organisation kann hier nicht gerechnet werden. Daran wird auch das Integrationspotential der Europäischen Union in einer überschaubaren Zukunft nichts ändern können. Deshalb ist gerade angesichts der Erweiterung der NATO danach zu fragen, welche Perspektive friedenserhaltenden Aufgaben der OSZE als dem multilateralen Rahmen eingeräumt werden soll, in den auch Rußland und seine Nachbarn eingebunden werden können. Daß die NATO – die politische Bereitschaft ihrer Mitgliedstaaten einmal außer Betracht gelassen – diese Rolle spielen könnte, ist nach dem Krieg gegen Jugoslawien unwahrscheinlicher als jemals zuvor.

Die NATO-Rußland-Grundakte liefert keine Antwort

Die Alternative, die europäische Sicherheit von der Atlantischen Allianz oder von einem gesamteuropäischen Ansatzpunkt aus zu gestalten, war zudem nie vorhanden. Insofern gibt es auch keine verpaßte Chance, nicht in einer für die Sicherheitsstruktur Europas relevanten Weise auf die innere Entwicklung und das Außenverhalten anfangs der Sowjetunion, seit Ende 1991 der Russischen Föderation durch gesamteuropäische Angebote einzuwirken zu haben. Oder, um es mit den institutionellen Hauptprotagonisten der einen oder der anderen Seite zu benennen: Es ging nie um die Frage, wieviel OSZE nötig sei, um wieviel NATO möglich zu machen. Die beiden Organisationen sind nicht die Eckpunkte auf einem sicherheitspolitischen Kontinuum, das an seinem einen Ende von einer gesamteuropäischen, auf seinem anderen Ende von einer atlantisch dominierten Struktur markiert wird. Der Zusammenhang zwischen bei-

6. Vgl. Kwaasteniët: *Alba*, S. 21.

den Organisationen beruht vielmehr auf dem jeweils spezifischen und nicht kompensierbaren Anteil, den jede von ihnen zur Sicherheit und Stabilität in Europa beiträgt bzw. beitragen sollte. Insofern war es sachgerecht und politisch konsequent, die Beziehung der NATO zur russischen Föderation in einer Vereinbarung wie der Grundakte zu regeln und nicht der zumindest zeitweilig aufgetauchten Vorstellung nachzuhängen, Moskau im Rahmen der OSZE für den Erweiterungsprozeß der NATO »entschädigen« zu wollen.

Die Grundakte konnte jedoch den neuralgischen Punkt friedenserhaltender Aktionen in den Beziehungen Rußlands zur NATO nicht ausräumen. Schon zuvor war die Teilnahme Rußlands an der IFOR- und später dann SFOR-Truppe in einer Weise geregelt worden, die das russische Kontingent zumindest in formaler Hinsicht nicht als Teil eines von der NATO geführten Verbandes erscheinen ließ. Bei der Umsetzung der Kosovo-Vereinbarung vom Oktober 1998 beteiligte sich Rußland zwar an der KVM, an der Luftüberwachung der Provinz nahm es jedoch – ungeachtet einer anfänglichen Ankündigung – ebensowenig teil wie an der in Mazedonien unter der Verantwortung der NATO operierenden und von Frankreich geführten Extraction Force.

Von der im Zusammenhang mit dem Dayton-Vertrag und seiner Umsetzung praktizierten Kompromißbereitschaft Rußlands kann zweifellos nicht ausgegangen werden, wenn es sich um die Frage friedenserhaltender Maßnahmen auf dem russischen Territorium oder im unmittelbaren Interessenumfeld handelt. Dabei fällt der Blick nicht nur auf Tschetschenien, dessen Status noch nicht abschließend geregelt wurde. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß der Prozeß der inneren Neuordnung der russischen Föderation sich noch eher an seinem Anfang befindet als bereits an seinem Ende. Diese Feststellung ist nicht notwendigerweise mit der Erwartung verbunden, daß sich Rußland am Vorabend weiterer, dem Tschetschenien-Krieg ähnlicher Konflikte befindet. Auch bei weniger dramatischen Anlässen ist zu fragen, inwieweit sie alternativlos der russischen Regierung allein überlassen werden sollen, wenn gleichzeitig von der Absicht die Rede ist, Rußland fest in den europäischen Sicherheitsraum einzubinden. Eine Europäische Sicherheitscharta, die weiteren tschetschenien-ähnlichen Szenarien von vornher-

ein hilflos ausgeliefert wäre, würde sich jedenfalls eines wesentlichen Teils ihres möglichen Wertes begeben.

Auch in Zukunft werden Konflikte in Europa durch innerstaatliche Ursachen ausgelöst werden. Das ist vor allem deshalb besonders bemerkenswert, weil es dem VNSR aufgrund seiner Gewaltzuständigkeit überlassen ist, sie als eine Bedrohung für den Frieden einzustufen, wozu er sich jedoch mit dem Argument der Nichteinmischung allenfalls in seltenen Ausnahmen bereit finden wird. In dem durch seine Gegensätzlichkeit spannungsreichen Begriffspaar »humanitäre Intervention« wird dieses Dilemma in nachdrücklicher Weise offensichtlich. »Humanitäre Intervention« ist immer ein Einsatz während eines Konflikts. Die UNPROFOR ist nicht zuletzt daran gescheitert, daß ihr Mandat dafür nicht ausreichte und sie darauf nicht vorbereitet war. Deshalb ist – zunächst einmal mit Blick auf die OSZE – zu klären, inwieweit es friedenserhaltende Maßnahmen bei innerstaatlichen Konflikten auch unterhalb der Gewaltschwelle geben kann, die das Mandat von 1992 nicht überschreiten.

Die innerstaatliche Dimension von Sicherheit als Problem friedenserhaltender Maßnahmen

Gehören friedenserhaltende Aktivitäten, die jegliche Gewaltanwendung außerhalb des Rechts der Selbstverteidigung ausschließen, weitgehend der Vergangenheit an? Dafür spricht, daß seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes alle Konflikte in Europa einen innerstaatlichen Ursachenhintergrund hatten bzw. haben, daß es dementsprechend weder eine eindeutige Konfliktlinie wie bei zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen gibt, bzw. sie allenfalls die Ausnahme ist, noch einen klaren Waffenstillstand. Friedenserhaltende Maßnahmen bei innerstaatlichen Konflikten sind, so die den Ausführungen zugrundeliegende Annahme, gewaltträchtiger, als dies nach zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen der Fall ist.

Von dieser Prämisse ausgehend ist zu fragen, welchen Beitrag die OSZE dazu leisten kann, auf vor allem zwei Trends eine Antwort zu geben:

- ▶ die zunehmende Verlagerung der Gewaltdimension in die Staaten hinein, und

- ▶ die Selbstblockade der VN, innerstaatlichem Konfliktpotential gegebenenfalls auch gewalt- sam entgegenzutreten.⁷

Zunächst einmal gilt es festzuhalten, daß die OSZE wie keine andere sicherheitsrelevante Organisation Europas ihr Augenmerk frühzeitig und nachdrück- lich auf die innere Verfaßtheit ihrer Teilnehmersta- ten und das innerstaatliche Konfliktpotential in der postantagonistischen Dekade gelenkt hat. Sie hat mit der Charta von Paris (1990), dem Dokument des Kopenhagener Treffens über die menschliche Dimension der KSZE (1990) und dem 1994 in Buda- pest vereinbarten Verhaltenskodex zu politisch- militärischen Aspekten der Sicherheit (1994) eine normative Berufungsgrundlage geschaffen⁸ und verfügt über einen beträchtlichen Erkenntnis- und Handlungsvorsprung, wofür die Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, der Langzeitmissionen und anderer Einsätze vor Ort (Feldoperationen) beispielhaft sind. Dieser, ausge- hend von der Schlußakte von Helsinki (1975) im Bezug auf die innerstaatliche Dimension von Sicherheit erreichte Fortschritt muß in einer euro- päischen Sicherheitscharta festgeschrieben werden.

Es widerspräche dem Prozeßcharakter der OSZE, würde sich die angestrebte Europäische Sicherheitscharta auf den pauschalen Hinweis beschränken, daß die seit 1975 verabschiedeten Erklärungen (Schlußakte von Helsinki, Charta von Paris oder der Verhaltenskodex zu politisch- militärischen Aspekten der Sicherheit) unverändert die Grundlage einer europäischen Sicherheitsord- nung darstellen. Das hieße unter Bezug auf die Schlußakte von 1975 einen Zustand legitimieren, in dem – der damaligen sicherheitspolitischen Kon- stellation entsprechend – gerade die innerstaatliche Dimension in der einzelstaatlichen Zuständigkeit belassen würde, die sich seit 1989 als die zentrale Herausforderung einer europäischen Sicherheits- ordnung herausgestellt hat. Mit einer pauschalen »Bekräftigung« (s. die Dokumente von Budapest 1994 und Lissabon 1996) der »Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und der nachfolgenden KSZE-Dokumente« (1994) bzw. »OSZE-Verpflich- tungen« (1996) würde das Gewicht solcher Verein- barungen relativiert, in denen eine besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen »der menschlichen Dimen- sion« ausdrücklich nicht zu einer »ausschließlich inneren Angelegenheit des betroffenen Staates«

erklärt wird⁹, eine politische Verpflichtungser- klärung, die nahezu wortgleich in den im Juni 1999 vereinbarten Stabilitätspakt für Südosteuropa übernommen wurde.

Die Praxis hat sich nicht wortgetreu an den Geist des Dekalogs von 1975 gehalten. Das trifft in Sonderheit für seinen sechsten Punkt zu: Nicht- einmischung in innere Angelegenheiten. Die Ver- änderungen gilt es in einer europäischen Sicher- heitscharta zu dokumentieren. So wie das Prinzip 1975 formuliert wurde, sollte es 1999 nicht wieder- holt werden. Es muß vielmehr ergänzt und dabei herausgestellt werden, daß die innere Entwick- lung in den Teilnehmerstaaten in dem Maße Teil einer solidarischen Gesamtverantwortung ist, wie sie eine Gefahr für Stabilität und Sicherheit in Europa bedeutet.

Es ist nicht von vornherein und in jedem Fall beabsichtigt, einem Teilnehmerstaat etwas auf- zuzwingen, wozu er seine Zustimmung nicht gegeben hat. Ziel ist es vielmehr, ein defensives Prinzip wie das Gebot der Nichteinmischung durch die Zusage prinzipieller Bereitschaft zu ersetzen, auch innerstaatliche Konfliktursachen zu einer Angelegenheit aller Teilnehmerstaaten zu machen. Ein derartiger Vorstoß würde insofern zum Testfall im Verhältnis zu Rußland, als Moskau der OSZE gelegentlich eine umfassende Zuständig- keit übertragen möchte, aber vor ihrer »Zudring- lichkeit« zurückscheut. Zunächst einmal geht es nur um die Richtung der Entwicklung. Sie sollte daran ausgerichtet sein, das Mandat der OSZE für friedenserhaltende Maßnahmen mit dem Rege- lungsbedarf für innerstaatliche Konfliktursachen enger zu verbinden.

7. Vgl. dazu Winrich Kühne: „Humanitäre NATO- Einsätze ohne Mandat? Ein Diskussionsbeitrag zur Fortentwicklung der UNO-Charta“, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, Eben- hausen, März 1999.

8. Text der Charta von Paris für ein neues Europa in: »Bulletin, No. 137«, 24.11.1990; Text des Dokuments des Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 29.6.1990 in: Auswärtiges Amt (Hg.): *20 Jahre KSZE: 1973–1993*, Bonn 1993; der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit ist Teil des Budapester Dokuments von 1994, s. Fn. 5.

9. Text des Moskauer Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE in: Auswärtiges Amt: *20 Jahre KSZE*.

Exkurs: Gehör für nichtstaatliche Konfliktakteure

Wenn die Erfahrung zutrifft, daß alle Konflikte in Europa einen innerstaatlichen Charakter haben, dann sollten sich die in ein gemeinsames Dokument zu fassenden Prinzipien einer europäischen Sicherheitsordnung nicht nur mit den Teilnehmerstaaten befassen, sondern auch darauf reagieren, daß innerstaatliche Akteure seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine zunehmend große Rolle spielen. Gemeint sind an dieser Stelle nicht die Nichtregierungsorganisationen und ihr vielfach unverzichtbarer Beitrag zur Regelung von Konflikten. Die Rede ist vielmehr von nichtstaatlichen Akteuren als Konfliktparteien. Die Kosovo-Befreiungsarmee (UCK) ist hierfür ein prominentes, aber keineswegs in jeder Hinsicht typisches Beispiel.

Eine europäische Sicherheitscharta, die sowohl Bilanz der seit 1989 eingetretenen Veränderungen als auch Programm sein soll, darf an der zunehmenden Rolle nichtstaatlicher Konfliktparteien nicht vorbeisehen. Es sollte zu deren verbürgtem Recht werden, sich internationalen Foren wie der OSZE stellen, ohne von ihrem Heimatstaat durch das Verdikt des Terrorismus vorzeitig gebrandmarkt werden zu können. Geht es vor den Europäischen Gerichtshof um die Möglichkeit der Individualklage, so sollte innerstaatlichen Konfliktakteuren zumindest ein Anhörungsrecht gewährt werden, das durch das Nichteinmischungsgebot nicht ausgehebelt werden darf.

Wider den Absolutheitsanspruch des Vetos

Ungleich höher liegt die Latte in den Fällen, in denen es um mehr geht als um die Vereinbarung, sich mit friedlichen Mitteln auf einvernehmlicher Grundlage in die inneren Angelegenheiten eines Staates »einemischen« zu können. Kann es so etwas geben wie eine »gewaltsame Solidarität« gegenüber einem Staat, der seine inneren Konflikte nur unter Inkaufnahme massiver Verletzung menschenrechtlicher Standards militärisch zu lösen weiß? Der Kosovo ist hierfür ein, aber weder das erste noch vermutlich das letzte, Beispiel. Es hat paradigmatische Bedeutung, ohne daß die weiteren Erwägungen in jeder Hinsicht auf diesen Konflikt bezogen sind.

Die Vorgänge im Kosovo waren und sind eine innerstaatliche Angelegenheit. Das schließt die Legitimation zur Anwendung von Gewaltmitteln durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zwar keineswegs grundsätzlich aus, machte sie andererseits aber höchst unwahrscheinlich. Die Gratwanderung begann genau an diesem Punkt. Sie verlief zwischen Nichtstun auf der einen und einer machtpolitischen Umgehung der Vetoposition des Sicherheitsrats auf der anderen Seite. Auf beiden Seiten nehmen die Vereinten Nationen Schaden. Insofern greift das vor allem im Zusammenhang mit den Luftangriffen auf Jugoslawien vorgebrachte Argument zu kurz, daß die nichtlegitimierte Intervention der NATO den VN einen unwiderruflichen Schaden zufüge. Es ist zumindest um die Frage zu ergänzen, welche Einbuße an Glaubwürdigkeit die VN erfahren, wenn unter ihren Augen massive Menschenrechtsverletzungen geschehen oder, in der Sprache des Moskauer KSZE-Dokuments, eine »schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der Menschlichen Dimension« auftritt.

Im Zentrum des Dilemmas steht der Absolutheitsanspruch eines Sicherheitsratsvotums, das die Zustimmung der fünf ständigen Mitglieder finden muß. Mit anderen Worten, es geht bei jeder Entscheidung um mehr als nur den konkreten Konfliktfall. Auf der Tagesordnung steht immer auch, die 1945 in der VNCh vereinbarte Prärogative von fünf Staaten zu behaupten und zur Geltung zu bringen. Soll die vorrangige Gewaltzuständigkeit der VN, von einem Monopol ist hier ausdrücklich nicht die Rede, bewahrt werden und nicht in den Verdacht geraten, vornehmlich zu einer legalistischen Hürde vor den Machtinteressen einiger weniger Staaten zu degenerieren, dann ist es unerlässlich, Verfahrensregeln zu entwickeln, mit denen der grobe Klotz in der Gestalt einer Vetomauer in das flexiblere Gebilde eines feinmaschigen Zaunes umgebaut werden kann, in denen die politische und völkerrechtliche Entwicklung seit der Verabschiedung der VNCh eingebunden ist. Überlegungen zugunsten einer Regionalisierung der Gewaltzuständigkeit sollten in diesem Zusammenhang nicht mit einem Tabu belegt werden.

»OSCE first« muß weiterentwickelt werden

Wo liegt in dieser Blickrichtung ein möglicher Platz für die OSZE? Bezieht man sich ausschließlich auf die Dokumente und Prinzipien, deren Gültigkeit nahezu bei jeder Gelegenheit bekräftigt wird, dann stellt sich Europa als ein sicherheitspolitischer Raum dar, der allen anderen Regionen der Welt voraus ist. Das gilt zumindest in seiner Papierform.

Die Frage ist, wie dieser normative Vorsprung auch bei den Debatten und Entscheidungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Geltung gebracht werden kann. Den Vetomächten – die mit Ausnahme von China auch im Rahmen der OSZE über ein besonderes politisches Gewicht verfügen – muß es bei Entscheidungen, die Europa betreffen, wie etwa im Zusammenhang mit dem Kosovo-Konflikt, erschwert werden, machtpolitische Interessen über menschenrechtliche und humanitäre Verpflichtungen zu stellen. Im Rahmen der OSZE mit ihren wöchentlichen Sitzungen im Ständigen Rat und vor dem Forum von 55 Teilnehmerstaaten könnte dies eher möglich sein als hinter den verschlossenen Türen des Sicherheitsrats.

Das Spannungsverhältnis zwischen Interessen einerseits und Prinzipien und Normen andererseits ist eine Erscheinung der realen Welt. Es ist jedoch kein Beleg für einen prinzipiellen Gegensatz. Insofern geht es immer wieder um den Versuch, kurzfristig taktisch orientierte Verhaltensweisen der Staaten von dem Ziel einer normativ geprägten Sicherheitsordnung aus unter Druck zu setzen und zu beeinflussen.

Dies würde den erneuten Versuch einschließen, die für den OSZE-Raum vereinbarten Normen und Ordnungsprinzipien, da wo ihre Verletzung innerstaatlichen Konflikten zugrunde liegt, in den Entscheidungsprozess des VNSR einzubringen. Das heißt, für die Stärkung »regionaler Abmachungen« ist der 1994 auf der Gipfelkonferenz in Budapest weitgehend gescheiterte Vorschlag aktueller denn je, den VNSR in den Fällen gemeinsam anzurufen, in denen die Teilnehmerstaaten Zwangsmaßnahmen für erforderlich halten, ohne daß dem die direkt von einer Krise oder Konfliktsituation betroffenen Staaten zustimmen müssen.

Dem gleichen Ziel dient die Empfehlung, daß die OSZE ihr Mandat für friedenserhaltende Maß-

nahmen auch dann wahrnimmt, wenn es voraussichtlich nur mit robusten Mitteln eingelöst werden kann. Die VNCh sieht vor, daß »regionale Abmachungen oder Einrichtungen« der Autorisierung durch den VNSR nur bedürfen, wenn es um die Durchführung von »Zwangsmaßnahmen« geht. Aus dem Aufbau der Charta ergibt sich eindeutig, daß mit dieser Bestimmung ausnahmslos Maßnahmen gemäß ihres Kapitels VII gemeint sind. Die friedenserhaltenden Aktivitäten, für die sich die KSZE 1992 zuständig erklärte, orientieren sich aber ausnahmslos an den begrenzten Bedingungen, die in den Jahren des Ost-West-Konflikts möglich waren.

Die Anforderungen, die heute und aller Wahrscheinlichkeit nach in Zukunft an friedenserhaltende Maßnahmen zu richten sind, liegen dagegen zwischen dem Mandat von 1992 und dem Kapitel VII der VNCh. Das hat ihnen die Bezeichnung »Kapitel-sechseinhalb«-Maßnahmen eingebracht. Es geht also nicht nur darum, das Mandat von 1992 zu bewahren und mit Leben zu erfüllen, sondern es angesichts der Gewaltträchtigkeit innerstaatlicher Konfliktursachen zugunsten der breiten Normengrundlage der OSZE weiterzuentwickeln. Das muß nicht notwendigerweise bedeuten, daß die OSZE zu einem Rahmen wird, der eine umfassende Gewaltkompetenz einschließt. Die robuste Durchsetzung friedenserhaltender Maßnahmen scheint jedoch unerlässlich zu sein, wenn den überwiegenden Gefahren für eine europäische Sicherheitsordnung nachhaltig begegnet werden soll. In diesem Sinne hieße *peace-keeping* unter »sechseinhalb«-Bedingungen auch die Legitimationsberechtigung für Zwangsmaßnahmen. Der Wortlaut von Kapitel VIII der VNCh steht dem nicht ausdrücklich entgegen.

Es wird hier nicht dafür plädiert, die Legitimationsnotwendigkeit für die Anwendung von Gewaltmitteln aufzugeben. Ziel ist vielmehr, die Bemessungsgrundlage für ihren Einsatz durch einen stärkeren Rückbezug auf den breiten Normenbestand der OSZE auszuweiten. Muß, so wäre jedenfalls zu fragen, eine friedensgefährdende Mißachtung der im Rahmen der OSZE vereinbarten Grundsätze deshalb hingenommen werden, weil sich die KSZE 1992 zu einer Rolle verpflichtet hat, die den Bedingungen zum Ende des Jahrzehnts nicht in der Weise gerecht wird wie Anfang der 90er Jahre offenbar noch erwartet oder erhofft?

Wenn man bei friedenserhaltenden Maßnahmen aufgrund der Innerstaatlichkeit der Konfliktstrukturen an der Gewaltfrage nicht vorbeikommt, dann sollte die Konsequenz nicht sein, auf ein Kompetenzprofil zurückzugehen, wie es die KSZE vor 1992 hatte, sondern das Mandat von 1992 weiterzuentwickeln bzw. selbstbewußter auszufüllen.

Die Aufgabe der KVM war ohne eine militärische Abstützung nicht zu erfüllen. Warum aber muß die nicht ausreichende Zuständigkeit der OSZE für »Zwangsmaßnahmen« ein unverrückbares Dogma bleiben, wenn der OSZE damit die Perspektive für friedenserhaltende Aktivitäten genommen wird, zu der es keine Alternative gibt? Robuste Maßnahmen mit einem Mandat der OSZE wären moralisch legitimer, als es die selbstverantwortete Gewaltanwendung eines Bündnisses oder einer Koalition von Staaten sein kann. Aus diesen Erwägungen folgt nicht die Militarisierung der OSZE, das heißt ihre Ausstattung mit eigenen militärischen Strukturen, wie 1989/90 vereinzelt erwogen. Ein solcher Schritt ist nicht nur deshalb nicht gewollt, weil es für ihn keinen Konsens gäbe. Er würde ein Rollenverständnis beschädigen, aufgrund dessen paradoxerweise die eigene Machtlosigkeit die Bedingung für Handlungsmöglichkeiten auch in Situationen ist, in denen sich die betroffenen Staaten mit dem Argument der Nichteinmischung zu schützen versuchen. Die OSCE Assistance Group to Chechnya und die Advisory and Monitoring Group in Belarus sind hierfür beispielhaft. Es sollte auch in Zukunft dabei bleiben, für eine robuste Unterstützung von OSZE-Maßnahmen auf andere Organisationen oder Koalitionen angewiesen zu sein. Hier geht es allein um die Frage, ob die Schwelle zwischen einer kooperativen Sicherheitspolitik und ihrer Absicherung mit (auch) militärischen Zwangsmitteln in jedem Fall nur in New York bei den VN und nicht ebenso in Wien bei der OSZE überschritten werden darf.

Das entscheidende Argument für die hier skizzierte Entwicklungsrichtung ist, um es noch einmal mit anderen Worten zu wiederholen, der normative Vorsprung der OSZE im Vergleich zu anderen Regionen der Welt. Ihn zur Geltung bringen zu wollen, geschieht nicht in der Absicht, die Ziele und Grundsätze der VN zu unterlaufen und dabei zu relativieren. Der OSZE-Raum sollte viel-

mehr aufgrund seiner Standards eine Lokomotivfunktion für die VN insgesamt übernehmen. Das setzt allerdings die Anstrengung voraus, daß die OSZE-Teilnehmer die eingegangenen Verpflichtungen nicht ihrerseits taktischen Interessen opfern und sie jederzeit zur Geltung bringen.

Die Chancen für eine Einbindung Rußlands

Der zentrale Einwand gegen eine generelle Option der OSZE für friedenserhaltende Einsätze, vor allem wenn sie robuster Maßnahmen oder sogar darüber hinaus gehender Gewaltanwendung bedürfen, liegt auf der Hand: Warum sollte im Rahmen der OSZE ein Mandat für robuste oder sogar Zwangsmaßnahmen erreichbar sein, wenn dies im VNSR nicht möglich ist? An der Nichtbeteiligung Chinas an der OSZE allein könne es nicht liegen.

Der kritische Hinweis ist natürlich berechtigt, und es gibt keine gesicherten Annahmen, die ihn widerlegen. Das gilt nach dem Krieg gegen Jugoslawien in einem verstärkten Maße. Insbesondere Rußland setzt alles daran, einen Wiederholungsfall zu verhindern, indem es sowohl jeden Eingriff in die staatliche Souveränität kategorisch ausschließt und offenbar kompromißlos auf seiner Prärogative als Vetomacht beharrt. Die Verhandlungen über eine Europäische Sicherheitscharta im Rahmen der OSZE bieten dafür vielfältige Belege.

Dieser Sachstand ist jedoch nur das Abbild einer Momentaufnahme. Veränderungsperspektiven sind auf ihr nicht sichtbar. Die vorgebrachten Einwände lassen nicht erkennen, in welche Richtung sich eine europäische Sicherheitsordnung entwickeln sollte und welche Schritte es bedarf, um sie dem doppelten Ziel anzunähern, Rußland einzubinden und dabei der innerstaatlichen Dimension von Sicherheit hinreichend Rechnung zu tragen.

Diesem Anliegen verpflichteten Überlegungen sind zugegebenermaßen erste vorsichtige Tastversuche. Für sie ist die Prämisse maßgebend, daß die Vetoposition Rußlands im VNSR – ähnliches gilt allerdings auch für weitere ständige Mitglieder des Sicherheitsrats – eine der letzten Stützen darstellt, mit denen sich Rußland gleichberechtigt auf der internationalen Ebene zu bewegen und Gehör zu verschaffen meint. Keine russische Regierung wird gewillt und innenpolitisch in der

Lage sein, diesen Fuß aus der Tür internationaler Teilhabe zurückzuziehen. Das ist zumindest dann weitestgehend auszuschließen, wenn vermeintlich oder tatsächlich die Aussicht besteht, von der Ebene der VN aus den Handlungsspielraum der NATO, als einem Instrument der einzig verbliebenen Macht mit Weltgeltung, kontrollierend zu beeinflussen. Die russische Zustimmung zu den Vereinbarungen von Dayton im VNSR muß eher als Ausnahme von der Regel angesehen werden denn als Präzedenzfall.

Angesichts des unkonsolidierten Zustandes Rußlands ist auf unabsehbare Zeit davon auszugehen, daß die negative Korrelation zwischen dem Vorrecht als Vetomacht und den Einsatzoptionen der NATO in bezug auf den europäischen Sicherheitsraum nicht aufgelöst, nicht einmal gelockert wird. Das schließt indessen auf seiten der außenpolitischen Entscheidungselite Moskaus die Möglichkeit einer Regionalisierung der beim VNSR verankerten Gewaltzuständigkeit offenbar nicht grundsätzlich aus. Auch dafür finden sich Hinweise in den Verhandlungen über eine Europäische Sicherheitscharta. In ihnen ist es nicht zuletzt die russische Seite, die auf der Mandatsberechtigung der OSZE für friedenserhaltende Maßnahmen besteht. Das geschieht gewöhnlich mit dem ausdrücklichen oder indirekten Hinweis auf solche Organisationen, die ihre prinzipielle Bereitschaft für friedenserhaltende Maßnahmen erklärt haben. Unbestritten ist, daß Moskau dabei in erster Linie die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, oder das, was als Restgruppe aus ihr werden könnte, im Auge hat. Insofern würde Moskau mit Hilfe der OSZE gerne für sich etwas in Anspruch nehmen, wozu es der NATO unter keinen gegenwärtig denkbaren Umständen ein Mandat erteilen würde. Das heißt aber mit anderen Worten, es geht offenbar nicht um eine grundsätzliche Ablehnung größerer regionaler Zuständigkeiten, sondern um die Bedingungen, unter denen sie in Europa umgesetzt werden könnten.

Die Frage ist also, ob es Ansatzpunkte gibt oder entwickelt werden können, die es erlauben, eine tendenzielle Regionalisierung der Gewaltzuständigkeit mit der Weiterentwicklung sicherheitspolitischer Konstruktionen zu verbinden, die sich nicht mit einer gewissen Zwangsläufigkeit in den Strukturen der NATO verfangen. Es war eine der Hürden, vor denen die russische Kosovo-Politik

stand, daß sich zu einer Kosovo Implementation Force unter dem Kommando der NATO aus westlicher Sicht offenbar keine plausible Alternative bot beziehungsweise bietet.

Gefragt ist ein Weg, auf dem eine größere Zuständigkeit der OSZE für Gewaltmaßnahmen einhergeht mit der *Weiterentwicklung* von Vorstellungen, wie sie etwa im CJTF-Konzept (Combined Joint Task Forces) für maßgeschneiderte Streitkräftekoalitionen einzelner NATO-Staaten mit Partnerstaaten bereits angelegt sind. Denkbar ist aber auch eine Intensivierung *und* aufgewertete Institutionalisierung der Beziehungen Rußlands mit der WEU. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf die im Petersberger Abkommen der WEU vereinbarten friedenserhaltenden Maßnahmen, die eine Gewaltoption einschließen.¹⁰ Ohnehin ist ein Ungleichgewicht im Verhältnis Rußlands zur Europäischen Union, mit der ein 1997 in Kraft getretenes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen besteht, einerseits und zur WEU andererseits entstanden, seit beide Organisationen durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam näher aneinandergerückt sind, ein Prozeß, der durch die Einlassungen des englischen Premiers Blair über eine engere europäische militärische Zusammenarbeit und durch die Beschlüsse auf dem Europäischen Rat in Köln Anfang Juni 1999 einen zusätzlichen politischen Auftrieb erhalten könnte.¹¹

Hinter diesen Bemerkungen verbirgt sich die Frage, ob eine größere Flexibilität Rußlands erreichbar wäre, wenn der Kooperationspartner im sicherheitspolitischen Bereich zunehmend auch EU/WEU heißen würde oder eine hybride Koalition außerhalb eines festen Bündnisrahmens wäre. Einiges spricht auf jeden Fall für eine Politik, die die Schwelle höher legt, jenseits derer friedenserhaltende Maßnahmen nur noch mit dem Potential der NATO durchführbar sind. Rußlands Neigung zu friedenserhaltenden Maßnahmen scheint eng mit dem Motto verbunden zu sein: So-

10. Die auf der Tagung des WEU-Ministerrates am 19.6.1992 auf dem Petersberg zu Bonn verabschiedete Petersberg-Erklärung ist abgedruckt in: »Bulletin, No. 68«, 23.6.1992.

11. Mit dem Thema befaßt sich ausführlich Peter Schmidt: »Neuorientierung in der europäischen Sicherheitspolitik? Britische und britisch-französische Initiativen«, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Januar 1999.

viel NATO wie nötig, aber sowenig NATO wie möglich. Diesem Motto kann jedoch nur entsprochen werden, wenn innerstaatliche Konflikte zu einem Zeitpunkt auf die internationale Agenda gesetzt werden, zu dem Zwangsmaßnahmen nicht erforderlich sind oder den extensiv ausgelegten Kompetenzbereich »regionaler Abmachungen« (noch) nicht überschreiten.

Diese Überlegungen übersehen nicht die Gefahr eines Rückfalls in eine sicherheitspolitische Konstellation wechselnder Bündniszugehörigkeiten, wie sie für Europa mehr als 200 Jahr lang bestimmend waren. Im Gegenteil, dahinter steht vielmehr die Sorge, daß genau dies geschehen könnte, wenn eine Legitimation von Gewaltmaßnahmen durch den VNSR ausbleibt und vor allem deshalb nicht erreichbar ist, weil sie einem von Moskau nicht akzeptierten Bündnis zugute käme.

Wenn ein nicht-legitimierter Einsatz von Gewaltmitteln ausgeschlossen werden soll, dann scheint es unumgänglich zu sein, dieses Ziel auch mit Hilfe der OSZE anzugehen. Dazu ist es erforderlich, daß die OSZE ihre Mandate und Instrumente nachhaltig ausfüllt und wahrnimmt. Je mehr sich die Teilnehmerstaaten der OSZE dazu bereitfinden, für den vereinbarten Normenbestand mit robusten Mitteln einzutreten, desto dringender wird es, erneut über die Frage einer größeren regionalen Gewaltzuständigkeit nachzudenken.

Die Stimmen aus dem russischen Militär, die der OSZE empfehlen, »mutiger« zu werden, das heißt, ihren Beschluß zur Gewaltlosigkeit zu revidieren, haben natürlich keine OSZE-Soldaten im Auge. Ihnen geht es um das Mandat und den Freiraum (und letztlich dann auch um die finanzielle Lastenteilung), nach eigenem Interesse und Ermessen militärisch tätig zu werden. Doch muß es dabei bleiben, wenn es gelingt, über die Frage militärischer Mittel nicht nur im Rahmen der NATO nachzudenken?

Sowenig wie eine europäische Sicherheitsordnung ein in sich geschlossenes Projekt sein kann, so problematisch wäre es, eine Europäische Sicherheitscharta als ein abschließendes Dokument zu formulieren. Es sollte Entwicklungsziele enthalten, und Regelungen, die es gewährleisten, die Ziele im Rahmen der Charta anzustreben. Es geht nicht um den einen großen Schritt zu einer Regionalisierung von Gewaltzuständigkeit. Es handelt sich

jedoch um die Richtung, in der sich eine Kultur regionaler Verantwortung entwickeln kann, die nicht deshalb eine größere Mandatskompetenz für sich beansprucht, weil sie hinter den Zielen der VN zurückbleibt, sondern weil sie sich entschlossener auf sie zubewegt. ◀