Zeitschrift: ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift

Herausgeber: Schweizerische Offiziersgesellschaft

Band: 162 (1996)

Heft: 1

Artikel: Friedenssicherung im Rahmen der OSZE? : eine Antwort in acht Postulaten

Autor: Borchert, Heiko

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-64317

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

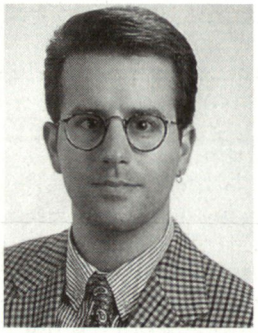
ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Friedenssicherung im Rahmen der OSZE?

Eine Antwort in acht Postulaten

Heiko Borchert

Mit Beginn des Jahres 1996 übernimmt die Schweiz den amtierenden Vorsitz der «Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa» (OSZE). Diese Aufgabe stellt für die schweizerische Aussenpolitik zugleich eine grosse Herausforderung und Chance dar, denn die OSZE ist das einzige sicherheitspolitische Gremium, in dem die Schweiz als gleichberechtigter Partner teilnehmen kann. Anhand von acht Postulaten will dieser Beitrag die Möglichkeiten und die Grenzen der OSZE-Friedenssicherung darstellen.



Heiko Borchert, lic. rer. publ., Doktorand an der Universität St. Gallen und Assistent an der Forschungsstelle für Internationale Beziehungen der ETH Zürich, Kalabinth 31, 9042 Speicher.

Der Idealismus der OSZE steht im Gegensatz zum Realismus in der Aussenpolitik der Teilnehmerstaaten

Die Ursprünge der OSZE gehen zurück auf die Zeit des Kalten Krieges, als sich die Aussenpolitik der Staaten vorwiegend am Mächtegleichgewicht orientierte. Standen in Helsinki (1975) die Bemühungen um Entspannung im Vordergrund, fanden die Teilnehmerstaaten anlässlich des Gipfels in Paris (1990) in den Begriffen der Demokratie, des Friedens und der Einheit ihre neuen Leitwerte. Obwohl sich insbesondere die westlichen Teilnehmerstaaten bereits 1975 für die Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einsetzten, gewann das Bekenntnis zur idealistischen Wertegemeinschaft vor allem nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Herrschaftssystems an Bedeutung.

Wenn Konfliktparteien lieber Waffen als Argumente «sprechen» lassen, kann die OSZE dies nicht verhindern.

Trotz (oder vielleicht gerade wegen) der weltpolitischen Veränderungen ist die Aussenpolitik der meisten Teilnehmerstaaten weiterhin von einer machtpolitischen Perzeption der politischen Lage geprägt. Da die Tätigkeit der OSZE von der Kooperation der Teilnehmerstaaten abhängig ist, führen unterschiedliche politische Strategien der Teilnehmerstaaten auf der Basis divergierender «nationaler Interessen» nicht selten zur Blockierung der OSZE. Insofern trifft der Vorwurf, die OSZE sei unfähig, Frieden zu schaffen, den falschen Akteur: Die Möglichkeiten der OSZE sind vielmehr ein Spiegelbild des Willens respektive der Bereitschaft und der Interessen der Teilnehmerstaaten, ihre Politik im Rahmen der OSZE auf die gemeinsamen Ziele auszurichten.

Den Ausführungen liegen zwei Annahmen zugrunde. Erstens hat die OSZE die grundsätzliche Möglichkeit, Frieden zu sichern, vor allem durch die Herausbildung gemeinsamer Normen und Regeln im allgemeinen und die Konfliktprävention, das Krisenmanagement und Massnahmen der post-konfliktuellen Friedenssicherung im besonderen. Zweitens steht die Anwendung der OSZE-Instrumente im Ermessen der Teilnehmerstaaten. Daher wird der Wille der Teilnehmerstaaten zur Befähigung der OSZE über ihre Möglichkeiten und Grenzen der Friedenssicherung entscheiden.

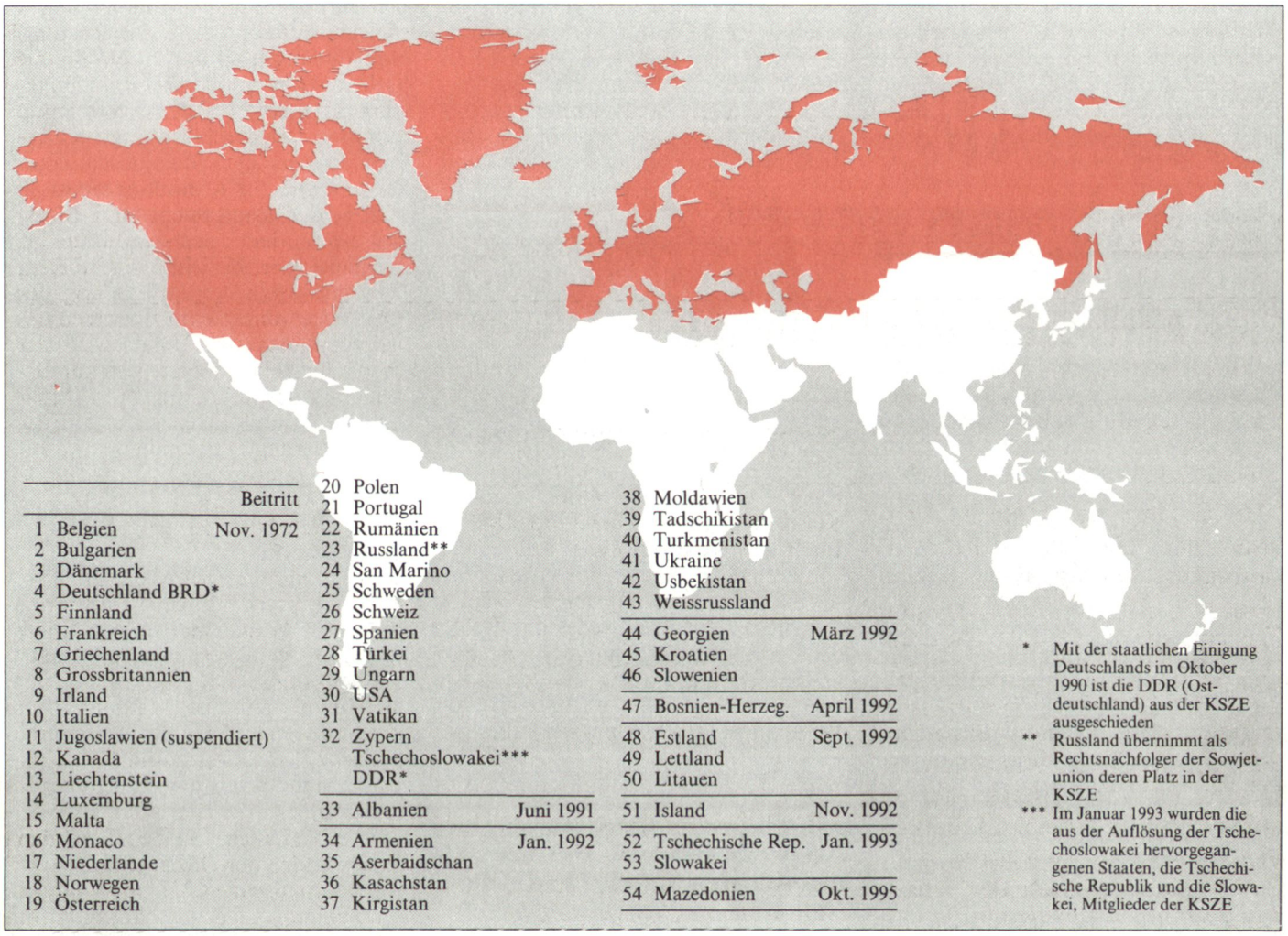
Der amtierende Vorsitzende (Chairman in Office) der OSZE ist grundsätzlich in drei Aufgabenbereichen tätig. Er

- wirkt als Vermittler im Fall eines drohenden oder akuten Konfliktes,
- ist als Vorsitzender für die Koordinierung der gesamten Tätigkeiten der OSZE zuständig und
- vertritt die Organisation nach aussen und sorgt für die Kommunikation zwischen den Teilnehmerstaaten im Hinblick auf die Aktivitäten der OSZE.

Die Tätigkeit des amtierenden Vorsitzenden der OSZE umfasst eine im internationalen Vergleich grosse Kompetenz- und Gestaltungsfülle. Ob der Vorsitzende allerdings im praktischen Alltag der Organisation eine einflussreiche Rolle spielt, hängt nicht zuletzt von der Bedeutung ab, die das jeweilige Land diesem Mandat beimisst.

Die an die OSZE gerichteten Erwartungen stellen die grösste Hypothek für deren zukünftige Entwicklung dar

Die Beurteilung des Potentials der OSZE wird oft durch nicht korrekte Annahmen und Halbwahrheiten verfälscht. Immer wieder wird die OSZE an den Massstäben einer Organisation kollektiver Sicherheit gemessen. Die Konsensregel und das Fehlen von Instrumenten mit Zwangscharakter zur Durchsetzung von Forderungen werden als Schwäche qualifiziert, die



Teilnehmerstaaten der OSZE

OSZE insgesamt als «verblassender Mythos» charakterisiert.

Diese Eindrücke entstehen, weil die falschen Bewertungskriterien angewendet werden: Erstens vergisst die generelle Kritik an der Konsensregel, dass Konsens nicht mit Einstimmigkeit gleichzusetzen ist. Konsens bedeutet vielmehr, dass keiner der Teilnehmerstaaten sein Veto einlegt. Darüber hinaus ist zwischen den Beschlüssen und der täglichen Arbeit zu unterscheiden: Für die politisch verbindlichen Beschlüsse gilt das Erfordernis des Konsens' uneingeschränkt. In der täglichen Arbeit sind dagegen, in Abweichung von der Konsensregel, Mehrheitsentscheidungen (durch die Parlamentarische Versammlung, die Vergleichskommission und den Gerichtshof), das Konsens-minus-eins- bzw. Konsens-minus-zwei-Verfahren und geringere Quoren zur Auslösung der unterschiedlichen Krisenmechanismen vorgesehen. Zweitens kann die OSZE keine kollektive Sicherheit garantieren, weil sie keine Organisation kollektiver Sicherheit ist! Drittens umfassen friedenserhaltende Operationen der OSZE keine Zwangsmassnahmen (Beschluss von Helsinki, 1992), womit militärische Sanktionen gegen Teilnehmerstaaten ausgeschlossen sind.

Die OSZE ist ein «kingdom of persuasion»

Die Suche nach Problemlösungen kann nicht an die OSZE delegiert werden. Die OSZE ist vielmehr ein «ehrlicher Makler», dessen Hilfestellung von den Teilnehmerstaaten und allen interessierten Parteien in Anspruch genommen werden kann. In dieser Funktion will die OSZE alle Beteiligten in erster Linie von der Sinnlosigkeit der Gewaltanwendung zur Konfliktlösung überzeugen. Weil die OSZE Krieg als Mittel der Politik ablehnt, sind der Dialog und die Suche nach friedlichen Mitteln der Streitbeilegung die Regel. In noch stärkerem Mass als die Vereinten Nationen ist die OSZE ein «kingdom of persuasion» (Höynck, OSZE-Generalsekretär), denn sie hat kein Gewaltmonopol, um Frieden, Sicherheit und Gerechtigkeit durchzusetzen. Wenn Konfliktparteien lieber Waffen als Argumente «sprechen» lassen, kann die OSZE dies nicht verhindern.

Die OSZE hat ihre Stärken im Bereich der gewaltfreien, dialogorientierten und kooperativen Konfliktprävention

Zur Verhinderung des Entstehens von Konflikten und zu deren friedlicher Lösung stellt die OSZE eine ganze Palette von Instrumenten zur Verfügung, die von der Tatsachenermittlung über Frühwarnung und Krisenmechanismen bis zu präventiven Entsendungen und Langzeitmissionen reicht. Selbst friedenserhaltende Missionen, beispielsweise zur Überwachung von Waffenstillstandsvereinbarungen, sind denkbar. Darüber hinaus werden Massnahmen der post-konfliktuellen Friedenssicherung in Zukunft vermutlich an Bedeutung gewinnen. Wird die OSZE rechtzeitig zur Vermittlung in einem

Konflikt hinzugezogen, dann bestehen Aussichten auf Erfolg. Je später die Konfliktparteien allerdings auf die Hilfestellung der OSZE zurückgreifen und je stärker die Gewalt bereits eskaliert ist, desto eher ist das Vorhaben zum Scheitern verurteilt.

Die Unvollkommenheit der OSZE sorgt für ihre Dynamik

Für Dynamik in der Entwicklung der Organisation sorgt vorab die Tatsache, dass der Institutionalisierungsprozess der OSZE noch nicht abgeschlossen ist. Mit der Unterstützung der UNO-Sanktionen gegen Restjugoslawien und der Möglichkeit politischer oder wirtschaftlicher Sanktionen gegen einen Teilnehmerstaat (bei grober Gefährdung der Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension der OSZE) sind zudem erste Anzeichen zum Einsatz konfrontativ-repressiver Instrumente zu erkennen. Ob sich diese langfristig mit dem kooperativ-präventiven Grundkonzept der OSZE vereinbaren lassen, bleibt abzuwarten.

Zusehends deutlicher wird auch das Konfliktpotential, das in den weiterhin gültigen zehn Prinzipien der Helsinki-Schlussakte schlummert. Der Dekalog garantiert gleichzeitig territoriale Integrität und das Recht auf Selbstbestimmung. Noch ist das Thema der humanitären Intervention rechtlich, militärisch und politisch heftig umstritten. Ändert sich allerdings die Einstellung der Staatengemeinschaft zu dieser Frage, dann dürfte dies unweigerlich auch einen Wandel innerhalb der OSZE herbeiführen. Insgesamt erscheinen die den Normen inhärenten Widersprüchlichkeiten als dynamisierendes Elixier.

Die OSZE kann friedenserhaltende Einsätze anderer internationaler Organisationen politisch legitimieren

Das umfassende Teilnehmerfeld und die politische Kraft, die hinter einer Konsensentscheidung stehen, verleihen der OSZE die notwendige Glaubwürdigkeit, um die friedenserhaltenden Einsätze anderer internationaler Organisationen politisch zu legitimieren. Von dieser Möglichkeit hat die OSZE bei der Legitimierung der «European Community Monitoring Mission» im ehemaligen Jugoslawien (1991) und der Mission einer WEU-Patrouille auf der Donau (1993) bereits Gebrauch gemacht. Gerade das oft kritisierte Konsensprinzip ermöglicht es der OSZE in diesem Zusammenhang, nicht im Verdacht zu stehen, Stellvertreter gewisser Partikularinteressen zu sein. Die Bedeutung dieser Legitimierungsfunktion wird durch das Verständnis der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen unterstrichen, denn eine friedliche Konfliktlösung soll zuerst von der OSZE angestrebt werden. Diese «Subsidiarität zugunsten der OSZE» (Höynck) stellt aber weder das Recht der einzelnen Staaten, sich an den UNO-Sicherheitsrat zu wenden, noch dessen ausschliessliche Befugnis zur Verhängung von Sanktionen in Frage.

Die Suche nach Problemlösungen kann nicht an die OSZE delegiert werden.

Als paneuropäische Wertegemeinschaft sorgt die OSZE für Stabilität und Vorhersehbarkeit

In den letzten fünfzig Jahren haben die westeuropäischen Organisationen Grosses geleistet, indem sie Frieden gesichert und Prosperität gefördert haben – allerdings nur für die eine Hälfte Europas. Heute, nach der Überwindung des Kalten Krieges, kommt der OSZE eine zentrale Rolle bei der «Stabilisierung von innen» zu: Die OSZE ist das umfassendste Forum zur Diskussion von Fragen der Menschenrechte, der Demokratisierung, des Übergangs zur sozialen Marktwirtschaft, der Minderheitengesetzgebung, der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung. Sie ist zudem die einzige Organisation, in die Russland und alle anderen ehemals kommunistischen Staaten als gleichberechtigte Teilnehmer eingebunden sind und ihre Anliegen vortragen können.

Die gegenwärtig von Vancouver bis Wladiwostok reichende Teilnahme von 53 Staaten ermöglicht die gemeinsame Erarbeitung von Normen und Regeln als Basis zwischenstaatlicher Beziehungen einer pan-europäischen – sprich: transatlantisch-eurasischen – Wertegemeinschaft. Dabei haben die bis heute erarbeiteten Bestimmungen in den Bereichen der Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie der Rüstungskontrolle für Stabilität und Vorhersehbarkeit gesorgt und damit einen Beitrag zur präventiven Friedenssicherung geleistet. Angesichts der gegenwärtigen Probleme in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion dürfte darüber hinaus zukünftig den Bemühungen im Bereich des Minderheitenschutzes, der gutnachbarlichen Beziehungen und der demokratischen Einbindung der Streitkräfte verstärkte Aufmerksamkeit zukommen.

Die OSZE hat eine zentrale Funktion beim Aufbau einer postkommunistischen «civic society»

In der gegenwärtigen Transformationsphase wird die innerstaatliche Funktion der OSZE oft unterschätzt. Die Tätigkeiten der Langzeitmissionen, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte sind darauf ausgerichtet, das Verhalten und die Einstellung der Akteure zu verändern; sie bewirken einen Wertewandel und lösen damit Lernprozesse aus. In dieser Hinsicht sind die internationalen Vereinbarungen im Rahmen der OSZE von erheblicher innenpolitischer Bedeutung, denn sie beschränken die Staatsmacht und beugen so Machtmissbräuchen vor. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, soziale Marktwirtschaft, Menschenrechte und Grundfreiheiten werden Worthülsen bleiben, wenn es nicht gelingt, die Lücken zwischen Staatswirklichkeit, Staatsrecht und Staatsethik (Riklin) zu schliessen. Wie schwierig dies ist, hat der lange und zähe Prozess der Herausbildung moderner Demokratien westlicher Prägung gezeigt.

Wer erwartet, dass sich die Staaten Ost- und Mitteleuropas bzw. die Nachfolgestaaten der Sowjetunion innert kürzester Frist zu Demokratien westlichen Standards entwickeln, verlangt Unmögliches. Die Neugestaltung der postkommunistischen Gesellschaften erfordert in erster Linie Zeit und Geduld. In zweiter Linie ist die Mitarbeit relevanter Organisationen, Gruppierungen und Einzelpersonen vor Ort und in den westlichen Ländern, die bereits über die entsprechenden Erfahrungen verfügen, unerlässlich. Wer die Herausbildung demokratischer Strukturen in den Transformationsländern fördern will, muss die Arbeit der OSZE unterstützen. ■