

*Oleksandr Pavlyuk**

Zehn Jahre Zusammenarbeit im Zeichen der Plattform für kooperative Sicherheit

Auf dem letzten Treffen des Sicherheitsmodellausschusses am 5. November 1999 in Wien, auf dem sich die OSZE-Teilnehmerstaaten nach mehrjährigen Beratungen auf die letzten Details des Entwurfs für eine europäische Sicherheitscharta und die darin enthaltene Plattform für kooperative Sicherheit einigten, gab die finnische Delegation im Namen der Europäischen Union (EU) eine Stellungnahme ab, in der es hieß, die EU betrachte die Plattform als „eines der wichtigsten, zusätzlichen Nutzen bringenden Elemente des gesamten Charta-Prozesses“.¹ Beide Dokumente – die Charta und die Plattform – wurden dem am 18. und 19. November stattfindenden Istanbuler Gipfeltreffen zur Verabschiedung vorgelegt.

Ungeachtet dieser Anerkennung der Bedeutung der Plattform durch die EU wurde ihr bis zu diesem Jahr, in dem sie ihr zehnjähriges Bestehen feiert, selten die Aufmerksamkeit zuteil, die ihr gebührt. Dabei hat ihre Verabschiedung die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen, „die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit im OSZE-Gebiet befasst sind“,² deutlich gefördert. Gleichzeitig wurden mit ihr ein System und eine Kultur wechselseitiger Beziehungen zwischen den Organisationen und Institutionen im euro-atlantischen Raum geschaffen.

Das kürzlich wiedererwachte Interesse an der Plattform geht auf die Forderung Russlands zurück, sie aktiver dazu zu nutzen, einen Dialog zwischen den Organisationen einzuleiten, die sich mit euro-atlantischer und eurasischer Sicherheit befassen. Die Plattform und generell die Beziehungen zwischen den Sicherheitsorganisationen im OSZE-Gebiet sind daher zu einem Element der aufkeimenden Debatte über die Zukunft der europäischen Sicherheit geworden.

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und nicht unbedingt diejenige der OSZE oder ihrer Einrichtungen.

1 Erklärung der EU im Sicherheitsmodellausschuss am 5. November 1999, PC.SMC/173/99 (in englischer Sprache; dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, Anlage zur Europäischen Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr., S. 1-46, hier: S. 44-46, S. 44, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf.

Der Ursprung und die Annahme der Plattform

Die Idee einer Plattform für kooperative Sicherheit wurde von der EU aufgebracht. Die Initiative war allerdings eine Reaktion auf eine Reihe russischer Vorschläge zur „Verbesserung der Wirksamkeit der KSZE“, die Moskau Ende 1993 vorgelegt hatte.³ Russland schlug u.a. vor, „eine prinzipielle Bestimmung zur zentralen Rolle [oder auch „übergeordneten Verantwortung“, O.P.] der KSZE bei der Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent“ in eine politische Erklärung aufzunehmen, die auf dem Budapester Gipfeltreffen Anfang Dezember 1994 verabschiedet werden sollte. Die KSZE sollte „die Aktivitäten der Teilnehmerstaaten und der wichtigsten Regionalorganisationen – der GUS, des NAKR, der EU, des Europarats, der NATO und der WEU – koordinieren“ und „eine echte Arbeitsteilung“ zwischen ihnen „auf der Grundlage von Sondervereinbarungen“ sicherstellen. Um sich in eine „vollwertige Regionalorganisation“ umzuwandeln, sollte sie sich eine „eigene, völkerrechtlich bindende Satzung“ („Charta“) geben. Die russischen Vorschläge sahen außerdem die Einrichtung eines „Leitungsgremiums mit begrenzter Mitgliedschaft ähnlich dem VN-Sicherheitsrat“ vor, des „KSZE-Exekutiv Ausschusses“, der aus nicht mehr als zehn (ständigen und nichtständigen) Mitgliedern bestehen sollte; seine Beschlüsse sollten einstimmig gefasst werden und „dieselbe bindende Wirkung wie die Dokumente des KSZE-Ministerrats“ haben. Zudem sollte die GUS in den KSZE-Strukturen vertreten sein und es sollte „ein Mechanismus zur Koordination der praktischen Aktivitäten der GUS und der KSZE entwickelt werden“.

Die russischen Vorschläge lösten langwierige Diskussionen innerhalb der KSZE/OSZE aus, die schließlich 1999 zur Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta, einschließlich der Plattform für kooperative Sicherheit, führten.

Auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Budapest von 1994 wurde zunächst ein Beschluss über „ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert“⁴ verabschiedet, in dem die Teilnehmerstaaten sich verpflichteten, eine umfassende Diskussion über ein neues, auf den KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen beruhendes Sicherheitsmodell aufzunehmen. Entsprechend dem Beschluss wurde ein Sicherheitsmodell Ausschuss eingerichtet, der seine Arbeit im März 1995 in Wien aufnahm. Bis zum Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen im November 1999 hielt der Sicherheitsmodell Ausschuss 59 Sitzungen ab.

3 CSCE Forum for Security Co-operation, Memorandum of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation regarding proposals to enhance CSCE effectiveness, CSCE/FSC/SC.23, Wien, 28. Oktober 1993.

4 Beschluss Nr. VII, Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: KSZE, Budapester Dokument 1994, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, S. 31, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1994/12/4048_de.pdf.

In den Jahren 1995 und 1996 kamen die Teilnehmerstaaten darin überein, dass es eines der Ziele des neuen Sicherheitsmodells sein müsse, die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen deutlich zu verstärken. Dies sollte in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Gleichheit, Transparenz und Flexibilität geschehen, wobei die komparativen Vorteile jeder Organisation zu berücksichtigen seien. Auf diese Weise sollte ein Sicherheitsnetz zum Nutzen und zur gegenseitigen Stärkung aller Beteiligten entstehen.⁵

Im Oktober/November 1996 unterbreitete die irische EU-Präsidentschaft drei Papiere mit diesbezüglichen Vorschlägen der EU. Das dritte Papier, das am 25. November vorgelegt wurde, war speziell einer OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit gewidmet. Bezug nehmend auf den russischen Vorschlag einer „Arbeitsteilung“ zwischen den internationalen Organisationen mit der OSZE in der Rolle der „Koordinatorin“ machte sich die EU in den Papieren für ein Konzept „sich gegenseitig stärkender Sicherheitsinstitutionen“ und „kooperative Beziehungen“ stark. Die OSZE wurde als „ein Forum für interinstitutionelle Kontakte“ betrachtet, das einen allgemeinen Dialograhmen bieten konnte. Der EU-Vorschlag für eine OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit enthielt Prinzipien, denen alle internationalen Organisationen bei der Zusammenarbeit mit der OSZE folgen sollten.⁶ Nahezu alle dieser Prinzipien wurden später in die 1999 verabschiedete Plattform übernommen.

Auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel einigten sich die Teilnehmerstaaten im Dezember 1996 schließlich auf die „Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert“, in der sie bekräftigten, dass „die europäische Sicherheit die weitest gehende Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Teilnehmerstaaten und europäischen wie auch transatlantischen Organisationen erfordert“. Als inklusive und allumfassende Organisation und regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen (VN) wurde der OSZE bescheinigt, dass sie „in besonderer Weise [...] als Forum zur Verbesserung der Zusammenarbeit und gegenseitigen Ergänzung dieser Organisationen und Institutionen“ geeignet sei. In der Lissabonner Erklärung verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, die Arbeit am Sicherheitsmodell, einschließlich der „Festlegung der Modalitäten für die [...] Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Sicherheitsorganisationen in einer Plattform

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Die Arbeit am Sicherheitsmodell 1995-1996, Bericht des Amtierenden Vorsitzenden an das Gipfeltreffen von Lissabon, Lissabon, 29. November 1996, REF.S/82/96/Rev.1, 30. November 1996, S. 2-3, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1996/11/4229_de.pdf.

6 Vgl. Irish Presidency of the European Union, Contribution made by Ireland on behalf of the European Union, at the Special Meeting of the Security Model Committee, REF.PC/656/96, Wien, 11. Oktober 1996; Irish Presidency of the European Union, Contribution to the Lisbon Declaration on Security in Europe, REF.PC/724/96, 15. November 1996; sowie Irish Presidency of the European Union, OSCE Platform for Cooperative Security, REF.S/34/96, 25. November 1996.

für kooperative Sicherheit“⁷, fortzusetzen.⁷ Der Sicherheitsmodellausschuss wurde somit formell beauftragt, eine Plattform für kooperative Sicherheit zu erarbeiten.

Im Verlauf des Jahres 1997 fanden formelle und informelle Diskussionen im Rahmen des Sicherheitsmodellausschusses statt, in denen sich die Positionen der EU und der Russischen Föderation schrittweise annäherten.

Die Vereinigten Staaten legten ihre Position in zwei Papieren dar, die im November 1997 in Umlauf gebracht wurden. Hinsichtlich der Plattform sei es notwendig, praktische Maßnahmen aufzuzeigen, mit denen die OSZE die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Sicherheitsorganisationen vertiefen könnte, vorausgesetzt, diese teilten die Verpflichtung der OSZE zu Transparenz und Demokratie. Die Plattform sollte die Modalitäten für die Zusammenarbeit sowie Kriterien für die Mitwirkung der Partnerorganisationen festlegen, nicht aber versuchen, eine starre Arbeitsteilung vorzugeben oder einen Lenkungsausschuss für europäische Sicherheitsorganisationen einzurichten. Zu den Kriterien sollte die individuelle und kollektive Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen gehören, einschließlich der in der Helsinki-Schlussakte verankerten Verpflichtung zu Transparenz und Demokratie.⁸

Vor allem durch ein informelles Treffen des Sicherheitsmodellausschusses, das am 31. Oktober 1997 unter Beteiligung auch anderer internationaler Organisationen stattfand, wurden diese ebenfalls in die OSZE-Diskussionen eingebunden. Auf dem Treffen gelangte man zu der Erkenntnis, dass die Komplementarität der Prinzipien und Prozeduren einer jeden Organisation sichergestellt werden müsse. Die Fortsetzung der Arbeit an der Plattform fand breite Zustimmung, wobei Einvernehmen darüber herrschte, dass die Zusammenarbeit, ganz gleich für welchen Rahmen man sich entscheiden würde, nicht hierarchisch sein dürfe und freiwillig erfolgen müsse.

In seinem „Zwischenbericht des Vorsitzenden des Ständigen Rates über die Arbeit am Sicherheitsmodell im Jahr 1997“ für das Kopenhagener Ministerratstreffen fasste der dänische Vorsitz die Debatten des Jahres 1997 noch einmal zusammen. Er unterstrich, dass die Arbeit an der Plattform die Verhandlungen ein beträchtliches Stück weiter gebracht hätte, und konstatierte, dass sich zu den wichtigsten Teilen des Dokuments bereits ein Konsens abzeichne. Er stellte ebenfalls fest, dass einige Delegationen nach wie vor be-

7 Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Lissabon, Lissabonner Dokument 1996, DOC.S/1/96, Lissabon, 3. Dezember 1996, S. 8-11, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1996/12/4049_de.pdf.

8 Vgl. United States Delegation to the OSCE, Non-Paper on Copenhagen Ministerial Declaration: Security Model Work for the Next Summit, PC.DEL/103/97, Wien, 18. November 1997, sowie United States Delegation to the OSCE, OSCE on the Eve of a New Century, food-for-thought paper, PC.SMC/39/97, Wien, 26. November 1997.

sorgt waren, die Plattform könnte direkt oder indirekt eine Hierarchie unter den internationalen Organisationen herstellen.⁹

Auf dem Kopenhagener Ministerrat wurde ein Beschluss über „Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit“ verabschiedet, der vorsah, „ein ausführliches und substanzielles OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit auszuarbeiten“, das „politisch bindend“ sein sollte. Der Ministerrat beschloss ferner, „die nichthierarchische Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen innerhalb einer Plattform für kooperative Zusammenarbeit weiter [zu] stärken, die als wesentliches Element des Charta-Dokuments auszuarbeiten ist“.¹⁰ Der dem Beschluss beigefügte Anhang über ein „Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen“ legte die Parameter der Plattform fest.¹¹ Der Ministerrat beauftragte den Amtierenden Vorsitzenden, sich bis zur konkreten Ausarbeitung der Plattform in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär „aktiv für eine Ausweitung der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Institutionen und Organisationen einzusetzen [...] die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind“.¹²

Im Laufe des Jahres 1998 wurden die Verhandlungen über die Plattform fortgesetzt und der Sicherheitsmodellausschuss begann mit der Ausarbeitung der Entwürfe. Am 3. Juli fand ein weiteres informelles Treffen statt, an dem auch andere internationale Organisationen teilnahmen. Ähnlich wie bereits auf dem Treffen im Oktober 1997 waren sich die Teilnehmer – darunter Vertreter des Europarats, der WEU, der NATO und des Exekutivkomitees der GUS – darin einig, dass die Zusammenarbeit auf Gleichheit beruhen sollte und dabei die besondere Identität der internationalen Organisationen berücksichtigt werden müsste. Betont wurde die Notwendigkeit sich auf eine pragmatische Kooperation zu konzentrieren.

Im Zeitraum von 1996 bis 1999 nahm das Interesse von Politik und Wissenschaft an subregionaler Zusammenarbeit und der Rolle, die diese spielen könnte, erheblich zu, und auch innerhalb der OSZE erreichte das Thema viel Aufmerksamkeit. In einem inoffiziellen Papier der EU, das von der britischen Präsidentschaft am 26. Juni 1998 in Umlauf gebracht worden war, hieß es, „die Plattform soll die subregionale Zusammenarbeit fördern, zu mehr Transparenz beitragen und gewährleisten, dass die Zusammenarbeit in Überein-

9 Vgl. Zwischenbericht des Vorsitzenden des Ständigen Rates über die Arbeit am Sicherheitsmodell im Jahr 1997, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechstes Treffen des Ministerrats, 18.-19. Dezember 1997, MC.DOC/1/97, Kopenhagen, 16. März 1998, S. 35-39, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1997/12/4167_de.pdf.

10 Beschluss über Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, MC(6).DEC/5, in: ebenda, S. 19-26, hier: S. 19 und 21.

11 Vgl. Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, Anhang zu MC(6).DEC/5, in: ebenda, S. 24-26.

12 Beschluss über Leitlinien für ein OSZE-Charta-Dokument über europäische Sicherheit, a.a.O. (Anm. 10), S. 23, und Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, a.a.O. (Anm. 11), S. 24.

stimmung mit den Normen und Prinzipien der OSZE erfolgt“.¹³ Am 14. Juli 1998 gab die russische Delegation bei der OSZE ein Papier über die subregionale Dimension von Sicherheit und Zusammenarbeit heraus. Darin wurde das Potenzial subregionaler Bemühungen zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit anerkannt und vorgeschlagen, die OSZE als „Forum für die praktische Interaktion bei subregionalen Anstrengungen innerhalb des OSZE-Gebiets“ zu nutzen; dazu sollte eine „Konferenz subregionaler Organisationen und Vereinigungen“ ins Leben gerufen werden, die im Zweijahresrhythmus am Sitz der OSZE stattfinden sollte.¹⁴ Letztendlich entschieden sich die Mitgliedstaaten für eine Kompromisslösung. In seinem Zwischenbericht an das Siebte OSZE-Ministerratstreffen fasste der polnische Amtierende Vorsitzende die Ergebnisse der bisherigen Diskussionen zusammen und bezeichnete die regionale bzw. subregionale Zusammenarbeit als einen wertvollen Beitrag „zur umfassenden Sicherheit der OSZE-Gemeinschaft“. Die Delegationen seien sich darin einig, dass die OSZE die Teilnehmerstaaten in ihren regionalen und subregionalen Bemühungen unterstützen solle. Gleichzeitig stellte er jedoch fest, dass zu dem Vorschlag, die OSZE solle „die Aufgaben und Befugnisse eines Garanten für die Umsetzung regionaler/subregionaler Vereinbarungen und Beschlüsse wahrnehmen“, kein Konsens zustande gekommen sei. Auch mit dem Vorschlag, eine Konferenz subregionaler Organisationen und Vereinigungen einzurichten, werde man „sich noch eingehender befassen müssen“. Desgleichen wurde in dem Bericht des Vorsitzenden hinsichtlich der Idee einer Plattform für kooperative Sicherheit festgestellt: „Keine Übereinstimmung gab es bezüglich eines Vorschlags, zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen formelle Rahmenvereinbarungen als Grundlage für die Zusammenarbeit auf allen Ebenen abzuschließen.“¹⁵

Die Arbeiten am Entwurf für eine Charta und eine Plattform zogen sich über das ganze Jahr 1999 hin und dauerten bis zum Istanbul Gipfeltreffen. Die Delegationen unterbreiteten zahlreiche Änderungswünsche und ergänzende Vorschläge. Im Herbst ließ der norwegische Vorsitz beinahe wöchentlich Dokumente mit diesen Änderungen und Ergänzungen zirkulieren. Unter den Teilnehmerstaaten herrschte weiterhin Uneinigkeit über bestimmte Formulierungen und die Struktur der Charta, insbesondere darüber, ob die Plattform – wie es die Russische Föderation wollte – Teil des Haupttextes sein sollte oder – wie von den USA favorisiert – der Charta, die selbst ein kompaktes und leicht zugängliches Dokument sein sollte, als Anhang beigefügt werden

13 OSCE Document-Charter on European Security. Platform for Co-operative Security, PC.SMC/51/98, 26. Juni 1998.

14 Permanent Mission of the Russian Federation to the OSCE, The Subregional Dimension of Security and Co-operation, PC.SMC/70/98, 14. Juli 1998.

15 Zwischenbericht des Amtierenden Vorsitzenden über die Arbeit an einem Charta-Dokument über europäische Sicherheit 1998, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebentes Treffen des Ministerrats, 2.-3. Dezember 1998, MC.DOC/1/98, Oslo, 3. Dezember 1998, S. 40-105, hier: S. 47-48 und 94.

sollte. Die finnische EU-Präsidentschaft schlug eine dritte Variante vor, die auf eine „gehaltvolle Sprache im Text und in einem Anhang“ hinauslief. Letztlich wurden die Differenzen zwischen den teilnehmenden Staaten beigelegt und das Istanbul OSZE-Gipfeltreffen verabschiedete einen Anhang mit dem Titel „Beschlussdokument – die Plattform für kooperative Sicherheit“¹⁶ als „wesentliches Element“ der Europäischen Sicherheitscharta. Im Haupttext wird die Plattform unter dem Stichwort „Zusammenarbeit mit anderen Organisationen“¹⁷ kurz erwähnt.

Der Inhalt der Plattform

Seit ihrer Annahme als integraler Bestandteil der Europäischen Sicherheitscharta im November 1999 ist die Plattform die Grundlage der Beziehungen zwischen der OSZE und anderen Organisationen, die im OSZE-Gebiet aktiv sind. Ziel der Plattform sollte es sein, „die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung umfassender Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind“. Zu diesen gehörten die europäischen Sicherheitsorganisationen, regionale und subregionale Organisationen und Initiativen im OSZE-Gebiet, die VN und ihre Unterorganisationen sowie einschlägige spezialisierte Einrichtungen. Die Plattform regelte nicht die Beziehungen der OSZE mit Regionalorganisationen außerhalb des OSZE-Gebiets oder mit den Partnerstaaten; diese Beziehungen wurden Gegenstand anderer OSZE-Dokumente.

Die Teilnehmerstaaten würdigten zunächst die umfangreichen Kontakte, die bereits zu anderen Organisationen und Institutionen geknüpft worden waren, sowie die wachsende Kooperation zwischen diesen. Ausgehend davon betonten sie ihr Bekenntnis zu „einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen“ (Absatz 12 der Charta) und verpflichteten sich, „die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geiste der Partnerschaft weiter zu verstärken und zu vertiefen“.

Die Plattform schloss jede Hierarchie unter den Organisationen oder eine dauerhafte Arbeitsteilung zwischen ihnen definitiv aus. Dagegen setzte sie das Konzept der „einander verstärkenden Sicherheitsinstitutionen“ durch horizontale Zusammenarbeit unter Gleichen statt vertikal strukturierter Beziehungen, in der eine Organisation der anderen untergeordnet wäre. Die Organisationen sollten sich um eine koordinierte Vorgehensweise bemühen, durch

16 Beschlussdokument – Plattform für kooperative Sicherheit, a.a.O. (Anm. 2). Zu einer ersten Analyse der Istanbul Beschlüsse siehe: Victor-Yves Ghebali, Der Beitrag des Istanbul Dokuments 1999 zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 307-326.

17 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), Absätze 12 und 13.

die „Doppelgleisigkeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet“ werden sollte.

Die Plattform sollte vier zentrale Funktionen erfüllen. Erstens wurden in ihr Prinzipien festgelegt, an die sich die Mitglieder anderer Organisationen und Institutionen „einzeln und gemeinsam“ halten sollten, um es der OSZE zu ermöglichen, mit ihnen „kooperativ [zu] arbeiten“. Hierzu gehörten die Grundsätze der VN-Charta sowie die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE, Transparenz und Vorhersehbarkeit im Geiste des Wiener Dokuments von 1999, die vollständige Umsetzung der OSZE-Rüstungskontrollverpflichtungen, Transparenz in der Entwicklung der Organisationen und Institutionen, Offenheit und Freiwilligkeit der Mitgliedschaft sowie Unterstützung für das OSZE-Konzept gemeinsamer, umfassender und unteilbarer Sicherheit und eines gemeinsamen Sicherheitsraums ohne Trennlinien. Die Europäische Sicherheitscharta bekräftigte außerdem, dass diese Prinzipien „für alle Dimensionen der Sicherheit“ galten. Vorbehaltlich der Einhaltung der genannten Prinzipien verfolgte die Plattform einen integrativen und offenen Ansatz in der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen Organisationen. Unklar blieb allerdings, wer darüber entscheiden sollte, welche Organisationen diesen Kriterien entsprächen und welche nicht und in welcher Art von Verfahren darüber zu befinden war.

Zweitens listete die Plattform allgemeine Modalitäten der Zusammenarbeit auf. Hierzu gehörten regelmäßige Kontakte, u.a. gemeinsame Treffen, ein ständiger Rahmen für den Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, u.a. durch die Ernennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen, gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen und sonstige Kontakte. Die Plattform legte außerdem fest, dass die OSZE zusätzlich „an Sondertreffen mit anderen im OSZE-Gebiet tätigen Organisationen, Institutionen und Strukturen mitwirken“ kann. „Diese Treffen können auf politischer beziehungsweise leitender Ebene (zur grundsatzpolitischen Koordinierung oder zur Festlegung von Bereichen der Zusammenarbeit) oder auf Arbeitsebene (zur Erörterung der Modalitäten der Zusammenarbeit) stattfinden.“ Neben der Zusammenarbeit auf der Leitungsebene sah die Plattform auch die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Organisationen in Feldoperationen und bei der Reaktion auf konkrete Krisen vor. Zu diesem Zweck ermutigten die Teilnehmerstaaten den Amtierenden Vorsitzenden, sich unterstützt vom Generalsekretär mit anderen Organisationen und Institutionen um eine abgestimmte Vorgehensweise zu bemühen, mit deren Hilfe Doppelarbeit vermieden und der rationelle Einsatz verfügbarer Ressourcen gesichert würde. Wie Victor-Yves Ghebali in seinem Artikel zusammenfassend bemerkte, war der Daseinszweck der Plattform letztendlich „die Entwicklung einer ‚Kultur‘ der Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen im OSZE-Gebiet, die ähnliche oder sich ergänzende Ziele verfol-

gen“.¹⁸ Angesichts der Existenz mehrerer Sicherheitsorganisationen im engeren oder weiteren Sinne mit oftmals überlappender Mitgliedschaft war das allein schon ein erstrebenswertes Ziel.

Drittens boten die Teilnehmerstaaten in „Anerkennung der integrativen Schlüsselrolle, die die OSZE spielen kann,“ die Dienste der OSZE „als flexibler Rahmen für die Zusammenarbeit der verschiedenen, einander verstärkenden Bemühungen“ an, falls Bedarf daran bestehe. Diese Regelung fand sich sowohl in der Plattform als auch in der Charta wieder.¹⁹

Schließlich erkannten die Teilnehmerstaaten an, dass „die subregionale Zusammenarbeit [...] sich zu einem wichtigen Element für die Stärkung der Sicherheit im gesamten OSZE-Gebiet entwickelt“ habe und dass subregionale Gruppierungen „nicht nur in der betreffenden Subregion, sondern im ganzen OSZE-Gebiet zur Verbesserung der Sicherheit“ beitragen. Die Teilnehmerstaaten unterstützten die auf der Plattform beruhende „zunehmende Zusammenarbeit mit diesen Gruppen“ und boten die OSZE in Übereinstimmung mit der Plattform als „ein Forum für subregionale Zusammenarbeit an“. Die OSZE sollte in diesem Zusammenhang „den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen subregionalen Gruppen erleichtern“; zudem „kann sie auf Ersuchen deren jeweilige Verträge und Übereinkommen entgegennehmen und verwahren“ (Absatz 13 der Charta).

Die Charta und die Plattform von 1999 gehen zwar nicht so weit, wie es die ursprünglichen russischen Vorschläge beabsichtigt hatten, sahen aber dennoch für die OSZE eine besondere Rolle gegenüber anderen im OSZE-Gebiet tätigen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Institutionen vor. Auch wenn die Teilnehmerstaaten weder einer „übergeordneten Verantwortung“ der OSZE zustimmten, noch ihr, wie ebenfalls von Russland vorgeschlagen, die Kompetenz zur Koordination der Arbeit anderer Organisationen in der Region zugestanden, so übertrugen sie ihr jedoch die Funktion eines „flexiblen Koordinierungsrahmens“ zur Förderung von Synergieeffekten.

Die genannten Funktionen wurde ebenso wie die Prinzipien und der Geist der Charta und der Plattform von 1999 in der 2003 vom Maastrichter OSZE-Ministerrat verabschiedeten „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ bestätigt und weiter entwickelt. Die Strategie bekräftigte, dass die Plattform „nach wie vor volle Gültigkeit“ besitze und die Grundlage für das Zusammenwirken der OSZE mit anderen Organisationen und Institutionen sei. Die Strategie enthält einen eigens der „Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und

18 Ghebali, a.a.O (Anm. 16), S. 324.

19 Die Charta definiert die OSZE „als einen flexiblen Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit [...] in dem verschiedene Organisationen ausgehend von ihren jeweiligen Stärken einen Synergieeffekt erzielen können“. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 12.

Institutionen²⁰ gewidmeten Abschnitt. In diesem verpflichtete sich die OSZE „ihre Beziehungen zu allen Organisationen und Institutionen zu vertiefen, denen die Förderung umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet ein Anliegen ist“. Die Maastrichter Strategie bekräftigte auch erneut die Funktion der OSZE als „Forum für die Zusammenarbeit mit subregionalen Organisationen in ihrem Gebiet“ und sicherte zu, dass die OSZE „gemeinsam mit diesen Organisationen und Institutionen weiterhin Treffen organisieren [wird], die dem Informationsaustausch und der Koordinierung in Bezug auf bestimmte Themen dienen“. Verglichen mit der Charta und der Plattform von 1999 ging die Sicherheitsstrategie von 2003 noch einen Schritt weiter, indem sie die zunehmende Bedeutung von Bedrohungen, „die von benachbarten Regionen ausgehen oder dort ein größeres Ausmaß annehmen“, konstatierte. Folglich verpflichtete sie die OSZE zu „prüfen, auf welche Weise die OSZE-Normen, -Prinzipien, -Verpflichtungen und -Werte anderen Regionen vermittelt werden können“, und die Kontakte mit regionalen Organisationen außerhalb des OSZE-Gebiets weiter auszubauen.

Umsetzung und Anwendung der Plattform

Um den Beschluss des Istanbuler Gipfels über die Charta und die Plattform umzusetzen, bedurfte es einiger organisatorischer Umstrukturierungen innerhalb der OSZE. In einem ersten Schritt verabschiedete der Ständige Rat am 29. Juni 2000 den „Beschluss über die Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE“, mit dem die 1999 geschaffene Abteilung Externe Zusammenarbeit „der direkten Aufsicht durch den Generalsekretär“ unterstellt wurde. Gleichzeitig wurde ihr die Verantwortung für die „Umsetzung der Modalitäten der Zusammenarbeit gemäß Teil II des Beschlussdokuments der Europäischen Sicherheitscharta“²¹ übertragen. Mit diesem schnellen Schritt unterstrichen die Teilnehmerstaaten, wie wichtig und ernst ihnen die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und die zügige Umsetzung der Plattform waren. Die Abteilung Externe Zusammenarbeit ist seitdem die erste Anlaufstelle in der OSZE für andere internationale, regionale und subregionale Organisationen, hält den Kontakt zu ihnen aufrecht und entwickelt die Zusammenarbeit mit ihnen u.a. durch Treffen auf Leitungsebene weiter. Im Jahr 2002 stattete der Ministerrat von Porto den Vorsitz mit einem klaren Mandat „für die Vertretung der OSZE nach außen“ aus. Der Amtierende Vorsitz er-

20 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 10-11, Absätze 52-57; unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2003/12/4175_de.pdf.

21 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 364 über die Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE (REACT, Einsatzzentrale, Umstrukturierung des Sekretariats), PC.DEC/364, 29. Juni 2000, S. 3 und 4.

halte „insbesondere zur Sicherung wirksamer und ununterbrochener Arbeitskontakte mit anderen internationalen Organisationen und Institutionen Unterstützung durch den Generalsekretär, dem gegebenenfalls Vertretungsaufgaben übertragen werden“.²²

Besonders wichtig ist jedoch, dass die Verabschiedung und die Umsetzung der Plattform das Zusammenwirken der OSZE mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen auf der Grundlage der in der Plattform vorgesehenen Modalitäten deutlich gefördert haben.

Erste Kontakte zwischen der KSZE/OSZE und anderen Organisationen waren bereits zu Beginn der 90er Jahre geknüpft worden und haben sich seither weiterentwickelt. In der Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Ersten Treffens des Rates der KSZE am 19. und 20. Juni 1991 befürworteten die Teilnehmerstaaten „den Austausch von Informationen und einschlägigen Dokumenten zwischen der KSZE und den wichtigsten europäischen und transatlantischen Institutionen wie der Europäischen Gemeinschaft, dem Europarat, der [UN]ECE, der NATO und der WEU“.²³ Den Ausgangspunkt für regelmäßige Kontakte zwischen der KSZE/OSZE und anderen internationalen Organisationen bildete das Zweite Treffen des KSZE-Rates in Prag 1992, auf dem die Vertreter der VN, der UNECE, des Europarats, der WEU, der NATO, der OECD und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) „als Ehrengäste“²⁴ begrüßt wurden und ein eigener Abschnitt über die Beziehungen der KSZE zu anderen internationalen Organisationen in das „Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen“ aufgenommen wurde.²⁵ Verweise auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wurden seither regelmäßig in die Dokumente der KSZE/OSZE-Ministerratstreffen und der Gipfeltreffen aufgenommen. Darüber hinaus wurden Mitte der 90er Jahre die ersten regelmäßigen Foren für den Dialog mit dem Europarat und den VN eingerichtet. Das erste Dreiertreffen auf hoher Ebene der OSZE, der VN und des Europarats fand 1993 statt; das erste Treffen auf hoher Ebene zwischen der OSZE und dem Europarat im 2+2-Format erfolgte 1995 und das jährliche Treffen der OSZE und des Europarats auf der Ebene Hoher Beamter wurde erstmals 1998 abgehalten. Seit Mitte der 90er Jahre ist somit ein stetig wach-

-
- 22 Beschluss Nr. 8, Die Rolle des Amtierenden Vorsitzes der OSZE, MC(10).DEC/8, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, Porto, 7. Dezember 2002, S. 50-52, hier: S. 51, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2002/12/4174_de.pdf.
- 23 Berliner Treffen des Rates der KSZE, 19.-20. Juni 1991, Zusammenfassung der Schlussfolgerungen, in: Erstes Treffen des Rates, S. 1-9, hier: S. 3, Absatz 13, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1991/06/4138_de.pdf.
- 24 Prager Treffen des Rates der KSZE, 30. bis 31. Januar 1992, Zusammenfassung der Schlussfolgerungen, in: Zweites Treffen des Rates, S. 1-13, hier: S. 1, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1992/01/4142_de.pdf.
- 25 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, in: ebenda, S. 14-24, hier: S. 23, Abschnitt IX.

sender Trend zur Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen zu verzeichnen.

Erst mit der Verabschiedung der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 erhielt diese Zusammenarbeit jedoch ein solides politisches Fundament. Seither hat sie stark zugenommen, u.a. durch regelmäßige politische Konsultationen und Arbeitskontakte auf der Leitungsebene sowie durch die praktische Zusammenarbeit vor Ort.

Bilaterale Formate für regelmäßige Konsultationen sowie den Meinungs- und Erfahrungsaustausch wurden nicht nur mit dem Europarat, sondern auch mit den VN, der EU und der NATO eingerichtet. 1999 wurde die Praxis jährlicher Reden des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs der OSZE vor dem Nordatlantikrat bzw. dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) der NATO eingeführt; ebenso wurden regelmäßige Treffen von OSZE und NATO auf Mitarbeiterebene eingerichtet. Im darauffolgenden Jahr unterzeichneten die Generalsekretäre von OSZE und Europarat den Gemeinsamen Katalog der Modalitäten für die Zusammenarbeit und die Amtierende Vorsitzende der OSZE desselben Jahres hielt erstmals die seither traditionelle jährliche Rede vor dem VN-Sicherheitsrat. 2001 wurden jährliche Treffen zwischen der OSZE und den VN auf Mitarbeiterebene eingeführt.

Vor Ort sind praktische Zusammenarbeit und gegebenenfalls gemeinsame Aktivitäten zur gängigen Praxis geworden. Einige der jüngsten und sichtbarsten Beispiele für erfolgreiches gemeinsames Handeln sind: 1. die enge Zusammenarbeit zwischen der OSZE, den VN und der NATO im Kosovo, wobei die OSZE-Mission (OMIK) als die für den Institutionenaufbau zuständige Säule der VN-Mission (UNMIK) fungiert, während die NATO-geführte *Kosovo Force* (KFOR) für ein sicheres Umfeld für die internationale Gemeinschaft, einschließlich der OMIK, sorgt, 2. die Zusammenarbeit mit dem Europarat bei der Entwicklung kommunaler Verwaltungen in Südosteuropa und 3. bis vor kurzem die Arbeit der OSZE-Militärbeobachter Seite an Seite mit der EU-Beobachtermission (EUMM) in Georgien.²⁶

Auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Interessen unterhält die OSZE besonders enge Beziehungen zu den VN, der EU, der NATO und dem Europarat. Diese vier Organisationen werden explizit auch in der Maastrichter Sicherheitsstrategie von 2003 erwähnt, in der die Teilnehmerstaaten feststellen, die OSZE habe „ein System regelmäßiger Konsultationen auf technischer wie auch auf politischer Ebene“ mit einer Reihe von internationalen Organisationen und Institutionen, „unter anderem den Vereinten Nationen, der EU, der NATO und dem Europarat“²⁷ eingerichtet. Von allen Organisationen, die zu den OSZE-Ministerrattreffen eingeladen werden, können nur diese vier mündliche und schriftliche Beiträge leisten (d.h. sie haben Rederecht vor dem

26 Die OSZE-Mission in Georgien musste das Land 2009 verlassen. Die OSZE leitet jedoch weiterhin gemeinsam mit der EU und den VN die Genfer Gespräche.

27 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, a.a.O. (Anm. 20), S. 11, Absatz 54.

Ministerrat),²⁸ wohingegen alle anderen geladenen Organisationen lediglich schriftliche Beiträge einbringen können, sofern sie dies wünschen. Des Weiteren unterhält die OSZE nur mit den VN (und deren Unterorganisationen) und dem Europarat durch Beschlüsse des Ständigen Rates oder besondere Abmachungen wie beispielsweise ein *Memorandum of Understanding* (MoU) formalisierte Beziehungen. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Europarat beschlossen die OSZE-Teilnehmerstaaten im Dezember 2004 die Einrichtung einer Koordinationsgruppe, die sich aus den Ständigen Vertretern derjenigen Teilnehmerstaaten, die die OSZE-Troika bilden, sowie dem gegenwärtigen und dem designierten Vorsitz des Europarats zusammensetzt. Die Koordinationsgruppe trifft zweimal jährlich zusammen, um die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen zu prüfen und Empfehlungen abzugeben, wie sie insbesondere in Bereichen, die von beiden Seiten als vorrangig betrachtet werden, gefördert werden kann.²⁹

Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen sind eher spontaner Natur. Sie sind dennoch relativ dynamisch und bestehen in der Teilnahme der OSZE an Gipfeltreffen und Ministerkonferenzen anderer Organisationen auf Einladung, der Einladung dieser Organisationen zu OSZE-Ministerratstreffen und anderen wichtigen Ereignissen sowie dem Austausch von Informationen und Erfahrungen. Die Liste derartiger Organisationen ist lang und umfasst u.a. die Zentraleuropäische Initiative (ZEI), die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung – GUAM,³⁰ die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (BSEC), den Regionalen Kooperationsrat (RKR) und den Kooperationsprozess in Südosteuropa (SEECP). Ausführliche Informationen über alle Kontakte und die entsprechende Zusammenarbeit, einschließlich der OSZE-Institutionen und Feldoperationen, finden sich im Bericht über das Zusammenwirken der OSZE mit Organisationen und Institutionen im OSZE-Raum, der im Auftrag der Plattform für kooperative Sicherheit vom Generalsekretär jährlich vorgelegt wird.³¹

Um die Bestimmungen der Charta und der Plattform von 1999 umzusetzen, nach denen die OSZE als „flexibler Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit“ und als „Forum für subregionale Zusammenarbeit“ fungieren soll, beriefen der OSZE-Vorsitz und der Generalsekretär mehrere Treffen zur Koordinierung und zum Informationsaustausch mit internationalen, regionalen und

28 Die EU hat aufgrund besonderer Vereinbarungen für ihre Vertretung innerhalb der Delegation der EU-Ratspräsidentschaft bei der OSZE Rederecht.

29 Vier Bereiche wurden als solche identifiziert: der Kampf gegen den Terrorismus, die Bekämpfung des Menschenhandels, der Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten und die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung.

30 Bestehend aus Georgien, der Ukraine, Aserbaidschan und Moldau.

31 Siehe z.B. den Bericht Zusammenwirken mit Organisationen und Institutionen im OSZE-Raum, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht über die Tätigkeit der OSZE 2008, Wien 2009 (ohne Seitenzahlen), unter: http://www.osce.org/publications/sg/2009/04/37053_1269_de.pdf.

subregionalen Organisationen ein. So veranstaltete der OSZE-Generalsekretär z.B. in den Jahren 2000 und 2003 zwei Treffen mit internationalen Organisationen und internationalen Finanzinstitutionen zum Informationsaustausch über Zentralasien. Hierbei ergaben sich wertvolle Möglichkeiten zum Gedanken- und Informationsaustausch über die vordringlichen Zielsetzungen der OSZE-Teilnehmerstaaten in Zentralasien und die Aktivitäten internationaler Organisationen in der Region sowie zur Suche nach Wegen, die Zusammenarbeit und die Koordination zu verbessern. Im Juni 2002 organisierte der portugiesische OSZE-Vorsitz in Lissabon ein Treffen auf hoher Ebene zum Thema Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, an dem Vertreter der VN, der EU, der NATO, des Europarats, der GUS und der Arbeitsgruppe Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche (FATF) teilnahmen. Die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die 2003 ins Leben gerufen wurde, ist seither zu einem regelmäßigen Forum zur Erörterung von Sicherheitsfragen im OSZE-Gebiet geworden, zu der regelmäßig zahlreiche Organisationen mit Sicherheitsbezug eingeladen werden: die VN (und ihre Unterorganisationen, insbesondere die UNODC), die EU, die NATO, der Europarat, die GUS, die OVKS und die Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung – GUAM. Die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels beruft seit 2004 jährlich die Konferenz der Allianz gegen Menschenhandel ein, die in der Bekämpfung des Menschenhandels aktiven internationalen und regionalen Organisationen als Plattform für die gemeinsame Lobbyarbeit dient.

Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats veranstaltet seit 2002 regelmäßig Sitzungen oder ganztägige Treffen mit örtlichen Vertretern der internationalen Organisationen im Rahmen der Regionaltreffen der OSZE-Missionsleiter in Zentralasien, auf denen Informationen über gemeinsame Aktivitäten und zukünftige Planungen ausgetauscht werden. Seit 2003 finden solche Treffen auch im Südkaukasus statt.

Ebenfalls in Übereinstimmung mit der Charta und der Plattform von 1999 organisierte der OSZE-Generalsekretär ein hochrangiges Treffen mit Leitern regionaler und subregionaler Organisationen und Initiativen zum Thema Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus, das im September 2002 in Wien stattfand. Zweck des Treffens war der Informationsaustausch über laufende und mögliche zukünftige Maßnahmen und Projekte, die regionale und subregionale Gruppierungen im Bereich von Terrorismusprävention und -bekämpfung bereits durchführten oder durchzuführen planten. Außerdem sollten mögliche Gebiete und die Modalitäten einer zukünftigen engeren Zusammenarbeit diskutiert und erarbeitet werden. Dabei handelte es sich um das erste von der OSZE durchgeführte Treffen überhaupt, an dem regionale und subregionale Organisationen und Initiativen aus dem gesamten OSZE-Gebiet teilnahmen: die Adriatisch-Ionische Initiative (AII), die BSEC, die Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit (CACO), die ZEI, der Rat der Ostseestaaten (CBSS), die OVKS, die Organisation für Demokratie und

Wirtschaftsentwicklung – GUAM, die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI), der SEECP und der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Auf der Grundlage der auf dieser Konferenz geschlossenen Abkommen organisierte die Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) des OSZE-Sekretariats 2006 und 2007 zwei Runde Tische, die Praktiker aus regionalen und subregionalen Organisationen, die auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung tätig sind, zum Zwecke der Vernetzung und des Informations- und Erfahrungsaustauschs über bewährte Praktiken zusammenbrachte.

Die Tatsache, dass Partnerorganisationen in den letzten Jahren dazu übergegangen sind, sich regelmäßiger mit der OSZE zu beraten und die OSZE auch namentlich in ihren politischen Dokumenten zu erwähnen, ist ein weiteres ermutigendes Zeichen und ein Beleg dafür, dass sich die Zusammenarbeit und die Abstimmung zwischen ihnen und der OSZE inzwischen deutlich verbessert haben und dass sie den Beitrag der OSZE zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in deren Verantwortungsbereich anerkennen. So hat z.B. die VN-Generalversammlung wiederholt Resolutionen über den Stand der Zusammenarbeit zwischen den VN und der OSZE verabschiedet.³² Die NATO erkennt ausdrücklich an, dass ihre Beziehungen zur OSZE maßgeblich von der Plattform für kooperative Sicherheit geregelt werden.³³ 2003 verabschiedete der Nordatlantikrat, das oberste politische Gremium der NATO, ein separates Dokument über den Ausbau der Beziehungen zur OSZE. Im selben Jahr verabschiedete der EU-Ministerrat Schlussfolgerungen über die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE bei der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Normalisierung der Lage nach Konflikten, in denen die Leitprinzipien, die Bereiche und die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE festgelegt werden. In jüngerer Zeit enthalten mehrere Strategiedokumente der EU, wie z.B. die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) von 2004 und die Strategie „EU und Zentralasien – eine Partnerschaft für die Zukunft“ aus dem Jahr 2007 konkrete Verweise auf die Zusammenarbeit mit der OSZE. 2009 wurde die OSZE erstmals offiziell dazu eingeladen, als ständiger Teilnehmer an der Arbeit der Plattform für Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität im Rahmen der Östlichen Partnerschaft der EU mitzuwirken.

32 Seit 2002 wurde allerdings keine derartige Resolution mehr angenommen. Darin spiegelt sich das beständige Unvermögen der OSZE-Teilnehmerstaaten wider, sich auf den Text einer gemeinsamen politischen Erklärung zu einigen, wie sie ursprünglich traditionell auf den jeweils Ende des Jahres stattfindenden OSZE-Ministerratstreffen verabschiedet wurde. 2002 kam letztmals eine solche Erklärung zustande.

33 Vgl. NATO's relations with the OSCE, unter: <http://www.nato.int/issues/nato-osce/index.html>.

Eine Neubelebung der Plattform?

2009 jährt sich die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta und der Plattform für kooperative Sicherheit zum zehnten Mal. Zusammenfassend kann aus heutiger Sicht festgehalten werden, dass die Plattform sich bewährt hat. Wie oben geschildert, wurden die in der Plattform niedergelegten Modalitäten für die Zusammenarbeit in der täglichen Arbeit der OSZE und in ihrer Zusammenarbeit mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen, „die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind“, inzwischen größtenteils in die Praxis umgesetzt. Zudem hat die Plattform auch zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung nichts an Wert eingebüßt und ist nach wie vor ein solides Fundament, auf dem zukünftige Bemühungen zur Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen im OSZE-Raum aufbauen können.

Der Jahresstag der Plattform ist eine gute Gelegenheit, Buchstaben und Geist des Dokuments ebenso zu bekräftigen wie den unveränderten Willen der Teilnehmerstaaten, die enge, auf den in der Plattform festgelegten Prinzipien und Modalitäten beruhende Kooperation und Koordination mit den Partnerorganisationen aufrechtzuerhalten und weiter auszubauen. Die Teilnehmerstaaten könnten diese Gelegenheit jedoch auch dazu nutzen, noch einmal an die Funktion zu erinnern, die sie der OSZE 1999 zugedacht hatten, nämlich die eines „flexiblen Koordinierungsrahmens“ und eines „Forums für subregionale Zusammenarbeit“. Was Letzteres angeht, so wäre es vielleicht wieder einmal an der Zeit, ein erneutes Treffen mit den Spitzen der regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen, die im OSZE-Gebiet tätig sind, zu organisieren, um die Erfahrungen und die Bedeutung der subregionalen Kooperation in den letzten beiden Jahrzehnten sowie den Beitrag subregionaler Gruppierungen zur Verbesserung von Sicherheit und Zusammenarbeit im OSZE-Gebiet Revue passieren zu lassen.³⁴

Die letzten zehn Jahre haben bewiesen, dass die Partnerorganisationen der OSZE im Bedarfsfall den Initiativen der Organisation stets sehr aufgeschlossen gegenüberstanden, wenn es um den Austausch von Informationen, Erfahrungen und Plänen oder um die Koordination wichtiger Aktivitäten ging. Es hat sich jedoch als problematisch erwiesen, Koordinierungstreffen und Treffen zum Informationsaustausch als regelmäßige Veranstaltungen einzurichten, insbesondere auf hoher Ebene. Dies liegt zum Teil an der Existenz anderer „Koordinierungsrahmen“, wie z.B. des jährlichen Dreier-Treffens auf hoher Ebene (ursprünglich zwischen den VN, der OSZE und dem Europarat, im Laufe der Jahre jedoch um mehrere andere Organisationen erweitert) oder

34 Zu einer frühen Bewertung der subregionalen Zusammenarbeit in Europa siehe Andrew Cottey (Hrsg.), *Subregional Cooperation in the New Europe: Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, New York 1999, sowie Renata Dwan/Oleksandr Pavliuk (Hrsg.), *Building Security in the New States of Eurasia*, New York 2000.

des Treffens des VN-Generalsekretärs mit anderen regionalen und intergouvernementalen Organisationen auf hoher Ebene, das allerdings seit 2007 nicht mehr stattgefunden hat. Die Lehre daraus ist ziemlich einfach: Der Rahmen für Zusammenarbeit und Koordination zwischen internationalen Organisationen sollte in der Tat flexibel bleiben und eher auf konkretem Bedarf beruhen als auf den Ambitionen Einzelner oder auf politischen Verordnungen. Wann immer eine bestimmte Initiative, wie z.B. der Vorschlag in der Maastrichter Strategie von 2003, einen neuen *Ad-hoc*-Beratungsmechanismus einzurichten, als unzeitgemäß bzw. als wenig nutzbringend erachtet wurde, fiel die Reaktion der Partnerorganisationen eher zurückhaltend aus. Erwähnt werden sollten in diesem Zusammenhang auch die generelle Zurückhaltung internationaler Organisationen, wenn sie „koordiniert“ werden sollen, und eine gewisse natürliche Tendenz zur Konkurrenz.

Der zehnte Geburtstag der Plattform könnte jedoch auch dazu genutzt werden, einmal konkret über bestimmte gegenwärtige Dilemmata und Herausforderungen in der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Institutionen nachzudenken. Wie kann z.B. dem zunehmenden Bedarf an Zusammenarbeit Rechnung getragen werden, wenn Teilnehmerstaaten, zumal in Zeiten finanzieller Anspannung, nicht willens sind, mehr Mittel für diese Zusammenarbeit bereit zu stellen? Wie kann ein Mittelweg gefunden werden zwischen dem Widerstreben einiger Teilnehmerstaaten gegenüber „zu vielen“ regelmäßigen Treffen mit anderen Organisationen und der Tatsache, dass es zunehmend notwendig und wichtig wird, sich „um eine koordinierte Vorgehensweise zu bemühen, durch die Doppelarbeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet“ wird? Wie soll die Zusammenarbeit mit jenen Organisationen gestaltet werden, die von sich aus die Institutionalisierung und Formalisierung ihrer Beziehungen zur OSZE anstreben, wenn die Teilnehmerstaaten gleichzeitig praktischer und ergebnisorientierter Kooperation klar den Vorzug geben und die Unterzeichnung von Memoranden und anderen Vereinbarungen zur Zusammenarbeit oder die Einrichtung weiterer regelmäßiger Treffen nicht mittragen? Und was wäre in dem noch extremeren Fall zu tun, dass unter den Teilnehmerstaaten keine Einigkeit über den Nutzen der Zusammenarbeit der OSZE mit einer anderen Organisation zustande kommt? Wäre es nicht vielleicht sinnvoll, einmal konkret festzulegen, welche Entscheidungen im Bereich der externen Zusammenarbeit beim Vorsitz und beim Generalsekretär liegen und welche den kollektiven Beschlussfassungsgremien der OSZE vorbehalten sind?

Wie kann die Abstimmung mit den Partnerorganisationen bei der Konfliktverhütung und in akuten Krisen verbessert werden? Oftmals sind Organisationen gerade am Vorabend und inmitten von Krisen weniger erfolgreich in der Koordinierung ihrer Bemühungen. Zwar ermutigt die Plattform die einschlägigen Organisationen und Institutionen dazu, „einander über die von ihnen in Hinblick auf die Bewältigung einer speziellen Situation unternomme-

nen oder geplanten Aktionen zu unterrichten“; die Wirklichkeit ist jedoch oftmals zu komplex und verändert sich zu schnell, als dass viel Zeit für Konsultationen bliebe – insbesondere auch deshalb, weil es angesichts der unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen der Mitgliedsstaaten in den Organisationen selbst längere Zeit braucht, gemeinsame Positionen zu entwickeln. Letztlich hängt die Zusammenarbeit zwischen Organisationen stark von der „Temperatur“ der Beziehungen zwischen ihren Mitgliedstaaten ab. Aus dieser Sicht sind die Plattform und die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und Institutionen grundsätzlich integraler Bestandteil des Gesamtkonzepts kooperativer Sicherheit. Das Konzept selbst beruht auf der grundsätzlichen Annahme, dass die Sicherheit jedes einzelnen Staates untrennbar mit der aller anderen Staaten verbunden ist und die Zusammenarbeit daher für alle Staaten von Vorteil ist.

Das Prinzip der kooperativen Sicherheit in Europa wurde im Grundsatz in der KSZE-Charta von Paris für ein neues Europa im November 1990 proklamiert, in der ein „neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ verkündet wurde. Mit dem Ende des Kalten Krieges und – wie es in jenen Tagen gesehen wurde – dem Ende der Teilung Europas verpflichteten sich die KSZE-Teilnehmerstaaten dazu, eine „neue Qualität in unseren Sicherheitsbeziehungen an[z]ustreben“ und bei der „Festigung von Vertrauen und Sicherheit untereinander [...] zusammenzuarbeiten“.³⁵ Die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta und der Plattform für kooperative Sicherheit auf dem Istanbul Gipfeltreffen im Jahr 1999 stellte den Höhepunkt der ein Jahrzehnt andauernden Bemühungen um eine kooperative Herangehensweise an die Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit in Europa dar. In diesem Sinne markierten die Charta und die Plattform auch den Zenit der kooperativen Sicherheit in Europa.

Seither werden sowohl das Konzept als auch die Praxis kooperativer Sicherheit im Großraum Europa Schritt für Schritt unterhöhlt. Als einige Staaten begannen die Verpflichtungen, die sie eingegangen waren, in Frage zu stellen, als zunehmende Differenzen über traditionelle Sicherheitsbedrohungen und Bedrohungsperzeptionen auftraten und als der Gedanke der „gemeinsamen Werte“ mehr und mehr zu einem Slogan der Vergangenheit wurde statt die heutige Realität zu beschreiben, stellte sich heraus, dass die Weiterverfolgung kooperativer Sicherheit eine zu schwere Aufgabe war. Die schockierenden Terroranschläge vom 11. September 2001 schienen alle noch einmal davon überzeugt zu haben, dass „kein Staat und keine Organisation [...] auf sich allein gestellt die Herausforderungen bewältigen [kann] mit denen wir heute konfrontiert sind“.³⁶ Jener neue Geist der Zusammenarbeit spiegelte sich

35 Charta von Paris für ein neues Europa, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Paris, 19.-21. November 1990, S. 1 und 3, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_de.pdf.

36 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, a.a.O. (Anm. 20), S. 10, Absatz 52.

dann auch in den Beschlüssen wider, die auf den OSZE-Ministerratstreffen in Bukarest, Porto und Maastricht gefasst wurden. Die Maastrichter Sicherheitsstrategie ist bis heute das letzte große, wegweisende Dokument zur kooperativen Sicherheit. Da diese jedoch mehr als bloß Zusammenarbeit erfordert, erwies sich der Moment der Solidarität als ziemlich kurz und die praktischen Grenzen kooperativer Sicherheit wurden deutlich. Kooperative Sicherheit beruht auf der Gemeinsamkeit der Werte und Interessen, oder mit anderen Worten: „Kooperative Sicherheit kann es nur geben, wenn Staaten einen Sinn für eine gemeinsame Zukunft entwickeln.“³⁷

Der Appell des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew vom Juni 2008, einen rechtlich bindenden Vertrag über die europäische Sicherheit zu schließen, hat ungeachtet dessen, was bei dieser Initiative herauskommt, den Debatten über europäische Sicherheit neue Impulse gegeben. Die Teilnehmerstaaten haben sich dafür entschieden, die Debatte in der OSZE zu verankern, und riefen den informellen „Korfu-Prozess“ ins Leben, der das Vertrauen und die Zuversicht unter den 56 Staaten wiederherstellen soll.

Die sich daraus entwickelnde Diskussion über europäische Sicherheit hat auch das Interesse an der Plattform für kooperative Sicherheit und allgemein am Zusammenwirken der Organisationen, die sich mit Sicherheit im OSZE-Gebiet befassen, wiedererweckt. Allein die Tatsache, dass die OSZE als geeignetes Forum für Debatten über die Zukunft der europäischen Sicherheit erachtet wird, ist auch der Rolle, die der Organisation 1999 von der Plattform zugedacht worden war, und der Art der Beziehungen, die die OSZE mit anderen Organisationen auf dieser Grundlage in den letzten zehn Jahren aufgebaut hat, zu verdanken. Die Relevanz der Plattform wurde auf dem 17. OSZE-Ministerratstreffen, das am 1. und 2. Dezember 2009 in Athen stattfand, erneut bekräftigt.

Die Minister verabschiedeten eine Erklärung zum Korfu-Prozess, in der sie „die wertvollen Beiträge aller mit Sicherheitsfragen befassten einschlägigen Organisationen und Institutionen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit“³⁸ begrüßten. Sie verabschiedeten außerdem einen Beschluss über die Weiterentwicklung des Korfu-Prozesses, in dem das „Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999“³⁹ als einer von acht Punkten, auf die sich der zukünftige Dialog konzentrieren soll, genannt wird.

37 Michael Mihalka, *Cooperative Security: From Theory to Practice*, in: Richard Cohen/Michael Mihalka, *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, The Marshall Center Papers, Nr. 3, April 2001, S. 29-67.

38 Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE. Die Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok erneut bekräftigen – überdenken – wiederbeleben, MD.DOC/1/09/Corr.1 [sic!] vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 3-4, hier: S. 4, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2009/12/43412_de.pdf.

39 Beschluss Nr. 1/09, Förderung des Korfu-Prozesses, MC.DEC/1/09 vom 2. Dezember 2009, in: ebenda, S. 15-16, hier: S. 16.

Der Beschluss sah auch vor, internationale, regionale und subregionale Organisationen und Institutionen auf *Ad-hoc*-Basis dazu einzuladen, zu den Diskussionen im Rahmen des Korfu-Prozesses beizutragen.

Die Athener Erklärungen und Beschlüsse zum Korfu-Prozess haben den Weg für Organisationen, „die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit im OSZE Gebiet befasst sind“, frei gemacht, sich am Korfu-Prozess in dem inklusiven, gleichberechtigten, transparenten und umfassenden Geist, für den die Plattform steht, zu beteiligen. Diese Einbeziehung und die Fortsetzung des Korfu-Prozesses böten auch Gelegenheit, über die letzten zehn Jahre der Zusammenarbeit der Organisationen im OSZE-Gebiet Bilanz zu ziehen, sie ihre Sicht der gegenwärtigen Herausforderungen und Bedrohungen für die Sicherheit darstellen zu lassen und den gegenseitigen Beziehungen neue politische Impulse zu geben.

Und doch bleibt abzuwarten, ob die Debatte über europäische Sicherheit letztlich die OSZE als gesamteuropäisches und transatlantisches Forum für kooperative Sicherheit tatsächlich stärken, das Konzept als solches wiederbeleben und zu echter, praktizierter kooperativer Sicherheit, die auf der Gemeinsamkeit von Werten und Interessen und dem „Sinn für eine gemeinsame Zukunft“ beruht, führen wird. Die Aufgabe, „einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien zu schaffen, in dem alle Staaten gleichberechtigte Partner sind“, steht noch immer auf der Tagesordnung.