

Rückblick auf ein Vierteljahrhundert KSZE/OSZE und Ausblick auf künftige Konfliktverhütung

OSZE – Auslaufmodell oder Hoffnung für die Zukunft?

Siegfried Löffler

Nach achteinhalb Jahren ist Jugoslawien wieder in den Kreis der 55 OSZE-Staaten aufgenommen worden, kehrte der Balkanstaat am 27. November 2000 von der „Strafbank“ ins Plenum zurück. Als Jugoslawiens neuer Präsident Kostunica in der Wiener Hofburg die wichtigsten OSZE-Dokumente unterzeichnete, signalisierte er damit, dass er sich um eine demokratische Entwicklung seines Landes bemühen wolle. Wenn der Weg des fast ein Jahrzehnt lang isolierten Balkanstaates zurück in die Völkergemeinschaft von der OSZE geebnet wurde, dann ist das eine überzeugende Antwort auf die in den letzten Jahren häufig gestellte Frage, ob dieses Forum zu Gunsten von Konfliktverhütung beziehungsweise -eindämmung ein Auslaufmodell oder eine Hoffnung für die Zukunft ist.

Die Frage nach dem Sinn und dem Stellenwert der „Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ im Rahmen der weltweiten Entspannungsbemühungen ist so alt wie ihre nun über 25-jährige Geschichte. Mit ständigen Erfolgsmeldungen konnte sie nicht immer aufwarten. Als KSZE vom 22. November 1972 bis zum 8. Juni 1973 in Dipoli bei Helsinki vorbereitet und am 3. Juli 1973 während einer Außenministerkonferenz in Helsinki in Gang gesetzt, wurde sie am 1. Januar 1995 in OSZE umbenannt, um ihre Aufgaben als permanente Institution zu verdeutlichen. Sie war von vornherein darauf angelegt, in mühevollen, geduldigen Verhandlungen Konfrontation abzubauen und durch Kooperation zu erset-

zen. Daran wird sich auch künftig nichts ändern.

Als am 1. August 1975 die Staats- und Regierungschefs der 33 europäischen Teilnehmerstaaten, der USA und Kanadas in Helsinki ihre Unterschriften unter die KSZE-Schlussakte setzten, hatte diese größte internationale Konferenz seit dem Wiener Kongress (700 Diplomaten, 1500 Journalisten und 5000 Sicherheitskräfte) eine neue Epoche der europäischen Geschichte eingeleitet.

Finnlands Staatspräsident Urho Kekkonen hatte bereits zwei Jahre vorher während der Außenministerkonferenz die Delegationen an ihre wichtigste Aufgabe erinnert, indem er einen finnischen Aphoristiker zitierte: „Sicherheit heißt nicht Zäune errichten, sondern Tore aufmachen.“ Damit umschrieb Kekkonen zugleich das Ziel der bereits von seinem Amtsvorgänger Paasikivi eingeleiteten Neutralitätspolitik eines kleinen Landes mit einer 1269 Kilometer langen Grenze zur damals mächtigen Sowjetunion. In einer so schwierigen geopolitischen Lage war aus finnischer Sicht jeder kleinste Schritt zur Entspannung ein Fortschritt bei der Bewahrung der demokratischen Staatsform des nordeuropäischen Landes. Dieses finnische Selbstverständnis hatte Kekkonen bereits am 4. September 1960 bei einer Tischrede zu Ehren seines aus Moskau nach Helsinki gekommenen Geburtstagsgastes Nikita S. Chruschtschow klargestellt: „Selbst wenn ganz Europa kommunistisch werden würde, so verbliebe Finnland auf dem Boden

der traditionellen skandinavischen Demokratie, wenn die Mehrheit des finnischen Volkes dieses will – wie ich glaube.“

Es konnte deshalb nicht überraschen, dass Finnland jeden Versuch zum Abbau der Ost-West-Konfrontation aufmerksam registrierte und unterstützte. So boten die Finnen – mit Erfolg – Helsinki als Tagungsort für wichtige Entspannungskonferenzen an: im Herbst 1969 für die erste Verhandlungsrunde der SALT-Gespräche zwischen den USA und der Sowjetunion zur Begrenzung der interkontinentalen Raketen und schließlich drei Jahre später zur KSZE-Vorkonferenz im Kongresszentrum der Technischen Universität Dipoli, zu der die damaligen NATO- und Warschauer-Pakt-Staaten sowie die Neutralen ihre in Helsinki akkreditierten Botschafter entsandten.

„Sowjetisches Kind“

Damals gab es in Deutschland mehr Skeptiker und Gegner als Befürworter der Konferenz. Sie erinnerten sich an Konrad Adenauers konsequente Politik gegenüber der Sowjetunion und befürchteten, dass der konzessionsbereitere Willy Brandt die deutsche Position verschlechtern könnte. Sie sahen in der KSZE ein Risiko. Das war verständlich. Schließlich handelte es sich bei dem Projekt „Europäische Sicherheitskonferenz“ um ein „sowjetisches Kind“, sollte sie unter dem Motto „Europäer an einem Tisch“ dem Ziel dienen, die Amerikaner aus Europa zu vertreiben und den Einfluss der Sowjetunion in Mitteleuropa zu verstärken.

Die neue Ostpolitik Willy Brandts hatte es aber möglich gemacht, dass am 22. November 1972 im so genannten Botschaftersalon in Dipoli erstmals eine Delegation aus der Bundesrepublik Deutschland neben einer – gleichberechtigten – aus der damaligen DDR saß. Die finnischen Gastgeber, die jahrelang konsequent die von Konrad Adenauer initi-

ierte Hallstein-Doktrin respektiert hatten, akzeptierten im Vorgriff auf die wenig später erfolgte Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen zu beiden deutschen Teilstaaten diese Lösung. Die Teilnahme der beiden deutschen Teilstaaten führte übrigens zu einer Verdoppelung der Zahl der offiziellen Konferenzsprachen, die ursprünglich auf Französisch, Englisch und Russisch begrenzt werden sollte. Weil man aber vermeiden wollte, dass die Westdeutschen Englisch und die von Moskau abhängigen Ostdeutschen Russisch sprechen mussten, kam Deutsch dazu. Die Italiener und Spanier profitierten von diesem Kompromiss. So wurden aus drei Konferenzsprachen deren sechs. Zusätzlich schuf man eine deutsche Sprachengruppe, in der Diplomaten aus der Bundesrepublik, der DDR, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz die Übersetzungen der in russischer Sprache eingereichten Vorschläge auf die Eindeutigkeit der Aussagen überprüften.

Die westlich-demokratischen Staaten wurden in der Forderung nach unbeschränkter Meinungs- und Religionsfreiheit sowie Freizügigkeit von Anfang an von den Neutralen unterstützt. In einer Zeit harter ideologischer Konfrontation demonstrierten auch die damaligen EG-Staaten vorbildliche Geschlossenheit. Es gab somit nicht den geringsten Zweifel daran, dass ein Entgegenkommen bei den östlichen Forderungen nach stärkeren Kontakten bei Handel und technologischer Zusammenarbeit den Ausbau der im „Korb 3“ näher erläuterten menschlichen Kontakte voraussetzte. Das war selbstverständlich nicht im Sinne der östlichen KSZE-Delegationen. Sie wollten keine Festlegung auf die Forderungen im „Korb 3“. Es blieb ihnen aber letzten Endes nichts anderes übrig, als die unabänderliche Forderung der demokratischen Staaten zu akzeptieren. So wurde die östliche Konferenzidee zum Wohle aller Europäer „umfunktioniert“. Dieses Ergeb-

nis veranlasste auch die Skeptiker in der CDU/CSU, ihre Zurückhaltung aufzugeben und schließlich den KSZE-Prozess tatkräftig zu unterstützen. Spätestens am 1. August 1975 mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte war der „Geist von Helsinki“ geboren.

Hoffnung jenseits des „Eisernen Vorhanges“

Für die unterdrückten Europäer jenseits des „Eisernen Vorhanges“ war das eine Hoffnung, für die Staats- und Parteichefs – vor allem für Breschnew, Ceausescu, Honecker und Tito – eine große Gefahr. Sie hatten nur zähneknirschend ein Dokument unterschrieben, von dem sie zu Recht befürchteten, dass es ein Mittel zur Beendigung ihrer Alleinherrschaft werden würde. Sie wünschten nicht, dass ihre Völker auf die Verwirklichung eines Forderungenkataloges drängen würden, dessen Ziel es aus westlicher Sicht sein sollte, den Menschenrechten zum Durchbruch zu verhelfen, den „Eisernen Vorhang“ durchlässiger zu machen und langfristig zu beseitigen.

An demselben Ort, dem Belgrader Sava-Kongresszentrum, an dem am 25. November 2000 Milošević ohne Gegenkandidat als Vorsitzender der Sozialistischen Partei Serbiens wieder gewählt wurde, tagte vom 4. Oktober 1977 bis 9. März 1978 die erste Folgekonferenz der KSZE. Jugoslawien als ein von Moskau unabhängiger kommunistischer Staat sollte damals eine Chance erhalten, als blockfreier Gastgeber der ersten Überprüfungskonferenz einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des KSZE-Schlussakte zu leisten. Schließlich hatte in Helsinki auch der jugoslawische Diktator Tito den Text gebilligt. Die Bekräftigung und Weiterentwicklung der in der Schlussakte enthaltenen Empfehlungen, die stärkere Förderung der menschlichen Kontakte gelangen allerdings während der ersten Folgekonferenz nicht. Nach

Belgrad gekommene Bürgerrechtler wurden behindert und ausgewiesen; die Folgekonferenz endete mit einem nichts sagenden Schlussdokument. Erfolgreicher war die zweite KSZE-Folgekonferenz in Madrid, deren Beginn am 11. November 1980 zunächst durch den Einmarsch der Sowjets in Afghanistan infrage gestellt wurde. Der anhaltende Ost-West-Konflikt zögerte zwar den Abschluss bis zum 9. September 1983 hinaus, positiv war aber die Einigung auf detaillierte Verhandlungen über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung, die vier Monate später in Stockholm begannen.

Während der dritten KSZE-Folgekonferenz vom 4. November 1986 bis 15. Januar 1989 in Wien wurden die Jugoslawen noch ebenso geduldet wie die Sowjetunion und ihre Satelliten, obwohl es permanente Verstöße gegen den „Geist von Helsinki“ gab. Bereits zu Beginn der vierten KSZE-Folgekonferenz (24. März bis 8. Juli 1992 in Helsinki) war das Maß allerdings voll: Die den Serben historisch eng verbundenen Russen versuchten zwar – ebenso wie in den letzten Jahren bei der Unterstützung des rücksichtslosen Machtmenschen Milošević – Sanktionen und einen Ausschluss Jugoslawiens zu verhindern. Am 8. Juli 1992 gaben sie aber ihren Widerstand auf und nahmen es hin, dass Jugoslawien wegen der Einmischung in die inneren Angelegenheiten Bosniens auf die „Strafbank“ gesetzt, die KSZE-Mitgliedschaft suspendiert wurde.

Als die österreichische Außenministerin Benita Ferrero-Waldner am 19. Juli 2000 als damalige OSZE-Vorsitzende zu einer Feier aus Anlass des 25. Jahrestages der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in die Wiener Hofburg einlud, blieb wie seit Juli 1992 bei allen anderen OSZE-Beratungen der Stuhl für den Botschafter aus Belgrad unbesetzt. Nach dem Protokoll wurde das abwesende Jugoslawien mehr als acht Jahre lang zwar gleich be-

handelt; de facto wurde jedoch für alle sichtbar dokumentiert, dass das Land seine „demokratischen Schulaufgaben“ noch nicht gemacht hatte.

„Macht der Machtlosen“

Inzwischen ist Jugoslawien auf gutem Wege, aber noch keinesfalls am Ziel. Die durch die Schuld Milošević' lange Zeit Verstoßenen haben zu Recht eine neue Chance bekommen. Die friedliche Revolution der Jugoslawen musste honoriert werden. Die OSZE ist deshalb bereit, den Kurs Kostunicas zu unterstützen. Wenn der 55. Stuhl ausgerechnet in der Wiener Hofburg wieder besetzt wurde, dann ging zugleich ein Wunsch in Erfüllung, den die Bürgerrechtler Yuri Orlov (Russland) und Jiri Dienstbier (Tschechische Republik) dort aussprachen, als sie während des KSZE-Jubiläums die Dissidenten in noch unfreien Staaten zur Geschlossenheit ermahnten und die Hoffnung äußerten, dass sich besonders in Jugoslawien die „Macht der Machtlosen“ verstärken werde.

Orlov und Dienstbier gehörten in den siebziger und achtziger Jahren zu den freiheitlich Gesinnten in den damaligen sozialistischen Ländern, die ihre Hoffnung auf die KSZE-Schlussakte setzten. Sie haben bittere Jahre – mit Freiheitsberaubung, Ausreiseverweigerung, beruflichen Nachteilen – durchleiden müssen. Sie trugen durch ihren Widerstand aber entscheidend dazu bei, dass das menschenverachtende sozialistische System zu Ende ging, der erhoffte Wandel eintrat. Das wurde unter anderem zwei Tage vor der offiziellen Wiedervereinigung Deutschlands deutlich, als am 1. Oktober 1990 während einer KSZE-Außenministerkonferenz in New York der damalige US-Präsident George Bush mit Genugtuung feststellte, dass aus den Reformländern engagierte Spitzenpolitiker teilnahmen, die noch ein Jahr vorher als Bürgerrechtler der Freiheit beraubt waren. Be-

sonders diese Persönlichkeiten haben dazu beigetragen, dass die KSZE neuen Glanz bekam. Auch ihnen ist es zu verdanken, dass während des zweiten KSZE-Gipfeltreffens vom 19. bis 21. November 1990 in Paris die Teilnehmerstaaten den fünfzehn Jahre vorher in der KSZE-Schlussakte von Helsinki unverbindlich-zurückhaltend formulierten Text des „Wunschataloges“ für ein besseres, sicheres Europa konkretisierten. So ist im Text der „Charta von Paris“ nicht mehr von Empfehlungen, sondern von Verpflichtungen die Rede.

Während des Gipfeltreffens in Paris haben sich nicht nur die Repräsentanten des NATO-Bündnisses und der damaligen Warschauer-Pakt-Staaten die Hand gereicht und den „Kalten Krieg“ für beendet erklärt. Es wurde auch der Beitrag der KSZE gewürdigt, durch politisch flankierende „vertrauensbildende Maßnahmen“ die konventionelle Abrüstung in Europa zu fördern. Auf diesem Gebiet hatten in den siebziger Jahren die Experten aus den westlichen und neutralen Staaten – besonders der Panzergeneral Professor Wilhelm Kuntner aus Wien und Oberst im Generalstab W. Mark aus Bern – zunächst einen sehr schweren Stand gegenüber ihren Gesprächspartnern aus dem Osten. Diese lehnten die rechtzeitigen Manöverankündigungen und den Austausch von Manöverbeobachtern als „Einladung von Spionen“ brüsk ab und bekamen erst nach jahrelangen zähen Verhandlungen und vielen Ablenkungsversuchen von ihren Zentralen die Erlaubnis, kleine Zugeständnisse zu machen. Eine konsequente westliche Verhandlungsposition und das Beharrungsvermögen der Experten führten schließlich zum Erfolg der „Konferenz für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie Abrüstung in Europa“ (KVAE), die vom 17. Januar 1984 bis 19. September 1986 in Stockholm tagte.

Diese positive Entwicklung setzte sich fort: Im März 1989 begannen in Wien Expertengespräche zu Gunsten konventioneller Abrüstung und weiter gehender vertrauensbildender Maßnahmen. Drei Jahre später – am 24. März 1992 zu Beginn der vierten KSZE-Folgekonferenz in Helsinki – unterzeichneten die Außenminister der sechzehn NATO-Staaten sowie die von Russland, Georgien, der Ukraine, Weißrussland und fünf ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten den Vertrag über den „Offenen Himmel“. Wenn man bedenkt, dass die Sowjetunion jahrzehntelang die nun möglich gewordenen Beobachtungsflüge über dem Hoheitsgebiet anderer Vertragsstaaten konsequent abgelehnt hatte, war das ein großer Erfolg, den zähe KSZE-Verhandlungen bewirkten. Die Konsensfindung zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten war und ist nie einfach. Dafür gibt es zu viele widerstreitende Interessen. Als die Konferenz noch KSZE hieß und 35 Staaten einen Kompromiss finden mussten, gab es die meisten Probleme zwischen Ost und West aus ideologischen Gründen. Darüber hinaus verhinderten oft Sonderinteressen von Frankreich, Rumänien, Griechenland, der Türkei – die gelegentlich aus ihren „Blöcken“ ausbrachen – und die häufige Konsensverweigerung durch Malta eine schnelle Einigung. Auch die USA, insgesamt ein verlässlicher Partner, irritierten ihre Verbündeten gelegentlich, wenn ihre globalen Interessen und das Bedürfnis nach bilateralen Verhandlungen mit der Sowjetunion dominierten und ihnen dabei die KSZE „im Wege stand“.

Zieht man ein Vierteljahrhundert nach Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte Bilanz, kann man dennoch zufrieden feststellen, dass die KSZE – neben dem NATO-Doppelbeschluss – einen entscheidenden Beitrag zum Zusammenbruch des sozialistischen Systems, zur Öffnung der Grenzen und damit auch zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen

Lebensverhältnisse in Mittel- und Osteuropa geleistet hat.

Nationalitätenkonflikte

Tag für Tag müssen wir jedoch zur Kenntnis nehmen, dass die aus der KSZE als permanenter Organisation für Konfliktverhütung und Krisenmanagement entstandene OSZE auch über 25 Jahre nach Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki nicht dafür garantieren kann, dass in allen Teilen Europas die Menschenrechte geachtet werden, dass der „Geist von Helsinki“ europaweit weht. Zeigte sich doch bald nach dem Zusammenbruch des Sozialismus, dass die schon länger vorhandenen Nationalitätenkonflikte auf dem Balkan, im Kaukasus, in der Türkei, in Nordirland oder im Baskenland das friedliche Nebeneinander der Bürger behindern, oft sogar unmöglich machen. Bei der Dominanz des Ost-West-Konfliktes wurde das im ersten Jahrzehnt des KSZE-Prozesses oft übersehen.

Bei den Gipfelkonferenzen in Budapest (5./6. Dezember 1994), in Lissabon (2./3. Dezember 1996) und in Istanbul (17./18. November 1999) behinderten die Konflikte in Bosnien, Berg-Karabach beziehungsweise Tschetschenien aussagekräftigere Schlussdokumente. Die OSZE-Verantwortlichen haben sich nie der Illusion hingegeben, dass die Organisation europaweit, schnell und flächendeckend Erfolge erzielen kann; es geht häufig um kleine Schritte bei der Verhütung von Konflikten.

Hier bietet sich der OSZE ein weites Betätigungsfeld, wie eine Podiumsdiskussion während einer Festveranstaltung anlässlich des 25. KSZE-„Geburtstages“ in der Wiener Hofburg deutlich machte. Die österreichische Außenministerin Ferrero-Waldner berichtete über zahlreiche Missionen in Krisengebieten, die selten Schlagzeilen machen, weil stille Diplomatie erforderlich ist, um Konfliktgefahren

zu erkennen, die streitenden Parteien an einen Tisch zu bringen und langfristig eine Befriedung zu erreichen.

Schlagzeilen verhindern

Das war auch stets das Ziel des ehemaligen niederländischen Außenministers Max van der Stoel, der vom 1. Januar 1993 bis zum 30. Juni 2001 OSZE-Hochkommissar für Nationale Minderheiten war. Als er vor vier Jahren auf die sich abzeichnende Krise in Mazedonien hinwies, unterblieben vorbeugende Maßnahmen, weil bei den Politikern und in den Medien die aktuellen Ereignisse in Bosnien dominierten und den Blick auf Randprobleme trübten. Nun bemüht sich die OSZE um flankierende Maßnahmen zum friedenssichernden Einsatz der NATO. Am 20. Juni erhielt Max van der Stoel den „Hessischen Friedenspreis“ für seine erfolgreiche „Sisyphusarbeit bei der Konfliktverhütung“ in Estland, Lettland, Ungarn und auf der Krim. Er bedankte sich in Wiesbaden für die Auszeichnung mit dem Satz: „Hoffentlich ist es mir gelungen, in den letzten Jahren einige Schlagzeilen zu verhindern.“ Sein für eine dreijährige Amtszeit bestimmter schwedischer Nachfolger Rolf Ekéus wird dieser Linie folgen. Auch er will den Reformstaaten „Hilfe zur Selbsthilfe“ anbieten.

Das gilt nicht nur für Krisenregionen auf dem Balkan, sondern zum Beispiel auch für die wirtschaftlich gut vorangekommenen baltischen Staaten. Dort gibt es Probleme beim Umgang mit der russischen Minderheit. Die Balten können nicht vergessen, dass die Herrscher im Kreml ein halbes Jahrhundert lang ihre nationalen Identitäten vernichten wollten. Nun versuchen seit Jahren OSZE-Missionen im Baltikum, den Politikern und der Bevölkerung klarzumachen, dass die Behandlung der russischen Minderheit als „Bürger zweiter Klasse“ langfristig ein neues Konfliktpotenzial schafft.

Auch dem neuen jugoslawischen Präsidenten Kostunica steht noch eine Bewährungsprobe bevor: Die OSZE erwartet unter anderem einen fairen Umgang der Serben mit der Bevölkerung in Montenegro und im Kosovo.

In vielen Teilen Europas hat die OSZE in den letzten Jahren Konfliktgefahren rechtzeitig erkannt und gegensteuern können. Als es bei der Rückkehr bosnisch-muslimischer, kroatischer und serbischer Flüchtlinge in ihre Heimat Probleme gab, weil sich inzwischen Vertriebene aus anderen Gebieten in deren Häusern niedergelassen hatten, musste die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina tätig werden. Sie scheute sich nicht, örtliche Beamte zur Ordnung zu rufen, wenn diese den Rückkehrern nicht halfen, sondern sie behinderten. Viele Probleme gibt es auch noch zehn Jahre nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mit dem Abzug russischer Streitkräfte aus dem Hoheitsgebiet inzwischen unabhängiger Nachfolgestaaten, über die Beseitigung und Zerstörung der zum Beispiel in Transnistrien gelagerten Munition und Rüstungsgüter.

Nachdem es die Sowjetunion nicht mehr gab, nahm Russland den frei gewordenen Platz als KSZE-Teilnehmerstaat ein. Ob pauschal alle anderen früheren Sowjetrepubliken, vor allem die asiatischen, den gleichen Status erhalten sollten, war zunächst umstritten. Man entschied sich dennoch für diese Lösung, um sie als „Reformstaaten“ in die KSZE einzubinden und zu veranlassen, sich an die von ihnen anerkannten Prinzipien zu halten. Die Regierungen der fünf zentralasiatischen Staaten wurden ermahnt, Maßnahmen gegen Drogenhandel, organisierte Kriminalität und Terrorismus zu unterstützen.

Neben der Balkanregion werden Tschetschenien, Berg-Karabach und Weißrussland weiterhin „Sorgenkinder“ der OSZE bleiben. Der deutsche OSZE-

Beauftragte für Medienfreiheit, Freimut Duve, kann sich ebenso wenig über Arbeitsmangel beklagen wie der Schweizer Gerard Stoudmann, der als Leiter des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau auch für die Wahlbeobachtung zuständig ist. Die OSZE hat bei 102 Missionen in zehn Jahren „Schulnoten“ zwischen eins und fünf vergeben. Das Ergebnis ist durchwachsen: Es schwankt zwischen „sehr gut“ und „Schritt vorwärts“ bei den Parlamentswahlen in der Tschechischen Republik (Juni 1998), in Estland (März 1999), in Ungarn (Mai 1998) und Moldawien (Februar 2001), der Präsidentenwahl in der Slowakei (Mai 1999), den Kommunalwahlen in Albanien (Oktober 2000) und „ungenügend“ bei den Parlamentswahlen in Weißrussland (Oktober 2000), der Präsidentenwahl in Kroatien (Juni 1997), den Kommunalwahlen in Serbien (September 2000) und den Parlamentswahlen in Usbekistan (Dezember 1999). In den meisten Ländern gibt es noch keine so genannte Zivilgesellschaft, müssen die Wahlen deshalb international überwacht werden, um ein Minimum an Sicherheit für den korrekten Verlauf zu garantieren. In Südosteuropa sind Fortschritte zu beobachten. In Weißrussland, der Ukraine, im Kaukasus und in Zentralasien ist noch ein weiter Weg zu freien Wahlen zurückzulegen; Turkmenistan hat noch nie eine Wahlbeobachtung durch die OSZE zugelassen. Wahlkampagnen und Minderheiten werden besonders im Kaukasus unterdrückt. Die Zahl der Beobachter und Experten stieg im Vorjahr auf über 3000; sie verfolgten fünfzehn Wahlen in zwölf OSZE-Teilnehmerstaaten. In den negativ beurteilten Ländern beobachteten sie unrechtmäßige Eingriffe der Behörden in den Wahlablauf, um Machthaber zu schützen, Erschwerung des Wettbewerbes der Parteien durch künstliche Hindernisse, man-

gelnde Transparenz bei der Auszählung der Stimmen, Einschränkungen von Rede- und Versammlungsfreiheit. Die OSZE gibt dennoch nicht auf; sie will die Wahlbeobachtung noch verstärken, braucht dazu aber noch mehr Geld und Personal.

Der umfangreiche Themenkatalog des Warschauer OSZE-Büros umfasst ferner Aufklärungsprojekte über Frauenrechte in Kasachstan, Gespräche über ethnische und religiöse Toleranz in Armenien, die Schulung von Richtern und Staatsanwälten zu Fragen der „Gewalt in der Familie“ in Skopje, „Wahlerziehung“ für Roma in Rumänien und die Schulung kirgisischer Grenzpolizisten durch die dank einer erfolgreichen Reform sehr erfahrenen polnischen Kollegen.

Das sind alles Themen, die in der westeuropäischen Öffentlichkeit meist wenig Resonanz finden, aber die Bürger in den entsprechenden Regionen bewegen. Hier versucht die OSZE Spannungen abzubauen und Probleme zu lösen. Das braucht Zeit und wird langfristig dazu beitragen, Sicherheit zu schaffen. Der OSZE wird es also auch künftig an Aufgaben nicht mangeln. Sie kann weder durch die EU noch durch die UNO, auch nicht durch die NATO ersetzt werden. Sie umfasst einen größeren Raum als die EU, sie verfolgt keine Bündnisinteressen wie die NATO. Sie hat weniger Interessengegensätze als die global verantwortliche UNO zu berücksichtigen. Die OSZE hat sich dagegen als regionale Institution für Konfliktverhütung und Krisenmanagement etabliert. Für die Erfüllung dieser Aufgaben hilft ihr gerade in Osteuropa der historisch gewachsene gute Ruf des „Helsinki-Prozesses“.

Für die Bürger in den Krisengebieten Europas sind viele Probleme noch nicht gelöst. Für sie ist deshalb die OSZE kein Auslaufmodell, sondern eine Hoffnung für die Zukunft.