

László Kovács

Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur

Der 5. und 6. Dezember 1994 waren bedeutende Tage in der Geschichte der ungarischen Diplomatie: Als die Staats- und Regierungschefs der 52 Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bei uns zu Gast waren und Ungarn den Vorsitz der OSZE - wie die Organisation seither heißt - für ein Jahr von Italien übernahm, wurde Budapest für diese zwei Tage zur politischen Hauptstadt Europas und Nordamerikas.

Diese Aufgabe stellte die ungarische Diplomatie in einer Phase ins Scheinwerferlicht, in der auch die Organisation selbst in den Mittelpunkt des Interesses rückte.

Die KSZE, die während der ersten beinahe zwei Jahrzehnte ihres Bestehens erst zur Erodierung, dann zur Auflösung der totalitären Regime in Osteuropa wirkungsvoll beigetragen und die Demokratisierung in den betroffenen Staaten in erheblichem Maße gefördert hat, sah sich - wie auch andere internationale Organisationen - zu Beginn der neunziger Jahre einer erneuten Prüfung gegenüber. Als Ergebnis des Umbruchs hat sich das Sicherheitsprofil Europas grundsätzlich verändert: Mit dem Ende des Blockkonflikts, dem Fall der Mauer - und damit dem Ende der künstlichen Teilung - ging die Entstehung neuer, größtenteils unbekannter, bzw. das Wiederaufleben alter, jahrzehntelang verdrängter Probleme einher. Die Euphorie über den Fall der Mauer verflog schnell, und in den vergangenen Jahren sahen sich die Völker Europas zahlreichen Problemen und neuen Herausforderungen, zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte sogar einem verheerenden kriegerischen Konflikt im südslawischen Raum, gegenüber.

Dies alles bedeutete für die in der Epoche des Kalten Krieges erfolgreich funktionierende KSZE, daß sie über ihre traditionelle Rolle hinaus, nämlich die Festlegung der Grundprinzipien der europäischen Zusammenarbeit sowie die Normsetzung bezüglich der gemeinsamen europäischen Werte, im Zuge ihrer Anpassung an die geänderten Ansprüche sich wesentlich verändern und sich solche operativen Fähigkeiten zulegen mußte, die sie in die Lage versetzten, die neuen Herausforderungen bewältigen zu können.

Ich bin der Meinung, die Vergabe des Postens des Amtierenden Vorsitzenden in dieser Situation an Ungarn hat in mehrerlei Hinsicht ein Zeichen gesetzt. Sie bedeutete einerseits die Anerkennung des Prozesses, als

dessen Ergebnis Ungarn aufgrund seiner demokratischen Umwandlung und seiner verantwortlichen Außenpolitik zum vollberechtigten Mitglied des demokratischen Europa wurde. Andererseits bot diese Aufgabe uns die Gelegenheit, sowohl unseren Partnern als auch der ungarischen Öffentlichkeit eindeutig zu beweisen, daß Ungarn fähig und bereit ist, auch den höchsten Normen der euro-atlantischen Zusammenarbeit zu entsprechen und die Organisation und die gemeinsamen Werte und Interessen wirkungsvoll zu vertreten.

Die Grundprinzipien und Normen der OSZE müssen von jedem Teilnehmerstaat geachtet werden. Zu den gemeinsamen Anstrengungen, die auf die Umsetzung dieser Normen abzielen, muß jedes Land - entsprechend seiner Größe und seinen Möglichkeiten - einen Beitrag leisten. Die Institution des Amtierenden Vorsitzenden bedeutete für uns aber wesentlich mehr: Wir haben den Auftrag während der gesamten Amtszeit so aufgefaßt, daß dieses Amt eher mehr Aufgaben als mehr Rechte mit sich bringt. Der Vorsitzende muß alle Initiativen und Bestrebungen aufgreifen und unterstützen, die als Grundlage das in den Dokumenten der OSZE niedergelegte gemeinsame Wertesystem haben, und die Umsetzung dieser Werte fördern.

Unsere Lage wurde dadurch erleichtert, daß die allgemeinen Erwartungen gegenüber dem Land, das den Vorsitz innehat, sowie die Vertretung der Hauptziele der OSZE mit den außen- und sicherheitspolitischen Bestrebungen Ungarns in Einklang standen; die OSZE förderte sogar ausdrücklich die Umsetzung unserer eigenen Ziele.

Die OSZE als Sicherheitsorganisation

Eines der größten Probleme der OSZE ist es, daß sie als Sicherheitsorganisation in der Öffentlichkeit nicht bekannt genug ist und daß die politischen Entscheidungsträger bei der Vorbereitung von Entscheidungen mit ihr als Option nicht ernsthaft rechnen. Das ist größtenteils darauf zurückzuführen, daß die OSZE erst in den letzten Jahren begonnen hat, sich von einer internationalen Konferenz zu einer auch zur Durchführung von operativen Aufgaben fähigen Sicherheitsorganisation zu entwickeln. Ich halte es für ein wichtiges Ergebnis des ungarischen Vorsitzes, daß die Bekanntheit der OSZE aufgrund ihrer zahlreichen konkreten Aktionen gewachsen ist. Ein eindeutiger Ausdruck dessen ist das Abkommen von Dayton, durch das die Organisation mit wichtigen Aufgaben im Bereich von Wahlen, Menschenrechten und Rüstungskontrolle betraut wurde. Der Anstieg der Bekanntheit der OSZE im ungarischen politischen und öffentlichen Bewußtsein ermöglicht es uns, den in unserer Außenpolitik Priorität ge-

nießenden Prozeß der euro-atlantischen Integration nicht isoliert, sondern in inhaltlich und auch geographisch erweiterten Zusammenhängen und - meiner Auffassung nach - verantwortlicher denkend zu betrachten.

Eine grundsätzliche Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden ist es, fest an die OSZE zu glauben - daran zu glauben, daß die Organisation zur Stärkung der europäischen Sicherheit und Stabilität wirkungsvoll beitragen kann. Dazu muß man die Fähigkeiten und die komparativen Vorteile der Organisation kennen; mindestens genauso wichtig ist es aber, sich auch ihrer Grenzen bewußt zu sein. Damit sind sowohl die vorübergehend bestehenden Grenzen, die sich aus der Entwicklung und dem Wandel der Organisation ergeben, als auch die "dauerhaften" Grenzen gemeint, die daraus resultieren, daß die OSZE auf bestimmten Gebieten weder zur Zeit noch - mit aller Wahrscheinlichkeit - in Zukunft über angemessene Fähigkeiten verfügen wird, zum einen infolge ihrer grundlegenden, auch weiterhin zu bewahrenden Eigenschaften, zum anderen deswegen, weil andere Organisationen auf dem entsprechenden Gebiet bereits die Fähigkeiten besitzen, deren Duplizierung oder erneute "Erfindung" nicht nur sinnlos, sondern sogar kontraproduktiv wäre. Ich bin davon überzeugt, daß in dieser Hinsicht die Lösung in der Vertiefung der tatsächlichen praktischen Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen und in der Optimierung ihrer Arbeitsteilung zu suchen ist. Die lange Reihe der - durchaus lehrreichen - Fehler, die im Laufe der Versuche der internationalen Gemeinschaft, den Bosnien-Konflikt zu bewältigen, begangen wurden, zeigt, zu welchen katastrophalen Ergebnissen es führt, wenn die internationalen Akteure - Staaten und Organisationen - nicht imstande sind, Hand in Hand entschieden aufzutreten, und zugleich, was alles erreicht werden kann, wenn die notwendige Entschlossenheit und Bereitschaft zur Kooperation sichergestellt werden kann.

Es ist eine allgemeingültige Regel, daß jede Organisation nur so wirkungsvoll sein kann, wie ihre Mitgliedstaaten es zulassen. Gleich welche eindrucksvollen Instrumente und Mechanismen die Organisation erarbeitet, ist es doch offensichtlich, daß der gemeinsame politische Wille zur Tat durch nichts ersetzt werden kann.

Die speziellen Fähigkeiten der OSZE und ihre einzigartigen, sich als dauerhaft erweisenden Besonderheiten, wie z.B. ihr in zweifacher Hinsicht umfassender Charakter oder die ihren Mitgliedern gewährte souveräne Gleichheit sowie ihre relative Flexibilität und unbürokratische Struktur, sind die Kennzeichen, die die Organisation zur Bewältigung bestimmter Aufgaben außerordentlich geeignet erscheinen lassen.

Meiner Überzeugung nach - und die Erfahrungen des ungarischen Vorsitzes haben mich darin nur bestätigt - wird der OSZE in der sich formierenden europäischen Sicherheitsarchitektur eine große Aufgabe zufallen. Ich glaube daran, ungeachtet dessen, daß die internationalen Organisationen - vor allem wegen der während der Jugoslawien-Krise gezeigten Untätigkeit - in den vergangenen Jahren in ihrer allgemeinen Beurteilung und in ihrem Ansehen erheblichen Schaden genommen haben. Das Friedensabkommen von Dayton und die auf dessen Grundlage zwischen den internationalen Organisationen und den einzelnen Staaten entstehende, zur Synergie der Anstrengungen führende Zusammenarbeit bedeuten mit Sicherheit den Anfang einer neuen Epoche, was zugleich beweist, daß das Konzept der "sich gegenseitig stärkenden Institutionen" realisierbar ist.

Die vergangene Periode hat mehrfach durch schwere Tragödien bewiesen, daß der Begriff der Sicherheit unter den heutigen Umständen ausschließlich im umfassenden Sinne, nur auf alle Aspekte der Sicherheit ausgeweitet, zu interpretieren ist. Die Vergangenheit bestätigte auch die Richtigkeit der Auffassung von der Unteilbarkeit der Sicherheit: Wenn auch nicht sofort und unmittelbar, so wirkt sich doch jede Krise auch auf die Sicherheit der vom Krisenherd weiter entfernt liegenden Länder Europas aus. Es ist offensichtlich, daß die Sicherheit und die Stabilität des Kontinents weder von einer einzigen Organisation noch einem einzigen Land garantiert werden können. Eine effektive Lösung kann allein eine auf dem kooperativen Sicherheitskonzept beruhende und auf mehreren Pfeilern ruhende gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur gewährleisten. Deren Elemente können meiner Meinung nach die folgenden sein:

- Die Stabilität ausstrahlenden europäischen und transatlantischen Organisationen: die NATO, die Europäische Union, die Westeuropäische Union sowie der Europarat. Die Anpassung dieser unter Beibehaltung ihrer grundlegenden Funktionen sowie ihre Erweiterung in einer Weise, die nicht oder nur in möglichst geringem Maße das Gefühl der Ausgrenzung und dadurch das der Entfremdung bei den außerhalb Bleibenden weckt.
- Die OSZE als einzige sowohl geographisch als auch thematisch wirklich umfassende Sicherheitsstruktur, die neben ihrer unvermindert wichtigen Rolle im Bereich der Normsetzung auch über breitgefächerte Fähigkeiten der vorbeugenden Diplomatie und der Krisenbewältigung verfügt. Die OSZE ist eine der "sich gegenseitig stärkenden Institutionen"; sie kann ihre komparativen Vorteile am besten in der engen, von jedweder Hierarchie freien, auf Gleichheit beruhenden Zusammenarbeit mit den anderen Sicherheitsorganisationen zum Ausdruck bringen.

- Der sicherheitspolitische Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den europäischen bzw. transatlantischen Integrationsstrukturen und den Ländern, die auf kürzere oder längere Sicht außerhalb dieser Organisationen bleiben; das beste Beispiel für diese Zusammenarbeit ist das Programm der PFP.
- Verschiedene Formen der regionalen und subregionalen Zusammenarbeit (z.B. CEFTA, CEI), die ihre Tätigkeit im Einklang mit den gemeinsamen europäischen Normen und auf bestimmten Gebieten ausüben.
- Bi- und multilaterale Abkommen über die unterschiedlichsten Aspekte der Sicherheit, vom Abkommen über militärische Vertrauensbildung bis zu den bereits unterzeichneten bzw. erst in der Zukunft abzuschließenden Abkommen im Rahmen des Europäischen Stabilitätspaktes.
- Das System der bilateralen Beziehungen beinhaltet ein immer fester geknüpftes Netz der Zusammenarbeit, von der Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen bis zu verschiedenen Formen der Kooperation in Grenzgebieten, in allen Bereichen zwischenstaatlicher Kontakte (Wirtschaft, Kultur, Umweltschutz).
- Ein grundsätzliches Element der Sicherheitsarchitektur ist der den Werten der pluralistischen parlamentarischen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, den Menschenrechten und der freien Marktwirtschaft verpflichtete Staat. So bildet die innere Sicherheit eines Landes, obwohl sie oft nicht erwähnt oder als eine separate Frage behandelt wird, einen wichtigen Bestandteil, einen grundlegenden Baustein der Sicherheitsarchitektur.

In diesem Sicherheitssystem muß die OSZE aufgrund ihrer speziellen Fähigkeiten und komparativen Vorteile vor allem auf drei wichtigen Gebieten eine bedeutende Rolle spielen:

1. Die erste Aufgabe knüpft an ihre traditionelle Rolle auf dem Gebiet der Normsetzung an. Dies umfaßt die Erarbeitung von auf dem gemeinsamen demokratischen Wertesystem beruhenden Normen, die die zwischenstaatlichen bzw. innerstaatlichen Verhaltensregeln festlegen, sowie insbesondere die erhebliche Stärkung und Modifizierung der Mechanismen, die die wirksame Kontrolle der Einhaltung und Umsetzung dieser Normen ermöglichen. Auf diesem Gebiet kann eine Akzentverschiebung festgestellt werden, die in Richtung auf Bemühungen zur Umsetzung der zahlreichen gemeinsam angenommenen Verpflichtungen, der Unterstützung und - sofern notwendig - ihrer Erzwingung geht. Ein spezifischer Bereich des Tätigkeitsfeldes der OSZE, der zu-

gleich einen unerläßlichen, integrativen Teil der Fähigkeiten zur Konfliktverhütung und -bewältigung bildet, ist die Fortsetzung des Prozesses der Rüstungskontrolle der konventionellen Streitkräfte in Europa; ein Gebiet, auf dem die OSZE außergewöhnliche Erfahrungen und Fachwissen angehäuft hat.

2. Die zweite Aufgabe ist die Frühwarnung, Verhütung, Bewältigung und Beseitigung der Folgen der in der OSZE-Region entstehenden Krisen im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Konfliktverhütung und -bewältigung, wobei die Möglichkeiten und Grenzen der OSZE realistisch eingeschätzt werden müssen. Diese Funktionen der Organisation stehen heutzutage ohne Zweifel im Vordergrund. Erfolge und Mißerfolge dieser Tätigkeit beeinflussen wesentlich die Meinung der Öffentlichkeit und der Politik über die OSZE. Trotz des Wissens um die Berechtigung dieser Tatsache müssen wir aber auch betonen, daß die OSZE auf diesen Gebieten nur ihre Mithilfe anbieten kann, sie ist jedoch nicht imstande, die Probleme an Stelle der unmittelbar betroffenen Parteien zu lösen. Neben der Bereitschaft der Konfliktparteien zur Zusammenarbeit ist es natürlich auch von grundsätzlicher Wichtigkeit, daß die Regierungen der Staaten, die auf die jeweilige Krisenregion direkten oder indirekten Einfluß haben, bereit sind, im Interesse der Konfliktverhütung und der wirksamen Handhabung des Konflikts genügend politisches und wirtschaftliches Kapital einzusetzen - und wenn notwendig, sogar auch mit militärischen Mitteln einzugreifen.
3. Dritte Aufgabe der OSZE ist, zusammen mit anderen Kooperationsformen und -strukturen (z.B. PfP) als Organisationsrahmen für diejenigen europäischen Staaten zu fungieren, die in absehbarer Zeit oder ihrer Absicht entsprechend auch in der ferneren Zukunft keiner der euro-atlantischen Integrationsorganisationen wie der NATO, der EU oder der WEU angehören werden. Das gemeinsam zu erreichende Ziel ist es, für die sich stetig entwickelnde europäische Sicherheitsarchitektur eine gemeinsame Sicherheitsregion zu schaffen, die allen Teilnehmerstaaten im Endeffekt größere Sicherheit und eine stabilere und berechenbare Umgebung gewährleistet. Dieser Prozeß kommt aufgrund der die gemeinsamen Interessen unterstützenden Anpassung der euro-atlantischen Organisationen, die bereits bedeutende Ergebnisse aufweisen kann (z.B. die von der NATO geleitete IFOR-Mission in Bosnien), und aufgrund des als Teil dieser Anpassung begonnenen Erweiterungsprozesses sowie der Entwicklung der verschiedenen Ebenen der engen Zusammenarbeit als Ergebnis der fortwährenden Ausstrahlung von Stabilität nach Osten meiner Meinung nach auf einem guten Weg voran.

Die Erfahrungen, die wir auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen den euro-atlantischen Organisationen und den einzelnen Staaten in Bosnien gemacht haben, eröffnen eine neue Phase im Prozeß der Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur und des gemeinsamen Sicherheitsraumes und unterstützen vermutlich wirkungsvoller als alle bisherigen vertrauensbildenden Maßnahmen den Abbau der statischen Betrachtungsweise und der auf den früheren Begriffen und Perzeptionen beruhenden falschen Herangehensweisen. Als Ergebnis dieser positiven Erfahrungen können wir das Verschwinden der Trennlinien und die Herausbildung der die Länder miteinander verknüpfenden Kooperationsformen feststellen. In den weiteren Ende 1994 auf dem Gipfeltreffen in Budapest eingeleiteten Diskussionen über das Sicherheitsmodell des nächsten Jahrhunderts werden diese Erfahrungen mit Sicherheit ernsthaft ins Gewicht fallen.

Der ungarische Vorsitz und die Reformen der OSZE

Die institutionellen Strukturen der heutigen OSZE sowie ihre Instrumente und Mechanismen schauen erst auf eine außerordentlich kurze Vergangenheit zurück, und ihr Mandat wurde nur allgemein bestimmt, als sie aus der Taufe gehoben wurden. Ihre Funktion, ihr Wirkungsbereich, entwickelt sich dementsprechend "unterwegs", im alltäglichen Betrieb, entsprechend den Anforderungen der Praxis. Im Jahr des ungarischen Vorsitzes haben wir die Stärkung der operativen Tätigkeit und die Erhöhung der Wirksamkeit sowie auch der Relevanz der OSZE im allgemeinen als eine besonders wichtige Aufgabe angesehen. Unter unserem Vorsitz hat sich die Organisation tatsächlich stark verändert. Folgende Aspekte möchte ich hervorheben:

- Im Laufe des Jahres 1995 richtete die OSZE in zahlreichen Krisengebieten dauerhafte Vertretungen ein und trug auch unmittelbar zur Bewältigung der Probleme bei. Die neuen Missionen und andere Formen der Mitwirkung bedeuten nicht nur die zahlenmäßige Zunahme derartiger Tätigkeiten der Organisation, sondern auch qualitativ neue Möglichkeiten für die OSZE. Hervorzuheben sind folgende:

Mit der Aufstellung der Unterstützungsgruppe der OSZE in Tschechien konnte erstmals eine große internationale Organisation eine dauerhafte Anwesenheit in Rußland einrichten und dort in einer Frage beraten und vermitteln, die nicht nur von Moskau, sondern auch von zahlreichen anderen OSZE-Ländern jahrzehntelang als ausschließlich

innere Angelegenheit angesehen wurde; von einigen wird sie auch heute noch so betrachtet. Bereits beim Ausbruch des Konflikts war es offensichtlich, daß es nicht zum Ziel führen würde, Rußland auf die Anklagebank zu setzen und die massenhaften Menschenrechtsverletzungen einfach zu verurteilen, da diese Lösung die Konfliktparteien kaum an den Verhandlungstisch bringen, aber die Möglichkeit der internationalen Beteiligung an der Lösung des Konflikts sicherlich ausschließen würde. Dadurch trüge die OSZE auf indirekte Weise dazu bei, den Konflikt - und damit auch die Verletzung der Menschenrechte - in die Länge zu ziehen; darüber hinaus bestand die Gefahr, daß eine große internationale Krise entstünde, die auf längere Sicht die Sicherheit Europas untergraben und Rußland vom Weg der Demokratisierung und der Integration in die europäischen Sicherheitssysteme abbringen würde. Aufgrund dieser Überlegungen waren wir bestrebt, eine andere Lösung zu finden, die einerseits die Einbeziehung der OSZE und dadurch die der internationalen Gemeinschaft in die Krisenbewältigung schrittweise ermöglichte, andererseits Rußland bestätigte, daß die Duldung der Anwesenheit und Vermittlungstätigkeit der OSZE auch für Rußland selbst vorteilhafter sei als Isolierung und Konfrontation. Dadurch, daß die russische politische Führung dieses Konzept akzeptierte, konnte die OSZE zuerst im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und der humanitären Hilfeleistung aktiv werden, später dann auch an der Organisation und Durchführung der Verhandlungen über einen Waffenstillstand und eine politische Lösung des Konfliktes mitwirken. Deren Bedeutung ist besonders groß, auch wenn die Verhandlungen letzten Herbst abgebrochen wurden und die Durchführung des militärischen Abkommens zur gleichen Zeit ins Stocken geriet.

Die andere Neuheit von grundlegender Bedeutung in der Tätigkeit der OSZE ist unumstritten jener Aufgabenkreis, den das Abkommen von Dayton, das dem Krieg in Bosnien ein Ende gesetzt hat, der OSZE zugewiesen hat. Die Organisation wurde mit Aufgaben von zentraler Bedeutung auf dem Gebiet der Vorbereitung und Abwicklung der Wahlen, der Förderung und Kontrolle der Achtung der Menschenrechte sowie der militärischen Stabilisierung der Region beauftragt. Diese Aufgaben stellen in der Geschichte der OSZE bisher die größte Herausforderung dar. Obwohl wir bei der Umsetzung des Abkommens von Dayton vielen Problemen gegenüberstehen und die Region vermutlich für eine längere Periode instabil und unsicher bleibt, kann schon jetzt festgestellt werden, daß die OSZE die ihr zugeteilten Aufgaben im Rahmen ihrer Fähigkeiten bestmöglich erfüllt hat. Der nächste bedeutende Prüfstein sowohl für die OSZE insgesamt als auch für

die weitere Umsetzung des Abkommens von Dayton wird zweifellos die Durchführung der Wahlen am 14. September sein. Noch lange vor der Unterzeichnung des Abkommens von Dayton, Anfang des vorigen Jahres, hatte ich die Möglichkeit, als ersten meiner Amtsakte die Ombudsleute der Föderation in Sarajewo zu ernennen. Diese in Bosnien auch seither sehr wirksam funktionierende Institution zum Schutz der Menschenrechte ist zu einem Modell geworden, das die OSZE und die Teilnehmerstaaten auch an zahlreichen anderen Orten anzuwenden versuchen.

- Die OSZE wird traditionell wegen ihres oft langsamen und mühsamen, auf dem Konsensprinzip beruhenden Entscheidungssystems ernsthaft kritisiert. Diese Kritik ist zum Teil berechtigt, zum Teil aber auch nicht. Ich bin der Überzeugung, daß die konsensuale Entscheidungsfindung auf mehreren Gebieten, so z.B. vor allem im Bereich der Erarbeitung gemeinsamer Normen und Verpflichtungen, auch weiterhin beibehalten werden sollte. In diesen Fragen ist das Konsensverfahren eher eine Stärke als eine Schwäche der OSZE, das die Chancen der Umsetzung der gemeinsam gefällten Entscheidungen oder der übernommenen Verpflichtungen wesentlich erhöhen kann. Ich halte es jedoch auch für richtig, daß der Wirkungsbereich der Entscheidungsfindungsregel "Konsens minus eins" (bzw. "Konsens minus betroffene Parteien") im Falle grober Verletzungen der von allen Teilnehmerstaaten gemeinsam angenommenen Prinzipien und Verpflichtungen erweitert wird, gerade auch im Interesse des Schutzes der gemeinsamen europäischen Werte und der Effektivität der Organisation. Diese Regel existiert aufgrund der Initiative von Bundesaußenminister a.D. Hans-Dietrich Genscher bereits seit Jahren und wird von Ungarn seit langem unterstützt.

Im Interesse der schnellen Handlungsfähigkeit der OSZE wurde die Frage der Erweiterung der exekutiven Kompetenzen des Amtierenden Vorsitzenden ins Gespräch gebracht. Dieses in der Geschichte der OSZE im Grunde genommen völlig neue Instrument haben wir während der Zeit des ungarischen Vorsitizes in bedeutendem Maße weiterentwickelt und von dessen Möglichkeiten auch mehrmals Gebrauch gemacht.

- Im Jahr des ungarischen Vorsitizes haben wir uns in gesteigertem Maße der exekutiven Befugnisse des Vorsitzenden bedient und die Institution der Troika gestärkt bzw. ihr Tätigkeitsfeld erweitert. In der OSZE verfügen außer den politischen Gremien der Organisation allein der Amtierende Vorsitzende und die Troika über politisches Gewicht und Ansehen. Die Erarbeitung ihres Kompetenzbereiches ist aber ausgeblieben, so daß die tatsächlichen Befugnisse dieser Institutionen sich im Prozeß des Zusammenwirkens mit den Teilnehmerstaaten aufgrund einer Art "Präze-

denz-Recht" entwickeln. Das heißt zugleich, daß es in großem Maße von der Initiativbereitschaft des Vorsitzenden abhängt, in welche Richtung und in welchem Tempo sich seine Kompetenzen bzw. die der Troika entwickeln.

Wie meine Erfahrungen zeigen, bedeutet also die exekutive Kompetenz des Amtierenden Vorsitzenden einerseits eine große Hilfe, da dadurch die oft langwierige, manchmal sogar unmögliche konsensuale Entscheidungsfindung umgangen werden kann, andererseits steckt darin ein großes Risiko, und es ist nur im Falle des Vorhandenseins der entsprechenden Voraussetzungen zweckmäßig, von diesen Befugnissen Gebrauch zu machen. Das Land, welches das Amt des Vorsitzenden bekleidet, muß bereit sein, eine führende und koordinierende Rolle zu spielen, es muß die damit einhergehende Verantwortung übernehmen und die Risiken tragen, sich sogar - wenn notwendig - auch auf eine Konfrontation einlassen, selbst dann, wenn seine nationalen Interessen dies nicht direkt erfordern (oder vorübergehend sogar gerade dagegen sprechen). Es ist grundsätzlich der Einschätzung des Vorsitzenden und seiner Mitarbeiter überlassen, möglichst schnell zu beurteilen, ob ein vom Vorsitzenden im Namen der OSZE-Gemeinschaft geplanter Schritt von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten unterstützt wird oder ob er Interessen ernstlich verletzen würde. Daneben ist es auch notwendig, daß die Teilnehmerstaaten ihren politischen Willen zur Unterstützung nach der Ausführung der gegebenen Maßnahme in irgendeiner Form zum Ausdruck bringen, um offenzulegen, daß die von dem Vorsitzenden ergriffene Maßnahme das Einverständnis der Mehrheit tatsächlich genießt. Es ist zweckmäßig, daß die Staaten, die in der betroffenen Region größeren Einfluß genießen, bereit sind, ihr Ansehen und ihren Einfluß - als Ausdruck ihrer Zustimmung - auch auf bilateraler Basis einzusetzen. Die Ereignisse des vergangenen Jahres haben gezeigt, daß auf dem Gebiet der Krisenverhütung ein hohes Maß an Operationalität und Flexibilität vonnöten ist und daß die schnelle Intervention des Vorsitzenden von entscheidender Bedeutung sein kann.

Gerade deswegen ist es wichtig, daß der Amtierende Vorsitzende die richtigen Instrumente wählt und sie zur richtigen Zeit anwendet: So kann z.B. im Falle von dringenden und unberechenbaren Situationen die Entsendung eines mit relativ umfassendem Mandat ausgestatteten Persönlichen Vertreters die zweckdienlichste Maßnahme sein, später kann dann - aufgrund von dessen Erfahrungen und nach der Herstellung des Konsenses der Teilnehmerstaaten - eine Mission mit deutlich konkreteren Kompetenzen eingesetzt werden, um die Aufklärung der Sachverhalte fortzusetzen und die Verhandlungen weiterzuführen.

Eine wichtige Besonderheit des Amtes des Vorsitzenden ist, daß es nicht ausschließlich den Außenminister eines Landes und auch nicht nur einen engeren Kreis von Diplomaten betrifft, sondern im wesentlichen - indirekt - auch ein ganzes Land. Der Amtierende Vorsitzende kann die in ihn gesetzten Erwartungen nur dann in vollem Maße erfüllen, wenn der ganze Auswärtige Dienst des entsprechenden Landes bereit und in der Lage ist, ein Jahr lang eigentlich alle Fragen auch durch die "Brille" der OSZE zu sehen, und wenn seine diplomatischen Vertretungen im Jahr des Vorsitizes nicht nur die eigenen nationalen Interessen, sondern auch die der OSZE wahrnehmen. Die Amtsführung des Vorsitzenden geht sogar noch über den Apparat des Außenministeriums im weiteren Sinne hinaus: Unabhängig von den guten Leistungen der Diplomatie des entsprechenden Landes müssen auch die innerhalb des Landes ablaufenden Prozesse ihrer Tätigkeit eine Basis und Glaubwürdigkeit verleihen.

- Im Falle von Entwicklungen, die Anlaß zu besonderen Besorgnissen geben, bzw. unmittelbar vor Ereignissen oder Verhandlungen, die unseren Erwartungen nach einen positiven Beitrag zur Lösung eines Problems leisten konnten, haben wir unter unserem Vorsitz zahlreiche Erklärungen abgegeben (über die Verhaftungen im Kosovo, die Konzeptionsprozesse im Sandschak, die illegalen Wahlen in Transnistrien, den Abzug der 14. Russischen Armee aus Moldau, die militärische Aktion in West-Slawonien, die Terroraktionen in Tschetschenien sowie zur Konfliktbewältigung in Berg-Karabach). Sie sollten den Bedenken sowie der Aufmerksamkeit, welche die OSZE diesen Entwicklungen widmet, schnell Ausdruck geben. Obwohl man ihr politisches Gewicht nicht überbewerten sollte, ermöglichten diese Erklärungen, daß die OSZE auf bestimmte Ereignisse schnell und als einer der ersten reagieren konnte.

- Während der Zeit des ungarischen Vorsitizes haben wir von der Möglichkeit der Entsendung von Persönlichen Vertretern mehrmals Gebrauch gemacht (nach Tschetschenien, Kroatien, Berg-Karabach etc.). Die Anwendung dieses Instrumentes ermöglichte es uns, die OSZE-Gemeinschaft über die Geschehnisse aufgrund der schnellen und unmittelbar mit den Parteien geführten Verhandlungen zu informieren sowie Empfehlungen und Vorschläge zur Lösung des jeweiligen Problems in möglichst frühen Phasen zu erarbeiten.

- Wir waren bemüht, die in den politischen Dokumenten der OSZE seit Jahren immer wieder zum Ausdruck gebrachte Absicht, mit den anderen europäischen und transatlantischen Organisationen engere Kontakte zu knüpfen, umzusetzen. In diesem Sinne haben wir versucht, mit den internationalen Organisationen, die bei der Gestaltung der europäischen Sicherheit eine bestimmende Rolle spielen, einen möglichst regelmäßigen Dialog zu führen. So haben wir z.B. die Vertreter dieser Organisationen

zu mehreren Arbeitsgesprächen der OSZE eingeladen. Neben der während der Periode des ungarischen Vorsitzes auf den Weg gebrachten OSZE-Mission in Bosnien, die tatsächlich eine erweiterte und engere Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen ermöglicht hat als bisher, haben wir uns bemüht, auch die Fäden der praktischen Kooperation mit der UNO, dem Europarat, der NATO und der WEU auf anderen Gebieten enger zu knüpfen.

- Die OSZE ist seit ihrer "Geburt" als eine gegenüber der Öffentlichkeit und den nichtstaatlichen Organisationen offene Institution bekannt. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Anstrengungen unternommen, die NGOs auch auf direktere Weise in die Arbeit der OSZE einzubeziehen, konkrete Formen der Beteiligung haben sich jedoch noch nicht herausgebildet. Deshalb galt es als eine Neuheit, daß wir bekannte internationale (Human Rights Watch, International Helsinki Federation) bzw. nationale NGOs (SDA aus dem Sandschak) mehrmals zu den informellen Diskussionen der politischen Gremien der OSZE eingeladen haben.

Schlußfolgerungen

Während der vergangenen Jahren hat die OSZE eine große Veränderung erlebt: Sie wurde von einer "reisenden Konferenz" zu einer auch operative Aufgaben ausführenden Sicherheitsorganisation, die durch die Förderung der Achtung der gemeinsamen Werte zur demokratischen Entwicklung der Teilnehmerstaaten und zum Ausbau ihrer Zusammenarbeit in allen Aspekten der Sicherheit wirkungsvoll beitragen kann. Aufgrund ihres umfassenden, integrativen Charakters ist sie geeignet, als Basis für die Schaffung eines Sicherheitsraumes zu dienen, der für alle Teilnehmerstaaten größere Sicherheit und Stabilität gewährleistet. Die OSZE hat in der Vergangenheit unter Beweis gestellt, daß sie nicht nur während der Jahre des Kalten Krieges, sondern auch unter den seither grundsätzlich veränderten Umständen einen nützlichen Beitrag zur Sicherheit des Kontinents leisten kann. Ihre genaue Position und Rolle in der sich langsam herausbildenden europäischen Sicherheitsarchitektur hängt natürlich nicht nur von ihrer weiteren inneren Entwicklung ab, sondern auch von der anderer Faktoren; so wird ihre Stellung sicherlich von der Entwicklung anderer Bestandteile der Sicherheitsarchitektur und von der Entwicklung ihres Verhältnisses zueinander beeinflußt.

So viel ist heute schon gewiß: Die OSZE, die ihre komparativen Vorteile und spezifischen Fähigkeiten bewahren und sich ihnen entsprechend entwickeln muß, wird ein nützlicher Bestandteil auch der Sicherheitsarchitektur der Zukunft sein. Mit Blick auf die Zukunft werden der Erfolg der

OSZE-Mission in Bosnien sowie die entsprechende Nutzung der dort gesammelten Erfahrungen für die Bestimmung der Position der Organisation sicherlich von entscheidender Bedeutung sein. Bei der Handhabung der ersten Herausforderungen, vor denen die OSZE steht, wächst auch die Verantwortung des jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden der Organisation. Über 1996 und die erste Hälfte des Schweizer Vorsitzes hinaus können wir unseren Schweizer Freunden zu den bisherigen Ergebnissen nur gratulieren. Ich wünsche ihnen, daß sie auch die noch anstehenden Aufgaben des zweiten Halbjahres mit ähnlichem Erfolg bewältigen.