

## Entwicklungen und Aussichten der OSZE

### *Einleitung*

Im Jahre 1997 hatte Dänemark den OSZE-Vorsitz inne. Es war in jeder Hinsicht ein ereignisreiches Jahr. Nie zuvor war die OSZE derart aktiv mit so vielen Fragen befaßt, die für die gemeinsame Sicherheit der Teilnehmerstaaten von Bedeutung sind. Die Ziele der OSZE-Einsätze waren Konfliktverhütung und Krisenmanagement oder bestanden darin, Staaten zu helfen, die Situation nach einem Konflikt zu bewältigen und OSZE-Normen und -Prinzipien einzuhalten. Ausgangspunkt war die Überzeugung, daß die im Rahmen der OSZE vereinbarten Prinzipien die feste Grundlage für ein sicheres und freies Europa bilden. Die Vision dieses gemeinsamen Vorhabens war und ist es, diese Prinzipien in allen Teilnehmerstaaten zu einer lebendigen Realität zu machen.

Der dänische Vorsitz sah sich von Anfang an einer Reihe von Problemen und Krisen gegenüber, die typisch für das Europa nach dem Ende des Kalten Krieges sind, ein Europa, vereint in seinen politischen Verpflichtungen, aber beeinträchtigt durch neue Risiken und Herausforderungen. Die Entwicklungen im OSZE-Gebiet haben zu neuen Aufgaben geführt, denen wir uns 1997 gegenübersehen und denen wir auch in den kommenden Jahren gerecht werden müssen.

In diesem Artikel werde ich einige der wichtigsten Erfahrungen hervorheben, die wir während des dänischen Vorsitzes der Organisation im Laufe des Jahres 1997 gewonnen haben. Dabei werde ich mich auf Bereiche konzentrieren, in denen die OSZE weiter gestärkt werden sollte. Bereits vor dem dänischen Vorsitz wurden drei Prioritäten für unsere diesbezüglichen Bemühungen identifiziert: erstens verstärkte Anstrengungen, die Einhaltung von OSZE-Normen und -Prinzipien sicherzustellen und jenen Staaten zu helfen, die dabei Schwierigkeiten haben. Zweitens sollte die OSZE selbst in organisatorischer und operativer Hinsicht gestärkt werden, damit sie ein flexibles und wirksames Instrument solcher Hilfe bleibt. Und drittens leistet die OSZE als eine auf Normen gegründete Organisation ihren Beitrag zum allgemeinen europäischen Sicherheitsumfeld, indem sie u.a. Staaten und anderen Sicherheitsorganisationen enge Zusammenarbeit bei der Bearbeitung neuer Sicherheitsrisiken und -herausforderungen anbietet.

Während des dänischen OSZE-Vorsitzes wurden in allen drei Prioritäten bedeutende Fortschritte erzielt.

## *Stärkung der OSZE-Unterstützung bei der Einhaltung von Normen und Prinzipien*

Die OSZE hat während des vergangenen Jahrzehnts eine immer wichtigere Rolle bei der Konfliktverhütung in Europa gespielt. Ursprünglich war die KSZE ein bedeutendes Forum für den Ost-West-Dialog. Ihr Hauptzweck bestand darin, so könnte man sagen, einen Wandel herbeizuführen und gleichzeitig den Frieden aufrechtzuerhalten. Heute besteht die Aufgabe eher darin, Frieden und Stabilität in Zeiten des Wandels zu sichern. In diesem Prozeß ist die Unterstützung von Teilnehmerstaaten, die Probleme haben, die OSZE-Standards der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und friedlichen Konfliktregelung einzuhalten, einer der Hauptzüge der OSZE geworden, wenn nicht ihre *raison d'être*.

Und die Aufgaben in diesem Gebiet nehmen zu. Der dänische Vorsitz war 1997 mit mehr Krisen und Problemen konfrontiert als jeder Vorsitz zuvor.

Es begann mit *Tschetschenien*. Durch ihre Unterstützungsgruppe war die OSZE damit befaßt, den Dialog zu erleichtern, der zu einem Ende der Kriegshandlungen führte. Für Januar 1997 waren Wahlen geplant, die ein wichtiges Element des Friedensprozesses und damit der Bemühungen waren, die Lage in der Region zu stabilisieren. Die Entscheidung für den Einsatz der OSZE war nicht leicht. Die Sicherheitssituation und die allgemeinen Bedingungen kamen den Voraussetzungen für demokratische Wahlen, wie man sie im allgemeinen erwartet, in keiner Weise nahe. Die Wahlen fanden jedoch statt, und die OSZE sorgte für ihre Beobachtung. Und die Wahlen wurden als akzeptabel eingestuft. Der wichtigste Punkt war, daß die Menschen tatsächlich die Gelegenheit bekamen, eine Wahl zu treffen. Die Unterstützungsgruppe setzte ihre Anstrengungen während des restlichen Jahres fort. Die Verschlechterung der Sicherheitssituation - u.a. stieg die Zahl der Geiselnahmen - hat dazu geführt, daß sie dort praktisch die einzige internationale Präsenz ist.

Die OSZE setzte auch ihre Bemühungen fort, eine Lösung für den Konflikt um *Berg-Karabach* zu finden. Der dänische Vorsitz ernannte Frankreich, Rußland und die Vereinigten Staaten zu Ko-Vorsitzenden für die Verhandlungen über die Beilegung des Konflikts in der sogenannten Minsker Gruppe. Die Aussichten für eine politische Lösung haben sich im Laufe des Jahres 1997 zwar im allgemeinen verbessert, ein wirklicher Durchbruch konnte jedoch nicht erreicht werden.

In *Moldau* arbeitete die OSZE mit Rußland und der Ukraine zusammen erfolgreich am Abschluß eines Abkommens, das die Prinzipien für eine umfassende politische Regelung zwischen den Parteien des transnistrischen Konflikts niederlegt. Obwohl noch viel zu tun bleibt, stellt das Abkommen einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Die OSZE ist bereit, die Durchführung des Abkommens zu unterstützen, insbesondere durch die

OSZE-Mission in Moldau. Die OSZE wird auch den Abzug der russischen Streitkräfte aus Moldau weiter begleiten.

In *Georgien* förderte die OSZE Verhandlungen über eine friedliche politische Regelung des Konflikts in Südossetien und unterstützte die Vermittlungsbemühungen der Vereinten Nationen im Abchasienkonflikt. Während bei letzterem kein wesentlicher Fortschritt erreicht werden konnte, nahmen die Spannungen in Südossetien allmählich ab. Die OSZE wird sich weiterhin bemühen, eine dauerhafte Schlichtung der Streitfälle zu unterstützen und zur Entwicklung rechtsstaatlicher und demokratischer Institutionen in Georgien beizutragen.

In *Tadschikistan* nahm die OSZE an den von den VN vermittelten innertadschikischen Gesprächen teil, die im Juli 1997 zu einem abschließenden Friedensabkommen zwischen der tadschikischen Regierung und der vereinigten tadschikischen Opposition führten. Die sogenannte Kommission der nationalen Versöhnung, deren Einsetzung nach der Unterzeichnung des Abkommens mehrfach verschoben worden war, hat dennoch 1997 damit begonnen, militärische, politische, rechtliche und Flüchtlingsfragen zu bearbeiten. Dies stellt einen wichtigen Schritt zur Durchführung des Abkommens dar, das für 1998 auch Wahlen vorsieht. Die OSZE und ihre Mission in Tadschikistan begleiten und unterstützen den Implementierungsprozeß weiter.

In der *Ukraine*, in *Estland* und in *Lettland* leisteten OSZE-Missionen mit Unterstützung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE Hilfe bei der weiteren Integration und der Herstellung eines besseren Verständnisses zwischen den Bevölkerungsgruppen.

In *Bosnien-Herzegowina* waren die Kommunalwahlen im September und die Parlamentswahlen in der Republika Srpska im November 1997 von zentraler Bedeutung für alle Bemühungen, den Weg zu einer lebensfähigen demokratischen Gesellschaft zu ebnen - und somit für den Friedensprozeß insgesamt. In Übereinstimmung mit dem Friedensabkommen von Dayton spielte die OSZE bei der Vorbereitung und Durchführung der Kommunalwahlen im September 1997 eine bedeutende Rolle. Bei den Parlamentswahlen in der Republika Srpska im November übernahm die OSZE gemäß dem Wunsch der internationalen Gemeinschaft eine vergleichbare Rolle. Zu den Kommunalwahlen muß fairerweise gesagt werden, daß sie besser als erwartet verliefen - und deutlich besser als diejenigen im Jahre 1996. Aber der wirkliche Prüfstein ist ihre Implementierung. Obwohl diese schwierig ist, sind die Ergebnisse ermutigend; es wurden Gemeindeverwaltungen gebildet, die ihre Arbeit aufgenommen haben. Die nationalen Wahlen im September 1998 werden einen weiteren wichtigen Schritt des Friedensprozesses darstellen.

Die Wahlen in der Republika Srpska waren aus technischer Sicht akzeptabel, obwohl die politische Atmosphäre, in welcher der Wahlkampf

stattfand, weit hinter internationalen Maßstäben zurückblieb. Es muß jedoch erwähnt werden, daß die Wahlen im Januar 1998 einen demokratischen und friedlichen Regierungswechsel in der Republika Srpska nach sich zogen.

Auch bei den Fortschritten, die bei der Implementierung der Abkommen über Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen gemäß den Artikeln II und IV des Friedensabkommens von Dayton erzielt wurden, spielte die OSZE eine führende Rolle. Auf dem Kopenhagener Außenministertreffen im Dezember unternahmen wir einen weiteren Schritt und ernannten Botschafter Henry Jacolin aus Frankreich zum Sonderbeauftragten, der dabei behilflich sein soll, Verhandlungen über Rüstungskontrolle und regionale Stabilisierung in Südosteuropa zu organisieren und durchzuführen - die sogenannten Artikel V-Verhandlungen gemäß dem Dayton-Abkommen.

In der ehemaligen jugoslawischen Republik *Mazedonien* überwachte die "Spillover"-Überwachungsmission der OSZE in Skopje weiter die Lage hinsichtlich regionaler Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit. Aufgrund der Entwicklungen in den Nachbarstaaten während des Jahres 1997 lag der Schwerpunkt weiterhin auf dem nach wie vor bestehenden Risiko eines Übergreifens (*spillover*), wofür die Mission 1992 eingesetzt worden war. Gleichzeitig wurden und werden auch künftig erhebliche Anstrengungen zur Förderung des Dialogs zwischen der Regierung und den nationalen Minderheiten unternommen.

Während des dänischen Vorsitzes übernahm die OSZE ebenfalls umfangreiche Aufgaben in *Kroatien*. 1996 wurde die OSZE-Mission in Kroatien mit 14 Missionsmitgliedern eingerichtet, um beim Schutz der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Unterstützung zu leisten. Nach einem Beschluß, die Zahl der Missionsmitglieder bis auf 250 zu erhöhen, wurde die Mission 1997 erheblich ausgeweitet. Zweck dieser Erweiterung ist es, eine wirksame internationale Präsenz in Kroatien zu sichern, da die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES) ihre Tätigkeit einstellt. Ein Schwerpunkt der Aktivitäten der verstärkten OSZE-Mission wird insbesondere darin bestehen, die Durchführung der Abkommen und Verpflichtungen bezüglich der Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen in beide Richtungen und des Schutzes ihrer Rechte zu überwachen.

All diese Aufgaben erforderten ein gut organisiertes und politisch sensibles Vorgehen seitens der OSZE. Wenn auch in größerem Maßstab als je zuvor, war es immer noch notwendig, bereits existierende Konfliktverhütungsmethoden aus dem Instrumentarium der OSZE anzuwenden.

Der dänische Vorsitz war allerdings auch mit neuartigen Krisen und Problemen konfrontiert, u.a. mit den Entwicklungen in Albanien und Belarus, die die Entwicklung neuer Ansätze notwendig machten.

Die Krise in *Albanien* war vielleicht die größte Herausforderung des Jahres 1997. Nach dem Zusammenbruch großangelegter Pyramidensysteme breiteten sich Anarchie und Chaos aus. Die internationale Gemeinschaft reagierte entschlossen: Als Amtierender Vorsitzender ernannte ich den früheren österreichischen Bundeskanzler, Dr. Franz Vranitzky, zu meinem Persönlichen Vertreter in Albanien. Dr. Vranitzky gelang es, die wichtigsten Akteure und Institutionen, einschließlich der Europäischen Union und des Europarates, in einer umfassenden internationalen Präsenz zusammenzubringen. Eine Multinationale Schutztruppe sorgte für ein sicheres Umfeld. Neu war, daß die OSZE die generelle Koordination leistete.

Die internationalen Bemühungen halfen, die Situation im Land zu stabilisieren. Wahlen schufen die Voraussetzungen für neue, legitime demokratische Strukturen. Die OSZE hat seither ihre Aktivitäten in Albanien in den Bereichen Demokratisierung und Menschenrechte fortgesetzt und stellt weiterhin den Rahmen für die Koordination der internationalen Bemühungen dar.

Aus den Erfahrungen in Albanien haben wir verschiedene Lehren gezogen. Sie haben deutlich gemacht, daß von sofortigem Handeln als solchem bedeutende Wirkung ausgeht. Das Mandat der Multinationalen Schutztruppe hat gezeigt, wie eine wirksame Regionalorganisation den notwendigen Beschluß des VN-Sicherheitsrates erleichtern kann. Dieses Vorgehen könnte als Modell für die künftigen Beziehungen zwischen der OSZE und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen dienen. Und schließlich zeigt die internationale Präsenz in Albanien beispielhaft, wie die Zusammenarbeit zwischen den relevanten Organisationen und betroffenen Ländern in Gang gesetzt werden und wesentliche Ergebnisse erbringen kann, wobei jeder der Akteure seine entsprechende Rolle spielt. Dies stellt einen wichtigen Beitrag zu den derzeitigen Bemühungen dar, eine neue Sicherheitsarchitektur für Europa zu entwerfen.

Ebenfalls im Jahre 1997 wurden wir Zeugen beunruhigender Entwicklungen in *Belarus*. Der dänische Vorsitz brachte bereits frühzeitig seine Besorgnis über Mängel bei demokratischen Standards und anderen OSZE-Verpflichtungen zum Ausdruck und bot die Unterstützung der OSZE an, um die Situation zu verbessern. Im Dezember 1997, während der Außenministertagung von Kopenhagen, nahm die Regierung von Belarus schließlich dieses Hilfsangebot an und stimmte der Einrichtung einer Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE zu. Nach dieser Vereinbarung mit Belarus wurde Botschafter Hans-Georg Wieck (Deutschland) zum Leiter der Beratungs- und Überwachungsgruppe ernannt, und Anfang 1998 wurde in Minsk ein Büro eröffnet. Dies ist ein erster kleiner Schritt, um eine immer ernster werdende Lage zu verbessern. Gegenwärtig ist die OSZE dort allein in vorderster Linie tätig; wir hoffen jedoch, daß andere internationale Organisationen, namentlich die EU, bald folgen werden.

Wie die OSZE-Präsenz in Albanien stellte auch die Einrichtung der Beratungs- und Überwachungsgruppe etwas operativ Neues für die OSZE dar. Sie ist die erste ihrer Art mit einem Mandat, das auf die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen der menschlichen Dimension konzentriert ist. Dies unterstreicht die Verpflichtung aller OSZE-Teilnehmerstaaten gegenüber Demokratie und Grundfreiheiten - nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis. Es ist zu hoffen, daß die künftigen Bemühungen der belorussischen Behörden mit Unterstützung der OSZE und anderer internationaler Organisationen dazu beitragen werden, diese Verpflichtungen zu erfüllen.

Diese vielfältigen und komplizierten regionalen Entwicklungen deuten die Aufgaben an, vor denen wir standen, und die Innovationen, die die Organisation erbringen mußte. Die Erfahrungen der OSZE in den Unruhegebieten Europas heben die praktische und pragmatische Dimension von Konfliktverhütung in der Organisation hervor. Bei den Vermittlungs- und Demokratisierungsbemühungen, die eine entscheidende Rolle bei der Konfliktverhütung spielen, waren die örtlichen OSZE-Missionen Dreh- und Angelpunkt. Wie sich nicht zuletzt im vergangenen Jahr herausstellte, hat die Organisation ihre Fähigkeiten als einsatzbereites, arbeitsfähiges und verlässliches Instrument zur Bearbeitung von Krisen unter Beweis gestellt, gleichgültig, ob diese mit Konfliktnachsorgesituationen oder mit Defiziten bei der Erfüllung gemeinsamer Normen und Standards zusammenhingen.

Die Anstrengungen der OSZE im Jahre 1997 zur Förderung der Einhaltung von OSZE-Normen und -Prinzipien erschöpften sich jedoch nicht in den operativen Aktivitäten bestimmter OSZE-Missionen in einzelnen Teilnehmerstaaten. Eine Reihe von OSZE-Institutionen und -Vertretern steht stets bereit, die Teilnehmerstaaten bei der Einhaltung von OSZE-Prinzipien zu unterstützen und die allgemeine Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen zu überwachen.

Eine herausragende Rolle spielen dabei der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, die intensiv damit befaßt sind, die Demokratisierung und die Achtung der Grundrechte aller Bürger der OSZE-Teilnehmer zu fördern.

Während des dänischen Vorsitzes wurde die Bedeutung der Einhaltung der Normen und Prinzipien der menschlichen Dimension der OSZE weiter hervorgehoben. Der Ministerrat beschloß, die Wirksamkeit der in zweijährigem Abstand stattfindenden Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension zu erhöhen. Das Ministerratstreffen ernannte auch gemäß einem Beschluß des Lissabonner Gipfels einen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit. Es war mir eine Freude, Herrn Freimut Duve, Mitglied des Deutschen Bundestages, für diesen Posten ernennen zu können.

Die Fähigkeit der OSZE, die Einhaltung von OSZE-Prinzipien auch auf anderen Gebieten als dem der menschlichen Dimension zu fördern, wurde

während des dänischen Vorsitzes ebenfalls gestärkt. Im November 1997 wurde ein Mandat für einen Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE angenommen.

Die Aktivitäten der OSZE-Missionen haben sich bisher in erster Linie auf Konfliktregionen oder auf Länder konzentriert, in denen die Lage nationaler Minderheiten eine Präsenz der OSZE erforderlich machte. Für den dänischen Vorsitz war es jedoch wichtig, darüber hinauszugehen. Es reicht nicht, die mangelnde Einhaltung von Verpflichtungen anzuprangern. Vielmehr müssen alle OSZE-Teilnehmerstaaten gegenüber jenen Staaten Solidarität zeigen, die Probleme haben. Ihnen muß bei der Suche nach Lösungen geholfen werden. Wir müssen bei der Ausarbeitung der notwendigen Gesetze, beim Aufbau demokratischer Institutionen, bei der Organisation von Wahlen unsere Hilfe anbieten und in jeder Weise den Austausch relevanter Informationen erleichtern, um diesen Staaten weiterzuhelfen.

Die Einrichtung der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus und das während des dänischen Vorsitzes in Gang gesetzte verstärkte Engagement der OSZE in Zentralasien sind Beispiele dafür, wie die OSZE ihre Anstrengungen auf dem Gebiet von Demokratie und Menschenrechten konzentrieren kann. Die Entwicklung weiterer OSZE-Instrumente in diesen Bereichen stellt in den kommenden Jahren eine unserer wichtigsten Aufgaben dar.

#### *Die Stärkung der operativen Kapazität der OSZE*

In den vergangenen Jahren haben wir sowohl einen steilen Anstieg der Zahl der OSZE-Missionen im ganzen OSZE-Gebiet als auch die Bildung sehr großer Missionen mit über 200 Mitgliedern erlebt. Die operative Kapazität des OSZE-Sekretariats hat mit diesem Prozeß nicht Schritt gehalten. Diese Entwicklung und die wachsende Verantwortung der OSZE haben zu Forderungen nach internen Anpassungen geführt.

In den letzten Jahren wurde dafür eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt. Einige von ihnen betreffen den Aufbau der Verwaltung, andere richten sich auf die Schlüsselemente der Organisation, einschließlich des Entscheidungsprozesses und der Beziehungen zwischen ihren wichtigsten Institutionen.

Für Dänemark bestand der Ausgangspunkt darin, daß wir die OSZE stärken *müssen*. Wir *müssen* unsere Fähigkeit verbessern, in Krisensituationen schnell zu reagieren, und ebenso die Wirksamkeit in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge. Gleichzeitig haben wir Bedenken gegenüber Ideen, die zu mehr Bürokratie oder zur Aushöhlung des grundlegend politischen Charakters der Organisation führen könnten. Denn diese kann gerade wegen

ihres politischen und unbürokratischen Charakters schnell und flexibel reagieren. Diese Eigenschaften müssen wir bewahren. Bei der Beschlußfassung sollte das herrschende Konsensprinzip, das alle einbindet und verpflichtet, grundsätzlich beibehalten werden. Die zentrale Position des Amtierenden Vorsitzenden als politischer Motor der Organisation sollte aufrechterhalten werden.

Dies schließt einen effektiveren Einsatz der Ressourcen der Organisation nicht aus. Die OSZE-Institutionen, insbesondere das OSZE-Sekretariat in Wien, sollten zeitgemäße Managementprinzipien und modernste Technologien in vollem Umfang einsetzen. Davon ausgehend, beschloß das Kopenhagener Ministerratstreffen die Erarbeitung einer Studie, wie die operativen Kapazitäten des Sekretariats weiter verbessert werden können.

Eine Reform der Finanzierungsverfahren von OSZE-Aktivitäten stellte ein anderes wesentliches Erfordernis für den Erhalt der Flexibilität und der Fähigkeit der OSZE dar, angemessen und rechtzeitig auf ausbrechende Krisen zu reagieren. Die Finanzierungsmechanismen der OSZE waren für die Bedürfnisse der Konferenzdiplomatie der siebziger und achtziger Jahre geschaffen worden; den Herausforderungen der neuen OSZE waren sie nicht gewachsen. Um die Wahlen in Bosnien-Herzegowina 1996 und 1997 zu finanzieren, mußten wir zweimal Spendenkampagnen durchführen, um die notwendigen freiwilligen Beiträge aufzutreiben. Das ist keine angemessene Vorgehensweise. Die Teilnehmerstaaten müssen vielmehr ihrem politischen Willen, schnell auf eine Krise zu reagieren, auch die Bereitschaft folgen lassen, die Kosten von OSZE-Aktivitäten zu tragen.

Die notwendige Modernisierung der Finanzstrukturen wurde während des dänischen Vorsitzes einen wesentlichen Schritt vorangebracht. Im Sommer 1997 beschloß die OSZE, einen Fonds für unvorhergesehene Ausgaben zu schaffen, um die Kosten in einem frühen Stadium eines OSZE-Einsatzes zu decken. Und auf dem Kopenhagener Ministerratstreffen im Dezember 1997 einigten sich die Teilnehmerstaaten auf einen Mechanismus zur Projektfinanzierung, der der Finanzierung größerer OSZE-Einsätze dient. Dieser Mechanismus bürdet den breitesten Schultern die schwersten Lasten auf - die reicheren Länder steuern vergleichsweise viel bei, die ärmeren Staaten wesentlich weniger.

Damit richteten sich die Anstrengungen während des dänischen Vorsitzes darauf, die operativen Kapazitäten der Organisation zu stärken und die Verfügbarkeit der notwendigen Finanzmittel zu sichern, gleichzeitig aber am politischen Charakter der OSZE festzuhalten. Der Zweck der fortgesetzten Bemühungen in diese Richtung liegt darin, der OSZE die Fähigkeit zu geben, ihre Beschlüsse wirksamer umzusetzen.

### *Stärkung des OSZE-Beitrags zur gesamteuropäischen Sicherheit*

Die Bereitschaft der OSZE, oft sehr kurzfristig in bestimmten neuen Konflikten zu vermitteln, sie zu lösen oder ihren Ausbruch zu verhindern, stellt ein wertvolles Gut für Europa dar. Konfliktverhütung muß jedoch auch festere Strukturen erhalten. Wir müssen zudem versuchen, das europäische Sicherheitsumfeld insgesamt zu verbessern, um den Ausbruch möglicher künftiger Konflikte zu verhindern.

Diese Herausforderung war und bleibt die Haupttriebkraft für die Integrations- und Erweiterungsprozesse, die in europäischen und transatlantischen Institutionen in Gang gesetzt worden sind. Die NATO, die primäre Sicherheitsorganisation in Europa, hat den ehemaligen Feinden die Hand gereicht und sie aktiv in einen konstruktiven und zukunftsweisenden Dialog eingebunden. Das Programm Partnerschaft für den Frieden, der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat und die Abkommen mit Rußland und der Ukraine sind konkrete Manifestationen dieses kooperativen Ansatzes.

Die Europäische Union hat eine wesentliche Rolle dabei gespielt, auf die Bedürfnisse der neuen Demokratien einzugehen. Sie hat den modernen Marshall-Plan für jene Hälfte Europas zur Verfügung gestellt, die 1947 ausgespart wurde.

Mit dem Madrider Gipfel und dem Vertrag von Amsterdam haben sich beide Organisationen für eine Erweiterung geöffnet und bieten damit eine tragfähige Perspektive für die Veränderungen in den Reformländern.

Als einzige Regionalorganisation, die alle europäischen Staaten und Nordamerika einschließt, hat die OSZE jedoch von Anfang an eine besondere Rolle gespielt. In der "Charta von Paris für ein neues Europa" schufen die Staats- und Regierungschefs Europas, der Vereinigten Staaten und Kanadas die Grundlagen, auf denen ein freies Gesamteuropa errichtet werden sollte.

Als die neuen Realitäten nach dem Ende des Kalten Krieges Gestalt annahmen, wurde die Notwendigkeit deutlich, eine neue europäische Sicherheitsarchitektur zu entwickeln und zu festigen. Die Antwort der OSZE war das Bemühen, ein umfassendes Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert zu entwickeln. Die Arbeit am Sicherheitsmodell wurde vom Budapester Gipfel im Dezember 1994 in Gang gesetzt. Das Ziel bestand darin, eine Bestandsaufnahme des neuen Sicherheitsumfelds in Europa vorzunehmen, die daraus folgenden neuen Risiken und Herausforderungen zu behandeln und sich auf die Rolle der europäischen Sicherheitsorganisationen in diesem Kontext zu konzentrieren.

Zwei Jahre später analysierten die Staats- und Regierungschefs auf dem Lisboner Gipfel die Fortschritte. Sie beschlossen, das Konsultationsregime zu stärken und solidarisch zu handeln, um die gemeinsamen Werte und OSZE-Verpflichtungen zu bewahren. Man bestimmte das operative Vorge-

hen für 1997 und beauftragte die Vertreter, die Instrumente für gemeinsames kooperatives Handeln zu erweitern und Verfahrensweisen für die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Sicherheitsorganisationen festzulegen. Auf dieser Grundlage sollte die OSZE die Entwicklung einer europäischen Sicherheitscharta in Erwägung ziehen.

Der dänische Ansatz, die Ausarbeitung der Charta voranzubringen, beruhte vor allem auf den Erfahrungen, die wir während des dänischen Vorsitzes gewonnen haben. Wir sahen drei Prioritäten für die Charta.

Zuallererst müssen wir eingestehen, daß Probleme und Konflikte oft das Ergebnis der Nichteinhaltung von OSZE-Verpflichtungen und -Prinzipien sind. Die Kernfrage besteht daher nicht in der Änderung der vorhandenen Normen und Prinzipien. Unsere Anstrengungen müssen sich vielmehr darauf konzentrieren, die Einhaltung der bestehenden Verpflichtungen zu sichern. Die Schlußakte von Helsinki und die Charta von Paris bleiben unsere Ansatzpunkte: Zentrale Voraussetzungen sind verbesserte Zusammenarbeit und mehr Solidarität unter den Teilnehmerstaaten durch gemeinsames kooperatives Handeln mit dem Ziel, die Einhaltung der Verpflichtungen zu verbessern.

Zweitens hat die Erfahrung gezeigt, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen erforderlich ist, wenn tragfähige Lösungen für Krisen und Konflikte gefunden werden sollen. Wichtig ist dabei, daß Zusammenarbeit auf gleichberechtigter Basis stattfinden muß. Wonach wir suchen, ist nicht eine Hierarchie der Sicherheitsorganisationen, sondern organisierte, sich gegenseitig verstärkende Zusammenarbeit, zu der jede Organisation je nach ihren spezifischen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten beiträgt. Mit ihrem breiten Teilnehmerkreis und ihrem normativen Ansatz eignet sich die OSZE in einzigartiger Weise als Plattform für eine solche Zusammenarbeit. Als eine Organisation mit dem ihr eigenen besonderen Profil kann die OSZE Entwicklungen in anderen europäischen und transatlantischen Sicherheitsorganisationen, insbesondere die Reformprozesse innerhalb der NATO und der EU, ergänzen.

Schließlich sollte nicht zugelassen werden, daß die OSZE auf der Stelle tritt. Die OSZE sollte ihre normative Basis und ihre Flexibilität bewahren und gleichzeitig innovative Instrumente und Mechanismen für den Umgang mit neuen Risiken und Herausforderungen entwickeln. Daher sollte der Charakter der Charta eher politisch als rechtlich bindend sein.

Diese allgemeinen Diskussionen wurden während des dänischen Vorsitzes einen wesentlichen Schritt vorangebracht, als der Kopenhagener Ministerrat im Dezember 1997 einen Satz von Leitlinien für eine europäische Sicherheitscharta annahm. Diese Leitlinien setzen den Rahmen für die weitere Arbeit.

Sie bekräftigen die bestehenden OSZE-Prinzipien und ihre Bedeutung für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa. Indem sie

deutlich machen, daß diese Verpflichtungen ein unmittelbares und legitimes Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind, gehen sie einen Schritt weiter und betonen die Rechenschaftspflicht der Staaten gegenüber ihren Bürgern hinsichtlich der Einhaltung von OSZE-Normen und -Prinzipien. Auf dieser Grundlage werden die Staaten verstärkt der Verpflichtung nachkommen, solidarisch und partnerschaftlich dafür Sorge zu tragen, daß diese Prinzipien umgesetzt und eingehalten werden. Die OSZE wird ihrerseits nach weiteren Wegen suchen, um Staaten Hilfestellung zu leisten, die dabei vor Problemen stehen.

Die Leitlinien unterstreichen das Recht eines jeden Staates, seine Sicherheitsvereinbarungen frei zu wählen oder zu verändern. Sie legen dar, daß die OSZE mit anderen Sicherheitsorganisationen zusammenarbeiten wird, um die gemeinsame Sicherheit zu fördern. Durch die Annahme des Gemeinsamen Konzepts für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsorganisationen innerhalb der Plattform für kooperative Sicherheit wurde ein wesentlicher Fortschritt in Richtung auf dieses Ziel erreicht. Das Gemeinsame Konzept bestimmt Standards für jene Organisationen, mit denen die OSZE zusammenarbeiten wird. Zusätzlich einigte man sich auf eine Reihe praktischer Schritte für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und jenen Institutionen, die sich zum Gemeinsamen Konzept bekennen. Dieser Ansatz wird der OSZE auch als Leitlinie bei der Stärkung der Zusammenarbeit mit subregionalen Organisationen dienen.

Die Leitlinien behandeln auch das Selbstverständnis der OSZE als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und ihre dementsprechende Rolle als eines der wichtigsten Instrumente für die friedliche Streitbeilegung in der Region. Die Staaten einigten sich darauf, die Rolle der OSZE gegenüber neuen Sicherheitsrisiken und -herausforderungen und im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen zu prüfen.

Die Leitlinien unterstreichen die Bedeutung sowohl der menschlichen als auch der wirtschaftlichen Dimension der OSZE. Sie bekräftigen die Bedeutung der Implementierung bestehender Rüstungskontroll- und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen sowie deren Anpassung an das neue Sicherheitsumfeld.

Schließlich wird die Bedeutung der Beziehungen zu angrenzenden Gebieten, einschließlich der Länder des Mittelmeerraums, für die europäische Sicherheit hervorgehoben.

### *Aussichten*

Ende 1989 stand Europa vor einem Neuanfang. Die kommunistischen Diktaturen in Mittel- und Osteuropa fielen. Die Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte verbreiteten sich

über den gesamten europäischen Kontinent. Aber das Ende von Diktatur und bipolarer militärischer Konfrontation brachte auch eine Reihe neuer Risiken und Herausforderungen für die europäische Sicherheit mit sich. Diese Risiken konnten nicht allein im vorhandenen institutionellen Rahmen behandelt werden.

Bei der Annahme dieser Herausforderungen wuchs der OSZE eine zentrale Rolle zu. Das Jahr 1997 hat erwiesen, daß die OSZE noch immer eine wichtige Rolle spielt. Die OSZE hat sich ihren Teilnehmerstaaten als flexibles und praktisches Instrument zur Konfliktverhütung, für Krisenmanagement und Konfliktnachsorge sowie als nützliches Werkzeug zur Förderung der grundlegenden Werte von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit angeboten.

Was sind die Aussichten für die Zukunft? Welche Rolle wird die OSZE künftig spielen?

Ich glaube, daß wir die Hauptzüge der künftigen Rolle bereits in dem sehen, was die OSZE heute tut. Allerdings ist das Umfeld, in dem wir handeln, nicht statisch. In Europa finden wichtige Integrations- und Kooperationsprozesse statt. Die OSZE muß sich anpassen, um vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ihren Platz zu finden. Es könnte sein, daß bestimmte Aufgaben in bezug auf europäische Sicherheit neu verteilt werden. Staaten könnten sich dafür entscheiden, neue Strukturen der Zusammenarbeit, einschließlich subregionaler Kooperationsforen, zu entwickeln. Dementsprechend könnte sich die Rolle der OSZE allmählich verändern. Nichtsdestoweniger sehe ich auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen für das kommende Jahr die folgenden wichtigsten Aussichten: Erstens, so glaube ich, wird die OSZE ihren Schwerpunkt auf der sogenannten menschlichen Dimension beibehalten. Die neuen unabhängigen Staaten, insbesondere im Kaukasus und in Zentralasien, brauchen auf diesem Gebiet Unterstützung. Die OSZE ist das einzige internationale Forum, das diesen Staaten ein doppeltes Angebot zu machen hat: Volle und gleichberechtigte Teilnehmerschaft in einer europäischen Organisation, die sich umfassend mit Sicherheitsfragen beschäftigt, und Hilfe bei der Durchführung von Verpflichtungen hinsichtlich Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen desselben Forums. Ein neues und wichtiges Instrument in unserem "Werkzeugkasten" präventiver Diplomatie besteht gerade darin, in einem frühen Stadium Unterstützung beim Umgang mit der demokratischen und sozialen Struktur dieser Gesellschaften anzubieten. Das ist ein langfristiger Einsatz, den wir auf uns nehmen müssen. Dabei nimmt die OSZE als eine Organisation, die die Zusammenarbeit mit anderen relevanten Organisationen, einschließlich der internationalen Finanzorganisationen, erleichtert, einen einzigartigen Platz ein.

Zweitens hat uns das Jahr 1997 den Nutzen einer starken Regionalorganisation bei der Bewältigung spezifischer Krisensituationen gezeigt. Die Albanien-Krise führte zu einem bemerkenswerten Zusammenspiel zwischen der OSZE und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Diese Erfahrung gibt uns eine gute Grundlage, um bei der Übernahme von Verantwortung für Sicherheitsbedrohungen in Europa sowohl die OSZE selbst als auch ihre Beziehungen zu den Vereinten Nationen weiterzuentwickeln. Die OSZE selbst muß stark, flexibel und anpassungsfähig bleiben. Sie sollte gestärkt und nicht durch unnötige Bürokratie oder überflüssige Prozeduren behindert werden. Wir müssen die Fallen vermeiden, die wir von anderen internationalen Foren kennen. Die Vereinten Nationen sollten die Gesamtverantwortung für Friedensbedrohungen behalten. Aber auf praktischer Ebene kann die OSZE die VN zunehmend entlasten und es ihr somit erlauben, ihre Ressourcen auf andere Regionen zu konzentrieren, die dies nötig haben. Eine solche Entwicklung ist nur dann möglich, wenn zwischen OSZE und VN eine enge Zusammenarbeit aufrechterhalten wird. Ich halte die Aussichten einer solchen Entwicklung für gut.

Drittens stellt die OSZE als das - am Teilnehmerkreis gemessen - größte der europäischen und transatlantischen Kooperationsforen mit einer umfassenden normativen Basis einen konstruktiven Versammlungsort zur Erörterung derjenigen Grundsätze, an denen sich die gesamteuropäische Sicherheit im neuen Jahrhundert ausrichten sollte. Daher stellt die Arbeit an einer europäischen Sicherheitscharta eine bedeutende Aufgabe für die OSZE dar. Mit den in Kopenhagen angenommenen Leitlinien für eine Charta über europäische Sicherheit haben wir den Kurs abgesteckt.

Ich sehe in der Plattform für kooperative Sicherheit eines der Hauptelemente einer künftigen Charta. Die Entwicklung starker Kooperationsstränge zwischen der OSZE und anderen Organisationen, einschließlich NATO/EAPR, der Europäischen Union, des Europarates, der WEU und anderer, ist eine Voraussetzung, um Lösungen für die Probleme zu finden, vor denen wir stehen. Ein solches Netzwerk sich gegenseitig verstärkender Zusammenarbeit auf der Grundlage von OSZE-Normen und -Prinzipien ist der Stoff, aus dem die europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert gemacht wird. Bei seiner Entwicklung müssen wir einen umfassenden und inkludierenden Ansatz aufrechterhalten. Alle Staaten müssen ihre Meinung äußern können, ohne Rücksicht auf ihre Rolle in den laufenden Integrationsprozessen. Für dieses Vorhaben bietet die OSZE die beste Plattform. Wir müssen sie klug nutzen.

