

BUNDESMINISTERIUM
FÜR
AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

WIEN,

DVR: 0000060

Die Konferenz für Sicherheit und
Zusammenarbeit in Europa (KSZE)
(Rückblick und Ausblick)

Am 24. März 1992 ist das 4. KSZE-Folgetreffen (Helsinki, 24. 3. bis 3. 7. 1992) feierlich eröffnet worden. Damit bietet sich die Gelegenheit, dem in der Geschichte bisher einmaligen Prozeß des längerfristigen, friedlichen Aufbaus einer stabilen Sicherheitsordnung in ganz Europa - und sogar darüber hinaus - neue Impulse zu verleihen.

So wie andere Außenminister von KSZE-Teilnehmerstaaten in ihren Eröffnungserklärungen habe auch ich eine gewisse Enttäuschung über die Leistungen der KSZE seit dem Pariser Gipfeltreffen im November 1990 anklingen lassen. Es gab in diesem Zusammenhang auch Hinweise und Befürchtungen, daß längerfristig die KSZE als jene Organisation, von der eine Verwirklichung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems erwartet wird, mit dieser Zielsetzung durch den Nordatlantischen Kooperationsrat oder andere Institutionen wie WEU oder EG ersetzt werden könnte. Vor allem die mangelnde Fähigkeit der KSZE Konflikte zu verhüten und Krisen zu bewältigen, die im Zusammenhang mit den Ereignissen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien offenkundig wurde, hat mehrere Redner veranlaßt, von einer Glaubwürdigkeitskrise der KSZE zu sprechen.

Ich habe insbesondere im Hinblick auf die Vermehrung der Teilnehmerstaaten von 35 auf 51 vorgeschlagen, die Arbeitsmethoden der KSZE zu straffen und flexible Entscheidungsstrukturen zu entwickeln.

- 2 -

Die Geschichte der KSZE war jedoch stets von Höhen und Tiefen gekennzeichnet. Nichtsdestotrotz konnten in den späten 80er Jahren mit der Überwindung der politisch-ideologischen Spaltung Europas und mit dem Bekenntnis aller Teilnehmerstaaten zu gemeinsamen politischen Wertvorstellungen die Früchte der mehr als 15 Jahre währenden Bemühungen eingebracht werden. Es wird von dem politischen Willen der Teilnehmerstaaten abhängen, ob diese Erfolgsstory unter den heutigen politischen Verhältnissen, angesichts völlig neuer Aufgaben und eines deutlich erweiterten Teilnehmerkreises, fortgesetzt werden kann.

Die Fundamente der KSZE bilden die Schlußakte von Helsinki (1975) und die Charta von Paris (1990).

Die am 1. August 1975 in Helsinki unterzeichnete Schlußakte ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine Erklärung über politische Absichten und Verpflichtungen. Wie spätere KSZE-Dokumente auch, trug die Schlußakte sowohl Interessen des Ostens (Versuch der Festschreibung der bestehenden Grenzen, militärische Sicherheit und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Westen), als auch solchen des Westens (Menschenrechte) Rechnung. In den Jahren ihres Bestehens hat sich die KSZE allerdings als ein geeignetes Instrument westlicher Politik zur Durchsetzung von Demokratie und Recht erwiesen.

Die Schlußakte unterteilt sich in 4 Abschnitte ("Körbe"). Korb I enthält das bis heute wichtigste Element der Schlußakte, die Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, sowie eine Liste von vertrauensbildenden Maßnahmen. Die 10 Prinzipien wurden in der Folge nie mehr neu verhandelt, sondern in der Charta von Paris neuerlich in ihrer bestehenden Formulierung bekräftigt.

Korb II behandelt die Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt. Da die Konferenz primär ein politisches Forum darstellt, hat dieser Bereich nie dieselbe Bedeutung wie Korb I und III

- 3 -

erreicht. Korb II enthält auch eine Absichtserklärung betreffend Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeer.

Korb III ("Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen") ist ein zentrales Thema des KSZE-Prozesses geblieben. Der Westen war damit erstmals berechtigt, einzelne Fälle von Menschenrechtsverletzungen durch kommunistische Diktaturen aufzugreifen und die Erfüllung der KSZE-Verpflichtungen einzufordern. Auf diese Weise wurde in die Ost-West-Beziehungen ein völlig neuer Standard der menschlichen Dimension eingeführt. Zwei Unterkapitel dieses Abschnittes behandeln Kultur und Erziehung.

Das Abschlußkapitel, Korb IV, behandelt das Follow-up insbesondere in der Form von Folgetreffen.

Die KSZE-Folgetreffen in Belgrad (1977/78) und in Madrid (1980 - 1983) standen im Zeichen der sich verschlechternden Ost-West-Beziehungen. Die Resultate des Madrider Treffens zeigten jedoch, daß der KSZE-Prozeß nicht bloß ein Spiegelbild der Ost-West-Beziehungen darstellte, sondern diese Beziehungen auch maßgeblich zu beeinflussen in der Lage war. Obwohl einige kleinere KSZE-Konferenzen wenig substantielle Resultate erbrachten, wurden in Stockholm von der "Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa" erste Maßnahmen im militärischen Bereich angenommen.

Einen Höhepunkt im KSZE-Prozeß stellte das Wiener Folgetreffen dar (1986 - 1989). Im militärischen Bereich sind daraus Verhandlungen über die Verringerung des Niveaus konventioneller Rüstung in Europa (KSE) zwischen den Mitgliedsstaaten von NATO und Warschauer Pakt sowie die Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) hervorgegangen.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte und der humanitären Fragen enthält das Wiener Schlußdokument 1989 Bestimmungen von bisher

im KSZE-Prozeß nie gekannter Qualität. Hier wurde der Mechanismus der Menschlichen Dimension der KSZE geschaffen, der eine permanente Überwachung der Verwirklichung der Vereinbarungen in diesem zentralen Bereich gestattet.

Im Wiener Schlussdokument wurde die Abhaltung einer "Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE" vereinbart, die auf ihren Tagungen in Paris 1989, Kopenhagen 1990 und Moskau 1991 neue Vereinbarungen im Bereich der Menschenrechte erzielen und den Mechanismus der menschlichen Dimension wesentlich verstärken konnte.

Österreich hat diesen Mechanismus bereits mehrfach angewendet: 1989 gegenüber der CSSR, Rumänien und Bulgarien; 1990 gegenüber Rumänien und Jugoslawien; 1991 gegenüber der UdSSR, und in allerjüngster Zeit gegenüber der Türkei im Interesse der kurdischen Bevölkerung.

Am Beispiel Jugoslawien haben sich die Grenzen der KSZE, in Krisensituationen rasch und effektiv zu handeln, gezeigt. Im August 1990 hatten Österreich und mehrere andere KSZE-Staaten gemäß der ersten Stufe des Mechanismus der menschlichen Dimension Jugoslawien aufgefordert, zu den gravierenden Menschenrechtsverletzungen im Kosovo Stellung zu nehmen. Nachdem die jugoslawische Antwort unbefriedigend ausgefallen war, ersuchte Österreich unter Bezugnahme auf Stufe 2 des Mechanismus um ein bilaterales Treffen zur Erörterung der Lage im Kosovo. Die jugoslawischen Verantwortlichen rechtfertigten bei dieser Gelegenheit diese Menschenrechtsverletzungen mit dem Hinweis auf separatistische Tendenzen der Kosovo-Albaner. Österreich hat diese Argumente zurückgewiesen und in der Folge immer wieder bei KSZE-Treffen auf die sich verschlechternde Situation im Kosovo hingewiesen.

Nach dreijähriger Dauer sind die im Jahre 1989 beschlossenen VSBM-Verhandlungen in Wien mit der Annahme des "Wiener VSBM-Dokuments 1992" zu Ende gegangen. In dieses Dokument

- 5 -

wurden alle bisherigen Vereinbarungen auf diesem Gebiet eingearbeitet und neue Verpflichtungen beschlossen.

Eingearbeitet wurden das Stockholmer Dokument (1986) und das "Wiener Dokument 1990". Letzteres stellte einen Qualitätssprung gegenüber Stockholm dar, indem es den Informationsaustausch deutlich erweiterte und kooperative Massnahmen einführte, darunter den "Mechanismus zur Erörterung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten" und die Errichtung eines eigenen Kommunikationsnetzes zwischen den Hauptstädten der KSZE-Staaten.

Das Wiener VSBM-Dokument 1992 sieht neben einer neuerlichen Erweiterung des Informationsaustausches u. a. erstmals echte Beschränkungen militärischer Aktivitäten vor.

Im Juni 1991 haben Österreich und Italien von Jugoslawien gemäß Abs. 17 des Wiener VSBM-Dokumentes 1990 (Mechanismus in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten) eine Erklärung hinsichtlich der Aktivitäten der jugoslawischen Volksarmee gefordert. Auch in diesem Fall war die Antwort Jugoslawiens unbefriedigend und Österreich verlangte ein Treffen aller KSZE-Teilnehmerstaaten im Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums. Der Konsultativausschuß forderte eine sofortige Waffenruhe und die Rückkehr der Einheiten der jugoslawischen Volksarmee und der slowenischen Territorialverteidigung in ihre Unterkünfte. Damit waren die Möglichkeiten auch dieses Mechanismus erschöpft.

Im November 1990 fand in Paris das nach Helsinki zweite Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs statt, das einen Wendepunkt in der europäischen Geschichte darstellt. Mit der Charta von Paris und dem von 22 Staaten unterzeichneten KSE-Vertrag wurde ein einmaliges Paket politischer Entscheidungen geformt. Die KSZE wurde auf neue Ziele ausgerichtet und mit den dafür nötigen Institutionen ausgestattet. Die durch ein Bekenntnis zu gemeinsamen politischen Werten wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit,

Menschenrechte und soziale Marktwirtschaft verbundenen KSZE-Staaten haben sich in der Charta von Paris verpflichtet, eine neue Qualität des politischen Dialogs und der politischen Zusammenarbeit anzustreben. Die Verteidigung der demokratischen Institutionen, die Förderung wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts sowie der Abbau der Gefahr von Konflikten wurden zu gemeinsamen Aufgaben erklärt.

Die Charta von Paris ist primär ein Aktionsprogramm. Sie bringt die Überzeugung der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, daß es nicht zweckmäßig wäre, im normativen Bereich neue Standards zu setzen, bevor nicht die bereits übernommenen Verpflichtungen voll verwirklicht werden. Die Aufgabe der KSZE besteht nunmehr in der Erhaltung und Festigung der mit der Charta begründeten politischen Wertegemeinschaft.

Eine wichtige Folge des Gipfeltreffens war die Errichtung von KSZE-Institutionen.

Der Rat der KSZE bestehend aus den Außenministern der Teilnehmerstaaten bildet das zentrale Forum für politische Konsultationen. Der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) hat die Treffen des Rates vorzubereiten sowie dessen Beschlüsse durchzuführen. Der Ausschuß ist auch das zentrale Organ des KSZE-Krisenmanagement.

Anläßlich des ersten Treffens des KSZE-Rates wurde ein "Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen" geschaffen, der als zweite Stufe die Einberufung eines Dringlichkeitstreffens des AHB vorsieht. Dieser Mechanismus wurde erstmals im Zusammenhang mit der Jugoslawien-Krise angewandt. Über Antrag der EG und zahlreicher weiterer Teilnehmerstaaten haben insgesamt fünf Treffen des AHB zur Erörterung des Jugoslawienkonflikts stattgefunden.

In Prag wurde ein KSZE-Sekretariat als administrative Infrastruktur für Rat und AHB eingerichtet.

- 7 -

In Wien wurde das KSZE-Konfliktverhütungszentrum errichtet, das die Durchführung der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen zu unterstützen hat. Mit dem Konsultativausschuß steht ihm ein ständiges Forum zur Verfügung, das in den Mechanismus in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten einbezogen ist.

In Warschau wurde ein KSZE-Büro für freie Wahlen, mittlerweile umbenannt in "Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte", etabliert. Dieses hat Aufgaben bei der Implementierung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE durch die Teilnehmerstaaten und bei der Vermittlung von Expertise, die zur Stärkung demokratischer Institutionen benötigt wird, übertragen bekommen.

Das Helsinki-Folgetreffen

Die in die Charta von Paris für ein neues Europa als gemeinsames Bekenntnis der KSZE-Teilnehmerstaaten aufgenommenen Werte sind im Osten Europas nach wie vor gefährdet. Die Festigung der demokratischen Institutionen in den ehemals kommunistischen KSZE-Staaten wird dadurch erschwert, daß gleichzeitig auch ein Übergang zur Marktwirtschaft erfolgt, der mit enormen ökonomischen Problemen und sozialen Härten verbunden ist. Eine besonders explosive Mischung bildet das Zusammentreffen sozio-ökonomischer Schwierigkeiten mit Nationalitätenkonflikten.

Für diese Probleme war die KSZE ebenso wenig wie andere europäische Institutionen gerüstet. Obwohl auch nach dem Pariser KSZE-Gipfeltreffen beachtliche Fortschritte bei den Bemühungen um eine Stärkung der KSZE erzielt wurden, wie z. B. die Schaffung eines "Mechanismus für Konsultation und Kooperation in dringlichen Fällen", werden noch wirksamere und schnell einsetzbare Instrumente zur Konfliktverhütung und

Krisenbewältigung ausgearbeitet werden müssen. Dieser Wunsch ist anlässlich der Eröffnungsreden der Außenminister der KSZE-Staaten beim Folgetreffen in Helsinki allgemein zum Ausdruck gebracht worden.

Auch gegenüber friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der KSZE hat sich anstelle der bisher strikten Ablehnung (insbesondere bei den USA, Großbritannien und Frankreich) die Bereitschaft, die KSZE unter gewissen Voraussetzungen mit solchen Aktivitäten zu betrauen, erkennen lassen.

Manche Teilnehmerstaaten - so insbesondere Frankreich - meinen, daß die KSZE-Institutionen Rechtspersönlichkeit erhalten sollen. Dadurch würde ihre Handlungsfähigkeit gestärkt werden.

Frankreich und Deutschland haben die Einrichtung einer Instanz zur obligatorischen Vermittlung und freiwilligen Schiedsgerichtsbarkeit als Ergänzung des 1991 in Valletta vereinbarten KSZE-Mechanismus für friedliche Streitbeilegung vorgeschlagen.

Ein weiterer auf Konfliktverhütung abzielender Vorschlag betrifft die Einführung eines Hochkommissars für Minderheiten.

Zur Stärkung der operativen Effizienz der KSZE wurden die Einsetzung von Lenkungsausschüssen und das Abgehen vom Konsensprinzip, d. h. Beschlüsse nur mit Zustimmung aller Teilnehmerstaaten fassen zu können, vorgeschlagen.

Im militärischen Bereich soll die KSZE zum zentralen Forum für konventionelle Rüstungskontrolle in Europa werden. Voraussetzung ist allerdings, daß der im November 1990 in Paris unterzeichnete Vertrag für konventionelle Streitkräfte in Europa rechtzeitig in Kraft tritt. Dies hängt davon ab, ob die in der Anwendungszone dieses Vertrages gelegenen 8 GUS-Staaten ihre Verhandlungen über die Aufteilung der Höchstanteile der ehemaligen Sowjetunion an vertragserfaßtem Gerät ehebaldest abschließen.

- 9 -

Beginnend mit Herbst d. J. soll ein KSZE-Forum für Sicherheitskooperation den Rahmen für neue Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Abrüstung, für einen kontinuierlichen sicherheitspolitischen Dialog sowie für Maßnahmen zur Stärkung der Konfliktverhütungsfähigkeit der KSZE bilden. Über das Mandat für dieses Forum haben in Wien bereits informelle Konsultationen stattgefunden. Es soll nun beim Helsinki-Folgetreffen fertiggestellt werden.

Die KSZE-Staaten dürfen es nicht akzeptieren, daß die Verpflichtung zur Demokratie und zur Wahrung der Menschenrechte in einzelnen osteuropäischen und GUS-Staaten nur halbherzig erfüllt wird. Österreich tritt dafür ein, daß diese Staaten durch kooperative Maßnahmen zur Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen besonders unterstützt werden. Zur Überprüfung der Verwirklichung der einschlägigen Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension werden künftig jährliche Treffen der Teilnehmerstaaten abgehalten werden.

Österreich tritt auch entschieden dafür ein, die operativen Fähigkeiten der KSZE auszuweiten und ein einheitliches System aller existierenden Mechanismen zu schaffen. Es unterstützt in diesem Zusammenhang auch die erwähnten Vorschläge betreffend die Einsetzung von Lenkungsausschüssen, betreffend eine Beschwerdeinstanz für nationale Minderheiten, das Abgehen vom Konsensprinzip bei gravierenden Verletzungen der KSZE-Prinzipien und für obligatorische Vermittlungs- und Schiedsverfahren.

Die Fülle von Ideen und konkreten Vorschlägen wird von den Delegationen in den nächsten drei Monaten im Detail erörtert und - soweit konsensfähig - in ein Dokument aufgenommen werden, das von den Staats- und Regierungschefs im Juli in Helsinki unterzeichnet werden soll. Es sind zwar - wie nicht anders zu erwarten - auch unterschiedliche Zielvorstellungen der Teilnehmerstaaten, insbesondere in Sicherheitsfragen und

- 10 -

bezüglich der Stärkung der KSZE-Mechanismen zu Tage getreten. Eine gewisse Bewegung in den Positionen wurde jedoch erkennbar und erfüllte die meisten Teilnehmerstaaten mit vorsichtigem Optimismus.

Spätestens dann, wenn sich die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten zum Abschluß des 4. Folgetreffens in Helsinki versammeln, wird es sich erweisen, ob der gemeinsame Wille besteht, die KSZE mit jenem Rüstzeug auszustatten, das sie benötigt, um ihre heutigen - großen - Aufgaben zu bewältigen, nämlich die Schaffung einer von Vancouver bis Wladiwostok reichenden Zone der Freiheit, Gerechtigkeit, Prosperität und Sicherheit.

Wien, 31. März 1992

MOCK m.p.

