

2.1. "Möglichkeiten und Grenzen der KSZE"

Vortrag vor dem Aktuellen Forum für Chefredakteure
und Leiter Aussenpolitischer Ressorts der
Bundesakademie für Sicherheitspolitik

Bad Honeff, 14 January 1994

I.

Mein Hauptthema ist nicht die KSZE. Die strategische Frage, zu deren Beantwortung ich beitragen möchte, lautet: Wie kann neue Stabilität in Mittel- und Osteuropa entwickelt werden? Daraus folgt dann bezogen auf die KSZE die Frage, welchen Beitrag zu neuer Stabilität kann die KSZE leisten.

Eine ähnliche Fragestellung, bezogen auf NATO und Nordatlantischen Kooperationsrat, war das zentrale Thema des NATO - Gipfeltreffens. Nicht, daß der NATO-Gipfel eine Entwicklung abgeschlossen hätte. Er hat eine neue Phase eingeleitet. Ich hoffe, daß diese Phase weiteren Schub in die richtige Richtung erhält, wenn am 7. und 8. Dezember 1994 ein KSZE-Gipfel in Budapest stattfindet.

Allen Beteiligten ist klar, daß die neuen Herausforderungen sehr viel komplexer sind als die Herausforderungen der Vergangenheit. Keine Organisation, keine Institution kann im Alleingang die neuen Sicherheitsprobleme lösen. Dies ist auch eines der Ergebnisse des NATO-Gipfels, der nachdrücklich die Aktivitäten der KSZE unterstützt hat. Was wir entwickeln müssen, ist eine "pluralistische" Struktur von Institutionen und Abmachungen, zu denen sowohl die NATO, wie der Nordatlantische Kooperationsrat, die KSZE und die Europäische Union, der Europarat und die Vereinten Nationen und andere gehören. Die Vielzahl der Organisationen ist aus meiner Sicht eher ein Vor- als ein Nachteil. Eine Verteilung der Aufgaben auf eine Reihe von Organisationen verhindert die Entwicklung hegemonialer Strukturen. Aber was wir dringend brauchen, ist eine vernünftige Teilung der Verantwortlichkeiten und eine sinnvolle Arbeitsteilung.

Alle Organisationen und Institutionen müssen sich in einem Prozeß, der komplizierter und langwieriger ist als vorausgesehen, an die neue Lage in Europa anpassen. Die Chance, dieses kriegerische und mörderische Jahrhundert mit der Entwicklung einer dauerhaften Friedensordnung abzuschließen, ist noch nicht vertan. Aber falls die multilateralen Organisationen sich der dringendsten Fragen nicht wirkungsvoll annehmen, entsteht ein Vakuum, das die Staaten zu einseitigem Handeln verführen wird. Die Renationalisierung der Sicherheitspolitiken und ein neuer "Alptraum der Koalitionen" wären die klar vorhersehbaren Folgen.

Wir sollten offen eingestehen, daß heute niemand voraussehen kann, welche spezifischen Rollen die verschiedenen Organisationen und Institutionen im Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok sagen wir in vier bis fünf Jahren spielen werden. Insoweit können, ja müssen wir uns offene Entwicklungen leisten. Aber wir brauchen ein Bild zukünftiger Sicherheitsbeziehungen in Europa.

Wenn wir uns über die Richtung einig sind, die auf dem Weg zur Lösung dieser Fragen eingeschlagen werden muß, lassen sich die strukturellen Fragen ohne große Schwierigkeiten lösen.

Strategische Überlegungen, die Vorrang haben sollten, werden verdrängt von aktuellen Herausforderungen, die nach schnellen Antworten verlangen. Diese Liste ist lang: Örtliche Anwendung von militärischer Gewalt; schwere Verletzungen des gemeinsamen Wertekodex; Flüchtlingsbewegungen und Massenwanderungen; innere Instabilitäten, einschließlich sprunghaft wachsender rassistischer, totalitärer und nationalistischer Bewegungen. Diese Fragen beherrschen die Tagesordnungen fast aller Organisationen. Dies verlangt nach integrativen aber gleichzeitig auch arbeitsteiligen Ansätzen.

Die internationalen Organisationen und Institutionen selbst können die Verbindungen dieser Teilansätze zu einem Gesamtkonzept kaum leisten. Hierzu bedarf es direkter Aktionen der Staaten als Handelnde in den inter-nationalen Organisationen, die den einzelnen Organisationen die Ziele und ihren Platz in dem Gemeinschaftswerk anweisen.

II.

Die KSZE ist seit ihrem Beginn in den späten 60-er Jahren einen weiten Weg gegangen. Konzipiert als Festschreibung des status quo, wurde die KSZE aktiviert als ein Instrument friedlichen Wandels. Nach der Schlußakte von Helsinki wurde die KSZE zu einem Zeichen und einer Quelle der Hoffnung unterdrückter Völker und Staaten. Im November 1990 markierte die Charta von Paris das Ende der Ost-West Konfrontation. Das revolutionäre Ausmaß des Wandels war damals nicht absehbar. Da diese dramatischen Veränderungen nach direkter Steuerung und Gestaltung verlangten, gab die KSZE immer stärker ihre Funktion als Konferenz auf und wurde über mehrere Stufen zu einer operativen internationalen Institution. Die Realitäten der neuerlich aufbrechenden Konflikte und Krisen drängten die KSZE in die Rolle einer Feuerwehr, ohne daß sie über die zum Löschen erforderliche Erfahrung und das notwendige Gerät verfügte.

Erfolge in der Vergangenheit sind keine Garantie für das Überleben in der Zukunft. Die neue KSZE muß beweisen, daß sie beitragen kann zur Lösung der neuen Probleme. Welche "komparativen Vorteile" hat die neue KSZE im Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen?

Die KSZE kann internationale Maßnahmen, internationale Aktionen politisch legitimieren. Dies ist eine Folge ihrer umfassenden Mitgliedschaft, denn nach wie vor ist die KSZE zwischen Vancouver und Wladiwostok die einzige internationale Institution, in der alle Staaten vertreten sind. Die Teilnahme an den Entscheidungen und Aktionen der KSZE erfolgt auf der Basis völliger Gleichberechtigung, die insbesondere durch das Konsensprinzip gewährleistet wird. Wie der amtierende KSZE Vorsitzende, der italienische Außenminister Andreatta gesagt hat, ist die Konsensregel "ein wertvolles Werkzeug, das jeden Verdacht einer unzulässigen Einwirkung auf andere Staaten zerstreut, das Regierungen und Völker in den Entscheidungsprozeß

einbezieht statt sie auszugrenzen und das die Möglichkeit, politisch zu überzeugen stärker entwickelt als die Waffen des Ausschlusses und der Konfrontation.“

In Verbindung mit den hohen Standards der KSZE verleiht das Konsensprinzip den KSZE Entscheidungen ein hohes Maß politischer Glaubwürdigkeit. Jede Aktion, die von der KSZE legitimiert wird, erhält das Gütesiegel der Konformität mit den KSZE Prinzipien wie sie insbesondere in der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris niedergelegt sind.

Dies sind keine theoretischen Überlegungen sondern Möglichkeiten, die in der Praxis erprobt sind. Ich erwähne zwei Beispiele. In einem frühen Stadium der Jugoslawien-Krise und bevor die Vereinten Nationen sich an das Thema Jugoslawien heranwagten, entschloß sich die Europäische Gemeinschaft, eine umfangreiche Monitormission in das frühere Jugoslawien zu entsenden mit dem Ziel, getroffene Vereinbarungen zu überwachen.

Angesichts der historischen Bindungen Jugoslawiens mit Mittel- und Osteuropa, insbesondere mit Rußland, war es keineswegs selbstverständlich, daß eine Aktion der zwölf EG-Staaten von allen anderen interessierten europäischen Mächten akzeptiert würde. Die "Legitimierung" der EG-Monitoren durch ein KSZE Mandat involvierte die Sowjetunion in einer für alle Beteiligten akzeptablen Weise. Gleichzeitig ermöglichte das KSZE-Mandat, daß sich auch nicht EG-Mitgliedstaaten, nämlich Kanada, Schweden, Polen und die Tschechische Republik an der EG-Monitormission beteiligen konnten. Das zweite Beispiel betrifft ebenfalls das frühere Jugoslawien: In einem fortgeschritteneren Stadium der Jugoslawienkrise ermöglichte eine KSZE Mandatierung der WEU, ihre Patrouillen auf der Donau zur Durchsetzung des Embargos gegen die Bundesrepublik Jugoslawien durchzuführen. Die Anlieger an der unteren Donau waren sich in der Meinung einig, daß sie eine WEU Aktion auf der Donau politisch nur akzeptieren konnten, wenn diese im Rahmen eines KSZE Mandats die Zustimmung aller KSZE Teilnehmerstaaten erhalten hatte.

Es liegt auf der Hand, daß in dieser legitimierenden Funktion die KSZE weder durch die NATO noch durch den Nordatlantischen Kooperationsrat in seiner aktuellen Ausgestaltung noch durch die Europäische Gemeinschaft oder, aus anderen Gründen, durch die Vereinten Nationen ersetzt werden kann.

Die politische Legitimationsfunktion der KSZE ist auch der Ausgangspunkt der zur Zeit in der KSZE intensiv geführten Diskussion über das nicht ganz zutreffend als "Russian peacekeeping" bezeichnete neue militärische Engagement Rußlands außerhalb der eigenen Grenzen. Es geht um den Einsatz russischen Militärs allein oder zusammen mit Militär anderer GUS-Staaten auf Bitte von Dritt-Staaten, z.B. in Georgien und Tadschikistan. Der Sachverhalt ist komplex und heikel; aber eine Regelung im Rahmen der KSZE wäre für alle Beteiligten besser als ausschließlich bi- oder trilaterale ad hoc Absprachen. Soweit ich sehe, wird über dieses wichtige Thema weder in den VN noch im NAKR offen gesprochen.

Auch in der KSZE gab es zunächst vor allem negative Reaktionen unter dem Stichwort – "russischer Neo-Imperialismus". Die Lageentwicklungen in Tadschikistan und

Georgien, wo offenbar nur die Russen willens und in der Lage waren, für ein Mindestmaß von Stabilität zu sorgen, führten jedoch zu einem Stimmungsumschwung.

Natürlich gibt es unverändert, und nach den Wahlen in Rußland eher verstärkt, bei einzelnen KSZE-Teilnehmerstaaten die Sorge, Rußland könne die KSZE zur Wiederherstellung eines verlorenen Imperiums mißbrauchen. Der Konsens tendiert jedoch dahin, Präsident Jelzin und AM Kosyrew mit ihrer Befürwortung einer internationalen Einbindung solcher Aktivitäten beim Wort zu nehmen; denn die Bereitschaft, in einem KSZE-Rahmen zu handeln, beugt der Errichtung einer russischen "chasse gardée" in der früheren Sowjetunion vor. Der KSZE-Rat hat deshalb in Rom beschlossen, "daß die KSZE von Fall zu Fall und unter bestimmten Bedingungen die Schaffung von kooperativen KSZE-Vorkehrungen erwägen könnte, um unter anderem zu gewährleisten, daß Rolle und Aufgaben von Dritstreitkräften in einem Konfliktgebiet mit KSZE-Prinzipien und – Zielen in Einklang stehen."

Die Minister haben den ständigen Ausschuß der KSZE angewiesen, Voraussetzungen und notwendige Maßnahmen eines KSZE-Rahmens für solche Aktionen im einzelnen auszuarbeiten. Dabei bestand in Rom bereits Einigkeit über die Notwendigkeit der Beachtung folgender Prinzipien: Achtung der Souveränität und territorialen Integrität; Zustimmung der Parteien; Unparteilichkeit; multinationaler Charakter; klares Mandat; Transparenz; feste Bindung an einen politischen Prozeß der Konfliktlösung; Plan für geordneten Rückzug.

Das Ziel ist, bis Anfang März in dieser schwierigen Frage einen Konsens zu erreichen.

Im Hinblick auf die neuen Gefährdungen europäischer Stabilität ist die KSZE bemüht, frühzeitig die Ursachen neuer Spannungen anzusprechen und rechtzeitig Frühwarnungs- und Konfliktverhütungsmaßnahmen einzuleiten. Ausgangspunkt ist ein umfassendes Sicherheitskonzept. Es verbindet die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität mit der Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, es betont den Zusammenhang von Solidarität und Zusammenarbeit in den Bereichen von Wirtschaft und Umwelt mit friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen.

Gerade die neuen Spannungen erweisen, daß ein solches umfassendes Sicherheitskonzept, den richtigen Weg weist, um die komplexen Ursachen potentieller Konflikte zu beseitigen. Darum geht es z.B. bei den ebenso wichtigen, wie schwierigen KSZE-Missionen in Estland und Lettland. Die Mission in Estland, die seit Februar 1993 in Tallinn und zwei weiteren estnischen Städten tätig ist, hat in engem Zusammenwirken mit dem KSZE Hochkommissar für nationale Minderheiten wesentlich zum Abbau der Spannungen zwischen estnischer und russischsprachiger Bevölkerung beigetragen.

Die KSZE kann sich frühzeitig mit neuen Konflikte befassen, weil sie die Möglichkeit hat, bei Gefährdungen der menschlichen Dimension die Schwelle nationaler Souveränität zu überspringen. Sie kann sich mit friedlichen Mitteln in die internen Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten einmischen. Die KSZE hat seit 1991 mehrfach und ausdrücklich anerkannt, daß die Frage der Menschenrechte und Grundfreiheiten jedes Teilnehmerstaates nicht allein eine Angelegenheit dieses Teilnehmerstaates ist sondern alle KSZE Staaten angeht.

Dies gibt der KSZE in den besonders delikaten und explosiven neuen Krisen, die sich **innerhalb** der Staaten entwickeln, einen Handlungsspielraum, der über den der Vereinten Nationen hinausgeht. Im VN-Bereich ist das Interventionsverbot trotz aller Veränderungen der letzten Jahre immer noch ein vielfach genutztes Instrument, um Aktionen der Vereinten Nationen im frühen Stadium interner Krisen abzuwehren.

Der Einsatz der entsprechenden KSZE Möglichkeiten erfordert ein hohes Maß von Flexibilität. Diskrete Bemühungen sind bisweilen erfolgreicher als spektakuläre Interventionen. Letzten Endes geht es darum, erkennbare Krisenherde frühzeitig mit politischen Mitteln zu entschärfen, ohne an ein vorbestimmtes technisches Instrumentarium oder prozedurales Vorgehen gebunden zu sein. Dies ist die Arbeitsweise des Hochkommissars der KSZE für Nationale Minderheiten, der Ende 1992 eingesetzt wurde. Innerhalb eines knappen Jahres hat der frühere niederländische Außenminister Max van der Stoep in dieser Funktion bemerkenswerte Erfolge erzielt.

Die KSZE bemüht sich auch um das Management von ausgebrochenen Krisen. Die Instrumente der KSZE sind auch insoweit in erster Linie politischer Dialog, Überzeugung und Vermittlung. Das schließt Peacekeeping Aktionen nicht aus; wohl aber sind Zwangsmaßnahmen eindeutig außerhalb der Möglichkeiten der KSZE. Das Ziel der Bemühungen der KSZE um die Entschärfung von Krisen ist nicht, den Parteien eine vorfabrizierte Lösung aufzuzwingen sondern alle Betroffenen zusammenzubringen und einen Rahmen zu bieten, indem sie selbst eine Lösung finden müssen. Dies ist die Grundlage für die Bemühungen der KSZE Missionen in Georgien mit Bezug auf den Süd-Ossetien Konflikt und in Moldawien mit Bezug auf den Konflikt in der Trans-Dnjester-Region.

Zweifelloso die größte Herausforderung für die KSZE in diesem Bereich ist der Krieg in und um Nagorno-Karabach. Die Bemühungen um Beilegung dieses Konflikts unterstreichen, daß auch die besten Techniken nichts wirken, wenn es am politischen Willen betroffener Parteien fehlt. Die KSZE kann Kompromisse mit Waffengewalt nicht erzwingen. Dies mag mancher bedauern; aber die Erfahrungen der Vereinten Nationen im früheren Jugoslawien und in Somalia zeigen, wie schwer es ist, die Beilegung eines Konflikts von den Parteien zu erzwingen, wenn diese entschlossen sind, ihren Konflikt zumindest zunächst mit Waffengewalt auszutragen.

Kernbereich der alten KSZE war die Vereinbarung bestimmter Verhaltensregeln, deren Beachtung die Beziehungen zwischen West und Ost entspannen sollte und entspannt hat. Das klassische, heute noch grundlegende Element sind die 1975 in Helsinki vereinbarten KSZE Prinzipien. Von besonderer Bedeutung waren die zum Teil sehr detaillierten Vereinbarungen in dem Bereich, der in der Schlußakte von Helsinki als "Zusammenarbeit in Humanitären und anderen Bereichen" bezeichnet wurde. Die KSZE Regeln für demokratische Institutionen, für rechtsstaatliche Einrichtungen und Verfahren, sowie insbesondere für Minderheitenrechte sind vorbildlich.

Angesichts der detaillierten KSZE Regelungen im Bereich der menschlichen Dimension, sind die Bemühungen der KSZE heute in erster Linie ausgerichtet auf die tatsächliche Beachtung dieser Normen und den Ausbau der kooperativen Instrumente zur Gewährleistung der Einhaltung der Normen. Dies ist von besonderer Bedeutung im

Hinblick auf die fortschreitende Integration der Teilnehmerstaaten, die der KSZE seit 1990 beigetreten sind. Die KSZE entwickelt auch hier kooperative Ansätze, die den Stand der jeweiligen Entwicklung berücksichtigen.

Eine nach wie vor unverzichtbare Funktion erfüllt die KSZE als Forum für Verhandlungen über Rüstungskontrolle. Militärische Aspekte der Sicherheit waren stets ein wichtiger Bestandteil des KSZE Prozesses und haben zum Abbau der Spannungen wesentlich beigetragen. Höhepunkte dieser Entwicklung und unverzichtbare Grundlage jedes kooperativen Sicherheits-systems für Europa sind der Vertrag für konventionelle Streitkräfte in Europa zusammen mit den besonderen Abkommen über Personalstärken sowie das Wiener Dokument über Vertrauensbildende Maßnahmen und das Abkommen über den Offenen Himmel.

Mit der fundamentalen Veränderung der Lage in Europa hat sich auch das Umfeld für Abrüstung und Rüstungskontrolle wesentlich verändert. Eine große militärische Konfrontation ist in hohem Maße unwahrscheinlich. Aber es gibt nach wie vor umfangreiche militärische Potentiale. Die kriegerischen Auseinandersetzungen im früheren Jugoslawien, um Nagorny-Karabach und auch in Georgien führen uns tagtäglich vor Augen, daß Krieg in Europa wieder möglich geworden ist. Um solche militärischen Auseinander-setzungen rechtzeitig zu verhindern und um die neuen Herausforderungen im Bereich der Nichtverbreitung und regionaler Ungleichgewichte durch stabilisierende Maßnahmen zu erfassen, ist ein entsprechendes Verhandlungs-forum weiterhin dringend notwendig.

Das KSZE Forum für Sicherheitskooperation hat innerhalb eines Jahres vier Themenbereiche verhandelt und mit Entscheidungen abgeschlossen:

- Programm für militärische Kontakte und Kooperationen
- Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisen
- Prinzipien für den Transfer konventioneller Waffen
- Verteidigungsplanung

Lassen Sie mich zusammenfassend festhalten, daß die KSZE in einer unverändert schwierigen Übergangsphase spezifische Funktionen erfüllt, die nicht in gleicher Weise und mit gleicher Aussicht auf Erfolg durch andere Organisationen erfüllt werden können. Das gilt insbesondere für:

- die politische Legitimation friedenserhaltender Maßnahmen im weitesten Sinne;
- die Auseinandersetzung mit den Spannungsursachen und entsprechende Maßnahmen präventiver Diplomatie;
- kooperatives Krisenmanagement;
- Normgebung und Normüberwachung insbesondere mit Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit;
- Rüstungskontrollverhandlungen;
- Konsultations- und Aktionsrahmen für mittlere und kleine Staaten.

Dies lohnt den Einsatz für eine vernünftige Entwicklung der KSZE. Es rechtfertigt Hoffnungen, die auf die neue KSZE gesetzt werden.

III.

Aber diese Hoffnungen dürfen nicht außer Kontrolle geraten und einen Erwartungshorizont für die KSZE öffnen, dem sie schlechterdings nicht gerecht werden kann. Fehleinschätzungen und Halbwahrheiten über die Funktionstüchtigkeit der KSZE behindern ihren effektiven Einsatz.

Auch die neue KSZE wird als Forum wirkungsloser Diskussion abqualifiziert. Wir wissen heute, daß dieses Urteil für die alte KSZE falsch war. Die neue KSZE hat sich von einer auf Diskussion konzentrierten Konferenz weit entfernt. Neue Institutionen, insbesondere die Schaffung eines politisch verantwortlichen Vorsitzes, eines ständigen Ausschusses, eines Generalsekretariats haben die KSZE zu einer operativen Institution gemacht. Die Missionen der KSZE und die Tätigkeit des Hochkommissars für nationale Minderheiten sind operative Maßnahmen mit dem Ziel, Stabilität zu verbreiten.

Vielfach wird an der KSZE kritisiert, daß sie zu groß geworden sei. Mit 53 Teilnehmerstaaten sei die KSZE nicht mehr manövrierfähig. Richtig ist, daß die KSZE durch das Anwachsen von 35 auf 53 Teilnehmerstaaten in weniger als 3 Jahren vor große Probleme gestellt wurde. Aber eine KSZE, die sich auf Bereiche und Staaten konzentriert, die sowohl im Innern als auch im Verhältnis der Staaten zueinander keine Probleme haben, macht wenig Sinn. Die Zukunft Europas wird nicht nur durch den Krieg im früheren Jugoslawien beeinflusst. Auch die Konflikte im Kaukasus und in Zentralasien sind von unmittelbarer Bedeutung für europäische Sicherheit. Es sind fünf, sechs "Jugoslawien"-Konflikte unmittelbar vor der offenen russischen Haustüre. Dies ins öffentliche Bewußtsein zu heben, ist eine wichtige Aufgabe der KSZE.

Wer könnte erwarten, daß der KSZE-Raum nach einem halben Jahrhundert der Konfrontation und einem halben Jahrhundert mit zwei Weltkriegen in kurzer Frist seine politische und geographische Einheit finden würde. Durch die Aufnahme der zentralasiatischen und kaukasischen Staaten in die KSZE ist die Aufmerksamkeit der KSZE nicht von den "europäischen" Problemen abgelenkt worden. Dies beweisen unter anderem die KSZE-Missionen in Estland und Lettland sowie die Tätigkeit des KSZE-Hochkommissars für nationale Minderheiten. Richtig ist aber, daß wir die Bereitschaft der kaukasischen und zentralasiatischen Staaten sich am Wertekonsens der KSZE zu orientieren, nachdrücklich stützen und fördern müssen. Es ist unvermeidlich, daß dies auch zu neuen Schwierigkeiten führt; aber der in Gang gesetzte gegenseitige Annäherungsprozeß liegt im Interesse aller Beteiligten.

Ein Negativmythos der KSZE hat sich um das Konsensprinzip aufgebreitet. Es wird behauptet, die KSZE könne nicht operativ tätig werden, solange Entscheidungen nach dem Konsensprinzip getroffen würden. Unrichtig ist zunächst, daß die KSZE nur und ausschließlich auf der Basis von Konsensentscheidungen handeln könne. Dabei wird übersehen, daß dem KSZE Vorsitz wichtige politische Funktionen verbunden mit Handlungsmöglichkeiten übertragen worden sind. Hinzu kommt, daß eine Reihe von aktionsorientierten KSZE Mechanismen bereits durch einzelne oder eine begrenzte Zahl von KSZE Teilnehmerstaaten aktiviert werden kann. Ein Zweck dieser Mechanismen ist, den Mißbrauch des Konsensprinzips zu verhindern. Zweifellos führt das Konsensprinzip zu schwierigen und oft langwierigen Entscheidungsprozeduren. Aber es hat den großen Vorteil, daß es alle KSZE Teilnehmerstaaten in den

Entscheidungsprozeß einbezieht und niemand sich darauf berufen kann, er habe Entscheidungen nicht mitgetragen. Außerdem sollte nicht vergessen werden, daß auch die NATO Entscheidungen im Konsens trifft. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen stimmt kaum noch ab sondern entscheidet in aller Regel im Konsens. Auch in der KSZE sollten die Bemühungen nicht auf eine Abschaffung des Konsensprinzips gerichtet werden sondern darauf, Ausuferungen und Mißbrauch des Konsenses insbesondere im Bereich der Durchführung von KSZE Aktionen unmöglich zu machen oder zumindest zu erschweren.

Ein anderes, immer erneut vorgebrachtes Argument gegen die KSZE richtet sich gegen deren "Machtlosigkeit". Die KSZE sei ein zahloser Tiger. Richtig ist, daß die KSZE bewußt darauf verzichtet hat, über Zwangsmaßnahmen zu verfügen. Zwangsmaßnahmen sind aufgrund der klaren Aussagen der Charta der Vereinten Nationen die Prärogative des Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Der Verzicht auf Zwangsmaßnahmen verweist die KSZE auf friedliche Mittel, wobei Peacekeeping Operationen eingeschlossen sind. Angesichts der sowohl grundsätzlichen, als auch an Einzelbeispielen aufzuzeigenden begrenzten Möglichkeiten, im internationalen Bereich durch die Anwendung von Gewalt Frieden zu erzwingen, ist die Konzentration der KSZE auf friedliche Mittel auch ein Vorteil: Gerade dieser Bereich multilateraler Aktionen bedarf innovativen Denkens und experimentier-freudigen Handelns.

Dies ändert nichts an der Tatsache, daß erfolgversprechendes Konfliktmanagement ein strategisches Kontinuum braucht, das auch Zwangsmaßnahmen einschließen muß. Dies kann die KSZE durch ihren engen Verbund mit den Vereinten Nationen gewährleisten. Dies ist übrigens einer der zwingenden Gründe, warum die Vereinten Nationen und die KSZE eng zusammenarbeiten müssen. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird über jede KSZE Aktion rechtzeitig und ausführlich unterrichtet, damit nötigenfalls der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in die Lage versetzt wird, auch durch die Anordnung von Zwangsmaßnahmen KSZE Aktivitäten zu unterstützen. Hier ist Arbeitsteilung notwendig, wie sie in Ansätzen im Hinblick auf die KSZE und die VN-Aktivitäten in Georgien, sowie angesichts der nachdrücklichen Unterstützung der Vereinten Nationen für die Bemühung der KSZE um eine Beilegung des Konflikts in Nagorny-Karabach bereits erkennbar wird.

Bisweilen wird die KSZE auch deshalb für handlungsunfähig gehalten, weil ihre Mittel und ihre personellen Ressourcen unzureichend seien. Zutreffend ist, daß die KSZE eine Institution mit verhältnismäßig niedrigen Budget und verhältnismäßig kleiner Zahl von Mitarbeitern ist. Die KSZE hat heute, ohne die Mitglieder der verschiedenen KSZE Missionen im Feld, etwa 100 ständige Mitarbeiter. Der Haushalt der KSZE für 1993 betrug etwa 18 Millionen US Dollar. Da darin auch alle Missionen enthalten sind, ist dies ein bemerkenswert niedriges Finanzvolumen. Aber dies sollte nicht kritisiert werden. Die Handlungsmöglichkeiten der KSZE werden weitgehend bestimmt durch die direkte Involvierung der Teilnehmerstaaten, insbesondere weil das Personal der KSZE-Missionen von den Teilnehmerstaaten gestellt wird. Politisch und finanziell ist dies dem Aufbau einer weiteren großen Bürokratie entschieden vorzuziehen. Die KSZE hat nicht die Absicht, ihre Bedeutung durch die Zahl ihrer Mitarbeiter und den Umfang ihres Haushalts zu unterstreichen.

Lassen Sie mich zusammenfassend sagen, daß die KSZE in vielen Bereichen verbesserungsbedürftig bleibt. Aber ihre Schwächen sollten nicht übertrieben oder gar dramatisiert werden. Schwächen können überwunden und Mängel geheilt werden. Dabei könnte sich die KSZE auf folgende Bereiche konzentrieren:

- Eine stärkere Aktionsorientierung der politischen Konsultationen;
- Verbesserung der Entscheidungsfindung und verbesserte Strukturen für die Durchführung getroffener Entscheidungen;
- Eindeutige Identifizierung aller Teilnehmerstaaten mit den Zielen und Werten der KSZE;
- Beseitigung negativer Effekte der Konsensregel;
- Ausbau der praktischen Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und mit anderen Regionalorganisationen;
- Größere Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, sich insbesondere mit Personal für die Arbeit der KSZE zu engagieren.

IV.

Was den Bemühungen der KSZE um einen Beitrag zu neuer Stabilität in Europa am meisten schadet, sind unrealistische Erwartungen. Die KSZE ist **nicht die** allumfassende Antwort auf die vielgestaltigen Fragen des Übergangs zu einer neuen Ordnung in Europa. Deshalb ist es wichtig, ganz klar zu sagen, was die KSZE nach ihrer Verfassung und nach ihrem derzeitigen Entwicklungsstand nicht leisten kann.

Zunächst und vor allem: Die KSZE ist kein Bündnis. Sie kann keine kollektiven Sicherheitsgarantien geben. Ein Bündnis verbindet die Mitglieder gegen Gefahren, die von außerhalb des Bündnisses kommen. Der Schutz der KSZE ist "auf Gegenseitigkeit"; er ist kooperativ nicht kollektiv. Wenn ein KSZE-Teilnehmerstaat bedroht ist, können im Rahmen der KSZE zwar die Teilnehmerstaaten politisch mobilisiert werden; aber diese politische Schutzfunktion ist weit entfernt von der militärisch untermauerten kollektiven Garantie eines Bündnisses. Es dient der Klarheit über die Möglichkeiten der KSZE, wenn das im KSZE Rahmen sich entwickelnde Sicherheitssystem als kooperativ definiert wird.

Da die KSZE keine Zwangsmaßnahmen ergreifen kann, verfügt sie nicht über militärische Strukturen und ist deshalb auch nicht darauf vorbereitet, groß angelegte Peacekeeping Operationen durchzuführen. Dies schließt kleinere Peacekeeping Operationen im KSZE Rahmen nicht aus. Zur Zeit wird von einem kleinen ad-hoc Militärstab im KSZE Sekretariat eine aus Militärs bestehende etwa 600 Mann starke Monitormission geplant. Sie wird eingesetzt, sobald ein zuverlässiger Waffenstillstand in Nagorny-Karabach erreicht ist. Insbesondere für größere Peacekeeping Operationen im KSZE Rahmen, könnte die KSZE ein Mandat erteilen an NATO oder WEU oder auch an die GUS. Aber auch unterhalb der Schwelle eines umfassenden "Mandats" gibt es ungenutzte Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Dies ist bisher, im wesentlichen aus politischen Gründen, noch nicht praktiziert worden.

Es gibt hier bei vielen Teilnehmerstaaten aus ganz unterschiedlichen Gründen noch eine Schwellenangst. Auch bestehen gerade in diesem Bereich noch viele Unklarheiten; insbesondere im Hinblick auf die Aufgaben des NAKR. Eine erste von

der KSZE mandatierte Aktion, wäre ein wichtiger Beitrag zum verbesserten Krisenmanagement im KSZE Raum und damit ein wesentlicher Stabilitätsbeitrag.

Die KSZE ist auch nicht ausgestattet, um im großen Umfang praktische Hilfe bei dem Aufbau von Marktwirtschaften zu leisten. Marktwirtschaftlich geordnete und auf soziale Gerechtigkeit und Solidarität ausgerichtete Wirtschaftsordnungen gehören zu den in der Charta von Paris vereinbarten Grundwerten der KSZE. Dies gehört auch untrennbar zu einem umfassenden Sicherheitsverständnis. Aber die damit verbundenen praktischen Aufgaben, müssen von den dafür fachlich und finanziell ausgestatteten Organisationen wahrgenommen werden. Auch hier kommt es darauf an, daß die verschiedenen Organisationen eng zusammenarbeiten, damit der im wirtschaftlichen Bereich notwendige Stabilitätseffekt durch "mutually reinforcing cooperation" erreicht werden kann. Im Bereich der "wirtschaftlichen Dimension" muß die KSZE vor allem auf die Einhaltung der Grundsätze drängen.

Lassen Sie mich auch diese Übersicht nochmals stichwortartig zusammen-fassen:

- Die KSZE ist kein Bündnis sondern ein Rahmen für die Entwicklung kooperativer Sicherheit;
- Die KSZE kann in eine umfassende nur Krise nur begrenzt eingreifen, aber sie kann Kräfte mobilisieren, die Fähigkeit zum Eingreifen haben;
- Die KSZE verfügt nicht über eigene wirtschaftliche Anreize; aber sie kann dazu beitragen, daß wirtschaftliche Hilfe auch unter politischen und Sicherheitsaspekten richtig eingesetzt wird.

V.

Der Umfang der Herausforderungen als Folge des Umbruchs in Europa verlangt nach der energischen Weiterentwicklung der KSZE Fähigkeiten. Das Ratstreffen der KSZE in Rom im Dezember letzten Jahres hat bestätigt, daß alle Teilnehmerstaaten sich über die Notwendigkeit weiterer politischer Investitionen in die KSZE einig sind. Ausgangspunkt der Entscheidungen des KSZE-Rates war der Wille, die komparativen Vorteile der KSZE zu nutzen und damit auch das Profil der KSZE zu schärfen.

Dazu gehört, daß die Fähigkeiten der KSZE zu rechtzeitigem und wirkungsvollem Handeln gestärkt wurden, insbesondere im Bereich der Frühwarnung, der Konfliktverhütung und des Krisenmanagements. Die KSZE Missionen in Moldawien, in Georgien, in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, in Estland und in Lettland wurden mit erweiterten Mandaten ausgestattet. Der Hochkommissar für Nationale Minderheiten wurde zur Fortsetzung seiner aussichtsreichen Bemühungen ermuntert und sein Büro wurde personell verstärkt.

Ein weiteres Ergebnis des KSZE Rates in Rom, ist die Stärkung der menschlichen Dimension der KSZE. Die bisherige Arbeit aller KSZE Missionen hat gezeigt, daß die Aufarbeitung von Rückständen im Bereich der menschlichen Dimension wesentlich zur politischen Krisenbewältigung beiträgt. Das KSZE Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte wird deshalb verstärkt in die Arbeit der Missionen eingeschaltet. Es geht in erster Linie um politische und praktische Unterstützung für die Entwicklung "ziviler Gesellschaften" und moderner rechtlicher und politischer Strukturen. Ein wichtiger Bereich ist die Beratung bei der Vereinbarung von Verfassungs-strukturen.

In der Phase bis zum Ratstreffen in Budapest Ende 1994 wird die KSZE sich intensiv um die Entwicklung weiterer Elemente eines kooperativen Sicherheitssystems bemühen. Hierzu soll auch die Stellung der KSZE als regionale Abmachung im Rahmen der KSZE stärker genutzt werden. In diese Richtung zielt der Vorschlag von Bundesminister Kinkel, die Beziehungen zwischen KSZE und Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu stärken. Die Rolle der KSZE als Rahmen eines Systems kooperativer Sicherheit bedarf weiterer Präzisierung. Das Ziel wirklich unteilbarer Sicherheit in Europa muß konkretisiert werden. In einem umfassenden KSZE-Rahmen können einzelne Staaten und Staatengruppen, NATO, WEU, GUS Beiträge zur Stabilität leisten, die auf den Prinzipien der KSZE beruhen und deshalb von keiner Seite als neue Bedrohung oder auch nur als Ausschluß von umfassenden Sicherheitsstrukturen empfunden werden können. Dies könnte ein Beitrag sein, um den "Vakuumkomplex" zu überwinden.

In Rom bestand weitgehende Einigkeit darüber, daß intensivere Kontakte mit anderen Organisationen notwendig sind. Die KSZE ist daran interessiert, Strukturen gleichberechtigter Zusammenarbeit nach allen Seiten zu entwickeln. Als eine Institution, der alle europäischen Staaten angehören, bietet sie dafür einen attraktiven Rahmen. Dabei können auch andere Regionalorganisationen einen neuen Stellenwert in einem gesamteuropäischen kooperativen Sicherheitssystem erhalten. Enge Zusammenarbeit ist insbesondere erforderlich im Hinblick auf Konfliktverhütung und Krisenmanagement. Es muß verhindert werden, daß die Konfliktparteien die Existenz verschiedener Gremien mit sich überschneidenden Zuständigkeiten ausnutzen. Wir dürfen nicht zulassen, daß zum Beispiel KSZE und Europarat gegeneinander ausgespielt werden.

Auf die Frage welche Faktoren entscheidend dafür sind, daß die KSZE tatsächlich einen Beitrag zu neuer Stabilität in Europa leistet, gibt es eine klare Antwort: Entscheidend ist die politische und materielle Unterstützung der Teilnehmerstaaten für die Arbeit der KSZE. Nur die Teilnehmerstaaten können der neuen KSZE die notwendige Glaubwürdigkeit verschaffen. Ohne das Engagement der Teilnehmerstaaten kann die KSZE zwar als Institution dahinvegetieren; aber sie wird den notwendigen Beitrag zur Stabilität nicht erbringen.

Wie überall im multilateralen Bereich, kommt es auch in der KSZE darauf an, daß eine Reihe von Staaten den Ton angeben und damit die Grundlage für gemeinschaftliche Aktionen schaffen. Dies erfordert eine delikate Balance, weil die KSZE nicht zum Instrument einiger weniger Staaten werden darf. Ein kooperatives System kann nur funktionieren, wenn alle die Chance haben mitzuspielen.

Aber Unterstützung braucht die KSZE von ihren Teilnehmerstaaten in vielfacher Weise:

- Qualifiziertes Personal für die KSZE Missionen im Feld oder für die Peacekeeping Aktionen ist dringend erforderlich;
- ausreichende finanzielle Beiträge zum Budget und Beiträge zu ad-hoc Programmen, wie zum Beispiel zur Förderung der Zusammenarbeit mit den neuen Teilnehmerstaaten, bewegen sich in Größenordnungen, die auch für mittlere Staaten erschwinglich sind;

- nachdrückliche politische und moralische Unterstützung für KSZE Aktivitäten, wenn die von Teilnehmerstaaten in Frage gestellt werden, wie zum Beispiel im Falle der Torpedierung der KSZE Missionen im Kosovo, Sanjak und Vojvodina durch die Belgrader Behörden;
- nur die Teilnehmerstaaten können verhindern, daß anstelle einer geordneten Institutionenvielfalt ein Institutionenwirrwarr entsteht mit rivalisierenden Bürokratien;
- die Bereitschaft zur Übernahme einzelner Aufgaben durch Teilnehmerstaaten würde die KSZE wesentlich stärken;
- die KSZE braucht auch neue Anregungen, Ideen und Vorschläge für aussichtsreiche Missionen.

Die KSZE ist attraktiv für alle Teilnehmerstaaten. Rußland kann in der KSZE eine Plattform für gleichberechtigte Mitsprache in europäischen Angelegenheiten sehen und einen Rahmen für die politische Legitimierung für von den Betroffenen erwünschte russische Hilfsaktionen.

Mittel- und osteuropäische Staaten finden in der KSZE einen Rahmen für ein neues kooperatives Sicherheitssystem, in dem stärkere Gewichte zum tragen kommen können, ohne daß dies bei ihren kleineren und größeren Nachbarn zu erneuter Unruhe führen.

Die Vereinigten Staaten können die KSZE als eine weitere transatlantische Bindung und Verbindung nutzen, die ihnen die Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten erlaubt, ohne in allen Fragen amerikanische Führung zu fordern.

Für die Staaten der Europäischen Gemeinschaft ist die KSZE wichtig, um die Gefahr von Brüchen am Rande der Gemeinschaft zu verhindern.

Schließlich finden die vielen kleinen, mittleren Staaten, die gerade jetzt nach neuer Orientierung suchen, in der KSZE den Rahmen zur Mitsprache und Mitbestimmung.

VI.

So wie in der Innenpolitik Demokratieverdrossenheit die Grundlagen von Stabilität und Prosperität berührt, droht die zunehmende Verdrossenheit hinsichtlich der internationalen Organisationen, die Chance einer europäischen Friedensordnung zu untergraben. Kritik an der Arbeit der internationalen Organisationen ist notwendig und nützlich. Aber diese Kritik darf die weitgehend auf internationalen Organisationen beruhende Basis einer neuen Ordnung nicht in Frage stellen. Dazu gehört auch die Fähigkeit zu erkennen, daß wir eine Mehrzahl internationaler Organisationen brauchen, um ein internationales System zu schaffen das nicht den Anspruch erhebt krisenfrei zu sein, das aber die notwendigen Institutionen hat, um Krisen und Konflikte mit friedlichen Mitteln zu lösen.

Die KSZE ist unverzichtbar als ein Teil der Antwort auf die Kernfrage, wie kann europäische Stabilität ausstrahlen nach Mittel- und Osteuropa. Diese Kernfrage läßt sich nicht von heute auf morgen beantworten. Im KSZE-Raum werden sich ebensowenig Wunder ereignen wie in Deutschland. Wir brauchen mehr Zeit, wir

brauchen einen längeren Atem. Aber wir können und müssen Schritt für Schritt den Weg zu neuer Stabilität gehen.

Der NATO-Gipfel zu Beginn dieser Woche hat es erneut gezeigt: Es gibt für diesen Weg keine Sieben-Meilen-Stiefel, so sehr wir verstehen, daß unsere östlichen Nachbarn und Freunde sich diese wünschen.

Die Aufgabe der deutschen Außenpolitik ist, wie Außenminister Kinkel gesagt hat, mitzuhelfen, "das vorhandene multilaterale Instrumentarium so umzuformen und zu vernetzen, daß es die neuen Aufgaben bewältigen kann". Dies sind die dicken Bretter, die wir heute in der Außenpolitik zu bohren haben. Es ist so mühsam, auch über weite Strecken so unspektakulär wie Max Weber es gemeint hat. Aber Theo Sommers Rat (in der "Zeit" vom 31. 12.1993), gewappnet abzuwarten, "bis sich die Kräfte des Bösen erschöpfen", unterschätzt unsere Handlungsmöglichkeiten.