

Régis de Belenet

Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen Europa

Der - seit dem Fall der Berliner Mauer - veränderte politische und strategische Kontext muß dazu führen, daß eine neue Sicherheitsordnung für Europa erarbeitet wird. Diese Ordnung läßt sich nicht einfach so errichten. Sie ist auch und vor allem eine Frage des Verhaltens. Dieser Gedanke stand auch hinter der Annahme der "Charta von Paris für ein neues Europa" im November 1990. Dieses Dokument legte den Grundstein für eine neue Ära der Demokratie, des Friedens und der Einheit. Parallel dazu empfahl es die Umwandlung der KSZE in eine Organisation, um auch hier die Neuorientierung zu untermauern, die sich aus dem veränderten Kontext ergab.

Frankreich, das den gesamteuropäischen Dialog von Anfang an vorangetrieben hatte, sah in der KSZE ein außergewöhnliches politisches Instrument zur Förderung des Dialogs zwischen den Blöcken vor 1989. Wir haben uns auch aktiv an der weiteren Entwicklung in Form der Bestimmungen der Pariser Charta sowie derjenigen des Helsinki-Dokuments von 1992 (vorwiegend zur Friedenserhaltung) und des Budapester Dokuments (1994) beteiligt, welche die Umwandlung der Konferenz in eine Organisation beschleunigt und schließlich besiegelt haben. Diese Bemühungen setzen wir auch heute fort.

Die Mobilisierung aller Fähigkeiten und Möglichkeiten der OSZE

Wir setzen uns nachdrücklich für die Förderung aller Instrumente ein, die der OSZE zur Verfügung stehen, um zur Sicherheit und Stabilität des europäischen Kontinents beizutragen: das - traditionelle - Instrument der *Abrüstung und Rüstungskontrolle*, das der *präventiven Diplomatie*, die zunehmend an Bedeutung gewinnt, und schließlich das der *Konfliktnachbearbeitung*, wie sie derzeit erstmals in Bosnien erprobt wird.

Die Verhandlungen im Bereich der *Abrüstung und Rüstungskontrolle* haben von Anfang an den Dialog in der KSZE begleitet und dessen Fortschritte ermöglicht. So konnte im Laufe der vergangenen Jahre eine Reihe von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) vereinbart werden. Die Verhandlungen führten darüber hinaus zum Abschluß des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zwischen den Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz und des Warschauer Paktes,

der im Juni 1992 in Kraft trat. Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) tritt sozusagen das Erbe der "Wiener Verhandlungen" an, im Rahmen derer diese Ergebnisse erzielt werden konnten. Jedenfalls erfordert der KSE-Vertrag, der seinerzeit noch nach der Blocklogik verhandelt worden war, bestimmte Anpassungen, um den neuen strategischen Realitäten gerecht zu werden. Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch an den notwendigen Harmonisierungsprozeß, durch den die Vertragsbestimmungen auf alle OSZE-Teilnehmerstaaten ausgedehnt werden sollen. Frankreich hat an diesen Verhandlungen aktiv teilgenommen und gehört zu denjenigen Staaten, die sich entschieden für substantielle Fortschritte in der Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation aussprechen. Darüber hinaus haben wir gemeinsam mit Deutschland den "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" auf den Weg gebracht, der 1994 vom Budapester Gipfeltreffen angenommen wurde und u.a. den Einsatz von Streitkräften in Friedenszeiten regelt.

Die Entstehung neuer Staaten in Europa und die Demokratisierung ihrer politischen Systeme sowie das Auftreten von Krisen und sogar offenen Konflikten haben eine bedeutende Weiterentwicklung der *präventiven Diplomatie* der OSZE zur Folge gehabt. Präventive Diplomatie zielt auf einen künftig permanenten politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten in Wien ab. Der Dialog wird gespeist von politischen Impulsen aus den Hauptstädten in Reaktion auf Informationen und Berichte, die vorwiegend vom Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie von den Missionen vor Ort übermittelt werden. Getragen wird der Dialog ebenfalls vom direkten oder indirekten Interesse einzelner Staaten an bestimmten Situationen oder Ereignissen.

Auch wenn dieser politische Dialog in Wien fundamentale Bedeutung hat, so erschöpft sich darin keineswegs das gesamte Tätigkeitsfeld der OSZE. Sie betätigt sich vielmehr mit Hilfe ihrer obengenannten Instrumente unmittelbar in den einzelnen Ländern: mit Empfehlungen an betroffene Regierungen durch den HKNM, mit Expertisen des BDIMR zur Abfassung von Gesetzesentwürfen und Regelungen, vor allem zur Durchführung von Wahlen, und häufig mit Guten Diensten und Vermittlung durch die Missionen vor Ort usw.

Wir betrachten die präventive Diplomatie als einen der hervorragendsten Tätigkeitsbereiche der OSZE: Ihre Struktur, ihre Funktionsweise, ihre Mittel, aber auch die bislang erzielten Ergebnisse sprechen aus unserer Sicht alle für eine Ausweitung der Kapazitäten der Organisation auf diesem Gebiet. Eine solche Ausweitung könnte zunächst über den häufigeren Rückgriff auf die Frühwarnfunktion geschehen, wie sie durch die Tätigkeit

des HKNM deutlich wird, und durch die Stärkung der Rolle des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs.

In diesem Sinne hat unser Land auch einen ersten Abkommensentwurf erarbeitet, der zur Schaffung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes innerhalb der OSZE führte. Mit Genugtuung sehen wir heute, daß diesem Abkommen jetzt 21 Staaten angehören, und fordern die übrigen Teilnehmerstaaten auf, diesem Instrument der friedlichen Streitbeilegung schnell beizutreten, dessen Bedeutung zweifellos noch zunehmen würde, wenn ihm eine größere Anzahl Mitglieder angehörte.

Mit der *Konfliktnachbearbeitung* betritt die OSZE ein Feld, das sie noch weitgehend erschließen muß. Einige betrachten die Aufgaben, die ihr im Friedensabkommen von Paris für Bosnien-Herzegowina erteilt wurden, als eine Art Nagelprobe, einen Test für ihre Glaubwürdigkeit. Wir sprechen lieber von einer Herausforderung, und zwar von einer dreifachen Herausforderung: bezüglich der Mittel, der Organisation und der Zusammenarbeit mit anderen betroffenen internationalen Organisationen oder Instanzen (mit dem Hohen Vertreter, den Vereinten Nationen, der IFOR und der NATO). Über die schwerwiegende politische Verantwortung, die der OSZE zukam - und zwar genauer gesagt dem Amtierenden Vorsitzenden -, nämlich entscheiden zu müssen, ob die sozialen Bedingungen des Landes Wahlen innerhalb der in den Friedensverträgen vorgesehenen Fristen zulassen, sowie allgemein ihren Beitrag zum Rehabilitationsprozeß hinaus stellt Bosnien-Herzegowina für die OSZE eine Bewährungsprobe unter Realbedingungen und in großem Maßstab dar. Daraus Lehren zu ziehen, wäre allerdings verfrüht. Das wird die Aufgabe des Gipfels von Lissabon sein.

Jedenfalls dürfte die OSZE nach den Wahlen in Bosnien-Herzegowina eine zentrale Rolle spielen, zum einen über ihre Mission in Sarajewo, zum anderen als Initiatorin einer konzertierten Aktion, insbesondere mit dem Europarat, im Bereich der Menschenrechte und bei der Errichtung demokratischer Institutionen.

Trotz der Aktivitäten weitgehend nicht-vermittelnden Charakters, da sie entweder zu sehr technischer Art sind - wie die Rüstungskontrolle - oder ihrem Wesen nach wenig quantifizierbar - wie die präventive Diplomatie -, tritt die OSZE als unverzichtbare Gestalterin für Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent in Erscheinung.

Für eine zentrale Rolle der OSZE unter den europäischen Sicherheitsinstitutionen

Folgende grundsätzliche Überlegung dient dem französischen Ansatz als Leitfaden: Die OSZE ist die einzige europäische Sicherheitsinstitution, in der Rußland den direkten Dialog in multilateralem Rahmen mit allen anderen europäischen Ländern, den Vereinigten Staaten und Kanada führen kann. Die OSZE spielt in der Tat eine beträchtliche Rolle bei der europäischen Integration Rußlands - ohne Vorrechte (wie das Recht zur Kontrolle über das sogenannte nahe Ausland), aber auch ohne unüberwindbare Hindernisse.

Der Platz, den die OSZE aus unserer Sicht in der europäischen Sicherheitsarchitektur einnimmt, richtet sich natürlich nicht nur nach den Überlegungen in bezug auf Rußland. Man muß vielmehr die Besonderheiten dieser Organisation insgesamt betrachten:

- Sie ist das größte gesamteuropäische und transatlantische Forum für Zusammenarbeit und Dialog über gemeinsame Sicherheitsinteressen und entspricht somit dem Globalitätskonzept.
- Sie ist eine wichtige Organisation für die Definition von Normen und Prinzipien auf dem Gebiet der Sicherheit, welche die Basis für einen kollektiven und kontinuierlichen Beitrag zur Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes bilden, was gleichzeitig dem Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit und der Idee der kooperativen Sicherheit entspricht.
- Sie hat eine flexible Abstimmungsstruktur, in der jeder auf der Basis der Gleichheit repräsentiert ist und in deren Rahmen das Konsensprinzip bei der Beschlußfassung - die Beschlüsse der OSZE sind im übrigen nicht rechtlich bindend - für die Organisation ein weitreichendes Machtmittel darstellt.

In der Debatte um die verschiedenen vorliegenden Konzeptionen europäischer Sicherheit bevorzugen wir einen Mittelweg. Weit entfernt davon, die OSZE zu marginalisieren oder ihre Rolle zu mindern, aber auch ohne so weit zu gehen, sie den anderen Sicherheitsinstitutionen in Europa überordnen zu wollen, treten wir dafür ein, die OSZE zum Sockel für die europäische Sicherheitsarchitektur zu machen.

Von dieser Warte aus betrachten wir die OSZE nicht nur als eine normative Instanz für demokratische Stabilität, für politisch-militärische vertrauensbildende Maßnahmen (FSK) und für Abrüstung, sondern auch als Instrument der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements und der Konfliktnachbearbeitung, das sich in enger Abstimmung mit den übrigen be-

troffenen multilateralen Instanzen - wie der UNO, der ECE der UNO, dem UNHCR, dem Europarat, der NATO, der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und dem NATO-Kooperationsrat (NAKR) - je nach dem, welche Institution im konkreten Fall am besten geeignet ist, darum bemüht, eine zusätzliche Leistung, einen spezifischen, wirksamen Beitrag zum gemeinsamen Handeln zu erbringen. Im einzelnen müßte das dazu führen:

- daß die menschliche Dimension der OSZE einen neuen Stellenwert erhält, indem systematischer als bisher die Expertise des Europarates und die von ihm entwickelten Programme herangezogen werden und indem dem Ständigen Rat in Wien die laufende Kontrolle über die Einhaltung der Verpflichtungen anvertraut wird;
- daß die OSZE die Bedeutung der wirtschaftliche Dimension etwas zurücknimmt und sich auf Frühwarnung und politische Impulse in Situationen, in denen eine Bedrohung für die regionale und sub-regionale Stabilität und Sicherheit auf ökonomische Ursachen zurückzuführen ist, konzentriert;
- daß die Mittel der OSZE verstärkt werden.

Eine logische Konsequenz: die Stärkung der OSZE

Die Rolle und der Platz, den wir der OSZE innerhalb der neuen Konfiguration Europas einräumen, führen selbstverständlich dazu, daß wir die Stärkung der Wiener Institution fordern. Ihre Umwandlung in eine Organisation hat kaum begonnen. Die durchzuführenden Missionen verlangen von ihr ein Höchstmaß an Wirksamkeit. Es gilt, neue Mechanismen zu erdenken, um der zu beobachtenden Entwicklung neuer Risiken und den neuen Herausforderungen an die europäische Sicherheit zu begegnen. Die eher theoretischen, sozusagen akademischen Überlegungen zu einem Modell für die neue europäische Sicherheitsarchitektur müssen von praktischen und konkreten Maßnahmen zur Stärkung der OSZE begleitet werden. Die Lehren, die aus der Mission der OSZE in Bosnien-Herzegowina gezogen werden müssen, sprechen jedoch schon jetzt für eine Stärkung der Organisation.

Die Überlegungen, die wir mit diesem Ziel begonnen haben, berücksichtigen die verschiedenen Aspekte einer solchen Stärkung: politische, rechtliche, funktionell/institutionelle und operationelle. Es wird nicht versucht, starre Schemata zu entwickeln, sondern vielmehr alternative Kombinationen und Arbeitshypothesen. Ebenso wird bei der sehr kontrovers diskutierten Frage eines rechtlich bindenden Statuts für die Organisation ver-

fahren. Unser Ansatz ist bewußt pragmatisch. Es ist nicht unbedingt erforderlich, die OSZE auf einem Grundlagentext, einer Charta, zu begründen. Ein Statut dürfte die Beschlüsse der OSZE ihrem (politischen) Wesen nach nicht weiter verändern. Es geht nicht darum, den Beschlüssen der OSZE einen rechtlich bindenden Charakter zu verleihen. Es geht darum, der Organisation eine rechtliche Grundlage zu geben, damit sie ihre Tätigkeit, vor allem ihre Missionen vor Ort, ohne rechtliche Fußfesseln durchführen kann.

Zur politischen und institutionellen Stärkung der OSZE könnten verschiedene Maßnahmen miteinander kombiniert werden:

- eine Abschwächung der Konsensregel (z.B. entsprechend dem Vorschlag von Kinkel/Kooijmans, nach dem die OSZE in einem Konfliktfall die Vereinten Nationen durch einen Konsensbeschluß ohne Zustimmung der Konfliktpartei(en) anrufen kann), was eher den Bedürfnissen einer OSZE entspräche, die als regionale Abmachung der Vereinten Nationen im Sinne des Kapitel VIII der Charta handeln würde;
- eine Form der Leitung bestimmter Aktivitäten in variabler Zusammensetzung nach dem Modell der Minsker Gruppe oder nach dem Vorbild der regionalen Tische des Stabilitätspaktes, was die Schwerfälligkeit einer Diskussion zwischen 55 Teilnehmern verhindern helfen würde und einer Staatengruppe einen breiten Handlungsspielraum bei der Problemlösung im Rahmen eines kollektiv gefaßten Beschlusses ließe;
- die Stärkung der Rolle und der Mittel des Generalsekretärs, vor allem, um die Kontinuität der begonnenen Aktionen zu gewährleisten und um den Amtierenden Vorsitzenden stärker zu unterstützen;
- eine Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE vor Ort durch ihre Missionen, vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus ihrer Operation in Bosnien-Herzegowina und der etwa zehn weiteren derzeit an verschiedenen sensiblen Orten im OSZE-Gebiet durchgeführten Missionen.

Diese Aufzählung ist zwar nicht vollständig, aber sie zeigt doch einige Richtungen auf, in die unsere Überlegungen gehen und mit denen Frankreich das Ziel verfolgt, die OSZE an ihre neuen Aufgaben im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur anzupassen.

Schlußfolgerungen

Die OSZE bleibt eine sich konstant weiterentwickelnde Institution. Die für ihr künftiges Profil zu berücksichtigenden Parameter sind vielfältig. Es ist dabei angeraten, einen flexiblen Ansatz zu wählen und das Verharren auf festgelegten Schemata zu vermeiden. Die OSZE ist selbst einer dieser Parameter der großen Gleichung, welche die Sicherheitsordnung in Europa für die kommenden Jahre definieren wird. Mit ihren Prinzipien und ihrem Engagement hat sie es ermöglicht, in Europa einen gemeinsamen Sicherheitsraum zu schaffen.