Loïc Simonet*

Der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit nach der ersten jährlichen Diskussion über seine Umsetzung (11. Juli 2012): derzeitiger Stand und Aussichten

Einführung

Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (im Folgenden: "Verhaltenskodex") wurde vor beinahe 20 Jahren auf der 91. Plenarsitzung des Besonderen Ausschusses des KSZE/OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) nach zweijährigen Verhandlungen am 3. Dezember 1994 in Budapest angenommen. Er trat als politisch bindendes Dokument am 1. Januar 1995 in Kraft.¹

Der Verhaltenskodex baute auf den Leitprinzipien der Schlussakte von Helsinki (1975), der Charta von Paris für ein neues Europa (1990) und des Helsinki-Dokuments (1992) auf, auf die auch mehrfach verwiesen wird, sowie auf anderen OSZE-Verpflichtungen zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit und legte in zehn Abschnitten und 42 Absätzen neue zwischen- und innerstaatliche Verhaltensnormen in einer Vielzahl von Bereichen fest

In den Abschnitten I-VI gibt der Verhaltenskodex bereits früher vereinbarten Normen, die Sicherheit und Stabilität in den zwischenstaatlichen Beziehungen gewährleisten sollen, neue Impulse. Dazu gehören die souveräne Gleichheit der Teilnehmerstaaten und ein kooperativer Ansatz in ihren Sicherheitsbeziehungen (Absatz 4), das Prinzip der Solidarität (Absatz 5) und das Recht eines jeden Teilnehmerstaates, seine Sicherheitsinteressen selbst zu bestimmen, seine eigenen Sicherheitsvorkehrungen frei zu wählen und internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören (Absätze 10 und 11), die Aufrechterhaltung nur solcher militärischer Fähigkeiten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind, (Absatz 12) sowie der Verzicht darauf, irgendeinen anderen Teilneh-

_

Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht zwangsläufig mit der offiziellen Haltung der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten identisch sind. Der Autor dankt dem ehemaligen Koordinator für den Verhaltenskodex, Oberst Anton Eischer, und Herrn Fabian Grass, Support Officer für das FSK, für die freundlichen und wichtigen Anmerkungen und Vorschläge.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Verhaltenskodex zu politischmilitärischen Aspekten der Sicherheit, DOC.FSC/1/95, 3. Dezember 1994, korrigierte Fassung vom 17. Januar 1995, unter: http://www.osce.org/de/fsc/41357; ebenso in: KSZE, Budapester Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, korrigierte Fassung vom 21. Dezember 1994, Abschnitt IV, unter: http://www.osce.org/de/mc/39556?download=true.

merstaat militärisch zu dominieren (Absatz 13). Er legt außerdem fest, dass ein Teilnehmerstaat seine Streitkräfte auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaates nur mit dessen im Rahmen eines frei vereinbarten Abkommens gegebenen Zustimmung und nur im Einklang mit dem Völkerrecht stationieren darf (Absatz 14). Es mag überraschen, dass das Verbot der Anwendung von Gewalt nur indirekt in dem Gebot Erwähnung findet, "Staaten, die ihre Verpflichtung verletzen, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten, die gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet" ist, keinen Beistand zu leisten und sie nicht zu unterstützen; allerdings stellt Absatz 8 eine enge Verbindung zur Charta der Vereinten Nationen und zur Helsinki-Schlussakte her, in denen dieses Kernprinzip bereits enthalten ist.

Hinsichtlich der innerstaatlichen Ebene liegt dem Verhaltenskodex die Idee zugrunde, dass nicht nur Streitkräfte, sondern auch verschiedene Kräfte der inneren Sicherheit die Beziehungen zwischen Staaten beeinflussen, sodass auch deren Verhalten legitimer Gegenstand internationaler Beobachtung und Aufsicht sein muss. Die Abschnitte VI und VII enthalten eine Reihe höchst innovativer Bestimmungen zu einem Bereich, der zuvor als "politisches Tabu"² galt: der demokratischen Kontrolle von Streitkräften und anderen Sicherheitskräften, sowie ihrer politischen Neutralität, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Integration in die Gesellschaft. Der Verhaltenskodex enthält hierzu die umfassendsten und detailliertesten Bestimmungen, die jemals in einem multilateralen Rahmen verabschiedet wurden. So legt er fest, dass jeder Teilnehmerstaat gewährleisten muss, dass die Angehörigen der militärischen und paramilitärischen Kräfte sowie der Sicherheitskräfte in der Lage sind, in den Genuss ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kommen und diese auszuüben, wie sie im Völkerrecht und in den OSZE-Verpflichtungen zum Ausdruck kommen (Absatz 32). Der Verhaltenskodex, der allgemein als normativer Eckpfeiler der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte betrachtet wird, ist daher auch das Gründungsdokument der Sicherheitssektorgovernance und der Sicherheitssektorreform, die 2007 von der OSZE als wichtige vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen anerkannt wurden.³

Der Ausdruck wurde entlehnt von Ortwin Hennig, Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 289-307, hier: S. 307.

Vgl. Arbeitsunterlage mit den Vorstellungen des Vorsitzes über die grundlegenden Normen und Prinzipien der OSZE im Bereich der Sicherheitssektorgovernance/-reform, MC.GAL/9/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 49-68, hier: S. 49. Zu den Zusammenhängen zwischen dem Verhaltenskodex und der Sicherheitssektorreform siehe u.a. David M. Law, Rethinking the Code of Conduct in the Light of Security Sector Reform, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, PSIO Occasional Paper 4/2006, Genf 2006, S. 83-105.

Bei seiner Verabschiedung als "Meilenstein" und "bahnbrechendes" Dokument gepriesen⁴ und von dem renommierten OSZE-Experten und "geistigen Vater der OSZE", Professor Victor-Yves Ghebali, als "Juwel im normativen Bestand der OSZE" bezeichnet, ist der Verhaltenskodex ein bedeutender Bestandteil des OSZE-Acquis. Er "will den Stand der politischen Zivilisation zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten [...] anheben".⁵ Er umfasst den gesamten Sicherheitssektor, einschließlich der Polizei, der Streitkräfte,6 der Kräfte der inneren Sicherheit und der Nachrichtendienste. Er verkörpert den dimensionenübergreifenden und umfassenden Sicherheitsansatz der OSZE, indem er implizit die Lücke zwischen dem politisch-militärischen Bereich und der menschlichen Dimension von Sicherheit schließt und "die Schaffung solider wirtschaftlicher und umweltpolitischer Grundlagen" postuliert, um "Spannungen, die in einen Konflikt münden können", entgegenzuwirken (Absatz 17). Er befasst sich mit dem gesamten Konfliktzyklus, vom frühzeitigen Erkennen potenzieller Konflikte und von der Konfliktverhütung (Absatz 18) über Bedingungen, die eine politische Lösung des Konflikts begünstigen, bis hin zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistung (Absatz 19). Das Dokument von 1994 kann gleichermaßen für die langfristige Planung zivilmilitärischer Strukturen wie für die Durchführung militärischer Maßnahmen an sich verwendet werden. Da der Verhaltenskodex Normen für den Einsatz von Streitkräften sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten (Abschnitt VIII) enthält, stellt er außerdem eine wichtige Ergänzung zum humanitären Völkerrecht und zu den internationalen Menschenrechtsnormen dar.

Die wichtige Rolle, die der Verhaltenskodex bei der Konsolidierung der euroatlantischen Sicherheitszone und ihrer Umgestaltung bzw. bei der Anpassung an die neuen politischen und militärischen Realitäten in Europa gespielt hat, wird seit Langem ebenso anerkannt wie sein Beitrag zur weitgehenden Übernahme der Normen zur Regelung der internationalen Beziehungen und zur Gestaltung innerstaatlicher Bestimmungen bezüglich der Streitkräfte durch die OSZE-Teilnehmerstaaten, vor allem diejenigen, die sich im Übergang von geschlossenen Regierungssystemen zu offenen Demokratien befanden.

Abschnitt VI über die demokratische Kontrolle der Streitkräfte "gilt aus Sicht des internationalen Gewohnheitsrechts als "revolutionär"". Alexandre Lambert in: FSC.DEL/401/06, 12. September 2006, S. 1 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 290.

Die den Sicherheitssektor betreffenden Abschnitte VII und VIII des Verhaltenskodex werden daher als Ergänzung zum Wiener Dokument 1999 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen betrachtet; vgl. Victor-Yves Ghebali, Recommendations on the Further Development of the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: The Development of the OSCE's Role in Security Sector Governance, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Genf 2006, S. 4.

Auch wenn der Verhaltenskodex in dem am 7. Dezember 2011 in Vilnius verabschiedeten Ministerratsbeschluss Nr. 3/11 über "Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge" explizit Erwähnung findet, steht er offenbar nicht im Mittelpunkt der Überlegungen zur Implementierung dieses wichtigen Beschlusses.

Auf dem Balkan trat der Verhaltenskodex im selben Jahr in Kraft, in dem das Friedensabkommen von Dayton unterzeichnet wurde (Dezember 1995), und seine Geschichte ist eng mit den seither eingetretenen bemerkenswerten Entwicklungen verknüpft; er war für das einzigartige Mandat der OSZE im Rahmen von Anhang 1-B des Friedensabkommens von Dayton, dem Abkommen über regionale Stabilisierung, von elementarer Bedeutung;8 er hat eine wichtige Funktion im Zusammenhang mit den Normen und Standards, zu deren Einhaltung alle Teilnehmerstaaten politisch verpflichtet sind, übernommen. Da die demokratische und zivile Kontrolle der Streitkräfte seit dem Ende des Kalten Krieges eine wichtige Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der NATO und in der EU ist, spielte der Verhaltenskodex auch ein wichtige Rolle in deren Erweiterungsprozessen. Alexandre Lambert, einer der führenden Experten in Sachen Verhaltenskodex, stellte zu recht fest, dass "der Verhaltenskodex daher eine wichtige normsetzende Funktion innerhalb der entstehenden politischen und sicherheitspolitischen Architektur in Europa innehat".9

Für die KSZE/OSZE selbst stellte der Verhaltenskodex, wie David Law zu recht hervorhebt, insofern einen wichtigen Schritt in ihrer institutionellen Entwicklung dar, als seine Verabschiedung mit ihrer Überführung von einer Konferenz in eine Organisation und ihrer Umbenennung zusammenfiel. 10 Der Verhaltenskodex hatte maßgeblichen Einfluss auf die Europäische Sicherheitscharta, die 1999 auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul verabschiedet wurde.

Obwohl zu Beginn der 1990er Jahre unter den kurz nach dem Ende des Kalten Krieges herrschenden Bedingungen ausgehandelt, ist der Verhaltenskodex auch heute noch ein wichtiger Meilenstein, der 18 Jahre nach seinem Inkrafttreten nichts an Gültigkeit verloren hat und für die heutigen Sicherheitsherausforderungen des 21. Jahrhunderts noch immer von größter Relevanz ist. Die Umsetzung dieses bahnbrechenden Dokuments wurde durch die Einführung des OSZE-Fragebogens zur Implementierung des Verhaltenskodex

Zu der beeindruckenden Arbeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina zur Förderung der Implementierung des Verhaltenskodex durch Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung und Schulungsaktivitäten siehe den Fortschrittsbericht des Vorsitzes des FSK an das Achtzehnte Treffen des Ministerrats über Bemühungen zur weiteren Verbesserung der Umsetzung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, MC.GAL/3/11 vom 14. November 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 144-148, hier: S. 147. Auf der ersten jährlichen Diskussion zur Implementierung des Verhaltenskodex am 11. Juli 2012 verteilte die montenegrinische Delegation das am 22. Dezember 2010 vom montenegrinischen Parlament verabschiedete neue Gesetz über die parlamentarische Kontrolle im Bereich Sicherheit und Verteidigung; siehe FSC.DEL/93/12/Add.1, 9. Juli 2012

Alexandre Lambert, Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons Learned from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper Nr. 11, Genf, Juli 2006, S. 1.

Vgl. Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 89.

am 8. Juli 1998 unterstützt, der seither zweimal aktualisiert wurde. 11 Der jährliche Informationsaustausch auf der Grundlage des Fragebogens ist das wichtigste Instrument für die Implementierung des Verhaltenskodex: Er schafft Transparenz unter den OSZE-Teilnehmerstaaten hinsichtlich ihrer Streitkräfte und deren Kontrolle durch verfassungsrechtliche Organe; er ermöglicht es ihnen ebenso, übliche Verfahrensweisen, allgemeine Trends und hilfreiche Elemente, die Vergleiche ermöglichen, zu erkennen, die dazu genutzt werden können, die nationale Implementierung und multilaterale Verfahren der Zusammenarbeit zu verbessern. Seit seiner letzten Aktualisierung im Jahr 2009 besteht der Fragebogen aus drei Abschnitten: zwischenstaatliche Elemente, innerstaatliche Elemente sowie Zugang der Öffentlichkeit und Kontaktinformation.¹² Er enthält 24 Fragen, die sich direkt auf die Bestimmungen des Verhaltenskodex und die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Implementierung zahlreicher im Verhaltenskodex enthaltener Prinzipien und Normen beziehen. Seit 2002 legt der Fragebogen besondere Betonung auf die Bekämpfung des Terrorismus und trägt zur diesbezüglichen Zusammenarbeit bei.11

Seit der Verabschiedung des Verhaltenskodex im Jahr 1994 haben erst drei Folgekonferenzen stattgefunden: im September 1997, im Juni 1999 und im September 2002. Unter der Leitung des OSZE-FSK fand am 27. September 2006 eine Sondertagung statt, auf der die Umsetzung des Verhaltenskodex überprüft werden sollte. Seither zeigten sich die aufeinander folgenden FSK-Vorsitze und ihre jeweiligen Koordinatoren für den Verhaltenskodex zwar nach wie vor sehr engagiert und veranstalteten regelmäßige Briefings und Vorträge zu diesem Thema. ¹⁴ Eine echte Diskussion über technische Fragen hatte es jedoch seit einer Sondersitzung der Arbeitsgruppe A des FSK am 23.

¹¹ Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheits-kooperation, Beschluss Nr. 4/03, Technische Aktualisierung des Fragebogens zum Verhaltenskodex, FSC.DEC/4/03, 9. April 2003; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 2/09, Technische Aktualisierung des Fragebogens zum Verhaltenskodex, FSC.DEC/2/09, 1. April 2009.

¹² Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 4/03, a.a.O. (Anm. 11).

Im Anschluss an die dritte Folgekonferenz zum Verhaltenskodex, die im September 2002 stattfand, beschlossen die Teilnehmerstaaten, Frage 1 des Fragebogens zu nationalen und internationalen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu erweitern; vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 16/02, Erweiterung des Fragebogens zum Verhaltenskodex, FSC.DEC/16/02, 27. November 2002. Die neuen Auflagen wurden mit dem Informationsaustausch vom 30. April 2003 erstmals erfüllt. Der neue, vereinfachte Fragebogen, der mit Beschluss FSC.DEC/4/03 vom 9. April 2003 eingeführt wurde, legte u.a. großen Wert auf innerstaatliche Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Die Diskussion hierüber würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags zwar sprengen, die besondere Betonung des Themas Terrorismusbekämpfung kann jedoch in Frage gestellt werden. Alexandre Lambert ist nicht als einziger Experte der Ansicht, dass die wenigen Bestimmungen des Verhaltenskodex zum Terrorismus den bereits im Rahmen der Vereinten Nationen vorhandenen internationalen Verträgen nichts Wesentliches hinzufügen; vgl. Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 2.

¹⁴ So fanden z.B. am 24. Februar 2010 ein Runder Tisch und am 22. Juni 2011 ein "Sicherheitsdialog" über den Beitrag des Verhaltenskodex zum Sicherheitsumfeld in Vergangenheit und Gegenwart statt.

Mai 2007 nicht mehr gegeben. 2011 beschloss das FSK daher gemäß dem ihm von den Außenministern in Athen erteilten Auftrag¹⁵ die Einrichtung einer regelmäßigen gezielten Diskussion über die Umsetzung des Verhaltenskodex in Form einer jährlich stattfindenden eintägigen Sitzung, die speziell dem Verhaltenskodex gewidmet ist. ¹⁶ Die erste jährliche Diskussion über die Umsetzung des Verhaltenskodex fand am 11. Juli 2012 in Wien statt.

Heute, fast 20 Jahre nach seiner Verabschiedung, ist der Verhaltenskodex einigermaßen zufriedenstellend im öffentlichen Bewusstsein verankert. Dank der Vielzahl der vom Konfliktverhütungszentrum (KVZ) und den Feldmissionen der OSZE durchgeführten Seminare und Schulungen ist er inzwischen ein wohlbekanntes Instrument, das zahlreiche nationale Gesetze beeinflusst hat. Dennoch sind seine Defizite und Mängel auch 2012 noch nicht behoben. Da eine Neuverhandlung der in ihm enthaltenen Bestimmungen unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen jedoch ausgeschlossen scheint, läuft der Verhaltenskodex Gefahr, von der zukünftigen Sicherheitsagenda der OSZE abgesetzt zu werden. Allerdings kann man auch auf anderen Wegen seine Relevanz im heutigen Umfeld erhalten. So könnte insbesondere durch den jährlichen Informationsaustausch ein eher "qualitativer" Ansatz zum Zuge kommen. Auch könnte der Verhaltenskodex als "Transmissionsriemen" über die Grenzen des OSZE-Gebiets hinaus dienen. Und schließlich kann das 1994 verabschiedete Dokument der Organisation ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert anbieten: Der Verhaltenskodex könnte zu einem der "Bausteine" für die Verwirklichung der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft werden.

Relativ zufriedenstellende Verankerung im öffentlichen Bewusstsein

Mit der Annahme des Referenzhandbuchs für den Fragebogen durch das FSK am 13. Juli 2011¹⁷ wurde den Teilnehmerstaaten ein Instrument zur umfassenden und strukturierten Berichterstattung an die Hand gegeben. Gleichzeitig war damit auch das mühsame Unterfangen, die Wahrnehmung des Ver-

15 ...[Der Ministerrat] fordert das Fo

[&]quot;[Der Ministerrat] fordert das Forum für Sicherheitskooperation auf [...] weiter nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit zu suchen und zu den Diskussionen über die dem Kodex zugrunde liegenden Prinzipien beizutragen [...]", Beschluss Nr. 16/09, Für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen, MC.DEC/16/09 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. 48-49, hier: S. 49...

Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 12/11, Jährliche Diskussion über die Umsetzung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, FSC.DEC/12/11, 19. Oktober 2011, S. 1.

¹⁷ Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 5/11, Referenzhandbuch für den Fragebogen zum OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, FSC.DEC/5/11, 13. Juli 2011.

haltenskodex auf nationaler und internationaler Ebene und in anderen Institutionen zu verbessern, ihn relevanter zu machen und seine Umsetzung zu fördern, abgeschlossen.

Im Anschluss an die Verabschiedung des FSK-Beschlusses 1/08 über die "Verankerung im öffentlichen Bewusstsein und Öffnung des Verhaltenskodex" am 27. Februar 2008 veranstaltete das KVZ fünf Regionalseminare: 2008 in Kasachstan, 2009 in Bosnien und Herzegowina, 2010 in Belarus, 2011 in der Ukraine und am 18. Juni 2012 in Riga, Lettland. Das OSZE-Büro in Eriwan organisierte im Dezember 2010 einen Workshop zur Umsetzung des Verhaltenskodex, die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina hielt im Juni 2011 ein Seminar zum selben Thema ab. Das FSK selbst war am 22. Juni 2011 Gastgeber einer Sondersitzung über den Verhaltenskodex. Die vom 10. bis 11. Oktober 2011 in Budva, Montenegro, tagende OSZE-Mittelmeerkonferenz hatte neben anderen Themen "die demokratische Kontrolle von Streitkräften", die Prinzipien des Verhaltenskodex und seinen Nutzen für die OSZE-Sicherheitsgemeinschaft auf die Tagesordnung gesetzt, im März 2012 stand der Verhaltenskodex im Mittelpunkt einer Diskussion der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum. Parallel zu den bereits erwähnten Fachdiskussionen zum Verhaltenskodex in den Jahren 2006, 2007 und 2012 veranstaltete das FSK eine Vortragsreihe zum Verhaltenskodex. 18 Sicherlich muss die Kommunikation über den Verhaltenskodex noch immer beständig fortgesetzt und weiter vertieft werden, wenn er auf nationaler und internationaler Ebene sowie in anderen Institutionen stärker wahrgenommen werden soll, und auch der Dialog zwischen internationalen Experten und den für die Implementierung des Verhaltenskodex Verantwortlichen in den Teilnehmerstaaten (insbesondere Parlamentariern und Ombudspersonen als Hauptbeteiligte und "Endnutzer" des Verhaltenskodex) ist notwendiger denn je. 19 Die Einschätzung aber, die Alexandre Lambert auf der Sondertagung des FSK zum Verhaltenskodex im Jahr 2006 abgegeben hatte, dass es nicht gelungen sei, das Bewusstsein für den Verhaltenskodex zu schärfen, 20 wurde unserer Meinung nach seitdem weitgehend korrigiert.

Die Zahl der Teilnehmerstaaten, die sich am Informationsaustausch beteiligen, ist mit rund 50 in den letzten Jahren mehr oder weniger konstant geblieben.²¹ Dank der Bemühungen des KVZ war 2012 jedoch ein besonders "exzellenter Jahrgang": Ende August hatten 53 Teilnehmerstaaten ihre Fragebögen eingereicht, von denen 50 dem bei der letzten Aktualisierung des Fragebogens von 2009 vorgegebenen Format entsprachen.²²

¹⁸ Den letzten Vortrag der Reihe hielt am 6. Juni 2012 Ernst-Reinhard Beck, Mitglied des deutschen Bundestages, zum Thema "Die demokratische Kontrolle von Streitkräften als integraler Bestandteil des OSZE-Verhaltenskodex".

¹⁹ Ein guter Multiplikator wäre z.B. die Parlamentarische Versammlung der OSZE.

²⁰ Vgl. FSC.DEL/401/06, a.a.O. (Anm. 4), S. 2.

²¹ Die Zahl lag 2003 bei 52, 2004 bei 49, 2005 bei 51, 2006 bei 48, 2010 bei 52, 2011 bei 52 und 2012 bei 53.

²² Vgl. SEC.GAL/136/12, 11 Juli 2012.

Machen wir uns nichts vor: 18 Jahre nach seiner Verabschiedung muss der Verhaltenskodex neu überdacht werden

Fast 20 Jahre nach seiner Verabschiedung würde dem Verhaltenskodex eine Modernisierung gut tun. Die veränderte Sicherheitsarchitektur in Europa, neue Formen des Konflikts und neue Bedrohungsszenarien, aber auch die eigenen Defizite stellen seine Eignung und Wirksamkeit in Frage.

Dem Verhaltenskodex "mangelt es [...] an Kohärenz", stellte Jonathan Dean bereits 1996 fest.²³ Viele seiner Bestimmungen sind so vage, unpräzise und subjektiv interpretierbar, dass sie Experten zu der Kritik veranlassten, der Verhaltenskodex sei eine "weitgehend kosmetische Übung".²⁴ Exemplarisch hierfür ist Absatz 12, der festlegt, dass die Teilnehmerstaaten jeweils "nur solche militärische Fähigkeiten aufrechterhalten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind".²⁵

Die Abschnitte des Verhaltenskodex haben keine Überschriften. Im Dokument wird noch immer durchgängig die Abkürzung "KSZE" benutzt.²⁶ Das KVZ stellte fest, dass zur Bezeichnung der einzelnen Kategorien bewaffneter Kräfte acht verschiedene Begriffe benutzt werden, die zu unterschiedlichen Interpretationen durch die Teilnehmerstaaten führen können.²⁷ In einem Vortrag im FSK im Juni 2011 wies Wolfgang Zellner auf "vage Formulierungen" im Verhaltenskodex hin (z.B. Absatz 12 in völliger Abweichung von anderen Dokumenten wie z.B. dem angepassten KSE-Vertrag) und machte auf Widersprüche zwischen einzelnen Normen aufmerksam (z.B. zwischen Absatz 3 über kooperative und unteilbare Sicherheit, die durch die Solidaritätsklausel in Absatz 5 noch verstärkt wird, bzw. die in den Absätzen 3 bis 5 beschworene "Idealwelt" einerseits und der Legitimierung von Militärbündnissen in Absatz 11 andererseits).²⁸ Absatz 6 zur Terrorismusbekämpfung bleibt in dem Dokument isoliert. Crispin Hain-Cole, der seinerzeit selbst an den Verhandlungen über den Verhaltenskodex teilgenommen hatte, hob in seiner Rede zur Eröffnung der Sondertagung des FSK über die Implementierung des Verhaltenskodex im September 2006 hervor, dass man Abschnitt VII, der

²³ Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex – eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 2), S. 309-318, hier: S. 309. Der Autor beschreibt ausführlich die ziemlich komplizierten und umstrittenen Umstände, unter denen der Verhaltenskodex ausgehandelt wurde und die seiner Ansicht nach eine klare Linie und die Festlegung deutlicher Ziele verhinderten. Vgl. ebenda, S. 312-313.

Vgl. Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 301.

Vgl. hierzu David M. Laws Anmerkungen zum Begriff der hinlänglichen Ausgaben, in: Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 98-99.

²⁶ Im Unterschied dazu wurde ein anderes wichtiges politisch bindendes Dokument der OSZE, das Wiener Dokument (WD), regelmäßig aktualisiert – zumindest "kosmetisch" und insbesondere was die Benutzung der Abkürzung "OSZE" statt "KSZE" anbelangt. Die neueste Fassung des WD wurde am 30. November 2011 verabschiedet.

²⁷ Kräfte/Dienste, Streitkräfte, militärische Kräfte, paramilitärische Kräfte, innere Sicherheitskräfte, Sicherheitskräfte, Nachrichtendienste, Polizei, vgl. FSC.GAL/74/06.

Vgl. Wolfgang Zellner, The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Special Meeting of the FSC, 22 June 2011, FSC.DEL/114/11, 24. Juni 2011, S. 2.

sich mit der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte befasst, im Vergleich zur Behandlung anderer Themen durchaus als unverhältnismäßig lang bezeichnen könne.²⁹ Die "strukturelle Unausgewogenheit"³⁰ zwischen dem bahnbrechenden wesentlichen Mehrwert des Verhaltenskodex (der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte) und der seit dem 11. September 2001 neuen Betonung auf Terrorismusbekämpfung wurde nie umfassend thematisiert. Darüber hinaus schenkt der Verhaltenskodex paramilitärischen Kräften, Kräften des Grenzschutzes (einer Kategorie, die bei den Unterstützern des Verhaltenskodex in den 1990er Jahren keinerlei Beachtung fand, vor dem Hintergrund des jüngsten Engagements der OSZE an den Grenzen Afghanistans jedoch zunehmend wichtiger wird) sowie privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen nicht genügend Aufmerksamkeit. Er enthält keinerlei operative Bestimmungen zu Kräften innerer Sicherheit, Nachrichtendiensten und Polizei, auch wenn Absatz 20 sich auf diese besonderen Kategorien bewaffneter Kräfte bezieht. Er ist nicht detailliert genug, was den Einsatz von Streitkräften im Innern (Ausnahmezustand) anbelangt.31 Unklar bleibt auch, welche Verbindungen zwischen dem Verhaltenskodex und dem Wiener Dokument (WD) bestehen, auch wenn die Absätze 22 (Verteidigungsausgaben) und 35 (Militärdoktrin und Verteidigungspolitik) sich auf Themenbereiche beziehen, die vom WD 99 abgedeckt werden. Es sieht außerdem lediglich die Kontrolle der Streitkräfte durch die Exekutive und die Legislative vor, ohne jedoch explizit die Judikative zu erwähnen.³² Hinsichtlich des humanitären Völkerrechts wird der Verhaltenskodex im Wesentlichen als den Genfer Konventionen untergeordnet eingestuft.³³

Vgl. FSC.DEL/433/06.

³⁰ Der Ausdruck stammt von Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 29.

Dieses Versäumnis verblüfft umso mehr, als bereits das Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (Moskauer Dokument, 1991) feststellte, dass "ein öffentlicher Notstand [...] weder der Untergrabung der demokratischen Verfassungsordnung dienen noch auf die Abschaffung international anerkannter Menschenrechte und Grundfreiheiten abzielen" darf (Absatz 28.1). Im Unterschied zum Moskauer Dokument (Absatz 17.2) versäumte es der Verhaltenskodex ebenfalls, auf die Übernahme der politischen Kontrolle durch die Streitkräfte einzugehen.

Gemäß Absatz 36 muss jeder Teilnehmerstaat allerdings gewährleisten, dass den Streitkräften übertragene Aufgaben der inneren Sicherheit unter der wirksamen Kontrolle durch demokratisch legitimierte, verfassungsmäßige Behörden sowie "unter Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit" erfüllt werden, was wiederum die wirksame Kontrolle durch Justizund Zivilbehörden erfordert.

Insbesondere die Bestimmungen des Verhaltenskodex zur individuellen Verantwortung der mit Befehlsgewalt ausgestatteten Angehörigen der Streitkräfte (Absatz 31) gilt als wesentlich schwächer als diejenigen der Genfer Konventionen von 1949, die die Vertragsparteien dazu verpflichten, alle notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Festsetzung von angemessenen Strafbestimmungen für Personen zu treffen, die schwere Verletzungen der Abkommen begehen oder zu einer solchen Verletzung den Befehl erteilen, sowie diese Personen zu ermitteln und sie (ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit) vor ihre eigenen oder auch ausländische Gerichte zu bringen; vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 6),

Victor-Yves Ghebali kam daher 2005 zu dem Schluss, der Verhaltenskodex müsse neu überdacht werden, wofür er eine Reihe von Vorschlägen machte.³⁴ Pläne, den Verhaltenskodex neu zu verhandeln, stoßen bei den Teilnehmerstaaten jedoch regelmäßig auf große Zurückhaltung. So wies der Vertreter einer Delegation auf der jährlichen Diskussion im Juli 2012 darauf hin, 1994 habe man den Konsens über den Verhaltenskodex "als eine Art Wunder" betrachtet. Die Frage, die man sich heute stellen müsse, laute daher, ob es klug oder doch zu riskant wäre, den Verhaltenskodex neu zu verhandeln mit dem Ziel, ihn weiterzuentwickeln.³⁵ Aufgrund des dimensionenübergreifenden Charakters des Verhaltenskodex und der in ihm enthaltenen Bestimmungen ist er kein politisch-militärisches Dokument im engeren Sinne. Ihn neu zu verhandeln würde daher über die Zuständigkeit der Verteidigungsministerien hinausgehen und eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Ministerien ebenso erforderlich machen wie eine sinnvolle Abstimmung mit einschlägigen nichtstaatlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft. Es müsste auch überlegt werden, wie weit die Modernisierung des Verhaltenskodex gehen soll (Vereinheitlichung der Terminologie, Hinzufügung neuer operativer Absätze, Streichung anderer etc.). Das Endresultat könnte außerdem weit hinter dem ursprünglichen Text zurückbleiben und den wesentlichen Normenbestand des Verhaltenskodex gefährden. Alles in Allem wäre es schwierig, über die Modernisierung einer wichtigen OSZE-Vereinbarung zu einem Konsens zu gelangen, wie der derzeitige Stillstand bei der Modernisierung des Wiener Dokuments zeigt. ³⁶ Rein technisch legt Absatz 38 des Verhaltenskodex fest:

Vgl. Victor-Yves Ghebali, Expanding the Code of Conduct: Perspectives and Possibilities, Rede auf einem vom Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) am 28. Januar 2005 in Wien veranstalteten Workshop zum zehnjährigen Jubiläum des OSZE-Verhaltenskodex, S. 3. Ghebali schlug u.a. vor, eine neue Bestimmung einzuführen, die die beiden Grundsatzprinzipien der territorialen Integrität von Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker miteinander in Einklang bringt, Bestimmungen zu Grenztruppen, zur Kontrolle der Streitkräfte durch die Judikative und zum Einsatz der Streitkräfte im Ausnahmezustand zu entwickeln, eine genauere Auflistung der Rechte und Pflichten der Angehörigen der Streitkräfte zu erarbeiten, den Posten eines militärischen Ombudsmanns in den Teilnehmerstaaten zu schaffen, paramilitärischen Kräften, Kräften der inneren Sicherheit, Nachrichtendiensten und Polizeikräften mehr Beachtung zu schenken, die Teilnehmerstaaten aufzufordern, Informationen über die innerstaatliche Anwendung von Gewalt zur Verfügung zu stellen sowie eine engere Verbindung zwischen dem Verhaltenskodex und dem WD 99 herzustellen; vgl. ebenda, S. 4-5. Der Vorschlag zur Einsetzung eines "europäischen Ombudsmanns" wurde am 11. Juli 2012 von Paul Kiss, Amtsführender Vorsitzender der österreichischen Parlamentarischen Bundesheerkommission, erneut aufgegriffen; vgl. OSCE Forum for Security Co-operation, Annual Discussion on the Implementation of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Vienna, 11 July 2012, Consolidated Report, FSC.GAL/96/12, 1. August 2012, S. 16 (im Folgenden: Consolidated Report). Vgl. ebenfalls zu Ghebalis Vorschlägen Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 18-22.

³⁵ Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 21.

Obwohl dem FSK von höchster Stelle mehrfach der Auftrag zur Modernisierung des WD erteilt wurde (Athener Ministerratstreffen 2009, Gipfeltreffen von Astana 2010), ist es ihm bislang nicht gelungen, das Dokument den heutigen militärischen Gegebenheiten anzupassen. Zwar wurden inzwischen einige wenige Beschlüsse technischer und verfahrenstechnischer Art getroffen und in die vom FSK am 30. November 2011 verabschiedete Fas-

"Um die Einhaltung dieses Kodex zu beurteilen, zu überprüfen und erforderlichenfalls zu verbessern, sind die entsprechenden Gremien, Mechanismen und Verfahren der KSZE heranzuziehen." Es gibt jedoch keine einzige Bestimmung dazu, wie der Inhalt des Dokuments und nicht nur seine Einhaltung überprüft werden soll.

Auf der ersten Folgekonferenz im September 1997 in Wien wurden zwar einige Vorschläge zur konzeptionellen Überarbeitung des Verhaltenskodex oder auch zur Änderung einiger seiner Bestimmungen gemacht, die Mehrheit der Teilnehmerstaaten war jedoch der Meinung, dass der Verhaltenskodex in seiner gegenwärtigen Form erhalten bleiben sollte.³⁷ Auf der dritten Folgekonferenz im September 2002 kamen die Teilnehmerstaaten darin überein, den Verhaltenskodex nicht neu zu verhandeln, sondern lediglich einige Aspekte stärker hervorzuheben.³⁸ Auch die Delegationen bei der Sondertagung im Jahr 2006 betonten, dass "der wesentliche Normenbestand des Verhaltenskodex unter allen Umständen erhalten bleiben muss und es daher keine neuen Verhandlungen, keine Überarbeitung und keine Neuauflage des Verhaltenskodex geben sollte". 39 Die Frage ist jedoch nach wie vor offen: In seinem Bericht über die jährliche Diskussion im Juli 2012 hielt das FSK fest, den Teilnehmerstaaten sei zwar bewusst, dass Verhandlungen über Änderungen am Verhaltenskodex schwierig werden würden; viele Delegationen verspürten aber dennoch das Verlangen, den Verhaltenskodex (oder zumindest den Fragebogen) weiterzuentwickeln und zu modernisieren, um einer Stagnation vorzubeugen.40

Alternative Optionen sahen vor, einige notwendige Anpassungen der Inhalte des Verhaltenskodex vorzunehmen, ohne das Dokument selbst neu zu verhandeln. Einige Teilnehmerstaaten schlugen eine Überarbeitung des Verhaltenskodex durch separate Dokumente vor. 41 Eine der Schlussfolgerungen der dritten Folgekonferenz im Jahr 2002 war, dass ein separates Dokument zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus notwendig sei, 42 ein Thema, das die Unterstützer eines Verhaltenskodex, der sich primär auf die demokratische Kontrolle der Streitkräfte konzentrierte, nie als zentrales Anliegen betrachtet hatten. 43 Eine solche "Autonomisierung" schlug auch Victor-Yves

sung des WD aufgenommen; sie berühren jedoch die notwendige strategische Aktualisierung des Dokuments nicht.

Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 24.

Vgl. Summary, in: FSC.GAL/15/97, 30. September 1997.
Vgl. Chairperson's Perception Paper, in: Organization for Security and Co-operation in Europe, Forum for Security Co-operation, Yugoslav Chairmanship. Third Follow-up Conference on the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Vienna, 23 and 24 September 2002, Consolidated Summary, FSC.GAL/122/02, 8. Oktober 2002,

FSC.DEL/435/06, 27. September 2006.

Siehe FSC.DEL/392/04, 16. September 2004, und FSC.DEL/456/04, 3. November 2004. 41

Siehe Survey of Suggestions, in: FSC.GAL/123/02, 8 Oktober 2002.

Alexandre Lambert schlug vor, Terrorismusbekämpfung aus dem Verhaltenskodex herauszunehmen und zum Gegenstand eines eigenen Verhaltenskodex oder zumindest eines eigenen Fragebogens zu machen; vgl. Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 2 und 4.

Ghebali mit Blick auf die Bestimmungen des Verhaltenskodex zur demokratischen Kontrolle der Streitkräfte vor. 44 2006 regte ein Teilnehmerstaat an, folgende Themen in einem Zusatzprotokoll zu behandeln: die Bezugnahme auf die Judikative, die im Gegensatz zur Kontrolle der Streitkräfte durch die Exekutive und die Legislative in keiner der Bestimmungen des Verhaltenskodex Erwähnung findet; die Vereinbarkeit nationaler Antiterrormaßnahmen mit Menschenrechten und Grundfreiheiten; die Verbesserung der Streitkräftekategorisierung (die Delegation wies beispielsweise darauf hin, dass die Kategorie der Kräfte des Grenzschutzes im Verhaltenskodex nicht vorkommt); Ausnahmezustände und Krisensituationen und die damit verbundene Anwendung von Gewalt. 45

Auf einer niedrigeren Ebene schlug Ghebali ebenfalls vor, die Kohärenz zwischen den verschiedenen OSZE-Dokumenten, die zahlreiche Berührungspunkte haben, z.B. durch die Verkoppelung des Verhaltenskodex mit dem Wiener Dokument und dem OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, zu verbessern.⁴⁶

Im gegenwärtigen politischen Kontexts und angesichts der Tatsache, dass jeder Versuch, auch nur eines der Dokumente zu modernisieren, ausgesprochen heikel ist, scheint 2012 keiner der Vorschläge besonders realistisch zu sein. Kann die OSZE-Gemeinschaft mit einem unvollkommenen Verhaltenskodex leben? Die Antwort lautet wahrscheinlich ja. Wie David Law richtig feststellt, ist es Organisationen wie den Vereinten Nationen und der NATO gelungen, ihre Einsätze hinsichtlich des Umfangs und der Vorgehensweise zu modifizieren, ohne die VN-Charta oder den Nordatlantikvertrag zu ändern. Auch wenn man "einigermaßen sicher schlussfolgern kann, dass es unmöglich wäre, sich unter den heutigen strategischen Bedingungen auf eine Modernisierung des bestehenden Verhaltenskodex zu einigen", ⁴⁷ könnte diese unbefriedigende Situation jedoch verhindern, dass der Verhaltenskodex seine Pionierfunktion im neuen Sicherheitsumfeld der OSZE beibehält.

⁴⁴ Ghebali, a.a.O. (Anm. 6), S. 8-9. Der Autor schlägt einige "vorläufige Elemente eines integrierten OSZE-Konzepts für Sicherheitssektorreform und -governance" vor.

⁴⁵ Siehe FSC.DEL/435/06, a.a.O. (Anm 39), S. 2.

Vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 6), S. 6. So könnte beispielsweise die Einbeziehung von Themen des Verhaltenskodex (wie z.B. die demokratische Kontrolle der Streitkräfte) in den Verifikations- und Überprüfungsprozess des Wiener Dokuments zur wechselseitigen Implementierung beitragen und dem Verhaltenskodex eine "Verifikationskomponente" hinzufügen. Dieser Vorschlag wurde wiederholt auf den Jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD) vorgetragen; siehe insbesondere FSC.AIAM/4/12, 2. März 2012, S. 2.

⁴⁷ Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 103. Die von Law vorgeschlagenen Alternativen (Erarbeitung eines Protokolls, das sich mit neuen Entwicklungen befasst, die im Verhaltenskodex derzeit nicht berücksichtigt sind, oder die Erarbeitung gesonderter Dokumente für Themenbereiche, die im Verhaltenskodex nur unzureichend behandelt werden, wie z.B. separate Verhaltenskodices für Terrorismus oder die Rechte und Pflichten von Angehörigen der Streitkräfte) dürften sich jedoch ebenso schwer umsetzen lassen wie eine Neuverhandlung des Verhaltenskodex.

Ist der Verhaltenskodex veraltet?⁴⁸ Wie der Normenbestand von 1994 an die sich verändernde Sicherheitsagenda der OSZE angepasst werden kann

Angesichts der in den letzten zwanzig Jahren im Bereich Sicherheit eingetretenen Entwicklungen könnte es sich lohnen, über eine Anpassung des Verhaltenskodex nachzudenken, um den neuen Funktionen und Aufgaben, die Streit- und Sicherheitskräften bei der Bekämpfung transnationaler Bedrohungen zugewiesen wurden, Rechnung zu tragen; dies wurde von einigen Experten auch bereits empfohlen. 49 Interessanterweise fällt die Anfertigung dieses Beitrags – nebenbei bemerkt – zeitlich mit der Annahme zweier wichtiger Beschlussvorlagen für das Ende des Jahres in Dublin stattfindende Ministerratstreffen durch den Ständigen Rat am 26. Juli 2012 zusammen: eine im Zusammenhang mit Aktivitäten im polizeilichen Bereich und eine zweite zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen. Auf der jährlichen Diskussion im Juli 2012 wurde vorgeschlagen eine Debatte über die Frage zu führen, wie der Verhaltenskodex und der dazugehörige Fragebogen so verbessert und weiterentwickelt werden könnten, dass sie auch neue Herausforderungen wie z.B. Internetsicherheit abdecken.⁵⁰ Der Verhaltenskodex wäre tatsächlich gut dazu geeignet, die Ausarbeitung vertrauensbildender Maßnahmen in diesem Bereich zu unterstützen. Ebenso könnte auch der Vorschlag, einen neuen Verhaltenskodex zum Terrorismus oder zumindest einen separaten Fragebogen zum Terrorismus zu entwickeln, der der OSZE bei der Bewältigung ihrer noch neuen Aufgabe, sich an der Terrorismusbekämpfung zu beteiligen, dienlich sein könnte.

Aber ist es dafür vielleicht schon zu spät? Alexandre Lambert mahnte auf der jährlichen Diskussion im Juli 2012, dass die derzeitigen Mängel und Defizite des Verhaltenskodex bereits seine Fähigkeit beeinträchtigten, seine Funktion als "normativer Kompass" für die Sicherheitssektorreform und die Sicherheitssektorgovernance innerhalb des OSZE-Gebiets und darüber hinaus wiederzuerlangen. David Law wies bereits vor einigen Jahren darauf hin, dass die Sicherheitssektorreform als politischer Rahmen für die OECD, die VN, die EU und den Europarat rasch an Boden gewinne, und beklagte, dass der Verhaltenskodex Gefahr liefe, seine Nische in diesem Bereich zu verlieren. Und Botschafter Theodor Winkler, Direktor des *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* (DCAF), machte während der diesjährigen Diskussion unmissverständlich klar, dass "der Verhaltenskodex zwar als ein Gründungsdokument der SSG [Sicherheitssektorgovernance] betrachtet werden kann, das Konzept der SSG inzwischen jedoch weit über die im Ver-

50 Vgl. FSC.DEL/94/12, 11. Juli 2012.

⁴⁸ So die Meinung von David Law; vgl. Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 101.

⁴⁹ Vgl. Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 47.

Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 18.

⁵² Vgl. Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 93.

haltenskodex festgeschriebenen Prinzipien hinaus geht". 53 Damit der Verhaltenskodex auch weiterhin einen wichtigen Beitrag hierzu leisten kann, müsste "einem breiteren Verständnis des Begriffs [Sicherheitssektor]" Rechnung getragen werden, "der auch mehr Akteure umfasst, wie z.B. Angehörige des Justizbereichs oder sogar nichtstaatliche Akteure", ⁵⁴ zwei Kategorien, die im Dokument noch nicht explizit erwähnt sind.

Auf anderen Wegen: Was kann 2012 getan werden, um die Relevanz und den Mehrwert des Verhaltenskodex zu erhalten?

Die Substanz und der rechtliche Status des Verhaltenskodex müssen unangetastet bleiben, die Teilnehmerstaaten sollten sich aber nicht davon abhalten lassen, weiter zu gehen

Aus den obengenannten Gründen scheint es unmöglich, den Verhaltenskodex neu zu verhandeln, um sicherzustellen, dass er den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird. Auch sein Status sollte unverändert bleiben. Anders als der berühmte Helsinki-Dekalog wurde der Verhaltenskodex lediglich als Teil der Beschlüsse von Budapest (Abschnitt 4 des Dokuments) in das Budapester Dokument von 1994 aufgenommen und verabschiedet. Ein Experte befand 2006 treffend: "Der Verhaltenskodex ist noch immer ein Gentleman's Agreement."55 In dem Bestreben, die seit dem Ende des Kalten Krieges bestehende Sicherheitsordnung zu konsolidieren und einen Rückfall zu verhindern, hatte Frankreich bereits 1992 vorgeschlagen, die KSZE-Verpflichtungen in Form eines Vertrags zu kodifizieren. Dieser Vorschlag wurde von den Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit dem erneuten Bekenntnis zur NATO vereitelt.⁵⁶ Auch wenn seitdem viel Zeit vergangen ist, würden Überlegungen, maßgebliche Bestimmungen des Verhaltenskodex aufzuwerten, um die Einhaltung der Standards eines verantwortungsbewussten zwischenstaatlichen kooperativen Verhaltens der Staaten im politisch-militärischen Bereich zu fördern, wie es ein Teilnehmerstaat 2010 im Vorfeld des Gipfeltreffens in Astana anregte, sicherlich mehr Probleme als Lösungen hervorbringen. Der Mehrwert des Verhaltenskodex im 21. Jahrhundert besteht u.a. in seiner "Soft Power": Er ist vor allem ein "Kodex", der sich auf einen optimalen Endzustand bezieht, und kein Katalog rechtlich bindender Verpflichtungen.

Es gibt allerdings zwei indirekte Möglichkeiten, Bewegung in die Sache zu bringen, ohne den Verhaltenskodex anzutasten.

⁵³ Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 19. Interessant ist auch, dass die Gründung des DCAF unmittelbar auf den Verhaltenskodex zurückzuführen ist, der ihm mit einem seiner zentralen Ziele, der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte, auch den Namen gab.

FSC.DEL/401/06, a.a.O. (Anm. 4), S. 8. 55

Die erste wäre, die Teilnehmerstaaten dazu zu ermutigen, im Rahmen des jährlichen Informationsaustauschs über den Verhaltenskodex zusätzliche Maßnahmen zu erwägen und auf freiwilliger Basis ergänzende Angaben zu Punkten zu machen, die vom Fragebogen nicht hinreichend erfasst werden. Eine statistische Auswertung des Informationsaustauschs von 2012 hat ergeben, dass mehrere Teilnehmerstaaten zusätzliche freiwillige Angaben zu privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen gemacht und 27 Teilnehmerstaaten Auskunft gemäß Resolution 1325 (2000) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über Frauen, Frieden und Sicherheit gegeben haben.⁵⁷ Dennoch sollte man eine solche Vorgehensweise mit Vorsicht betrachten. Einerseits würde dieser flexible, als "variable Geometrie" bezeichnete Ansatz, wie er in bestimmten Bereichen von der EU praktiziert wird und dessen Anwendung David Law all jenen Staaten vorschlägt, die einen Schritt weiter gehen wollen als es der Konsens aller OSZE-Staaten zulässt, 58 sicherlich einen "Masseneffekt" hervorrufen, der es anderen ermöglichen würde sich dem anzuschließen, wenn ihre Lage es erlaubt. Andererseits birgt er aber auch das Risiko einer OSZE der "zwei Geschwindigkeiten", womit er die Unteilbarkeit und Kohärenz des OSZE-Acquis gefährden würde.

Die zweite Möglichkeit bestünde darin, einen Mechanismus ähnlich dem "WD-Plus"-Vefahren zu schaffen, das 2010 eingeführt wurde, um Beschlüsse des FSK in das Wiener Dokument einfließen zu lassen, um so bestehende Bestimmungen des WD 99 zu modernisieren. Ebenso wie bei "WD Plus" könnte das KVZ damit beauftragt werden, eine Liste aller "Verhaltenskodex-Plus"-Beschlüsse zu führen, und alle fünf Kalenderjahre könnte eine FSK-Sondersitzung über eine Aktualisierung des Verhaltenskodex beraten.

Modernisierung der praktischen Umsetzung des Verhaltenskodex statt des Dokuments: "Qualität" statt "Quantität"

Im Anschluss an die technische Aktualisierung des jährlichen Fragebogens im Jahr 2009 entwickelte das FSK einen Leitfaden, der den Teilnehmerstaaten dabei helfen soll, die Übermittlung ihrer Angaben vorzubereiten. Über diesen wichtigen Meilenstein auf dem Weg zu einer besseren Implementierung des Verhaltenskodex hinaus könnte jedoch noch mehr getan werden, um die praktische Umsetzung des 1994 verabschiedeten Dokuments zu optimie-

Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 24. Am 1. April 2009 und am 13. Juli 2011 bekundeten mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Absicht, ihre Antworten zum Fragebogen um Informationen über Frauen, Frieden und Sicherheit zu ergänzen; vgl. die interpretativen Erklärungen zu FSK-Beschluss FSC.DEC/2/09, a.a.O. (Anm. 11), und FSK-Beschluss FSC.DEC/5/11, a.a.O. (Anm. 17). Fünf Teilnehmerstaaten forderten die Staaten 2009 außerdem dazu auf, ihre Antworten zum Fragenbogen um Angaben zur demokratischen politischen Kontrolle privater Militär- und Sicherheitsunternehmen zu ergänzen; vgl. die interpretative Erklärung zu FSC.DEC/2/09, a.a.O. (Anm. 11).

Vgl. Law, a.a.O. (Anm. 3), S. 104.

Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 1/10, Schaffung eines Verfahrens zur Übernahme maßgeblicher FSK-Beschlüsse in das Wiener Dokument, FSC.DEC/1/10, 19. Mai 2010.

ren. Auch wenn der Datenaustausch 2012 bereits ein bemerkenswert hohes Niveau erreicht hat und das KVZ einen anhaltenden Aufwärtstrend beobachtet, reichen die eingehenden Antworten doch noch immer von einer bloßen Auflistung von Gesetzen und einschlägigen Dokumenten bis hin zu umfassenden Berichten mit detaillierten Informationen über politische Maßnahmen, Verfahren und zu verzeichnende Fortschritte. 60

Auf der ersten jährlichen Diskussion am 11. Juli 2012 schlug ein Teilnehmerstaat vor, "benutzerfreundlichere" Leitlinien für die Implementierung des Verhaltenskodex zu entwickeln; angesichts der erfolgreichen Ausarbeitung der OSZE-Praxisleitfäden zu Kleinwaffen und zu konventioneller Munition regte der betreffende Staat an, einen solchen Leitfaden, der sich an internationalen Standards orientiert, auch für die Umsetzung des Verhaltenskodex zu erarbeiten. 61 Während des Seminars in Riga im Juni 2012 und auf der ersten jährlichen Diskussion im Juli desselben Jahres traten mehrere Delegationen zudem für eine stärker "qualitative" und aussagekräftigere Bewertung und Analyse des jährlichen, auf dem Verhaltenskodex basierenden Informationsaustauschs ein, die über die rein statistische Auswertung, wie sie derzeit noch vom KVZ vorgenommen wird, hinausgehen.⁶² Die Angaben der Teilnehmerstaaten könnten so noch effektiver genutzt werden. Auch wenn es einen hohen Zeit- und Kostenaufwand erfordert, könnte sich eine Neuauflage der Erfahrungen von 2010 lohnen; seinerzeit hatten zwei Experten eine wissenschaftliche Analyse der von den OSZE-Staaten im Rahmen des ersten Informationsaustauschs auf Grundlage des überarbeiteten Fragebogens gemeldeten Daten vorgelegt.63

Leitlinien für die Umsetzung des Verhaltenskodex selbst könnten entsprechend Victor-Yves Ghebalis Vorschlag mit Blick auf solche Kategorien wie private Militär- und Sicherheitsunternehmen, Grenzschutz, Kräfte der inneren Sicherheit, Nachrichtendienste und Polizei ausgearbeitet werden.⁶⁴

Ebenso könnte der Informationsaustausch selbst weiter optimiert und so gestaltet werden, dass Informationen berücksichtigt werden können, die im Rahmen anderer Mechanismen, insbesondere der Vereinten Nationen, übermittelt werden. 65 Ein Experte stellte 2006 allerdings fest, dass trotz der 2003 vorgenommenen Änderungen lediglich der fünfte Unterpunkt (e) von Punkt 1 des Fragebogens zur Terrorismusbekämpfung einen über den bereits bestehenden Fragebogen der Vereinten Nationen hinaus zusätzlichen Nutzen erbracht hat. 66 Dies legt nahe, dass es dem KVZ gut anstünde, wenn es seine beachtlichen Erfolge, die es in den vergangenen zwei Jahren im Bereich Kleinwaffen und leichte Waffen verbuchen konnte, wiederholen könnte; dort

Vgl. SEC.GAL/135/12, 11. Juli 2012. Vgl. FSC.DEL/95/12, 11. Juli 2012.

⁶¹

Vgl. FSC.DEL/94/12, a.a.O. (Anm. 50), und Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34). Vgl. FSC.GAL/99/10, 13. September 2010. 62

⁶³

Vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 6), S. 7.

Alexandre Lambert schlug 2006 vor, den Verhaltenskodex den Vereinten Nationen zur Kenntnis zu bringen; siehe FSC.DEL/401/06, a.a.O. (Anm. 4), S. 4.

Vgl. ebenda, S. 7.

war die Last der Berichterstattung für die Staaten dadurch reduziert worden, dass man ein standardisiertes Formblatt einführte, das mit demjenigen der VN abgeglichen worden war. ⁶⁷ Die Fragen könnten gestrafft werden, um Wiederholungen auf ein Minimum zu begrenzen und Querverweise in den Antworten zu vermeiden. Das könnte auch dazu beitragen, die "Berichtsmüdigkeit" zu verringern, die ein ehemaliger Leiter der OSZE-Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU) den Teilnehmerstaaten im Bereich Terrorismusbekämpfung bereits vor sechs Jahren attestiert hatte und die auf die Anzahl der Berichte zurückzuführen war, die bereits anderen Foren übermittelt werden müssen. ⁶⁸

Nicht zuletzt sollte sich das KVZ vor allem um die wenigen OSZE-Staaten kümmern, die sich bislang nicht am Informationsaustausch beteiligt haben (2012 lediglich drei Staaten). Fehlende Kapazitäten sollten umgehend angesprochen werden, gleichzeitig sollte entsprechende technische Hilfe angeboten werden (ebenso sollte von den anderen Teilnehmerstaaten aber auch Druck auf sie ausgeübt werden, da fehlender politischer Wille manchmal das größere Problem zu sein scheint als mangelnde technische Fähigkeiten), sodass 2013 vielleicht als das erste Jahr mit 100-prozentiger Beteiligung in die Geschichte des Verhaltenskodex eingeht.

Ein über die Grenzen des OSZE-Gebiets hinausgehender Transmissionsriemen

Zwei Jahre nach der Verabschiedung des Verhaltenskodex stellte Jonathan Dean fest: "Trotz unzureichender Anwendung im Gebiet der OSZE könnte der OSZE-Verhaltenskodex auch außerhalb des OSZE-Raumes nutzbringend diskutiert und angewendet werden."⁶⁹ Die Gedenkerklärung von Astana von 2010 hob hervor, "dass die Sicherheit des OSZE-Raums untrennbar mit der Sicherheit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum und in Asien, verbunden ist".⁷⁰ In diesem Zusammenhang könnte der Verhaltenskodex gewissermaßen als Transmissionsriemen in der OSZE und über diese hinaus wirken, wie Alexandre Lambert auf der ersten jährlichen Diskussion im Juli 2012 empfahl.⁷¹ Als eines der wichtigsten Instrumente der politisch-

69 Dean, a.a.O. (Anm. 23), S. 318.

⁶⁷ Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Forum for Security Co-operation, OSCE Meeting to Review the OSCE Plan of Action on Small Arms and Light Weapons and OSCE Expert Level Session on Small Arms and Light Weapons Stockpile Management, Surplus Reduction and Destruction, Vienna, 22 to 24 May 2012, Consolidated Report, FSC.GAL/86/12, 4. Juli 2012, S. 23.

⁶⁸ Vgl. FSC.DEL/361/06, 19. Juli 2006, S. 3.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, S. 4, Absatz 10, unter: http://www.osce.org/ de/cio/74988.

⁷¹ Vgl. Alexandre Lambert, Implementation of the OSCE CoC: Lessons Learned & the Way Ahead, in: Annual Discussion on the Implementation of the Code of Conduct, FSC.NGO/1/12, 4. Juli 2012.

militärischen Dimension der OSZE sollte er auch in den OSZE-Partnerländern gefördert werden. Er könnte ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Vertiefung der politischen Konsultationen zwischen der OSZE und anderen Organisationen spielen und möglicherweise auch die Zusammenarbeit in allen drei Dimensionen der Sicherheit verstärken.

Die OSZE sollte die Bereitschaft und den Willen zeigen, anderen regionalen und subregionalen Organisationen bei der Erarbeitung eigener Dokumente behilflich zu sein, die zwar vom OSZE-Verhaltenskodex inspiriert, aber auf regionale Erfordernisse zugeschnitten sind. Das DCAF hat hierzu bereits vor einigen Jahren mit der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) zusammengearbeitet.⁷² Vor dem Hintergrund des "Arabischen Frühlings" und der aktuellen Entwicklungen im Mittelmeerraum könnte die Bedeutung des Verhaltenskodex vor allem mit Blick auf seine innerstaatlichen Elemente wie z.B. die zivile und parlamentarische Aufsicht über den Sicherheitssektor oder die politische Neutralität der Streitkräfte unterstrichen werden.⁷³ Initiativen, die darauf abzielen, die Verankerung des Verhaltenskodex im öffentlichen Bewusstsein zu vertiefen, könnten in diesem Zusammenhang ihr Augenmerk nun auf die Kooperationspartner der OSZE im Mittelmeerraum richten. Die Idee einer gemeinsamen Konferenz über den Verhaltenskodex wurde auf dem Treffen am 11. Juli 2012 ebenso begrüßt wie seine Übersetzung ins Arabische, mit der bereits begonnen wurde, nachdem der Generalsekretär der Arabischen Liga, Botschafter Nabil Elaraby sein Interesse daran bekundet hatte. Der Verhaltenskodex könnte auch eine wichtige Rolle im weiteren Verlauf des Prozesses von Istanbul über regionale Sicherheit und Zusammenarbeit für ein sicheres und stabiles Afghanistan spielen.

Der Beitritt der Mongolei zur OSZE, der am 20. November 2012 um Mitternacht in Kraft trat, bietet sich als interessante Fallstudie zur Umsetzung des Verhaltenskodex im erweiterten OSZE-Gebiet an.

Bereits auf der ersten Folgekonferenz im Jahr 1997 wurde angeregt, dass der Verhaltenskodex auch in regionalen bzw. bilateralen Vereinbarungen seinen Niederschlag finden sollte.⁷⁴ "Auf diese Weise verleiht er den internationalen Normen, die die politisch-militärischen Aktivitäten von Staaten und den Einsatz von militärischer Macht regeln, eine größere regionale und subregionale Effektivität", 75 wie ein Experte 1996 schrieb.

⁷² Auf einem Experten-Workshop, der vom 27.-29. Mai 2002 in Lomé, Togo, stattfand, wurde der Entwurf eines Verhaltenskodex für Streit- und Sicherheitskräfte in Afrika diskutiert. Vgl. zu diesem Dokument Lambert, a.a.O. (Anm. 9), S. 10-11.

Die Bedingungen, die der Verhaltenskodex für den Fall festlegt, dass die Streitkräfte mit Aufgaben der inneren Sicherheit betraut werden sollen, sowie die in ihm enthaltenen Verpflichtungen, Streitkräfte nicht heranzuziehen, um die friedliche und gesetzmäßige Ausübung der Menschen- und Bürgerrechte einzuschränken, die Sicherheit eines Staates nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu festigen und nur solche militärischen Fähigkeiten aufrechtzuerhalten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind, sind für die Region ebenfalls höchst relevant...

Vgl. Survey of Suggestions, FSC.GAL/24/97, 14. Oktober 1997.

Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 290.

Der Verhaltenskodex als Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert: ein "Baustein" für Helsinki +40

"Seit der Kodex angenommen wurde, gab es kaum Erörterungen über sein Potenzial als Diskussionsgrundlage für eine mögliche gesamteuropäische Verteidigungsgemeinschaft", 76 stellte Jonathan Dean bereits 1996 mit Bedauern fest. Anders als bisher sollte der Verhaltenskodex nun in die aktuellen Diskussionen über die Zukunft der Sicherheit in Europa, vor allem im Rahmen des 2012 vom irischen OSZE-Vorsitz eingeleiteten "Helsinki-+40"-Prozesses, einbezogen werden.⁷⁷ Bereits auf der ersten Folgekonferenz zum Verhaltenskodex hatten mehrere Delegationen festgestellt, dass die Normen des Verhaltenskodex, insbesondere die in den Absätzen I-VI enthaltenen Standards, die die zwischenstaatlichen Beziehungen betreffen, "auf jeden Fall als bislang unumstrittene Bausteine für das Sicherheitsmodell für Europa für das 21. Jahrhundert Verwendung finden könnten. Diese Erklärung von Normen und Werten könnte daher gut als Katalysator für vielleicht gleichermaßen wichtige Überlegungen dienen, deren Ergebnis noch offen war."71 Mit Blick auf die breitere Diskussion über die europäische Sicherheitsarchitektur sind die im Verhaltenskodex enthaltenen Prinzipien - u.a. die Unteilbarkeit der Sicherheit, die Nichtanwendung von Gewalt gegen die territoriale Integrität irgendeines Staates, das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, das Recht eines jeden Staates, seine eigenen Sicherheitsvorkehrungen frei zu wählen, sowie die Achtung der legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten - von größter Bedeutung. Einige dieser Prinzipien werden in der Gedenkerklärung von Astana "Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft" bekräftigt. Absatz 4 des Verhaltenskodex, der der KSZE/ OSZE eine "ausschlaggebende Rolle" zuweist und die Staaten dazu auffordert, "weiterhin einander ergänzende und verstärkende Institutionen [zu] entwickeln, die europäische und transatlantische Organisationen, multilaterale

und bilaterale Verpflichtungen und verschiedene Formen der regionalen und subregionalen Zusammenarbeit einschließen", könnte der euro-atlantischen Gemeinschaft bereits alleine eine starke und solide Sicherheitsarchitektur im 21. Jahrhundert bieten. Somit enthält "der Verhaltenskodex auch [bereits] solide Grundlagen für ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert".⁷⁹ Der Direktor des Büros des OSZE-Generalsekretärs regte auf der jährlichen Diskussion zur Implementierung des Verhaltenskodex am 11. Juli 2012 an, ihn zum

⁷⁶ Dean, a.a.O. (Anm. 23), S. 317.

Kern des Konzepts "Helsinki +40", das die Verwirklichung der gemeinsamen Vision einer "Sicherheitsgemeinschaft" zum Ziel hat, die auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana vereinbart wurde, ist der Gedanke, den 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 als ein "Rendezvous" zu nutzen, bei dem die Teilnehmerstaaten die Fortschritte auf dem Weg zu dieser Sicherheitsgemeinschaft messen können, die auf einem "Bausteinprinzip" aufbauen würde; vgl. CIO.GAL/49/12, 25. April 2012.

⁷⁸ Summary, in: FSC.GAL/15/97, a.a.O. (Anm. 37).

⁷⁹ Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 300.

Ausgangspunkt für die Diskussionen über diese wichtigen zwischenstaatlichen Prinzipien zu machen.80

Vor allem der dem Verhaltenskodex zugrunde liegende prinzipienorientierte Ansatz könnte dazu beitragen, die Verhandlungen über ein zukünftiges Rüstungskontrollregime in Europa wiederzubeleben. In Absatz 16 heißt es: "Im Hinblick auf die Stärkung der Sicherheit und der Stabilität im KSZE-Gebiet bekräftigen die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtung, Maßnahmen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung anzustreben." Dies sollte die Teilnehmerstaaten dazu ermutigen, ihre derzeit in eine Sackgasse geratenen Diskussionen wiederaufzunehmen. Der Verhaltenskodex kann hierzu handfeste Empfehlungen geben wie z.B. "unteilbare Sicherheit" (Absatz 15) oder die Zustimmung des Gastgeberlandes zur Stationierung fremder Truppen auf eigenem Gebiet ("host nation consent", Absatz 14), deren jeweilige Auslegung sich in den vergangen Jahren als Hindernis erwiesen hat.

Schlussfolgerung

Mit der Verabschiedung des Verhaltenskodex im Jahr 1994 konnte die OSZE zu Recht für sich in Anspruch nehmen, über die normativen Errungenschaften anderer internationaler Organisationen hinausgegangen zu sein. Crispin Hain-Cole hielt 2006 fest, der Verhaltenskodex stelle "einen zivilisierten Versuch dar, die Beziehungen zwischen Staaten durch die Verhandlung und Implementierung freiwillig eingegangener bindender multilateraler Übereinkommen nach Treu und Glauben zu regeln".81

Es ist natürlich leicht zu behaupten, dass diese "gute Idee" von der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten nur unvollkommen ausgeführt und ziemlich ungenügend nachbereitet worden sei. Das am 11. Juli 2012 häufig wiederholte Mantra, der Verhaltenskodex müsse als ein wichtiges Instrument für Vertrauensbildung und Konfliktverhütung betrachtet werden, muss offen und ehrlich hinterfragt werden. Der Verhaltenskodex kann weder bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen OSZE-Staaten noch den Einsatz militärischer Gewalt in innerstaatlichen Konflikten durch einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten verhindern. Russlands Militäraktion in Tschetschenien begann nur fünf Tage nach Beendigung des OSZE-Gipfeltreffens in Budapest am 6. Dezember 1994 und wurde häufig als "negativer "Testfall' für die Anwendung des Verhaltenskodex als Frühwarn- und Konfliktverhütungsinstrument"82 dargestellt. In einer Erklärung vom 27. September 2006 musste die finnische EU-Präsidentschaft in Anspielung auf die Ereignisse des Vorjahres in Usbekistan eingestehen: "Wir nehmen mit Bedauern zur Kenntnis, dass die Fragen, die in

Vgl. Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 11.

FSC DEL/433/06

Hennig, a.a.O. (Anm. 2), S. 301.

den Sitzungen des FSK auf der Grundlage der Bestimmungen des Verhaltenskodex zu jenen tragischen Ereignissen gestellt wurden, unbeantwortet geblieben sind."⁸³ Wolfgang Zellner machte völlig korrekt darauf aufmerksam, dass Absatz 14 des Verhaltenskodex zur Stationierung von Streitkräften auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaates in keiner Weise zur Lösung der Streitigkeiten zwischen der Russischen Föderation und Moldau beigetragen hat. ⁸⁴ Auch haben die Absätze 15 und 16 weder die Russische Föderation davon abgehalten, 2007 den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa auszusetzen, ⁸⁵ noch konnten sie die Mitgliedstaaten der NATO sowie Georgien und Moldau daran hindern, 2011 Russland gegenüber ebenso zu verfahren. Ebenso wenig reichten sie dazu aus, der Modernisierung des Wiener Dokuments neuen Schwung zu verleihen, die drei Jahre, nachdem das FSK von den Außenministern in Athen den Auftrag dazu erhalten hatte, trotz einiger 2011 vorgenommener technischer und kosmetischer Änderungen zum Stillstand gekommen ist.

Vielleicht ist dies auch der Grund dafür, dass diese "Revolution seitdem eingeschlafen ist". Reproduction seitdem eingeschlafen ist". Abgesehen vom jährlichen Informationsaustausch auf der Grundlage des Fragebogens ist der Verhaltenskodex nur noch "historischer Zierrat" in den Regalen der OSZE. Es ist bezeichnend, dass der Verhaltenskodex in dem 36 Seiten langen Bericht des OSZE-Weisenrates von 2005 mit keinem Wort erwähnt wird. Regische Grundlage des Grundlage des Grundlages des G

Dennoch darf die Bedeutung, die der Verhaltenskodex für die OSZE hat, nicht unterbewertet werden: Wie bereits in der Einleitung hervorgehoben wurde, gibt es zwischen dem Verhaltenskodex und der in Wien ansässigen Organisation insofern eine enge Verbindung, als seine Verabschiedung mit ihrer Überführung von einer Konferenz in eine Organisation und mit ihrer Umbenennung in OSZE zusammenfiel. Seine Stärke ist unausweichlich an die der OSZE gebunden. Wie andere Instrumente der OSZE auch wartet der Verhaltenskodex seit seiner Verabschiedung "auf den Tag [...] an dem die OSZE ausreichend Gewicht erlangt haben wird, um die Implementierung ihrer eigenen Beschlüsse und Prinzipien mit mehr Nachdruck und Autorität durchzusetzen". 88

Ist es nun "an der Zeit, ihn aufzuwecken", wie Alexandre Lambert am 11. Juli 2012 fragte?⁸⁹ Der "Helsinki-+40"-Prozess, der zu einem großen Teil vom aktiven Engagement von *Think Tanks* und wissenschaftlichen Einrich-

⁸³ FSC.DEL/429/06/Corr. 1.

⁸⁴ Vgl. Zellner, a.a.O. (Anm. 28), S. 3.

⁸⁵ Vgl. Loïc Simonet, Trois ans après la suspension du Traité sur les forces conventionnelles en Europe par la Fédération de Russie: Retour sur les fondements juridiques d'un acte controversé, in: Revue générale de droit international public 1/2011, S. 157-173.

⁸⁶ Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 18.

⁸⁷ Common Purpose. Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, unter: http://www.osce.org/cio/15805.

⁸⁸ Dean, a.a.O. (Anm. 23), S. 318.

⁸⁹ Consolidated Report, a.a.O. (Anm. 34), S. 18.

tungen abhängen wird, könnte der OSZE-Gemeinschaft sehr wohl einen solchen Impuls geben.