

Hans-Dietrich Genscher

Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok

Im "Harmel-Bericht" der NATO aus dem Jahre 1967 bezeichnete die Atlantische Allianz die Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas und die Herstellung einer "dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ganz Europa" als ihre höchsten Ziele. Die große Wende der Jahre 1989/90 hat die Erfüllung des ersten Teils dieser Zielsetzung - die Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas - gebracht. Hierzu hat die KSZE einen entscheidenden Beitrag geleistet. Für die friedlichen Freiheitsrevolutionen in Mittel- und Osteuropa bildeten die KSZE-Schlußakte von 1975 sowie die folgenden KSZE-Dokumente eine wesentliche Grundlage. Mit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlußakte war die Beachtung der Menschenrechte zu einem zentralen Element der West-Ost-Beziehungen geworden. Die Beachtung der Menschenrechte war erstmals in der europäischen Geschichte nicht mehr eine Frage der "inneren Angelegenheiten" eines Staates. Seit 1975 verfügten die Bürgerrechtsbewegungen in den Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas über eine Berufungsgrundlage, die von den kommunistischen Führungen selbst anerkannt worden war. Wenn die friedliche Freiheitsrevolution der Jahre 1989/90 dem mutigen Freiheitswillen der Menschen in den Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas zu verdanken ist, so sind ihr friedlicher Verlauf und ihr Resultat nicht ohne die vom KSZE-Prozeß geschaffenen Rahmenbedingungen denkbar. Erstmals in der Geschichte des Kalten Krieges war mit der KSZE ein Forum zum systemübergreifenden und systemöffnenden Dialog zwischen den Regierungen in Ost und West unter Einschluß der USA und Kanadas geschaffen worden. Zugleich ebnete die KSZE den Weg zu einer kooperativen Sicherheitspolitik, zu Vertrauensbildung und Abrüstung.

Die zentrale Rolle der KSZE für Sicherheit und Stabilität in Europa zeigte sich auch bei der Herstellung der deutschen Einheit. Der Anspruch des vereinigten Deutschland auf freie Wahl seiner Bündniszugehörigkeit stützte sich wesentlich auf die KSZE-Schlußakte, wonach jeder Staat das Recht hat, Mitglied eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein. Die KSZE ermöglichte es auch, die Herstellung der deutschen Einheit durch eine grundlegende Verbesserung der Rahmenbedingungen für ganz Europa zu erleichtern. Die im Jahre 1990 von den Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten unterzeichnete "Charta von Paris für ein neues Europa" bettete nicht nur die deutsche Einheit in einen gesamteuropäischen Rahmen ein; sie formulierte

auch die Leitlinien für eine dauerhafte und gerechte Friedensordnung, die auf der Achtung der Menschenrechte, auf freiheitlicher Demokratie, auf Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und auf dem Grundsatz unteilbarer Sicherheit für alle Staaten beruht. Zonen unterschiedlicher Sicherheit und Einflußsphären darf es in Europa nicht mehr geben.

Sechs Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris hat sich die Lage in Europa in vielerlei Hinsicht grundlegend gewandelt. Die Ziele der Charta haben in vielen Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts bzw. deren Nachfolgestaaten Wurzeln geschlagen. Dabei stellten die einschlägigen KSZE-Dokumente eine wichtige Orientierung beim Übergang vom Kommunismus zur Demokratie dar. Insofern wurde die von den Unterzeichnern der Charta von Paris ausgesprochene Forderung nach einem "Neubeginn" im nunmehr ungeteilten und freien Europa erfüllt. Dennoch sind wir nach der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas von der Verwirklichung der zweiten Zielsetzung des Harmel-Berichts - der dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ganz Europa - noch weit entfernt. Zwar ist nach der großen Wende die Gefahr eines "großen" Krieges in Europa weithin gegenstandslos geworden; zugleich aber hat der blutige Konflikt im früheren Jugoslawien in bestürzender Weise gezeigt, daß aus aggressivem Nationalismus, und Intoleranz entstehende kriegerische Auseinandersetzungen in Europa wieder möglich geworden sind. Neue Stabilitätsrisiken ergeben sich ferner aus ungelösten Minderheitenfragen, der Gefährdung unserer natürlichen Lebensgrundlagen, der Proliferation von Massenvernichtungsmitteln, offenen Grenzfragen, Migrationsproblemen sowie der grenzüberschreitenden Kriminalität und dem Terrorismus. Nach dem Ende des Kalten Krieges definiert sich Stabilität immer stärker wirtschaftlich, sozial und auch ökologisch.

Zur Abwehr dieser Gefahren und zur Verwirklichung der Grundsätze der Charta von Paris für ein Neues Europa bedarf es einer tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsordnung von Vancouver bis Wladiwostok. Schon der NATO-Gipfel von Rom stellte hierzu im November 1991 fest: "Die Herausforderungen, die sich uns in diesem neuen Europa stellen werden, können nicht von einer Institution allein, sondern nur von einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen, das die Staaten Europas und Nordamerikas miteinander verbindet, umfassend aufgegriffen werden." Eine solche neue Sicherheits- und Stabilitätsordnung nach dem Ende des Kalten Krieges muß deshalb beruhen auf:

- der NATO als dem weiterhin unverzichtbaren Kern der transatlantischen Partnerschaft und Ausdruck der Werte- und Verantwortungsgemeinschaft zwischen Europa, den USA und Kanada,

- der EU als der am weitesten entwickelten Form integrierter politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen derzeit 15, künftig jedoch wesentlich mehr europäischen Staaten,
- der WEU als der künftigen verteidigungspolitischen Identität der EU und europäischer Pfeiler der NATO,
- dem Europarat als der Gemeinschaft der Staaten Europas, die sich auf die Wahrung eines hohen demokratischen und menschenrechtlichen Standards verpflichtet haben,
- dem Nordatlantischen Kooperationsrat als dem Rahmen, in dem die NATO und die Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes sowie deren Nachfolgestaaten zusammenarbeiten,
- neuen europäisch-atlantischen Kooperationsformen wie der Partnerschaft für den Frieden.

Im Rahmen dieser neuen, auf Vertrauen und Transparenz gründenden euroatlantischen Architektur ist die OSZE unverzichtbar. Ihr "komparativer Vorteil" gegenüber allen anderen europäisch-atlantischen Institutionen besteht darin, daß sie als einzige Institution die nordamerikanischen Demokratien und Rußland sowie die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion umfaßt und ihnen eine gleichberechtigte Zusammenarbeit ermöglicht. Ein weiterer wesentlicher Vorteil der OSZE besteht in ihrer Bedeutung für Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung. Deshalb und angesichts ihres umfassenden Sicherheitsverständnisses hat die OSZE eine eigenständige Bedeutung und Funktion, die keine der anderen europäisch-atlantischen Institutionen übernehmen kann.

Angesichts des grundlegenden Wandels in Europa wurden seit 1990 Anstrengungen unternommen, um die KSZE als Wächterin gesamteuropäischer Sicherheit und Stabilität zu stärken. Dabei galt es insbesondere, die KSZE mit einem wirksameren Instrumentarium präventiver Diplomatie auszustatten, um ihre Grundsätze im Raum von Vancouver bis Wladiwostok besser zu wahren und durchzusetzen. Die 1992 erfolgte Schaffung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, die Einrichtung zahlreicher OSZE-Langzeitmissionen in Krisengebieten Mittel-, Südost- und Osteuropas sowie Zentralasiens und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau haben wesentlich zum Aufbau und zur Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen beigetragen. Im Bereich von Abrüstung, Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle wurde durch die Schaffung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) in Wien ein bedeutsamer Fortschritt erzielt. Wichtige Dokumente wie der "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" wurden im FSK ausgehandelt. Eine institutionelle Vertiefung der KSZE wurde durch die Einrichtung des Hohen Rates sowie des Ständigen Rates und des Generalsekretärs erreicht. Die wachsende Bedeutung der KSZE

zeigte sich schließlich auch darin, daß sie sich auf dem KSZE-Gipfel in Helsinki zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kap. VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärte. Damit eröffnete sie die Möglichkeit, friedenserhaltende Maßnahmen im Raum von Vancouver bis Wladiwostok auf der Grundlage eines entsprechenden Mandats des Weltsicherheitsrates durchzuführen. Die gestiegene Bedeutung der KSZE zeigte sich schließlich auch in der Umwandlung der "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" in die "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (OSZE) auf dem KSZE-Gipfel in Budapest 1994. Dort verständigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die OSZE insbesondere in drei Bereichen weiterzuentwickeln und den "Weg zu einer echten Partnerschaft in einem neuen Zeitalter" zu ebnen:

- die Entwicklung ziviler Bürgergesellschaften durch die Verwirklichung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit;
- die Stärkung präventiver Diplomatie zur Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung;
- die Vertiefung kooperativer Sicherheitsstrukturen und die Schaffung eines "europäischen Sicherheitsraumes".

Trotz dieser beachtlichen Fortschritte ist jedoch unverkennbar, daß die Möglichkeiten der OSZE bei weitem noch nicht ausgeschöpft werden. Statt dessen konzentrierte sich die Diskussion der vergangenen Jahre auf die sogenannte "NATO-Erweiterung". Zugleich werden die in der OSZE liegenden Möglichkeiten gesamteuropäischer Stabilitätspolitik weithin vernachlässigt. Dies ist ein Fehler. Die OSZE bleibt die einzige europäisch-atlantische Institution, in der die nordamerikanischen Demokratien und Rußland sowie die übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion mitwirken. Es wäre ein fataler Fehler, zu glauben, Sicherheit und Stabilität in Europa seien ohne oder gar gegen Rußland und die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu gewährleisten. Es ist deshalb dringend geboten, die OSZE zu einer handlungsfähigen gesamteuropäischen Institution mit den Schwerpunkten Konfliktverhütung und Krisenmanagement weiterzuentwickeln. Die konsequente Verfolgung dieses gesamteuropäischen Ansatzes im Rahmen der OSZE ist um so wichtiger, als Rußland und die übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion nicht die Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft haben und auch nicht mit der EU Assoziierungsverträge mit einer Beitrittsperspektive abgeschlossen haben. Eine Stärkung der OSZE setzt jedoch eine Reihe weiterführender Initiativen voraus, die jetzt in Angriff genommen werden sollten.

1. Das umfassende Regelwerk der OSZE ist bislang nur politisch bindend, verpflichtet aber die Teilnehmerstaaten der OSZE nicht rechtlich. Um den OSZE-Regeln größere Wirksamkeit zu verleihen und damit auch die Stellung der OSZE innerhalb der europäisch-atlantischen Institutionen zu stärken, sollte das Regelwerk der OSZE schrittweise verrechtlicht werden. Zu denken wäre hierbei zunächst an den Abschluß rechtlich bindender Vereinbarungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen im OSZE-Raum. Mittelfristig sollte der Abschluß eines völkerrechtlich verbindlichen OSZE-Gründungsvertrages in Betracht gezogen werden.
2. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, daß die Vereinten Nationen mit der Bewältigung einer wachsenden Zahl von Konflikten in allen Erdteilen überlastet sind. Sie bedürfen der Entlastung durch regionale Institutionen zur Wahrung des Friedens im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta. Deshalb war es ein wichtiger Fortschritt, daß sich die KSZE auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta erklärte. Die darin liegenden Möglichkeiten sollten künftig stärker als bislang genutzt werden. Deshalb sollte sich die OSZE nach dem Grundsatz "OSCE first" grundsätzlich als erste mit einer Krise im OSZE-Raum befassen. Der Beschluß des Budapester KSZE-Gipfels, wonach die KSZE-Teilnehmerstaaten in Ausnahmefällen beschließen können, den Weltsicherheitsrat im Namen der KSZE mit einem Streitfall zu befassen, ist ein erster wichtiger Schritt auf dem Wege zu einer größeren Verantwortlichkeit der OSZE. Dies allein reicht jedoch noch nicht aus. Der auf eine Initiative von Bundesaußenminister Kinkel und seinem früheren niederländischen Amtskollegen Koojmans zurückgehende Vorschlag, die OSZE müsse in die Lage versetzt werden, dem Weltsicherheitsrat Zwangsmaßnahmen auch ohne die Zustimmung der Konfliktparteien empfehlen zu können, sollte jetzt rasch umgesetzt werden. Die Wirksamkeit entsprechender Beschlüsse hängt jedoch entscheidend davon ab, daß die OSZE auch über die Instrumente verfügt, diese durchzusetzen. Hierzu gehört auch die Entsendung von Friedenstruppen, wenn andere Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führen.
3. Die Entscheidungsfähigkeit der OSZE muß gestärkt werden. Zu diesem Zweck sollte die auf meinen Antrag als Außenminister geschaffene Möglichkeit der OSZE, bei eindeutigen und groben Verletzungen von OSZE-Prinzipien Maßnahmen auch ohne Zustimmung der betroffenen Staaten zu beschließen ("Konsensus minus eins"), entschlossen genutzt werden.

4. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die große Zahl der OSZE-Teilnehmerstaaten eine rasche Entscheidungsfindung und entschlossenes Handeln mitunter erschwert. Deshalb müssen die Institutionen der OSZE effizienter und handlungsfähiger werden. Voraussetzung hierfür ist zunächst die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Präsidenschaft und des OSZE-Generalsekretärs. Die Aufgaben des Generalsekretärs sollten nicht auf den administrativen Bereich beschränkt bleiben. Vielmehr sollte er die Möglichkeit erhalten, den Ministerrat, den Hohen Rat oder den Ständigen Rat der OSZE mit Angelegenheiten zu befassen, die nach seiner Auffassung eine Gefahr für Frieden und Sicherheit im OSZE-Raum darstellen.
Darüber hinaus spricht viel dafür, in Ergänzung zu den schon bestehenden Strukturen ein kleineres Gremium zu schaffen, das vergleichbar dem Weltsicherheitsrat eine Katalysatorrolle für den Entscheidungsprozeß innerhalb der OSZE spielt. Die Einrichtung eines "Sicherheitsrates" im Rahmen der OSZE und seine konkrete Ausgestaltung sollten deshalb jetzt zum Gegenstand einer eingehenden Diskussion im Rahmen der OSZE gemacht werden. Dabei kommt der Zusammensetzung des OSZE-Sicherheitsrates und seinen Kompetenzen große Bedeutung zu. Der OSZE-Sicherheitsrat müßte einerseits von seiner Zusammensetzung her entschlossenes und rasches Handeln der OSZE ermöglichen, zugleich aber auch die Interessen der kleineren und mittleren Staaten angemessen berücksichtigen. Ziel der Schaffung eines OSZE-Sicherheitsrates wäre nicht die Bildung eines Direktoriums der "großen Mächte". Vielmehr geht es um die Stärkung der operativen Möglichkeiten der OSZE.
5. Als neues Instrument der friedlichen Streitbeilegung hat sich nunmehr auch der OSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof konstituiert. Das anlässlich des Außenministertreffens der KSZE-Staaten in Stockholm 1992 zunächst von 32, jetzt von 33 Staaten unterzeichnete Übereinkommen zur Gründung des OSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs war das Ergebnis einer deutsch-französischen Initiative und trat am 5. Dezember 1994 in Kraft. Die Aufgabe des Gerichtshofs besteht darin, durch das Mittel des Vergleichs und gegebenenfalls der Schiedsgerichtsbarkeit Streitigkeiten unter den Mitgliedstaaten der OSZE friedlich beizulegen. Die OSZE hat damit ihre Möglichkeiten friedlicher Konfliktbeilegung wesentlich erweitert. Der Gerichtshof wird jedoch nur dann seiner Aufgabe gerecht werden können, wenn möglichst alle Staaten das Übereinkommen zur Einrichtung des Gerichtshofs zeichnen und ratifizieren. Um so bedauerlicher ist es, daß erst 21 Staaten das Übereinkommen ratifiziert haben; von den ständigen

Mitgliedern des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gilt dies leider nur für Frankreich.

6. In der Vergangenheit hat die KSZE eine entscheidende Rolle bei der Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa gespielt. Dies muß auch in Zukunft so bleiben. Zwar kann die OSZE ihren Teilnehmerstaaten nicht wie ein militärisches Bündnis Sicherheitsgarantien bieten. Der Dialog über Sicherheitsfragen, über Standards für Abrüstung und Rüstungskontrolle im Rahmen der OSZE stellt jedoch einen unverzichtbaren Beitrag zur Stärkung kooperativer Sicherheitsstrukturen dar. In diesem Sinne erklärten die OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem KSZE-Gipfel von Budapest 1994 ihren Willen, eine echte Sicherheitspartnerschaft zwischen allen Teilnehmerstaaten aufzubauen, ungeachtet ihrer jeweiligen Zugehörigkeit zu anderen Sicherheitsorganisationen. Der auf dem Budapester KSZE-Gipfel beschlossene "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" stellt hierfür eine wichtige Grundlage dar, auf die jetzt aufgebaut werden muß. Entsprechend dem Auftrag des Budapester KSZE-Gipfels sollte sich die OSZE künftig auch verstärkt der Sicherheitskooperation im regionalen Rahmen zuwenden, um regionalen Gefährdungen für Stabilität entgegenzuwirken. Hierin liegt ein wichtiger Beitrag zur präventiven Diplomatie und zu mehr Stabilität im Raum von Vancouver bis Wladiwostok. Bei der regionalen Rüstungskontrolle verdienen Südosteuropa und der Ostseeraum besondere Aufmerksamkeit. Zugleich gilt es, auf der Grundlage bestehender Abkommen wie dem KSE-Vertrag und dem "Verhaltenskodex" die konventionelle Rüstungskontrolle insgesamt weiter voranzutreiben.
7. Die regionale Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE sollte nicht auf Abrüstung und Rüstungskontrolle beschränkt bleiben, sondern sich im Sinne des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE auch auf andere Bereiche wie grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Minderheitenfragen erstrecken. Anknüpfungspunkt sollte hierbei der am 20./21. März 1995 von den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten angenommene "Stabilitätspakt für Europa" sein. Der Pakt und damit auch sein Anliegen - zentrale Fragen wie die Rolle der Minderheiten oder grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Gegenstand von regionalen "runden Tischen" zu machen - sind der OSZE zur weiteren Verfolgung übergeben worden. Es sollte jetzt geprüft werden, welche regionalen runden Tische erneut einberufen werden können. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Ostseeraum (Baltikum) sowie Südosteuropa zu. Unterstützung verdient auch die französische Initiative, einen "Prozeß der Stabilität und der guten

Nachbarschaft in Südosteuropa" in Gang zu setzen, der zu gegebener Zeit die Form eines "Regionalen Tisches Balkan" annehmen könnte.

8. Der KSZE-Gipfel in Budapest faßte auf eine Initiative Rußlands hin den Beschluß, eine Diskussion über ein auf den KSZE-Prinzipien und den KSZE-Dokumenten beruhendes "Modell für gemeinsame und umfassende Sicherheit im 21. Jahrhundert" aufzunehmen. Ein solches Modell soll auf dem bevorstehenden OSZE-Gipfel in Lissabon Ende 1996 vorgelegt werden. Die Diskussion hierüber sollte entschlossen genutzt werden, um die OSZE zu stärken. Am Ende dieser Diskussion sollte ein aussagekräftiges Dokument mit hoher politischer Bindungswirkung stehen, das die Helsinki-Prinzipien bekräftigt und weiterentwickelt. Zugleich sollte das "Modell" die Grundzüge einer gesamteuropäischen Sicherheits- und Stabilitätsordnung enthalten, die auf einer wirksamen Verknüpfung der europäisch-atlantischen Strukturen, nicht aber auf einer Hierarchie zwischen ihnen - etwa im Sinne eines Vorranges der OSZE gegenüber der NATO - beruht.

Hier bleibt noch viel an konzeptioneller Arbeit zu leisten. Die bisherige Konzentration auf die sogenannte NATO-Erweiterung hat hierzu wenig beigetragen. Schon allein der Begriff "NATO-Erweiterung" führt in die Irre. In Wahrheit geht es nicht um die Erweiterung der NATO, sondern um das in den KSZE-Dokumenten verbriefte Recht eines jeden Staates, selbst über seine Zugehörigkeit zu einem Bündnis zu entscheiden. Gefordert ist deshalb ein neues Gesamtkonzept, das im Sinne eines Harmel-II-Berichts den Weg zu einer tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsordnung von Vancouver bis Wladiwostok weist. Die NATO und die Europäische Union im Rahmen ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind aufgefordert, ein solches Konzept vorzulegen. Dies müßte mit Rußland und den anderen Nachfolgestaaten eingehend diskutiert werden. Wenn es gelingt, eine Verständigung über die Grundstrukturen europäischer Sicherheit und den Platz Rußlands und der anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Europa herbeizuführen, wird auch die Frage neuer Mitgliedschaften in der Atlantischen Allianz ihren polarisierenden Charakter verlieren. Im Gegenteil: Im Rahmen einer tragfähigen Sicherheitsarchitektur wird sich das Recht eines jeden Staates, einem Bündnis beizutreten, ohne neue Verwerfungen und Gräben verwirklichen lassen.

Die OSZE bildet den geeigneten Rahmen für die jetzt geforderte Diskussion über eine dauerhafte und gerechte Friedensordnung für ganz Europa. Sie wird diese Rolle um so besser ausfüllen können, je entschiedener ihre Reform vorangetrieben wird. Hierfür ist es jetzt höchste Zeit!