

Heinrich Schneider¹

Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel

Das Überprüfungstreffen - eine Veranstaltung unter Stress

Als am 10. Oktober 1994 im Budapester Kongreßzentrum die "Überprüfungskonferenz" begann, befand man sich in Wien mit etlichen Texten, die für die Vorlage an die Staats- und Regierungschefs bestimmt waren, in erheblichem Rückstand. Zwar war von vornherein für einige Wochen ein paralleles Arbeiten in Wien und Budapest in Aussicht genommen worden; aber diese Phase zog sich länger hin als geplant, und schließlich wurden die noch nicht beschlußreifen Materialien gegen Mitte November nach Budapest transferiert, so daß dort neben den regulären Plenar- und Arbeitsgruppensitzungen des Überprüfungstreffens noch zahlreiche weitere Sitzungen und Konsultationen stattfanden. Über einige besonders sensible Gegenstände wurde z.T. noch in der Nacht zwischen den beiden Gipfeltagen verhandelt.

Eine solche Prozeßdynamik war freilich im Rahmen der KSZE schon seit jeher üblich: Vor allem in der Ära des Ost-West-Antagonismus gab es vor dem Abschluß von Haupttreffen Versuche des Hinhaltens - und dann im letzten Moment noch Anstrengungen, anscheinend nicht konsensfähige Vorhaben doch noch durchzusetzen. Das war nicht immer, aber doch auch nicht selten erfolgreich. Daß dieses Muster nun wieder Urständ feierte, aber in bezug auf eine Reihe politisch heikler Angelegenheiten mit Fehlschlägen endete, war aufschlußreich.

Das Budapester Dokument enthält den Hinweis darauf, daß das Forum für Sicherheitskooperation in der Zeit zwischen den beiden Konferenzen in Helsinki (1992) und Budapest eine Reihe von Texten verabschieden

1 Der Beitrag gibt, von den referierten Fakten abgesehen, ausschließlich persönliche Auffassungen des Autors wieder.

konnte;² aber auch auch das gelang z.T. erst in Budapest selbst, unmittelbar vor dem Gipfeltreffen.³

Andere dem Wiener Sicherheitsforum vom Helsinki-Gipfel 1992 aufgetragene Vorhaben waren kaum vorangekommen; so z.B. die Erarbeitung von Maßnahmen zur regionalen (auf begrenztere Spannungsfelder innerhalb des KSZE-Raums bezogenen) Sicherheitsförderung und Rüstungskontrolle; oder auch die Harmonisierung der VSBM- und Arms Control-Verpflichtungen der KSE-Vertragspartner einerseits, der übrigen KSZE-Teilnehmerstaaten andererseits. Es war klar, daß dazu auch im Rahmen des Budapester Treffens kein Durchbruch mehr erzielt werden könnte.

Dies führte zu einer Neufassung des Aufgabenkatalogs für das Sicherheitsforum im Budapester Dokument.⁴

Wesentliche Bestandteile dieses Dokuments, an denen schon viele Monate lang gearbeitet worden war, konnten ebenfalls erst im Rahmen des Überprüfungstreffens, kurz vor dem Zusammentritt des Gipfels, in eine konsensfähige Fassung gebracht werden - so z.B. der "Verhaltenskodex".⁵

Tatsächlich waren es jedoch vorrangig andere Themen, die das Budapester Treffen unter eine Spannung setzten, die dann auch das Geschehen auf dem Gipfel erheblich prägte.

2 Kapitel V der "Beschlüsse von Budapest", Anhang, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.5, S. 29 sowie Kap. F.9, F.10, F.11 und F.12. Dabei handelte es sich u.a. um:

- Das "Wiener Dokument 1994 der Verhandlungen über VSBM" - eine Weiterentwicklung der entsprechenden Dokumente aus den Jahren 1990 und 1992; die Umgestaltung des VSBM-Regimes, das ja zunächst für das Gegenüber der beiden Großallianzen entwickelt worden war und nach der Wende an die nun entstandene ganz andere sicherheitspolitische Problemlage angepaßt werden sollte, erwies sich als mühsam und langwierig; man kann kaum sagen, daß die Aufgabe schon voll bewältigt worden wäre.
- Eine Vereinbarung über den weltweiten Austausch von militärischen Informationen weitet in bezug auf schwere Waffensysteme und Personalstärken den Anwendungsbereich von VSBM (bislang "vom Atlantik bis zum Ural") aus.
- Ein Dokument über "stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen" listet im wesentlichen eine Vielzahl geeigneter Handlungsmöglichkeiten auf, so daß im aktuellen Fall nicht mühsam über Optionen und Definitionen diskutiert werden muß.
- Eine Erklärung über Prinzipien zur Regelung des Waffentransfers hat, abgesehen von einer über die entsprechenden UN-Regelungen hinausgehenden Vereinbarung über die Registrierung entsprechender Transaktionen - eher den Charakter einer Good-Will-Deklaration.

3 Das gilt insbesondere für das "Wiener Dokument 1994"; einige Formulierungen dieses Dokuments waren bis zum Schluß umstritten - wobei man zuweilen den Eindruck von Scheingefechten gewinnen konnte.

4 Kapitel V der "Beschlüsse von Budapest", in: Fastenrath, a.a.O. (Anm.2), Kap. B.5, S. 26-28.

5 Kapitel IV der "Beschlüsse von Budapest", ebenda, S. 18-26.

Dazu gehörten insbesondere

- die aktuelle Lage im ehemaligen Jugoslawien (unmittelbar vor der Eröffnung des Gipfels im besonderen die Situation im Gebiet von Bihac), und ihre Bewertung (namentlich die Zuschreibung von Schuld und Verantwortung für die makabre Entwicklung);
- die Bedingungen für die Durchführung von Peacekeeping-Operationen im KSZE-Raum, und zwar sowohl generell wie im speziellen Fall des Berg-Karabach-Konflikts;
- die strukturelle Weiterentwicklung der KSZE (insbesondere ihre Umformung in eine diese Bezeichnung verdienende "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa") sowie, in Verbindung damit,
- die Aufgabenverteilung zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen.

Die Auseinandersetzungen über diese Themen standen unter dem Einfluß von Kontroversen über die Osterweiterung der NATO und über die Zukunftsgestalt der gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, die zwar auch in Budapest selbst ausgetragen wurden, aber zumindest zum Teil schon vorher und außerhalb der KSZE in Erscheinung getreten waren. Ohne ihre Vergegenwärtigung lassen sich weder der Verlauf noch die Resultate des Budapester Treffens sachgerecht würdigen.

Budapest im Brennpunkt einer neuen Ost-West-Kontroverse

Bald nach der "Wende" von 1989/90 wurde deutlich, daß mittel- und osteuropäische Staaten nicht nur auf eine Annäherung an die Europäische Gemeinschaft, und in der Konsequenz den Beitritt zur EG ausgingen, sondern, nach der Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation, auch eine Ankoppelung an die NATO anstrebten. Die westliche Allianz reagierte zunächst zurückhaltend; eine Ausdehnung der Beistandspflicht in östlicher Richtung, sei es durch die Aufnahme neuer Mitglieder oder durch ausdrückliche Garantieerklärungen, schien nicht in Frage zu kommen. Einerseits gab es Zweifel, ob eine solche Entwicklung das Bündnis nicht strukturell überfordern würde; andererseits sollte der Eindruck einer Ausgrenzung der Sowjetunion (und später Rußlands), vermieden werden. Immerhin meinte man in Moskau, erst auf Grund einer ausdrücklichen Zusicherung, daß die NATO sich nicht weiter nach Osten ausdehnt, habe man der deutschen Einigung samt aufrechterhaltener NATO-Mitgliedschaft zugestimmt.⁶

6 Vgl. Michail Gorbatschow, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 716; dazu auch Wjatsches-

So initiierte der Westen, auf der Grundlage von Ideen James Bakers und Hans-Dietrich Genschers, zunächst eine Art Ersatzlösung: den "Nordatlantischen Kooperationsrat", zu dessen Konstituierung im Dezember 1991 allerdings alle ehemaligen "Ostblockstaaten" eingeladen wurden; während der Gründungstagung zeichnete sich bereits der Zerfall der UdSSR ab. Im Rahmen des NAKR wurden in der Folgezeit anspruchsvoll klingende Kooperationsprogramme verabschiedet, die zu der Einschätzung verleiten konnten, wichtige Bereiche der gesamteuropäischen Zusammenarbeit würden - gewissermaßen auf Kosten der KSZE - dorthin verlagert. Tatsächlich übernahm der Kooperationsrat wichtige Funktionen des Interessenabgleichs, insbesondere als es nach dem Zerfall des Warschauer Paktes und der UdSSR nötig wurde, die im KSE-Vertrag von 1990 vereinbarten Rüstungsobergrenzen zwischen den verschiedenen mittel- und osteuropäischen Staaten (einschließlich der nun unabhängig gewordenen Nachfolgestaaten der Sowjetunion) neu zu verteilen. Die westlichen Staaten bemühten sich damals im Rahmen des NAKR intensiv und schließlich erfolgreich, ihre osteuropäischen Partner zu Kompromissen - untereinander - zu bewegen.

Als dann im Zuge der politischen Entwicklung mehrere mittel- und osteuropäische Staaten abermals und mit größerer Dringlichkeit ihr Interesse an einem NATO-Beitritt bekundeten,⁷ zögerte das westliche Bündnis nach wie vor, darauf positiv einzugehen, und proklamierte statt dessen im Januar 1994 das Projekt "Partnerschaft für den Frieden" - mit dem Angebot an alle europäischen Staaten, sich diesem Projekt grundsätzlich anzuschließen und jeweils spezielle Vereinbarungen u.U. unterschiedlichen Inhalts über die Sicherheitskooperation (bis hin zur Abstimmung von militärischen Ausbildungsprogrammen und zu einer gewissen Verflechtung von Aktivitäten der Streitkräfte) abzuschließen. Alle operativen Maßnahmen sollten freilich unter der Autorität des NATO-Rates stehen (in dem nur die Allianzmitglieder selbst stimmberechtigt mitentscheiden), was für die mittel- und osteuropäischen Staaten einen Status von "Juniorpartnern" einschloß. Auch Rußland signalisierte zunächst die Bereitschaft, dem Angebot näherzutreten, freilich unter Betonung des Anspruchs auf einen herausgehobenen Status, und verbunden mit einer deutlichen Ablehnung eventueller westlicher Hegemoniebestrebungen.

Als Außenminister Kosyrew im Juni 1994 das PfP-Grundsatzdokument unterzeichnete, betonte er die historische Bedeutung dieses Schrittes, legte aber zugleich einen starken Akzent auf die Bedeutung der KSZE.

law Daschitschew, Rußland und Europas Sicherheit, in: Mathias Schmitz (Hrsg.), Die Chance der Katastrophe oder die Befreiung Europas, Regensburg 1995 (i.V.).

7 Eine Rolle spielte dabei wohl u.a. der Anspruch der Rußländischen Föderation, das "nahegelegene Ausland" als eigene Interessensphäre zu betrachten, sowie die Stärkung großmachtorientierter Einstellungen und Kräfte in Rußland.

Verteidigungsminister Gratschow hatte einen Monat zuvor gegenüber seinen Amtskollegen aus den Mitgliedstaaten der NATO und des Kooperationsrates mit Nachdruck gefordert, die KSZE müsse "in eine mit Autorität versehene umfassende politische Struktur" umgewandelt werden. Rußland machte kein Hehl daraus, daß es die Entwicklung eines "blockfreien Systems europäischer Sicherheit", und zwar "unter der Ägide der KSZE" erstrebte,⁸ dem engere Bündnisse - wie etwa die NATO, und eventuell auch die "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" - eingegliedert und womöglich unterstellt werden sollten. Allem Anschein nach hatte man in Moskau die Angebote der NATO und der WEU, eigene Ressourcen für friedenssichernde Aktionen unter der Ägide und im Rahmen eines Mandats der KSZE zur Verfügung zu stellen, anders verstanden als die westlichen Organisationen sie gemeint hatten: nämlich als Anzeichen der möglichen Bereitschaft, die KSZE zu einer übergeordneten Organisation aufzuwerten und umzuformen. Man glaubte an die Chance, der Realisierung eines seit langem in Moskau entwickelten Leitbildes gesamteuropäischer Ordnung wenigstens teilweise näher zu kommen: nämlich im Sinne einer Relativierung der Blockstrukturen zugunsten eines völkerrechtlich institutionalisierten, an Prinzipien der Kollektiven Sicherheit orientierten gesamteuropäischen Systems.

Immerhin unterbreiteten die Außenminister Deutschlands und der Niederlande im Mai 1994 den Wiener KSZE-Institutionen ein Dokument mit der Überschrift "Eine gemeinsame Agenda für Budapest" und mit Vorschlägen unter den Leitgedanken "Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit im KSZE-Gebiet" und "Stärkung der operativen Fähigkeiten der KSZE". Klaus Kinkel zufolge ging es darum, das Kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen effektiver anwendbar zu machen; anders freilich war die Einführung von Mechanismen regionaler Kollektivsicherheit im Rahmen der gegebenen Völkerrechtsordnung ohnehin kaum vorstellbar,⁹ und demgemäß lief das Konzept u.a. auf eine Art Subsidiaritätsregel unter dem Motto "KSZE zuerst" hinaus: Künftig sollte beim Aufkommen von Spannungen und Streitigkeiten in Europa zunächst die KSZE um deren Bewältigung bemüht sein; erst wenn ihre eigenen Bemühungen erfolglos blieben, wäre der Sicherheitsrat damit zu befassen. Zugleich sollte die Beschlußfähigkeit der KSZE durch die Einführung der Mehrheitsregel für prozedurale und administrative Entscheidungen sowie des Prinzips "Konsens minus N" im Falle von bestimmten Beschlüssen zur Konfliktbewältigung gestärkt werden.¹⁰ Manches davon klang nach einer gewissen Kon-

8 Vgl. die im Europa-Archiv (Bonn) Jg. 1994, D 487ff. wiedergegebenen Dokumente.

9 Im übrigen kam die Akzentuierung der Rolle der UN ohnehin russischen Vorstellungen entgegen, weil Rußland dort als Ständiges Sicherheitsratsmitglied eine relativ starke Position hat; vgl. dazu auch unten Kap. "Budapest als Ereignis".

10 Siehe dazu auch unten Kap. "Budapest als Ereignis".

zessionsbereitschaft gegenüber Ideen, die in Rußland selbst entwickelt worden waren und die noch ein Stück weitergingen: Die Transformation der KSZE in eine wirkliche Organisation ("OSZE") mit einer völkerrechtlichen Vertragsgrundlage sowie mit einem reformierten Organ- und Willensbildungssystem sollte in die Wege geleitet werden,¹¹ unter anderem stellte man sich die Schaffung eines Exekutivkomitees nach Art des Sicherheitsrates (mit ständigen und nichtständigen Mitgliedern) vor. In kritischen Kommentaren war von einer "Euro-UNO" die Rede, und man verwies auf das oftmalige Scheitern der Organisation der Vereinten Nationen, wenn es galt, Frieden aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen. Dennoch konnte man in Moskau den Eindruck gewinnen, derlei Vorstellungen fänden auch in nicht unwichtigen westlichen Hauptstädten positive Resonanz. Insbesondere die angelsächsischen KSZE-Teilnehmerstaaten waren aber nicht bereit, diesen Vorstellungen näherzutreten. Im Westen setzte sich die These durch, die europäische Sicherheit müsse zur gemeinsamen Sache aller bestehenden einschlägigen Organisationen werden, ohne daß es dabei irgend eine Über- oder Unterordnung geben dürfe. Dies lief in der Konsequenz darauf hinaus, daß das Gesetz des Handelns dort verortet werden würde, wo sich Hegemonialpotentiale befinden. In Moskau mochte das als Ausdruck des Willens der westlichen Allianz verstanden werden, sich selbst die führende Rolle in der gesamteuropäischen Szenerie vorzubehalten.

Als dann noch wenige Tage vor dem Budapester Gipfeltreffen die NATO-Ministerratstagung beschloß, "das Wie der NATO-Erweiterung" zu prüfen - was offenbar implizierte, daß die Frage nach dem "Ob" gar nicht mehr diskutiert würde -, war ein Temperatursturz vorprogrammiert, auch wenn man weder bestimmte Beitrittskandidaten identifizierte noch Beitrittstermine nannte. Es kam hinzu, daß der NATO-Rat zugleich die Klärung der Frage ankündigte, "wie die Partnerschaft für den Frieden konkret zu diesem Prozeß beitragen kann", nämlich zum Prozeß der Osterweiterung, und daß er betonte, die Allianz werde auch in Zukunft ihre Entscheidungen autonom treffen, also keinem Außenstehenden ein Mitbestimmungsrecht einräumen.¹²

Mit Recht konnten die NATO-Mitglieder und die am Beitritt interessierten Staaten auf die seit der Schlußakte von Helsinki (1975) immer wieder bekräftigten KSZE-Prinzipienaussagen verweisen, daß jeder Staat das Recht habe, einem Bündnis anzugehören oder nicht, und daß jede Nation

11 Schon in Helsinki (1992) hatten sich zwölf Teilnehmerstaaten für eine eventuelle spätere Weiterentwicklung des dort in Auftrag gegebenen "Verhaltenskodex" zu einem KSZE-Sicherheitsvertrag ausgesprochen, und zwar Deutschland, Belgien, Bulgarien, Spanien, Estland, Griechenland, Irland, Malta, Polen, Rumänien und Rußland.

12 Siehe das Kommuniqué der NATO-Ministertagung vom 1. Dezember 1994 in Brüssel, wiedergegeben in: Internationale Politik 2/1995, S. 111ff.

befugt sei, jederzeit ihren inneren und äußeren Status frei (d.h. ohne Nötigungsversuche von außen) zu bestimmen. Andererseits haben sich westliche Kommentatoren nicht immer Gedanken darüber gemacht, wie sich die Aufnahme mittel- oder osteuropäischer Staaten aus der Sicht, beispielsweise, russischer Duma-Abgeordneter oder Offiziere darstellt: nämlich als einseitige essentielle (und in den Augen von Nationalisten auch demütigende) Veränderung des beim "Friedensschluß" von 1990 fixierten Kräfteverhältnisses.¹³

So fanden die letzten Verhandlungsbemühungen vor dem Beginn des Gipfeltreffens im Zeichen einer recht gespannten Situation statt.

Beschlußprojekte und Kontroversen

In den Medien ist im Anschluß an den Gipfel neben dem sogenannten "Schlagabtausch" zwischen prominenten Teilnehmern, wie Bill Clinton und Boris Jelzin, und neben dem Scheitern des Versuchs, eine gemeinsame Linie zum Konflikt im Raum des ehemaligen Jugoslawien zu finden, vor allem die Namensänderung von "KSZE" in "OSZE" registriert worden. Daß die neue Bezeichnung die "Entschlossenheit" der Staats- und Regierungschefs zum Ausdruck bringen sollte, "der KSZE eine neue politische Dynamik zu verleihen", klang nicht sehr überzeugend; zuweilen gab es Kommentare des Inhalts, man habe sozusagen aus Verlegenheit, infolge

13 In Moskauer Augen ist im November 1990 in Paris - verbunden mit der ausdrücklichen Beendigung des Kalten Krieges - der Grundsatz des Gleichgewichts zwischen den damaligen beiden "Staatengruppen" verbrieft worden, insbesondere vermittels des KSE-Vertrags. Dieser billigte beispielsweise der NATO 19.142 Kampfpfänger zu, den Warschauer-Pakt-Staaten 20.000. (Die Relationen bezüglich der anderen vom Vertrag erfaßten Waffensysteme sind ähnlich). Inzwischen aber - im Anschluß an die Nachfolgevereinbarungen, einschließlich der in Taschkent zwischen den GUS-Staaten getroffenen, stehen der Rußländischen Föderation noch 6.400 Kampfpfänger zu. Auch wenn man angesichts der weißrussischen Politik der Annäherung an Moskau das Belarus-Kontingent von 1.800 Kampfpanzern dem russischen hinzunimmt, kommt man noch immer auf ein NATO/Rußland-Verhältnis von über 19.000 zu 8.200. Ließe man die Kampfpfänger-Kontingente der Osterweiterungs-Kandidaten (allein die der "Visegrad"-Staaten machen zusammen 4.000 Stück aus) schlichtweg der NATO zugutekommen, dann ergäbe sich ein Kräfteverhältnis von 3:1 oder gar 4:1 zwischen der NATO und Rußland, das ja die anderen Nachfolgestaaten der UdSSR nicht mehr als Allianzpartner betrachten kann. (Umgekehrt erscheint in diesem Kontext die GUS-Politik Moskaus in einem anderen Licht.) Zwar sind solche Zahlenspiele mit Vorsicht zu genießen, schon aus budgetären Gründen, weil die wenigsten KSE-Vertragsstaaten sich die volle Ausschöpfung ihrer Kontingente leisten wollen oder können. Dennoch ist es aufschlußreich, sich vorzustellen, wie sich derlei Dinge im Bewußtsein russischer Sicherheitspolitiker oder Militärs darstellen, die seit jeher in der Perspektive des Ost-West-"Kräfteverhältnisses" zu denken gewohnt waren. Vgl. Jürgen Rose, Vom Kalten Krieg zum Kalten Frieden?, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 3/1995, S. 243ff.

des Ausbleibens substantieller Ergebnisse, wenigstens mit dieser Umtaufe Schlagzeilen machen wollen.

Tatsächlich hatte Rußland, nicht ohne eine gewisse Unterstützung anderer Staaten, wie erwähnt, eine Weichenstellung zugunsten der wirklichen Umgestaltung zu einer "Organisation" mit verbindlicher Rechtsgrundlage und neuer Organstruktur erstrebt; was am Ende herauskam, war eher eine Art Trostpreis: der neue Name, aber in Verbindung mit wahrlich moderaten institutionellen und prozeduralen Reformbeschlüssen (etwa Umbenennungen wie "Hoher Rat" für den bisherigen "Ausschuß Hoher Beamter" oder "Ständiger Rat" für den bisherigen "Ständigen Ausschuß").¹⁴ Daß alsbald nach Budapest die OSZE tatsächlich eine neue - freilich eher Sachkennern ins Auge fallende - Dynamik entwickelte, beruht eher darauf, daß der neue Vorsitz (Ungarn) seine schon bisher vorgesehene, in Budapest aber stärker betonte "Verantwortung für exekutive Maßnahmen" - mit Unterstützung durch die "Troika" entschlossen und umfassend wahrzunehmen begann, z.B. durch öffentliche Erklärungen auch ohne vorherige Gremiendiskussionen.

Anstelle weitergehender Strukturreformen konnte Boris Jelzin im übrigen den Beschluß mit nach Hause nehmen, im Laufe der nächsten zwei Jahre eine "breit angelegte und umfassende Diskussion" durchzuführen, mit dem Ziel, "ein Konzept für die Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert auszuarbeiten". Die Frage nach der Zukunftsgestalt der "gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur" steht also offiziell auf den Tagesordnungen aller Ratsgremien und 1996 des nächsten Gipfeltreffens. Im September 1995 wird ihr ein OSZE-Seminar in Wien gewidmet sein.¹⁵ Ob freilich am Ende das herauskommen wird, was man sich in Moskau schon seit langem erhofft hat, ist fraglich. Immerhin hat Außenminister Kosyrew im Mai 1995 das PfP-Programm für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen der NATO und der Russischen Föderation doch noch unterschrieben; die Diskussion über das "Sicherheitsmodell" ist im Gang.

Schon vor der Annahme der Helsinki-Schlußdokumente im Juli 1992, die u.a. grundsätzliche Richtlinien für friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE enthielten, hatte sich der Ausschuß Hoher Beamter für die Vorbereitung und Durchführung einer KSZE-Aktion zur Friedenserhaltung und Friedensförderung in Berg-Karabach ausgesprochen; unter der Ägide

14 Kapitel I der "Beschlüsse von Budapest", in: Fastenrath, a.a.O. (Anm.2), Kap. B.5, S. 12-13. Dort wird im letzten Abschnitt (29) ausdrücklich betont, daß sich durch den Namenswechsel weder der Charakter der KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen ändert, daß man aber, wo sich entsprechende Bedürfnisse ergeben, die Möglichkeiten weiterer Abmachungen rechtlicher Art prüfen wird.

15 Bemerkenswerterweise spricht die Überschrift des Kapitels VII der "Beschlüsse von Budapest" von einem "gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" - nicht etwa "für die KSZE-Region", ebenda, S. 322.

der KSZE sollte nach der Erreichung eines Waffenstillstandes eine Friedenskonferenz in Minsk stattfinden; zur Vorbereitung der Aktionen wurde eine "Minsk Group" gebildet,¹⁶ innerhalb derer eine Quadriga (neben dem italienischen Vorsitzenden die USA, die Russische Föderation und die Türkei) die Führung übernahm. Vorgesehen war für die Zeit nach dem Inkrafttreten einer Waffenruhe die Entsendung zunächst einer Vorausmission und dann einer mehrere tausend Mann starken KSZE-Friedenswahrungstruppe; seit geraumer Zeit wurden die Pläne dafür in Wien von einer militärischen Planungsgruppe vorbereitet. Als dann im Mai 1994 mit Hilfe russischer Vermittlungsbemühungen, unter Mitwirkung auch der "Minsk Group", eine Waffenruhe vereinbart und in der Folge weitgehend eingehalten wurde, kam es gleichwohl nicht zur Einleitung der Aktion. Dies waren die Voraussetzungen für den diesbezüglichen Budapester Beschluß.¹⁷ Der Vorsitz wurde bevollmächtigt, den Vorsitz der Minsker Konferenz in die Hände eines Führungsduos zu legen (also dieses zugleich an die Spitze der Minsk Group zu berufen) sowie ihm in erster Linie die Weiterführung des Konfliktmanagements anzuvertrauen; seither stellen Rußland und Schweden Ko-Vorsitzende (darin kommt zum Ausdruck, daß im Kaukasusraum ohne die Rußländische Föderation sozusagen "nichts geht"). Die Aufstellung der "multinationalen Friedenstruppe der KSZE" wird aber von der Verabschiedung einer "entsprechenden Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen" abhängig gemacht; das ist nicht selbstverständlich, denn die UN-Charta sieht nur für Friedensschaffung unter Einsatz von Zwangsmaßnahmen seitens einer Regionalorganisation das Erfordernis einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat vor. Man hat also zusätzliche Verzögerungs- oder Blockierungsmöglichkeiten eingebaut.

Dennoch gilt der Beschluß als ein Schritt vorwärts; um dies zu verstehen, muß man sich vor Augen führen, daß man in Moskau eine russische oder eine von der "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" getragenen Friedenserhaltungsmission vorgezogen hätte, für die man freilich eine ausdrückliche Billigung der KSZE für wünschenswert hielt (man nannte das die "Haiti-Option").¹⁸ Als Alternative hätte man eine Art Phasenstruktur präferiert: Zunächst sollte das "Commonwealth" (in der Hauptsache die Ruß-

16 Bestehend aus Vertretern von Belarus (in dessen Hauptstadt Minsk die Konferenz tagen soll), Tschechien, Frankreich, Deutschland, Italien (das zunächst den Vorsitzenden stellte), Rußland, Schweden, der Türkei und den USA. 1994 ging der Vorsitz an Schweden (Botschafter Nils Eliasson) über.

17 Kapitel II der "Beschlüsse von Budapest", Abschnitt 1 ("Intensivierung der KSZE-Bemühungen bezüglich des Konflikts in Berg-Karabach), in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), S. 13-15.

18 Siehe dazu den Bericht des Vorsitzenden der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, Frank Swaelen, über seine Moskauer Gespräche im Oktober 1994, zu Händen des Ständigen Ausschusses der Versammlung (Wien, 12./13. Januar 1995).

ländische Föderation) Peacekeeping Forces entsenden, sodann könnte die UNO ergänzend ihre Blauhelme stationieren - und erst in dritter Linie käme die Übernahme einer friedenswahrenden Rolle durch die KSZE in Frage, unter der Voraussetzung, daß zwischen allen Beteiligten Konsens über diese Rolle erzielt wird. Gegenüber dieser restriktiven Position konnten westliche und andere Gesprächspartner Rußland darauf hinweisen, daß die KSZE auf Grund ihrer auf dem Konsensprinzip beruhenden und allgemein unbestrittenen Überparteilichkeit am ehesten das Vertrauen aller Konfliktbeteiligten hatte.

Der schließlich in Budapest verabschiedete Text ist also ein ambivalenter dilatorischer Kompromiß.

Dies wird begreiflich, wenn man berücksichtigt, daß das Berg-Karabach-Projekt in einem eigentümlichen Zusammenhang mit einem anderen Thema stand, das ebenfalls in der Vorbereitungsphase des Budapester Treffens zum Gegenstand intensiven Tauziehens geworden war. Offiziell ging es dabei um die "Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung", im internen Jargon bürgerte sich alsbald der Ausdruck "Third Party Peace-Keeping" ein.¹⁹ Die Sache hatte ihren eigenen Hintergrund.

Rußland hätte es gern gesehen, wenn die "Gemeinschaft Unabhängiger Staaten" den Status einer Regionalinstitution gemäß Kapitel VIII der UN-Charta erhalten hätte. Dies hätte bedeutet, daß man im eigenen Bereich sozusagen eine kollektive Eigenverantwortung für die regionale Sicherheit in Anspruch nehmen könnte (die natürlich in erster Linie Rußland, der stärksten Macht im "Commonwealth", zugekommen wäre). Tatsächlich hat man von den im Rahmen des "Commonwealth" getroffenen Vereinbarungen über kollektives Peacekeeping auch schon mehrmals Gebrauch gemacht, etwa in Georgien (Südossetien) und in Moldau (Transdnjestr-Region). Auch westliche Kommentatoren erkannten an, daß diese Aktionen stabilisierend gewirkt hatten. Nichtsdestoweniger vertraten etliche KSZE-Staaten den Standpunkt, internationales "Peacekeeping" sollte unter der Verantwortung von Organisationen stattfinden, die hierzu von der Staatengemeinschaft autorisiert sind, also entweder unter den Auspizien der UN oder unter denen einer anerkannten Regionalorganisation wie der KSZE. Alleingänge des "Commonwealth" oder seiner Führungsmacht könnten sich dem Verdacht aussetzen, einer russischen Großmachtpolitik Vorschub zu leisten; Legitimitätszweifel an entsprechenden Aktionen könnten destabilisierend wirken.

Rußland selbst mußte an einer eventuellen Legitimierung solcher Aktivitäten interessiert sein. Davon konnte man sich einerseits die ausdrückliche

19 In westlichen Delegationen sprach man auch schlichtweg vom "Russian Peacekeeping".

Erlaubnis versprechen, im eigenen Umfeld - im vielberufenen "nahen Ausland" - als Friedens- und Ordnungsmacht zu fungieren; überdies sah man die Chance, dies als einen im gemeinsamen Interesse der Staatengemeinschaft liegenden Dienst am Frieden und an der Stabilität darstellen, also die anderen KSZE-Staaten zur Solidarität auffordern zu können.²⁰ Immerhin war auch die Finanzierung des Minsk-Projekts und der Berg-Karabach-Operation durch die Gesamtheit der KSZE-Staaten vereinbart worden, schließlich hatte sich die KSZE oft genug zu den Prinzipien der Solidarität der Teilnehmerstaaten sowie der "Unteilbarkeit der Sicherheit" bekannt.

Unter diesen Voraussetzungen kam es Ende 1993 in Rom - auf eine britisch-russische Initiative hin - zu einer Erklärung des KSZE-Ministerrates des Inhaltes, "daß die KSZE von Fall zu Fall und unter bestimmten Bedingungen die Schaffung von kooperativen KSZE-Vorkehrungen erwägen könnte, um unter anderem zu gewährleisten, daß Rolle und Aufgaben von Drittstreitkräften in einem Konfliktgebiet mit KSZE-Prinzipien und -Zielen in Einklang stehen". Die nachgeordneten Institutionen wurden beauftragt, entsprechende Bedingungen und Richtlinien auszuhandeln und möglichst schon im Frühjahr 1994 zu beschließen. Die Sache erwies sich indessen als überaus mühsam und kontrovers. Schließlich nahm man sich vor, eine Beschlusvorlage für den Budapester Gipfel zu erarbeiten. Rußlands Maximalziel - gleichsam eine Bevollmächtigung zum Peacekeeping im Commonwealth-Raum - war nicht konsensfähig. Die russische Delegation war umgekehrt nicht bereit, das CIS-Peacekeeping der Leitung der KSZE zu unterstellen - die Verantwortung müsse in den Händen der tatsächlich die Operation durchführenden Staatengruppe liegen. Ernsthaft wurde also über die Mitwirkungsrolle der KSZE verhandelt: einerseits darum, wie ihr Augenmerk auf die Einhaltung genereller Peacekeeping-Regeln sowie der jeweils ad hoc zwischen den Betroffenen und Beteiligten vereinbarten Modalitäten der Operation zu organisieren wäre; andererseits um ihre Rolle im Rahmen des politischen Konfliktlösungsprozesses, der parallel zu allen Peacekeeping-Operationen stattzufinden hat, damit diese Operationen nicht einfach den Status quo zementieren. Kontrovers waren u.a. die Voraussetzungen dafür, daß die KSZE überhaupt entsprechende Aufgaben übernimmt (etwa der Ausschluß von Hegemonialstrukturen durch die Begrenzung des Maximalanteils einzelner Staaten an den multinationalen Peacekeeping-Streitkräften), und überdies die Kompetenzverteilung zwischen einerseits der KSZE und andererseits der die Operation durchführenden Staatengruppe ("Third Party") im Überwa-

20 Die budgetären Folgen der Rücknahme der vordem in Osteuropa stationierten Truppen, einschließlich der aus der ehemaligenn DDR abgezogenen "Westgruppe der Streitkräfte" könnten sich so mildern lassen.

chungs- bzw. Beobachtungsprozeß selbst. Unbestrittenermaßen soll für die Kontrolle, daß sozusagen alles mit rechten Dingen zugeht, jeweils ein Gremium gebildet werden, in dem die Konfliktbeteiligten, die Entsenderstaaten der "Peacekeeping Forces" und die KSZE (durch einen Beauftragten des vorsitzführenden Landes) vertreten sein müßten. Schließlich ging es darum, wer in diesem Gremium den Vorsitz führen sollte: Rußland wollte diese Rolle dem Vertreter des führenden Entsenderstaates vorbehalten wissen; die Kontrahenten verlangten den Vorsitz für den KSZE-Vertreter. Ganz zuletzt unterbreitete der italienische Verhandlungsmoderator, der ein Scheitern unbedingt vermeiden wollte, einen Kompromißvorschlag: Die Vorsitzfrage in dem genannten Gremium sollte von Fall zu Fall geklärt werden, im Rahmen der Verhandlungen über das jeweils erforderliche "Memorandum of Understanding". Aber auch dieser Formel - die bedeutet hätte, daß im akuten Fall der Beschluß über die Einleitung geeigneter Schritte mit zusätzlichen Kompetenzauseinandersetzungen belastet worden wäre - verweigerte Rußland die Zustimmung. Die Sache war gescheitert; anstelle des mühsam austarierten, mehrere Seiten umfassenden Entwurfs steht im Budapester Dokument der lakonische Satz, es möge darüber weiterverhandelt werden.²¹

Ebenfalls mit der Frage nach der Rolle und den Aufgaben der KSZE im Verhältnis zu anderen Akteuren war das schon erwähnte Projekt einer Subsidiaritätsregelung für die Beziehungen zwischen KSZE und UN verbunden. Das Prinzip "KSZE zuerst" konnte als solches in Anbetracht der Bestimmungen der UN-Charta kaum Kontroversen auslösen.²² Strittig war ein Passus, demzufolge die Befassung des Sicherheitsrates erstens eine Einschätzung der Lage sowie geeignete Aktionsvorschläge enthalten und zweitens auch ohne die Zustimmung der in den Konflikt verwickelten Staaten beschlossen werden könnte. Eben dieses Element stieß auf den entschiedenen Widerspruch eines wichtigen Teilnehmerstaates - und daraufhin die Delegation eines baltischen Staates erklärte, ohne diesen Bestandteil werde man dem ganzen Text über die Zusammenarbeit zwischen KSZE und UN die Zustimmung verweigern. Damit war auch dieses Vorhaben - wenigstens bis auf weiteres²³ - gescheitert.

21 Kapitel III der "Beschlüsse von Budapest", in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. B.5, S. 18.

22 Kapitel VIII, Art. 52 Abs. 2 der Charta gibt den Mitgliedern regionaler Arrangements auf, sich durch die Inanspruchnahme der entsprechenden Abmachungen um die friedliche Beilegung lokaler Streitigkeiten zu bemühen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen.

23 Der Vorsitzende erklärte im Anschluß an die Annahme des (auf diese und andere Themen nicht eingehenden) Schlußdokuments, daß die Sache dem Ständigen Rat zur weiteren Behandlung und ehebaldigen Annahme unterbreitet würde; nach der Annahme solle der Beschluß als integraler Bestandteil der Budapester Beschlüsse gelten. Ein entsprechender Vorstoß des Vorsitzenden des Ständigen Rates im ersten

Im Kapitel "Regionale Fragen" des Budapester Dokuments,²⁴ das u.a. den oben erwähnten Beschluß betreffend die KSZE-Bemühungen bezüglich des Berg-Karabach-Konflikts enthält, gibt es auch Beschlüsse mit Bezug auf Georgien und auf Moldau.

Keinen Eingang fanden indessen zwei intensiv erörterte Vorlagen über Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und die Lage in der Region sowie über die Situation im Raum von Bihac. Die erstgenannte Vorlage forderte u.a. die sofortige Beendigung der Feindseligkeiten in Bosnien-Herzegowina, betonte die Solidarität mit diesem Staat und forderte die Belgrader Regierung auf, zur Friedensförderung beizutragen, die KSZE-Obliegenheiten zu erfüllen - insbesondere die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu respektieren und die Wiederaufnahme der Tätigkeit der KSZE-Missionen im Kosovo, im Sandschak und in der Vojwodina ohne Vorbedingungen zuzulassen sowie darüber hinaus an Verhandlungen über eine Nachkriegs-Sicherheitsordnung (namentlich über Rüstungskontroll- und Stabilisierungsmaßnahmen in der Region) teilzunehmen. Zugleich wird ein umfangreiches Wiederaufbauprogramm in Aussicht genommen und angedeutet, daß man im Kontext aller dieser Erfordernisse auch die Wiederteilnahme Belgrads an den KSZE-Arbeiten als wünschenswert betrachte, d.h. die Revision des 1992 gefaßten Beschlusses, die Mitarbeit Jugoslawiens zu suspendieren.

Umstritten war die vor allem von Bosnien-Herzegowina geforderte Identifikation der serbischen Aggressoren sowie pointierte Formulierungen im Blick auf die Menschenrechtsverletzungen v.a. in den Spannungsgebieten (Sandschak, Kosovo und Vojwodina). Kontrovers waren überdies die konkreten Voraussetzungen für die Wiederzulassung Belgrads sowie Aussagen über die Modalitäten des KSZE-Engagements für die Schaffung einer dauerhaften Friedens- und Sicherheitsordnung in der Region. Zu diesen Punkten wurden zahlreiche Alternativformulierungen vorgelegt und diskutiert - keine erwies sich als konsensfähig. So waren langwierige, mühevollen Verhandlungen über eines der wichtigsten und dringlichsten Themen vergeblich.

Der andere, auf die Lage um Bihac bezogene Textentwurf enthielt eine klare Verurteilung der letzten Verletzungen der dortigen UN-Schutzzone sowie der bosnisch-herzegowinischen und der kroatischen Grenze durch Verbände der Pale- und Krajina-Serben sowie eine Reihe von Forderungen - bezogen u.a. auf das sofortige Ende der Feindseligkeiten und die Sicherstellung humanitärer Hilfe. Zur Annahme kam es nicht, weil Bosnien-Herzegowina auf der ausdrücklichen Verurteilung der Serben bestand und

Vierteljahr 1995 blieb indessen erfolglos.

24 Kapitel II der "Beschlüsse von Budapest", in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 2), Kap. B.5, S. 13-18.

Rußland eben dies ablehnte. Helmut Kohl versuchte engagiert, wenigstens einen verkürzten Beschluß zu erreichen, der die Einstellung der Feindseligkeiten, einen sofortigen Waffenstillstand und den ungehinderten Transport humanitärer Hilfsgüter zum Inhalt haben sollte; der bosnische Präsident Izetbegovic war dafür nicht zu gewinnen. Schließlich konnte der deutsche Bundeskanzler unter Berufung darauf, daß man die Tragödie von Bihac nicht mit Stillschweigen übergehen könne, mit Unterstützung des gastgebenden Staatspräsidenten Arpad Göncz 51 der 52 anwesenden Staats- und Regierungschefs dafür gewinnen, diesen Appell außerhalb der formellen KSZE-Beschlüsse zu verabschieden.

Budapest als Ereignis

Schon der zuletzt geschilderte Vorgang läßt erkennen, daß es in Budapest dramatisch und zum Teil auch spektakulär zugeht, vor allem beim Gipfeltreffen sowie an den Tagen und Nächten davor. Das läßt sich schon am Umfang der Veranstaltung ablesen: Die Delegationen der Teilnehmerstaaten waren z.T. bemerkenswert groß.²⁵ Vertreten waren auch zahlreiche zwischenstaatliche Organisationen nämlich die Vereinten Nationen (mit Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali an der Spitze), die ECE und die UNESCO; der Europarat, die NATO, die WEU und die OECD; das Commonwealth of Independent States;²⁶ die Zentraleuropäische Initiative, der Schwarzmeer-Kooperationsrat und der Barentsee-Kooperationsrat; die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sowie die Europäische Investitionsbank.

Ein Novum war ferner die Teilnahme zahlreicher Vertreter von Non-Governmental Organizations am Überprüfungsstreffen; es waren rund 350 Vertreter entsprechender Vereinigungen und Institutionen akkreditiert, die von Kirchen und Menschenrechtsgruppen, von Friedensforschungseinrichtungen und anderen wissenschaftlichen Instituten, von Umweltschutz-

25 Die deutsche Delegation umfaßte, ohne elf ebenfalls akkreditierte Angehörige der bilateralen Botschaft - mehr als 60 Personen, allerdings einschließlich 14 Vertreter der EU-Kommission, die üblicherweise der Delegation des Präsidentschaftslandes angehören. Die Delegation der Rußländischen Föderation bestand aus 60, die kanadische aus 46, die US-amerikanische ebenso wie die türkische aus je 33, die ukrainische aus 29 Mitgliedern. Selbst kleinere Teilnehmerstaaten entsandten nicht nur den Staats- oder Regierungschef sowie den Außenminister (Slowenien, Estland und Island hatten z.B. jeweils neun Delegationsmitglieder entsandt, Bosnien-Herzegowina, Tadschikistan und Turkmenistan je sieben, u.s.f.). Auch einige Beobachterdelegationen waren eher umfangreich (die israelische hatte 14, die japanische 13, die ägyptische acht Mitglieder).

26 In diesem Beitrag wird grundsätzlich die englischsprachige Bezeichnung verwendet, weil sie korrekter klingt als die übliche deutsche ("Gemeinschaft" legt die irreleitende Analogie zur EG nahe).

organisationen und von Minderheiten (etwa Sinti und Roma) benannt worden waren. Sie hatten nicht nur die Möglichkeit, den Delegationen schriftliche Beiträge zu unterbreiten (91 von ihnen nahmen diese Chance wahr), sondern konnten auch in Arbeitsgruppensitzungen selbst zu Wort kommen.

Den Höhepunkt der Veranstaltung bildeten freilich die - von den Medien besonders beachteten - Plenartreffen der Staats- und Regierungschefs, bei denen es zu einem bemerkenswert offenen Meinungs austausch kam - was hier nur mit einigen selektiv herausgegriffenen Stichworten angedeutet werden kann:²⁷ Gyula Horn (Ungarn) warb noch in seiner Eröffnungsansprache für das Projekt der Effektivierung der Zusammenarbeit zwischen KSZE und UNO, und ein ähnliches Plädoyer bot auch Helmut Kohl (Deutschland). Bill Clinton (USA) verlangte "eine starke KSZE, die darauf hinarbeitet, eine Führungsrolle bei Bestrebungen zur Vermeidung eines neuen Bosnien zu übernehmen; zugleich bezeichnete er die NATO als "das Fundament der Sicherheit in Europa", bekräftigte den Entschluß der Allianz zur Osterweiterung und betonte, kein Nichtmitglied habe dagegen ein Vetorecht. Boris Jelzin (Rußländische Föderation) warnte vor der Gefahr eines "Kalten Friedens", kritisierte die Idee, daß das Schicksal eines Kontinents oder der ganzen Weltgemeinschaft von einem einzigen Zentrum bestimmt werden könne, betonte, daß Blöcke und Koalitionen keine wirkliche Sicherheit garantieren könnten, und plädierte für eine "echte gesamteuropäische Institution mit einer zuverlässigen Rechtsgrundlage". Der von schwerer Krankheit gezeichnete François Mitterrand (Frankreich) bemühte sich engagiert um eine Überbrückung der Gegensätze, zeigte Verständnis für das Anliegen der mittel- und osteuropäischen Länder, sich mit dem Westen zu verbinden, aber auch für ein "Gefühl der Einkreisung" und für die Sorge vor der eventuellen Vorherrschaft eines westlichen Blocks. Alia Izetbegovic (Bosnien-Herzegowina) verhehlte seine Verbitterung darüber nicht, daß sein Land im Stich gelassen worden sei - mit dem Resultat "einer diskreditierten UNO, einer demolierten NATO und eines demoralisierten Europas." Der makedonische Präsident Gligorov appellierte noch einmal - vergeblich - an die KSZE, sein Land - endlich zur vollen Teilnahme an der KSZE zuzulassen.

Angesichts solcher und anderer Erklärungen blieben andere Inhalte der Budapester Verhandlungen und Beschlüsse eher außerhalb des Lichtkegels der Medienaufmerksamkeit: etwa die Verbesserung des Regimes in bezug auf die "Menschliche Dimension", die Würdigung der zahlreichen Beobachtungs- und Friedensförderungsmissionen, die uneingeschränkte Anerkennung der verdienstvollen, zum Teil in aller Stille stattfindenden Tätigkeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und die Be-

27 Auszüge aus wichtigen Reden finden sich in: Internationale Politik 3/1995, S. 76ff.

mühungen des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, den neuen Demokratien (nicht zuletzt den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten) beim Aufbau ihrer Rechtsordnungen und ihrer politischen Systeme in demokratischer Perspektive behilflich zu sein. Auch andere mit dem Budapester Treffen verknüpfte Ereignisse fanden eher geringe Beachtung - etwa die Außenminister-Zwischenkonferenz im Rahmen des von der Europäischen Union initiierten, aber gewissermaßen der KSZE zugeordneten Projekts eines europäischen "Stabilitätspakts", oder die Stabilisierung der nuklearen Rüstungslage durch die Unterzeichnung des START-II-Vertrags, nachdem die Ukraine auf ihren Nuklearrüstungsstatus verzichtete und umgekehrt Erklärungen über die Garantie ihrer territorialen Integrität durch Bill Clinton, Boris Jelzin und John Major erhielt. Freilich: Als bald nach dem Ende der Budapester Veranstaltung wurde eine neue, tiefgreifende Krise im OSZE-Raum Gegenstand der Schlagzeilen: der Tschetschenien Konflikt. Aber schon da zeigte sich, daß trotz aller Mängel die Budapester Ergebnisse nicht irrelevant sind. Die Vorgänge in Tschetschenien führten zu KSZE-Bemühungen, nicht zuletzt unter Bezugnahme auf den gerade erst in Budapest verabschiedeten "Verhaltenskodex" - und in der Folge kam es zu einem relativ starken Engagement, insbesondere des Vorsitzes, mit dem Resultat, daß unter der Ägide des OSZE-Beauftragten in Grosny noch im Frühjahr vertrauliche Sondierungsgespräche und Verhandlungen zwischen Vertretern Moskaus und der Dudajew-Kräfte begannen. Sie bildeten eine Voraussetzung für die Wende zum Besseren, auch wenn diese Wende durch den Schock beschleunigt wurde, den der Angriff Schamil Bassajews auf das Krankenhaus von Budjonnowsk auslöste.

So bedeutet "Budapest 1994" in vielfacher Hinsicht einen Markstein in der Geschichte der OSZE und der europäischen Politik unserer Zeit.