

In der Endlosschleife?

Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand

HSFK-REPORT 3/1998

Zusammenfassung:

1. Im Spätsommer 1992 entsandte die KSZE zum ersten Mal eine Langzeitmission in das Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina und wenige Wochen danach eine weitere nach Mazedonien. Inzwischen sind zwölf derartige Missionen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vom Balkan bis Tadschikistan im Einsatz. Ihre personelle Ausstattung reicht dabei von einem halben Dutzend, so z.B. in Belarus, bis zu mehr als 400 ständigen internationalen Mitarbeitern in Bosnien und Herzegovina. Ihre Mandate richten sich darauf,

- bei Statusfragen zwischen Titularnationen und nach mehr Selbständigkeit strebenden Ethnien zu vermitteln und umfassende Lösungen zu suchen,
- in ihren Einsatzgebieten für die Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte zu sorgen,
- bei der Transformation von Diktaturen den Prozeß der Demokratisierung zu unterstützen sowie
- Waffenstillstände oder die Tätigkeit von Friedenstruppen zu überwachen.

Allerdings haben nicht alle Langzeitmissionen Aufgaben in sämtlichen vier Bereichen zu erledigen.

2. Da die Einsätze der Langzeitmissionen in erheblichem Maße dazu beigetragen haben, daß die OSZE internationale Anerkennung als "Hauptinstrument der Konfliktverhütung" fand, ist davon auszugehen, daß deren Tätigkeit fortgesetzt wird und weitere Missionen in Krisengebieten eingerichtet werden. Allerdings wurden mit Ausnahme der ersten Mission, deren Mandat nach relativ kurzer Zeit von der Belgrader Regierung gekündigt wurde, alle anderen Einsätze in regelmäßigen Abständen immer wieder verlängert. Eine solche Politik des Ständigen Rates der OSZE wirft kontroverse Fragen auf: Werden die Missionen in einem Land belassen, weil die vielfältigen "guten Dienste", die sie leisten, dafür sprechen, einen Einsatz fortzuführen, solange der innere Frieden nicht gesichert ist? Oder kaschieren sie ein Scheitern der Bemühungen, weil innere Spannungen und punktuelle Gewaltanwendung in einigen Einsatzgebieten fort dauern, und niemand zugeben will, daß einige der in den Mandaten vorgegebenen Aufgaben nicht erfüllbar sind?

3. In diesem Report wird zunächst die "Erfindung" der Missionen und ihre Einbettung in den Kontext der Arbeit der OSZE nachgezeichnet, die in erheblichem Maße dazu beigetragen hat, die OSZE zu institutionalisieren. Sodann werden die bisherigen Mandate der Missionen miteinander verglichen und daraufhin untersucht, inwieweit sie verwirklicht wurden. Dies zielt darauf, Vorschläge zu entwickeln, wie die künftige Arbeit der Missionen verbessert und zu einem Abschluß geführt werden kann.

4. Alle bisher von der KSZE/OSZE entsandten Langzeitmissionen wurden in Staaten des ehemaligen kommunistischen Machtbereichs eingerichtet. Dabei wurden die allermeisten von ihnen - zumindest auch - mit Konflikten zwischen der Titularnation und ethnischen Minderheiten befaßt, in denen es auf der gesamtstaatlichen Ebene um den Status dieser Minderheiten ging und geht, was sich in den Alltagsbeziehungen zwischen den Angehörigen der Ethnien häufig in Auseinandersetzungen um die Einhaltung von Menschen- und Minderheitenrechten niederschlägt. Da Statusfragen sich häufig auf die Frage der Partizipation der Minderheiten an der staatlichen Willensbildung zuspitzen, sind die Bemü-

hungen der OSZE und ihrer Missionen um demokratische Institutionen mit den beiden anderen Funktionen verflochten.

5. Als eine Gemeinschaft von Staaten orientiert sich die OSZE in Konflikten, in denen es den Teilnehmerstaaten darum geht, die Gefahr einer Sezession abzuwenden oder eine schon vollzogene rückgängig zu machen, an den Interessen ihrer Mitglieder. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, daß anderenfalls die betroffene Regierung kaum einer Mission in ihr Land zustimmen würde. Da die Missionen bei ihrer Arbeit vor Ort jedoch versuchen müssen, auch zu denen, die auf eine Abspaltung setzen, eine Vertrauensgrundlage herzustellen, begeben sie sich auf eine schwierige Gratwanderung. Demgegenüber hat die OSZE in Situationen, in denen der Status von Minderheiten lediglich gesichert werden soll, ohne daß eine Sezession zu erwarten ist, - dies betrifft Estland, Lettland und mit Abstrichen Mazedonien - allem Anschein nach geringere Probleme, als Helferin der Regierung bei der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen, die den KSZE/OSZE-Dokumenten entsprechen, aufzutreten. Soweit die Repräsentanten der Minderheiten erkennen können, daß ihren Volksgruppen diese Hilfe letztlich zugute kommt, sind sie eher bereit, sich darauf einzulassen. Derartige Konstellationen dürften einer der Gründe dafür sein, daß diese Missionen als erfolgreicher angesehen werden können als diejenigen, die mit ernsthaften Sezessionsproblemen zu tun haben.

6. Die auf die Einhaltung der Minderheiten- und Menschenrechte bezogenen Aufgaben zeigen zwar in hohem Maße Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Missionen. So sind alle durch eine starke Ausrichtung auf die Zusammenarbeit mit Parteien, Gewerkschaften und anderen Gruppen sowie durch die Unterstützung von Ombudspersonen gekennzeichnet. Ein weiteres gemeinsames Merkmal ist die Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, der fast alle diese Länder ebenfalls regelmäßig aufsucht, um sie bei der Lösung der Minderheitenprobleme zu unterstützen. Dennoch lassen sich die Erfolgsaussichten danach unterscheiden, daß einige der Missionen bisher ausschließlich eine Präventivfunktion haben (Kosovo/Sandjak/Vojvodina, Estland, Lettland, Mazedonien und Ukraine), während andere die Menschen- und Minderheitenrechte in einer als solcher noch nicht stabilisierten Nachkriegssituation schützen sollen (Georgien, Moldova, Tschetschenien, Bosnien und Herzegovina sowie Kroatien), was aufgrund der zwischen den Gruppen vorgefallenen Traumatisierungen ungleich schwieriger und daher langwieriger ist.

7. Die Zusammenschau der verschiedenen Mandate und ihrer Verwirklichung im Bereich der Demokratisierungshilfe zeigt, daß die Mandate in den meisten Fällen sehr umfassend formuliert sind, was zweifellos damit zusammenhängt, daß die Missionen auf einem sehr bescheidenen Stand der Demokratisierung aufbauen müssen. Allerdings liegt in der Praxis der Schwerpunkt eindeutig bei der Durchführung und Beobachtung von Wahlen, während Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Erarbeitung demokratischer und gegebenenfalls föderativer Verfassungen erst mit weitem Abstand folgen. Da eine flächendeckende Organisation und Beobachtung von Wahlen äußerst personalintensiv ist, müssen die Missionen wenigstens zeitweilig in ihrem Umfang auf ein Vielfaches erweitert werden, wenn sie ihr Ziel freier und fairer Wahlen erreichen wollen. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen diese Aufgabe in einer vom Bürgerkrieg zerrütteten Gesellschaft geleistet werden soll.

8. Sämtliche Missionen oder Vorhaben der OSZE, die zur Vorbereitung und Einhaltung von Waffenstillständen und zur Überwachung oder Aufstellung von Friedenstruppen eingerichtet wurden, betreffen Regionen im Bereich der ehemaligen Sowjetunion. Sie treffen dabei allesamt auf russische oder GUS-Truppen, die mal als Konfliktpartei (in Tschetschenien) oder zur Unterstützung einer der Konfliktparteien (so in Moldova und zunächst in beiden Kriegsgebieten Georgiens), mal als vorgebliche (in Tadschikistan) und mal als echte Friedenstruppen (nach 1992 im georgisch-südossetischen Konflikt) in Erscheinung treten. Sowohl das Zustandekommen der Missionen wie auch ihr Erfolg vor Ort hängen daher sehr stark davon ab, welche Politik die Russische Föderation in einem Konfliktgebiet verfolgt und inwieweit die Politik und Militärstrategie Moskaus gegenüber dem "Nahen Ausland" mit dem Verhalten der Führungskräfte der Armee "vor Ort" übereinstimmen.

9. Bilanziert man die Gesamtheit der Missionen, so steht auf der Haben-Seite zuallererst, daß von der "sichtbaren Präsenz" von Repräsentanten einer internationalen Organisation eine beruhigende Wirkung auf ein Krisengebiet ausgeht. Außerdem haben sie zahlreiche Einzelerfolge gezeitigt, die von der Formulierungshilfe bei Verfassungen und Wahlgesetzen, in denen der Status und die Partizipations-

möglichkeiten von Minderheiten geregelt werden, über die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und die Unterstützung von Ombudspersonen bis hin zur Organisation von Wahlen reichen.

10. Auf der Soll-Seite steht demgegenüber eine deutliche Diskrepanz zwischen den umfangreichen Mandaten und den personell häufig unzulänglich ausgestatteten Missionen, die nahezu zwangsläufig dazu führt, daß immer wieder Verlängerungen ausgesprochen werden. Allerdings legen einige dieser Verlängerungen die Vermutung nahe, daß der Ständige Rat keine Risiken eingehen wollte und deshalb weder in Fällen, in denen es wie in Estland oder der Ukraine zu einer Stabilisierung der Lage gekommen war, noch dort, wo sich wie in Tadschikistan ein Mandat ganz oder teilweise als unerfüllbar erwiesen hatte, bereit war, die Mission aufzulösen.

11. Einige Gastgeberländer der Missionen fühlen sich durch deren allzulange Dauer bevormundet. Ein ähnlich wirkendes generelles Unbehagen resultiert außerdem daraus, daß alle Missionen in Krisengebiete des ehemaligen "Ostens" entsandt wurden, während Minderheitenkonflikte in Ländern, die immer schon zum "Westen" gehören (vom Kurdenkonflikt in der Türkei bis zum Nordirland-Konflikt), bisher noch niemals auf die Tagesordnung der OSZE gelangten. Es besteht insofern die Gefahr, daß die Glaubwürdigkeit der OSZE als einer "gesamteuropäischen" Hüterin demokratischer Werte darunter leidet, daß die einflußreichen Länder des Westens unterschiedliche Maßstäbe anlegen, je nachdem, auf welchem Längengrad ein Konflikt ausgetragen wird.

12. Um die Wirksamkeit der Missionsarbeit in den nächsten Jahren zu erhöhen, empfehlen sich insbesondere folgende Maßnahmen:

- die Ausstattung der Missionen mit mehr und besser vorbereitetem Personal, was eine erhebliche Ausweitung des regulären OSZE-Haushaltes und dazu eine Erhöhung der Zahlungen der reicheren Mitgliedstaaten voraussetzt;
- eine bessere Auswertung der bisher von den Mitarbeitern der Missionen gesammelten Erfahrungen, um sie der Ausbildung künftiger Mitarbeiter zugute kommen zu lassen;
- eine umfassende Evaluation sämtlicher Missionen mit dem Ziel, diejenigen, bei denen absehbar ist, daß sie noch über längere Zeit gebraucht werden, in ständige Büros der OSZE umzuwandeln, ohne daß es dabei zu einer Bürokratisierung der Missionsarbeit kommt;
- eine Änderung der Mandate derjenigen Missionen, die für eine Auflösung in absehbarer Zeit infrage kommen, dahingehend, daß die Mitarbeiter das Zielland und dessen Bevölkerung darauf vorbereiten, so bald wie möglich die konstruktive Bearbeitung ihrer Konflikte selbst zu bewerkstelligen;
- die Verpflichtung der Missionen, die mit der Beobachtung von Wahlen betraut sind, über Verstöße gegen die Freiheit und Fairneß der Wahl nicht wohlwollend hinwegzusehen und keine geschönten Berichte abzuliefern;
- vielmehr zu versuchen, in schwierigen Situationen die Organisation der Wahlen zu übernehmen und in Fällen, in denen Wahltermine zu früh angesetzt werden, als daß ihr Ergebnis zu einem tatsächlichen Spiegelbild der politischen Meinungen werden könnte, auf jeden Fall bis zu den nächsten Wahlen präsent zu bleiben, um zu einer Konsolidierung der Demokratie beizutragen.