



1

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der  
Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

# OSZE-Jahrbuch 1995

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und  
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Organization for Security and Cooperation in Europe:** OSZE-Jahrbuch ... : Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) / Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.). – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1995

Erscheint jährl. – Aufnahme nach Bd. 1. 1995

NE: HST

Bd. 1. 1995

ISBN 3-7890-4000-2

1. Auflage 1995

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1995. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

# Inhalt

|  |     |
|--|-----|
| <i>Dieter S. Lutz</i><br>Vorwort   | 9   |
| <i>Wilhelm Höynck</i><br>Zum Geleit  | 13  |
| <i>Kurt P. Tudyka</i><br>Einleitung  | 17  |
| <br>   |     |
| <b>I. Zur Lage - Analysen und Einschätzungen</b>   |     |
| <i>Entwicklungen und Perspektiven der KSZE/OSZE</i>  |     |
| <i>Kurt P. Tudyka</i><br>Von der KSZE zur OSZE: Regimewandel im Epochenwandel  | 27  |
| <i>Adam Daniel Rotfeld</i><br>Die OSZE: Von der Menschlichen Dimension zur Präventiven<br>Diplomatie   | 39  |
| <i>Dieter S. Lutz</i><br>Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur<br>des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell<br>des Einundzwanzigsten Jahrhunderts | 63  |
| <br>   |     |
| <i>Engagement und Positionen der Mitglieder der OSZE</i>   |     |
| <i>Jonathan Dean</i><br>Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel<br>von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung"  | 99  |
| <i>Andrej Zagorski</i><br>Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen  | 109 |
| <i>Ortwin Hennig</i><br>Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der<br>Unterstützung  | 121 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Michel Fortmann/Jens-U. Hettmann</i><br>Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus,<br>Maximalismus und Ernüchterung | 137 |
|---|-----|

## *Konflikte und Krisen und ihre Bewältigung durch die OSZE*

|  |     |
|--|-----|
| <i>Konrad Klingenburg</i><br>Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg                                  | 147 |
| <i>Henn-Jüri Uibopuu</i><br>Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit                   | 159 |
| <i>Falk Lange</i><br>Die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE                                   | 171 |
| <i>Hansjörg Eiff</i><br>Die OSZE-Mission für Georgien  | 179 |
| <i>Helmut W. Ganser</i><br>Die Bemühungen der OSZE um die Beilegung des Konfliktes<br>um Berg-Karabach | 187 |
| <i>Rolf Welberts</i><br>Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau                                    | 193 |
| <i>Ursel Schlichting</i><br>Das Engagement der OSZE in Tschetschenien                                  | 211 |

## II. Instrumente, Mittel, Mechanismen und Verfahren

### *Konfliktprävention und Streitschlichtung*

|   |     |
|---|-----|
| <i>Rob Zaagman/Arie Bloed</i><br>Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale<br>Minderheiten bei der Konfliktprävention | 225 |
| <i>Dieter S. Lutz</i><br>Der OSZE-Gerichtshof   | 241 |

## *Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung*

*Bettina Klee/Anna Kreikemeyer*

Zivilisierungsfortschritt oder Aktionismus angesichts  
von Machtlosigkeit gegen Krieg und Gewalt in Europa 257

*Heather F. Hurlburt*

Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte:  
Die Antwort der OSZE auf die Herausforderungen der  
Demokratisierung 277

## *Der Aufbau kooperativer Sicherheit*

*Wolfgang Zellner*

Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit?  
Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle 289

*Klaus Achmann*

Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente 307

*Jörg Wallner*

Das Open-Skies-Regime 321

*Michael Brzoska*

Konversionspolitik in den OSZE-Staaten 331

## *Zur wirtschaftlichen Transformation*

*Hans-Joachim Gießmann*

Die "Westdrift" Ostmitteleuropas. Probleme und  
Chancen der Wirtschaftsreform und die Zusammen-  
arbeit im Rahmen der OSZE 353

*Ivan Majercin*

Die wirtschaftliche Dimension der OSZE:  
Neue Herausforderungen 365

### III. Zur Organisation - Außenbeziehungen und interne Abläufe

*Ralf Roloff*

Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen -  
Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität 375

*Piotr Switalski*

Die Strukturen und Institutionen der OSZE 385

*Pál Dunay*

Zusammenarbeit in Konflikten: Der amtierende Vorsitzende  
und der Generalsekretär - Ein künftiges Problem? 399

*Heinrich Schneider*

Das Budapester Überprüfungstreffen und der Budapester Gipfel 411

#### Anhang

|   |     |
|---|-----|
| KSZE/OSZE-Chronik   | 429 |
| Budapester Dokument 1994  | 438 |
| Stabilitätspakt für Europa 1995                                   | 486 |
| Jahresbericht 1993 des Generalsekretärs der KSZE                  | 497 |
| Jahresbericht 1994 des Generalsekretärs der KSZE                  | 521 |
| Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich                     | 561 |
| Die 53 OSZE-Mitgliedstaaten. Daten, Fakten,<br>Kooperationsformen | 562 |
| Literaturauswahl zur KSZE/OSZE                                    | 576 |
| Glossar   | 579 |
| Autorenverzeichnis  | 581 |

## Vorwort

Am 1. August 1975 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs von 33 europäischen Staaten sowie der USA und Kanadas die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki. Kritiker der KSZE vertraten damals die Ansicht, durch die Schlußakte werde der Status quo, d.h. die Teilung Europas, festgeschrieben. Zwei Jahrzehnte später wissen wir vom Gegenteil zu berichten: Die KSZE hat nicht den Status quo stabilisiert, sondern die Rahmenbedingungen zu seiner Überwindung geschaffen - z.B. als Berufungsgrundlage für die friedlichen Freiheitsrevolutionen in Mittel- und Osteuropa. Ohne KSZE keine Abschaffung des Abschreckungssystems, kein Ende des Ost-West-Konfliktes, keine Wiedervereinigung Deutschlands! Wäre die KSZE nicht geschaffen worden, sie hätte - ex post betrachtet - erfunden werden müssen.

Aber auch nach Überwindung des Ost-West-Konfliktes gilt, daß keines der gravierenden Probleme Europas dauerhaft gelöst werden kann, wenn nicht die Sicherheitsfrage gelöst ist. Der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), wie die KSZE seit 1995 heißt, kommt damit auch für die Zukunft eine Schlüsselrolle zu. Gleichwohl gibt es bis heute kein Periodikum, das die KSZE/OSZE und ihre Arbeit über die Zeit hinweg begleitet, beschreibt, analysiert, kritisiert, würdigt.

Während auf einer Vielzahl von Sachfeldern Jahrbücher herausgegeben werden und auch andere europäische bzw. internationale Organisationen sich durch Eigen- oder Fremddarstellungen intensiv der Öffentlichkeit präsentieren, fehlt es bislang an vergleichbaren Publikationen über die KSZE/OSZE. Eine Ausnahme bildet lediglich der sehr kurz und bündig gehaltene englischsprachige Helsinki-Monitor. Von einer ausreichenden Information über die Aktivitäten der OSZE und einer wissenschaftlichen unabhängigen Analyse ihrer Arbeit kann keinesfalls gesprochen werden. Dies gilt vor allem auch für den deutschsprachigen Raum.

Auch eine internationale Institution wie die OSZE braucht dringend Öffentlichkeit. Richtig ist zwar, daß der Erfolg präventiver Diplomatie, wie sie von der OSZE betrieben wird, stille und diskrete Aktivitäten voraussetzt. Doch je erfolgreicher die OSZE stille präventive Diplomatie betreibt, desto weniger wird sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Ein Konflikt, der nicht stattgefunden hat, ist keine Meldung. Bleiben Aktivitäten, Leistungen und Erfolge einer Institution aber unbekannt, so gerät sie über kurz oder lang ins Abseits, wird für überflüssig gehalten, verliert ihre Unterstützung, unter Umständen sogar ihre materiellen Zuwendun-

gen. Umgekehrt kann Kritik nur seriös üben, wer Daten und Fakten kennt und um die Erfolge und Mißerfolge weiß. Aber auch, wenn die Existenz der internationalen Institution nicht in Frage gestellt wird, sondern im Gegenteil ihr Ausbau notwendig ist und ihre Leistungsfähigkeit gestärkt werden soll, so bedarf es oftmals als Anstoß des öffentlichen Interesses, gelegentlich auch des öffentlichen Drucks, sei es bei inhaltlichen Fragen, sei es im Streit um Finanzen, Ressourcen, Kompetenzen. Nicht zuletzt aus diesen und ähnlichen Gründen haben auch die KSZE-Staaten selbst in einem "Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa", also im Rahmen der Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs am 21. November 1990, beschlossen, daß das Sekretariat der KSZE "Jahrbücher" herausgibt.

Das vorliegende OSZE-Jahrbuch will versuchen, sowohl das beschriebene öffentliche Defizit abzudecken als auch dem Beschluß der KSZE und der Pariser Charta von 1990 selbst zu entsprechen. Es wird in vielfältiger Form vom OSZE-Sekretariat in Wien und vom Auswärtigen Amt in Bonn unterstützt. Dank hierfür schulden die Herausgeber des Jahrbuches insbesondere dem Generalsekretär der OSZE, Botschafter Dr. Wilhelm Höynck, und dem Bundesminister des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel. Das Jahrbuch ist gleichwohl kein Organ der OSZE noch steht es in Abhängigkeit von ihr. Aus der Nähe, aber ohne Einbindung, will das OSZE-Jahrbuch Transparenz für die Öffentlichkeit herstellen, zur Verankerung und Festigung der OSZE im Bewußtsein eines breiten Publikums beitragen, der Orientierung für Militär und Politik, Wissenschaft und Medien dienen, die Basis für weiterführende wissenschaftliche Untersuchungen bilden und nicht zuletzt den Versuch unternehmen, durch Kritik und Analyse die Tätigkeit der OSZE selbst wiederum zu beeinflussen.

Das Jahrbuch soll darüber hinaus auch als Forum der Diskussion, künftig insbesondere auch von Expertinnen und Experten aus den osteuropäischen und eurasischen Gebieten der OSZE, genutzt werden können. Schließlich soll das Jahrbuch zum Fokus einer wissenschaftlichen Begleitforschung der OSZE-Arbeit werden, die u.a. am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) durchgeführt wird. Diese Begleitforschung wird sich schwerpunktmäßig auf die Rolle der OSZE im Rahmen der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur Europas und auf ihre Bedeutung für die Errichtung einer neuen europäischen Sicherheitsordnung beziehen. Methodisch wird sie sich auf die begleitende Analyse der Bewältigung aktueller Konflikte durch die OSZE und auf deren Aktivitäten vor Ort konzentrieren.

Das vorliegende deutschsprachige OSZE-Jahrbuch erscheint erstmals im August 1995 zum 20. Jahrestag der Helsinki-Schlußakte. Die Struktur der Veröffentlichung in deutscher Sprache folgt dem üblichen Verständnis eines Jahrbuches. Sie wird - jährlich sich wiederholend - die breite Palette der Themen der OSZE und deren Aufgaben, Funktionen und Hauptaktivitäten widerspiegeln. Neben der deutschen Ausgabe des OSZE-Jahrbuches soll eine englische Ausgabe erscheinen. Diese Ausgabe soll in Absprache mit den ausländischen Partnern als "Annual" angelegt sein und (jährlich alternierend) eher themenschwerpunktorientiert sein. Die englischsprachige Ausgabe soll erstmals im Winter 1995/96 erscheinen. Als Schwerpunkt dieser Ausgabe des Annuals ist die "präventive Diplomatie" vorgesehen.

Die Autorinnen und Autoren der Periodika sollen Experten aus den Mitgliedstaaten der OSZE sein. Geplant ist, bei der Vergabe der Themen bzw. der Auswahl der Artikel Autorinnen und Autoren in mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zumindest in den kommenden Jahren Vorrang zu geben. Ziel dieser Verfahrensweise (und Nebenfunktion der Herausgabe des Jahrbuches) ist es, über die vorgesehenen Veröffentlichungen ein stabiles Netzwerk von Expertinnen und Experten auf Dauer zu schaffen, das insbesondere auch von jüngeren Nachwuchskräften aus dem Gebiet des ehemaligen WVO-Machtbereiches genutzt werden kann.

Ein Vorhaben wie die Herausgabe eines Jahrbuches kann auf Dauer nicht allein auf den Schultern einer einzigen Institution getragen werden. Besonderen Dank schulde ich deshalb Dr. Arie Bloed/Utrecht, Dr. Pál Dunay/Budapest, Dr. Adam Daniel Rotfeld/Stockholm und Dr. Andrej Zagorski/Moskau für ihre Bereitschaft, das OSZE-Jahrbuch gemeinsam mit dem IFSH herauszugeben.

Dank gebührt auch Professor Dr. Kurt P. Tudyka/Nijmegen und Susanne Bund/Hamburg, die nicht nur die Hauptlast der Arbeiten zu tragen hatten, ohne die es vielmehr auch nicht möglich gewesen wäre, - aus dem Stand heraus - ein neues Jahrbuch ins Leben zu rufen.

Die vorliegende erste Ausgabe des OSZE-Jahrbuches ist ein Angebot. Es ist offen für Kritik und Anregungen.

## Zum Geleit

Gerne stelle ich den Leserinnen und Lesern diese erste Ausgabe eines OSZE-Jahrbuches vor. Die Veröffentlichung dieses Jahrbuches fällt in die Zeit, da wir den zwanzigsten Jahrestag der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki feiern können. 1975 setzten die Staats- und Regierungschefs 35 europäischer und nordamerikanischer Staaten den KSZE-Prozeß in Gang. Die Schlußakte hat Millionen Menschen Hoffnung auf eine bessere Zukunft und den Mut gegeben, für ihre Menschenrechte und für die Freiheit einzutreten. Dies war der wichtigste Beitrag des KSZE-Prozesses zum friedlichen demokratischen Wandel und zur Überwindung der Blockkonfrontation. Die KSZE-Staaten sahen aber schon 1989, daß ein gesamteuropäischer Sicherheitsraum nach Ende des Ost-West-Konfliktes neuer umfassender Sicherheitsarrangements bedurfte. Mit der Charta von Paris von 1990 wurde deshalb die Grundlage für eine neue, operative KSZE geschaffen.

Zwanzig Jahre nach Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki dürfen wir uns nicht auf die Reflektion der Vergangenheit beschränken. Wir müssen unseren Blick in die Zukunft richten, auf die Aufgaben, die heute und morgen vor der OSZE liegen. Europa und das gesamte OSZE-Gebiet stehen vor ernststen Herausforderungen. Während eines halben Jahrhunderts war der Ost-West-Gegensatz der bestimmende Faktor fast aller unserer Probleme, angefangen von örtlichen Konflikten bis hin zu Weltwirtschaftsfragen. Jetzt hingegen sehen wir uns mit einer großen Zahl von Konflikten und Krisen konfrontiert, die Ursachen in einer Vielzahl lokaler oder regionaler Probleme haben. Wie können wir Antworten auf diese neuen - und vielfach ganz alten Fragen finden? Was ist der Maßstab, um zu entscheiden, was so wichtig ist, daß die internationale Gemeinschaft tätig werden soll? Diese Fragen entziehen sich einer einheitlichen, allgemeinen Antwort. Wir brauchen spezifische, von Fall zu Fall abgestimmte Lösungen. Wir befinden uns mitten im Prozeß der Entwicklung und Anpassung der Instrumente und Institutionen, die notwendig sind, um solche Lösungen zu finden. Die OSZE bildet hier keine Ausnahme. Auch sie ist noch dabei, ihre Rolle bei der Erkennung, Prävention und Überwindung von Krisen zu bestimmen. Doch Krisenbewältigung ist eigentlich nicht die zentrale Aufgabe. Die große politische Herausforderung dieser Tage ist vielmehr, neue und dauerhafte Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet zu schaffen.

Grundlegend für das Wirken der OSZE ist ihr substantiell wie geographisch umfassendes Sicherheitskonzept. Es berücksichtigt den Zusammenhang von Menschenrechten, Demokratie, wirtschaftlicher Prosperität und militärischer Sicherheit. Von ähnlich großer Bedeutung ist der geographische Aspekt eines neuen Sicherheitsverständnisses. Die OSZE bemüht sich, zur Verhinderung neuer Teilungen beizutragen, sie ist auf die Unteilbarkeit der Sicherheit von Vancouver bis Wladiwostok verpflichtet. Von diesem umfassenden Sicherheitskonzept ausgehend, leistet die OSZE ihren Beitrag vor allem in drei Kernbereichen. Dabei handelt es sich um

- die Stärkung der menschlichen Dimension und der Prinzipien sozialer Marktwirtschaft als Grundlagen einer Bürgergesellschaft;
- vorbeugende Diplomatie, Konfliktverhütung und Krisenmanagement;
- die Entwicklung einer kooperativen Sicherheitsordnung im OSZE-Raum.

Diese Schwerpunkte haben sich seit der Charta von Paris herausgebildet. Neu ist dabei vor allem, daß die KSZE den traditionellen Rahmen eines Verhandlungsforums erweitert und Schritt für Schritt ihre Fähigkeit zu kontinuierlicher politischer Konsultation und zu operativem Handeln entwickelt hat. Der Gipfel von Budapest 1994 setzte ein Zeichen für diese neue Phase. Aus der KSZE wurde die OSZE, die *Organisation* für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Der geänderte Name trägt sowohl dem Zuwachs an Aktivitäten während der vergangenen Jahre Rechnung, als auch dem Wunsch der Teilnehmerstaaten nach einer zentralen Rolle der OSZE bei der Schaffung einer sicheren und stabilen OSZE-Gemeinschaft.

Die europäische Sicherheitslandschaft ist so vielgestaltig, die Herausforderungen sind so komplex, daß eine Institution allein ihnen unmöglich gerecht werden kann. Notwendig ist vielmehr die Zusammenarbeit einer Mehrzahl von Einrichtungen. Die OSZE ist eine von ihnen. Die Vereinten Nationen, die EU, die NATO, die WEU und der Europarat und andere Organisationen leisten spezifische, unverzichtbare Beiträge zur Festigung europäischer Sicherheitsstrukturen. Durch die abgestimmte Kooperation dieser Institutionen mit ihrem jeweils eigenen Profil können Stabilität und Sicherheit geschaffen und aufrechterhalten werden.

Um ihre neue Funktion erfüllen zu können, braucht die OSZE die kontinuierliche Unterstützung ihrer Mitgliedstaaten. Als Gemeinschaft demokratischer Staaten bedarf sie aber vor allem der Aufmerksamkeit und des Verständnisses der Bürger und Bürgerinnen. Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension und der präventiven Diplomatie machen keine

Schlagzeilen. Deshalb ist ein OSZE-Jahrbuch wichtig. Es bahnt einen Weg in die öffentliche Meinung. Es gibt Gelegenheit zur offenen und kritischen Analyse der Aufgaben und Aktivitäten der OSZE.

Wer täglich mit der OSZE umgeht, braucht den Blick aus der Distanz - rückschauend und vorausschauend. In der gegenwärtigen Glaubwürdigkeitskrise aller internationalen Organisationen ist nichts so wichtig wie eine realistische Einschätzung ihrer Möglichkeiten und ihrer Grenzen.

Das vorliegende OSZE-Jahrbuch ist deshalb von hohem Wert.

Das Jahrbuch ist auch ein Beispiel fruchtbarer Kooperation der OSZE mit Forschungseinrichtungen, einer Zusammenarbeit, die beide Seiten dringend brauchen. Dem Direktor des herausgebenden Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Dieter S. Lutz und dem Chefredakteur, Kurt P. Tudyka, sowie den Verantwortlichen der anderen, an diesem Jahrbuch in Kooperation beteiligten Institute möchte ich für ihre Initiative danken. Das OSZE-Jahrbuch ist ihr Werk und erscheint in ihrer Verantwortung. Mein Dank gilt auch den Autoren der Einzelbeiträge, die zu einem konstruktiven, kritischen und pluralistischen Dialog beigetragen haben.

Ihnen allen ist zu wünschen, daß das OSZE-Jahrbuch 1995 eine weite Verbreitung findet. Dies wird den Kreis derjenigen erweitern, die sich, auch von unterschiedlichen Positionen her, aktiv für eine dauerhafte und gerechte Friedensordnung in Europa engagieren.

## Einleitung

Das Jahrbuch behandelt drei zentrale Fragen gesamteuropäischer Sicherheitspolitik: Wie steht es um die Sicherheit des Kontinents? Was wird unternommen, um bestehende und drohende Konfliktherde zu befrieden? Welche Mittel und Einrichtungen sind dafür verfügbar? Diese Fragen lassen sich ein gut Teil beantworten, wenn man das Wirken der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) untersucht, auf die sich das Jahrbuch bezieht.

Das Jahrbuch soll die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa inmitten der Probleme zeigen, die sich aus dem Bemühen um die Verhütung von Konflikten und dem Streben nach Frieden ergeben. Das Jahrbuch beschränkt sich also nicht auf eine Berichterstattung über die Organisation oder aus der Organisation. Es will auch und vorab die ihr zur Bearbeitung übertragenen sicherheitspolitischen Felder in deren potentiell oder faktischem Zusammenhang mit den Aufgaben der OSZE darstellen. Dabei können auch Defizite und Desiderata, Möglichkeiten, Alternativen und Perspektiven aufgezeigt werden.

So erklärt sich der dreigliedrige Aufbau des Jahrbuches: Es beginnt mit der Darstellung der gesamteuropäischen Problemlagen und der Konfliktherde im OSZE-Bereich. Daraufhin werden die Mittel beschrieben, die die Organisation zur Lösung ihrer mehrdimensionalen sicherheitspolitischen Aufgaben einsetzt. Der dritte Teil ist der Arbeitsweise ihrer Organe und den Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen gewidmet. Im Anhang sind Dokumente und Daten aufgenommen worden, die für die Benutzer des Jahrbuches von Interesse sein können.

Die europäischen Staaten haben der OSZE ein umfängliches Konzept von Sicherheit als Aufgabe zugeordnet: Sicherung des zwischen- und spezifisch auch des innerstaatlichen Friedens, Sicherung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, Sicherung der individuellen Menschen-, nationalen Minderheiten- und demokratischen Bürgerrechte in einem Raum, der von Vancouver bis Wladiwostock reicht.

Die Bedeutung solcher Aufgaben ist anerkannt und unstrittig, die Bedeutung der Leistungen der OSZE und Bedeutung der Organisation selbst sind in der Medien-Öffentlichkeit unterbelichtet. Präventiver Diplomatie - und darum geht es der OSZE heute hauptsächlich - mangelt es an spektakulären Ereignissen, was in der Natur solcher geduldiger und permanenter Tätigkeit liegt.

- × Die dreißig Autoren und Autorinnen des Jahrbuches 1995, die sich eines bestimmten Aspekts der eingangs genannten zentralen Fragen angenommen haben, sind wissenschaftliche Analytiker, Diplomaten und Militärs. Sie haben also ein unterschiedliches Verhältnis zur Praxis und zur Reflexion über sie. Hinzu kommt, daß sie, ob als Wissenschaftler oder als Praktiker, verschiedene Sichtweisen gelernt haben. Manche neigen zu einer normativ-völkerrechtlichen Beurteilung, andere zu einer historisch-deskriptiven Schilderung, dritte zu einem empirisch-politologischen Bericht. Ein komplexes und facettenreiches Thema wie das Wirken der OSZE bedarf für seine Erfassung solch verschiedener Methoden der Untersuchung und Beschreibung.

Bei der Darstellung der Institutionen, ihrer Organe und deren Beschlüsse sowie der Akteure, ihres Verhaltens und ihrer Handlungen sollte es methodisch weniger um ihre Aufgaben, ihre Ziele oder ihre Absichten gehen. Solche Normen sind erst als Referenz für die Beurteilung des tatsächlichen Verhaltens und Handelns wichtig. Im Mittelpunkt sollte auch nicht so sehr die Beschreibung des Verfahrens und Vorgehens stehen, sondern deren Wirkung. Nicht der deklarierten oder demonstrierten sondern der implementierten Politik muß die Aufmerksamkeit der Beobachter in erster Linie gelten, die für dieses Jahrbuch schreiben. Im einzelnen müssen die Probleme methodisch auf eine Art und Weise untersucht werden, die dem Charakter des Gegenstands angemessen ist. Zu den bewährten Methoden gehören demnach Dokumenten-Analyse, Experten-Interviews und teilnehmende Beobachtung. Welche dieser Methoden jeweils zur Anwendung kommt, wird von den spezifischen Untersuchungsobjekten und dem Verhältnis der Autoren zu ihnen abhängen. Einige Fallstudien sollen detaillierte Kenntnisse vermitteln und darüber hinaus auch exemplarisch Einsichten in vergleichbare Situationen und auf die übergreifenden Probleme bieten.

- × Manche der Autoren sind eher nüchterne Pragmatiker, die sich im Rahmen der Gegebenheiten bewegen; andere visionär motivierte Kritiker der Bedingungen für einen solchen Rahmen. Die Wirklichkeit spiegelt sich auch in der Mentalität ihrer Verfasser. Alle Autoren schreiben aufgrund ihrer persönlichen Qualifikationen und Verantwortlichkeit; sie geben damit nicht zwangsläufig die Auffassungen ihrer Ämter wieder, mit denen sie verbunden sind.
- × Das vorliegende Jahrbuch hat einen Doppelcharakter gemäß seinem Begriff im deutschen Sprachgebrauch. Es bietet eine Bestandsaufnahme für einen Zeitraum und es ist ein jährlich erscheinendes Periodikum. Besonders die erste Ausgabe dieses Jahrbuches, die zum zwanzigjährigen Jubiläum der Unterzeichnung der Helsinki-KSZE-Schlussakte erscheint, sollte sich nicht auf den Zeitraum des letzten Kalenderjahres beschränken.

Viele Beiträge suchen daher die jüngsten Wirksamkeiten der OSZE von ihrer Entwicklung her in der Kürze des gebotenen Umfangs darzustellen. Welche Antworten haben die Autoren auf die eingangs gestellten Fragen nach der Sicherheit des Kontinents, nach den Unternehmungen zur Befriedung bestehender und drohender Konfliktherde sowie nach den verfügbaren Mitteln und Einrichtungen?

Die Beiträge des Jahrbuchs 1995 ergeben ein Bild von Gesamteuropa, das - entgegen der von den bosnischen Ereignissen beherrschten fatalistischen oder zynischen Stimmung - nicht entmutigt.

Die Erwartungen an die "europäische Sicherheitsarchitektur" sind höher und können angesichts des in den letzten 20 Jahren eingetretenen Wandels zur Übereinstimmung der ordnungspolitischen Vorstellungen unter den Akteuren auch höher sein. Freilich das tripolare System von Helsinki I des Jahres 1975 (NATO - Warschauer Pakt - Neutrale und Nicht-Paktgebundene) hat sich 1992 in Helsinki II in ein multi-molekulares Verhältnis aufgelöst.

Auch geht es nicht mehr um Normen, sondern um ihre gemeinsame Durchsetzung im Zuge konkreter Konfliktprävention. Die Schwierigkeiten gemeinsamen Handelns sollte das durch die OSZE anvisierte Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert verringern helfen, was in der kühnen Perspektive auf eine "Europäische Sicherheitsgemeinschaft" möglich sein sollte. Der Bedarf daran, die Möglichkeiten, allerdings auch die Grenzen x illustrieren anschaulich die Operationen der OSZE-Missionen in einer Reihe der Konfliktherde, die in dem Jahrbuch beschrieben werden.

Die OSZE kann als ein "Regime von Regimen" bezeichnet werden, wenn man die Beiträge der Autoren resümiert, die die Entwicklung der Mittel, ihren Einsatz und die erreichten Wirkungen untersucht haben. Die einstigen "Körbe" der Schlußakte von Helsinki sind nicht mehr zu erkennen; sie haben verschiedenen "Dimensionen" das Feld geräumt, dabei sind auch alte Vagheiten neuen Unklarheiten gewichen. x

Die Anpassung an die Bedingungen der europäischen Verhältnisse und an die subjektiven Erwartungen der verschiedenen Akteure äußert sich in den veränderten Strukturen der OSZE und in ihren Beziehungen zu anderen konkurrierenden Organisationen und nicht zuletzt zu jenen Akteuren, die als ihre Mitglieder auch über die Zukunft der OSZE entscheiden. Wichtig ist in dem Zusammenhang, die Aufmerksamkeit auf diese Akteure des internationalen Systems zu richten und das sind aller Skepsis, Befürchtungen oder Wünschen zum Trotz hauptsächlich immer noch die Regierungen der die Welt oder Europa aufteilenden Staaten. Diese qualitative Einschränkung gilt auch für eine sich den gesellschaftlichen Interessen und individuellen Belangen wie keine andere sich öffnende intergouvernementale Organisation wie die OSZE. Sie sei, so drückte das ein alter, seit

ihren Anfängen für sie tätiger Völkerrechtler jüngst aus, immer noch nicht mehr als die Summe ihrer Mitglieder, unbeschadet ihres vertragslosen Status. Wichtig ist, daß sie nicht weniger ist auf den Feldern, die sie zu bestellen hat.

Was sind nun die Motive, Interessen, Absichten, die die Mitglieder mit der OSZE verfolgen, was führen sie im Schilde? An dieser Frage kann ein OSZE-Jahrbuch nicht vorbeigehen. Darum enthält diese erste Ausgabe Beiträge über die beiden Hauptakteure, die USA und die Russische Föderation, ferner über ein kleineres Mitgliedsland, Kanada, sowie über das Land, das der KSZE mancherlei verdankt, die Bundesrepublik Deutschland.

✕ In den folgenden Jahren sollen andere Länder behandelt werden, wobei namentlich das Interesse sich auch auf die richten sollte, deren europäischer Zusammenhang nur die OSZE konstituiert, wie die kaukasischen und zentralasiatischen Staaten. Bei den in diesem Jahrbuch behandelten Akteuren, über die drei Politologen und zwei Diplomaten geschrieben haben, fällt das unterschiedliche Interesse an der OSZE auf. Damit wird die Brüchigkeit des gemeinsamen Vielfachen der Akteure erkennbar, dessen Größe die Erfüllung der von der OSZE erwarteten Leistungen von den Beschlüssen bis zu deren Ausführung bestimmt.

✕ Die Autoren und Autorinnen stammen aus verschiedenen Mitgliedsländern der OSZE. Wenn der größere Teil aus westlichen Ländern und vor allem aus Deutschland kommt, dann sollte diese Auswahl - bei der Erstellung der ersten Ausgabe des Jahrbuches - die Übersetzungsarbeit vermeiden und damit die technische Fertigstellung des Buches erleichtern helfen. Allen Autoren und Autorinnen, die teilweise unter großem Zeitdruck ihre Arbeitskraft vertrauensvoll einem noch unbekanntem Projekt widmeten, dankt der verantwortliche Redakteur für ihre Mitarbeit besonders herzlich.

Für redaktionell wertvolle Hinweise ist auch den Angehörigen verschiedener Dienststellen zu danken, vor allem Beamten des Auswärtiges Amt und des Bundesverteidigungsministeriums, namentlich für seine Ratschläge Herrn Botschafter Günter Joetze, Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE in Wien, und den Herren Detlof von Berg und Ulrich Brandenburg vom Auswärtigen Amt in Bonn.

Anregungen, Ratschläge und Informationen des OSZE-Generalsekretariats in Wien, des OSZE-Büros in Prag und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau machten die Erarbeitung dieses Jahrbuches erst möglich. Für seine allgemeine Unterstützung der Realisierung des Jahrbuchprojektes gilt der Dank auch an dieser Stelle Herrn Botschafter Dr. Wilhelm Höynk. Für ihre geduldige Unterstützung und freundliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit dankt der verantwortli-

che Redakteur namentlich Herrn Dr. Piotr Switalski und seinen Mitarbeiterinnen, Frau Melissa Fleming und Frau Aldona Szymanski, für ihre Hilfe Frau Nadia Milanova.

Besondere Anerkennung verdienen die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des IFSH. Insbesondere Matthias Karádi, Bettina Klee, Ulrike Neureither, Heinke Peters, Ursel Schlichtung und Susanne Bund haben in vielfältigen Formen, darunter bei den Redaktions- und Übersetzungsarbeiten, entscheidend zum Gelingen des ersten OSZE-Jahrbuches beigetragen.

I.

Zur Lage  
Analysen und Einschätzungen



# Entwicklungen und Perspektiven der KSZE/OSZE



## Von der KSZE zur OSZE: Regimewandel im Epochenwandel<sup>1</sup>

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) - wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) bis 1994 hieß - erwuchs der Periode der Entspannung im Ost-West-Verhältnis während der frühen siebziger Jahre mit dem Ziel einer friedlichen Koexistenz von ordnungspolitisch unterschiedlichen Gesellschaften. Am Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre ist die KSZE zur zentralen Arena bei dem Streben nach einer neuen politischen Ordnung für ganz Europa geworden. Heute ist ihr als OSZE die Aufgabe zugeordnet, für Gesamteuropa die sicherheitspolitische Sphäre zu stabilisieren und regionalen desintegrativen Tendenzen vorzubeugen.

So hat und wird sich über allen Wandel hinweg an der KSZE/OSZE wie an keiner anderen Institution ablesen lassen, wie es um das ganze Europa steht: In ihren Anfängen war die KSZE eher ein Spiegelbild der Konfrontation beider Supermächte in Europa. Bald hat sie wie ein Katalysator den Wandel vom schroffen Gegeneinander zur Überwindung der europäischen Teilung erleichtert. Und inzwischen ist sie zu einem auch selbstagierenden Organ geworden, das überkommene Differenzen zwischen und auch in 52 Staaten schlichten und neue Brüche verhindern kann.

Ein Rückblick auf das Wirken der KSZE in zwei Jahrzehnten seit dem 1. August 1975, als die in Helsinki versammelten Staats- und Regierungschefs von 35 europäischen und nordamerikanischen Staaten die KSZE-Schlußakte unterzeichneten, erinnert einmal an den Epochenwandel und macht zum anderen Elemente der Kontinuität bewußt. Das kann anhand der Gestalt der KSZE und an der von ihr ausgehenden Wirkung gezeigt werden: Sie ist als ein rein deklaratorisches Regime geboren worden und hat seither eine Reihe handlungsanleitender und realitätstransformierender Regime gebildet.<sup>2</sup>

Als mit der Unterzeichnung der Schlußakte 1975 eine gesamteuropäische Politik begann, die bald Helsinki-Prozeß hieß, waren diesem Ereignis schon langwierige und umstrittene Verhandlungen nicht nur seit 1973 zur unmittelbaren Vorbereitung des künftigen KSZE-Regimes, sondern seit 1970 auch zur Klärung seines Umfeldes vorausgegangen. Salopp ist das im

---

1 Der Beitrag beruht auf Notizen von Karl Birnbaum/Stockholm, die vom Verfasser ausgearbeitet und ergänzt wurden.

2 Zu dieser Regime-Terminologie: Norbert Ropers und Peter Schlotter, Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Beate Kohler-Koch, Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 315-342.

"Macher-Jargon" als Tauschgeschäft und Schnüren eines großen Ost-West-Pakets und in der Sprache der Analytiker als "issue-linkage" und "Management komplexer Interdependenzen" bezeichnet worden.<sup>3</sup> Die Verhandlungen führten zu zweiseitigen Verträgen über Gewaltverzicht und Anerkennung der Unverletzlichkeit bestehender Grenzen seitens der Bundesrepublik Deutschland mit Polen, mit der Tschechoslowakei und mit der Deutschen Demokratischen Republik, sowie vor allem mit der Sowjetunion, - Resultate der damals innenpolitisch heftig befehdeten deutschen Ostpolitik zur "Befreiung vom Sonderkonflikt".<sup>4</sup> Auch gehörten in das Bündel der Verhandlungen das Vier-Mächte-Abkommen zur Regelung der Lage in und um Berlin sowie schließlich eine Vereinbarung zwischen den Supermächten zur Begrenzung der strategischen Atomwaffen (SALT I).

Diese Abmachungen schufen die notwendigen Bedingungen für die multilateralen Konsultationen der in Helsinki und in Genf tagenden Konferenz der 35 europäischen und nordamerikanischen Staaten-Vertreter, die sich zu drei Fraktionen gruppierten, als Mitglieder jeweils der beiden großen Allianzen, NATO und Warschauer Pakt, und als neun neutrale und nicht-paktgebundene Länder. Nur ein Land, Albanien, hielt sich - bis 1991 - von allen Verhandlungen fern. Die 35 Regierungsdelegationen sortierten und sammelten in drei - in der Verhandlungssprache so benannten - "Körben" die Übereinkünfte, die sie konsensual für annehmbar hielten, nämlich eine Anzahl von Grundsätzen, welche die Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten leiten sollten, Erklärungen zu Angelegenheiten der militärischen Sicherheit, zu Fragen der wirtschaftlichen, technischen und umweltpolitischen Zusammenarbeit sowie zu einer Reihe humanitärer Probleme, wie menschliche Kontakte, Austausch von Informationen und kulturelle Beziehungen. Die in der Schlußakte zusammengefaßten Übereinkünfte umfaßten also ein weites Spektrum gesamteuropäisch umstrittener Themen. Davon ausgenommen blieben Fragen der Abrüstung; da die Staaten von der Abrüstungspolitik unterschiedlich betroffen waren, war der Komplex einer Verminderung konventioneller Waffen und Streitkräfte einer nach Wien mit einem anderen Teilnehmerkreis einberufenen Konferenz über einen wechselseitigen und ausgeglichenen Truppenabbau (MBFR) überwiesen worden.

So zeigte sich von Anfang an, was sich mittlerweile als kontinuierlich erwiesen hat: Es gab und gibt starre Sonderstellungen und beharrlich vertretene Sonderinteressen einiger Akteure im gesamteuropäischen Konzert. Man hat die 35 Akteure für die Epoche vor 1989 in fünf Gruppen gegliedert: Die Supermächte, die beiden deutschen Staaten, die übrigen Allianz-

---

3 Vgl. Norbert Ropers und Peter Schlotter, a.a.O. (Anm. 2), S. 323 ff.

4 Vgl. Richard Löwenthal, Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, Stuttgart 1974, S. 79 ff.

mitglieder mit Sonderrollen, wie Frankreich und Rumänien, die übrigen Allianzmitglieder, und die neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten.<sup>5</sup> Diese Kriterien sind offensichtlich mit der Epoche, der sie entstammten, untergegangen.

Bemerkenswert ist die damals in den Prinzipien für die Entspannung erklärte Gleichberechtigung der vertrauensbildenden Maßnahmen im militärischen Bereich mit den Menschenrechtsfragen. Hier ist ein substanzieller Zusammenhang konstituiert, der bis zur Gegenwart als Grundlage für das umfassende Sicherheitskonzept der KSZE/OSZE wirkt.

Die allen europäischen Staaten offenstehende Beteiligung und Berechtigung zur Beratung und Beschlußfassung schlug sich in einem Konferenzverfahren nieder, das sich als ein Element des gesamten KSZE-Prozesses herauskristallisierte und bis zur Gegenwart im wesentlichen bewahrt blieb: das Streben nach Konsens in den Sachfragen und die Rotation in der Leitung der Gremien. Die Bewertung dieses Verfahrens spiegelte in der Phase der Konstituierung der KSZE die ordnungspolitische Divergenz zwischen den europäischen Ländern wider; es schien das einzige Verfahren zu sein, das unter diesen Umständen funktionieren konnte, und das hieß auch immer, Übereinstimmung dort zu finden, worin man nicht übereinstimmte.

Angesichts der divergierenden Interessen von Ost und West stellte die Schlußakte notwendigerweise einen Kompromiß zwischen eng und wechselseitig abhängigen Regelungen dar. Sie war nicht mehr als ein vereinbarter Verhaltenskodex, dessen politische Bedeutung größtenteils davon abhing, wie dessen Regelungen in der Praxis verwirklicht wurden. Es gab keinen Mechanismus für eine automatische oder ausgewogene Umsetzung der Verpflichtungen. Daher bestand keine Gewißheit über das Resultat von Erfolgen die aus dem KSZE-Prozeß als solchem hervorgehen würden. Eine Gewinn-und-Verlust-Rechnung erschien noch weiter kompliziert durch die verschiedenen Termine und Zeiträume der verwirklichten Regelungen oder angestrebten Veränderungen, auf die sich eine Prüfung hätte erstrecken müssen.

Das Hauptinteresse des Westens richtete sich auf Menschenrechte, die "Menschliche Dimension", und bestand aus zukunftsorientierten Regelungen der Schlußakte im humanitären Bereich; ihre Verwirklichung konnte ein zeitraubender Prozeß werden. Einige der grundlegenden Interessen der Moskauer Regierung auf der anderen Seite wurde schon befriedigt durch die bloße Unterzeichnung des Helsinki-Dokuments von 1975, in der Annahme, dadurch eine Legitimation des Status quo zu erlangen; außerdem galt das östliche Interesse den wirtschaftlichen und technologischen Beziehungen. Alle teilnehmenden Staaten betrachteten die Schlußakte als

---

5 So z.B. Ropers, Schlotter, a.a.O. (Anm. 2), S. 319 ff.

Symbol der Ost-West-Entspannung und als Instrument, das genutzt werden konnte, die negativen Folgen der Teilung Europas und Deutschlands zu vermindern.

Da die Schlußakte die Interessen der Teilnehmer korbweise ungleichgewichtig befriedigte, widersetzte sich der Westen allen, vornehmlich sowjetischen Versuchen, ständige KSZE-Institutionen zu schaffen und hielt die Option offen, den KSZE-Prozeß zu unterbrechen, wenn er für den Westen in einem Negativsaldo zu münden drohte. Eine Prüfung der vereinbarten Regelungen - und damit die Chance, zugunsten ihrer Verwirklichung Druck auf den Osten auszuüben, - konnten die in der Schlußakte vorgesehenen KSZE-Folgetreffen bieten. Sie stellten damit eine Art schwebende Institutionalisierung des Helsinki-Prozesses dar. So war damals die Helsinki-Konferenz nicht wegen des präsenten Ergebnisses, sondern wegen des Keimes, den sie für mögliche zukünftige Ergebnisse gelegt hatte, als bedeutsam geachtet und gepriesen worden. Das war ein Novum in den Ost-West-Beziehungen. Überspitzt formuliert: Das Resultat ist fast nichts, der Prozeß ist beinahe alles.

In dem Zusammenhang war es auch ein Novum, daß die Beteiligten, vor allem die westlichen, alles vermieden hatten, was nach konventionellem Verständnis Verhandlungsergebnis und Erklärungen als völkerrechtliche Regelungen hätte erscheinen lassen können, und daß sie damit gar nicht unzufrieden waren. Bei dieser - unter den damaligen Umständen einzig möglichen - Form politisch geltender Übereinkünfte ist es ebenso geblieben wie bei ihrer Bewertung als sinnvoll, weil umstandslos und wirkungsvoll erachtet. Auch das ist bis heute ein Element der Kontinuität im Helsinki-Prozeß.

Obwohl das in Helsinki erreichte Ergebnis in der Öffentlichkeit der beteiligten Staaten mehrheitlich als ein weiterer Schritt hinweg von der Periode des Kalten Krieges gewertet wurde, mangelte es nicht an skeptischen, kritischen und ablehnenden Reaktionen auf die Anfänge der KSZE. Die konservative innenpolitische Opposition in Deutschland befürchtete eine Erschwerung des Selbstbestimmungsrechts für die Deutschen, neuen Konfliktstoff infolge gegensätzlicher Auslegung der Schlußakte, eine Täuschung über die wahre Sicherheitslage oder eine Instrumentalisierung der KSZE zur Durchsetzung langfristiger sowjetischer Ziele.<sup>6</sup> Noch bevor der Gegenstand solcher Befürchtungen in Gestalt des Warschauer Paktes fünfzehn Jahre später unterging, hatte sich das Meinungsbild der damaligen deutschen Opposition gewandelt.

Auch unter Friedensforschern mischten sich in die von der Entspannungsperiode beflügelten Hoffnungen auf Abrüstung und kooperative Sicher-

---

6 Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag, 25. Juli 1975.

heit vereinzelt Bedenken, beispielsweise daß der Helsinki-Prozeß nur der internationalen Systemstabilisierung diene.<sup>7</sup> Auch diese Meinung erwies sich angesichts der gesellschaftlichen Wirkung von "Helsinki" zumindest in den ostmitteleuropäischen Ländern als Fehlurteil. In der westlichen Friedensbewegung gewann "Helsinki" sogar einen Sympathiewert und galt als eine europäische Friedensperspektive.

Die KSZE gab nicht nur einen Anstoß zur kontroversen Meinungsbildung über die durch sie bewirkten Veränderungen im Ost-West-Verhältnis, sondern begründete direkt Veränderungen bestimmter Lebensverhältnisse. "Helsinki" ist bald zum Symbol für das Wirken von Dissidenten und nichtgouvernementaler Aktionsgruppen geworden und geblieben, die sich unter Berufung auf die Schlußakte für deren Verwirklichung einsetzten. Es entstanden Bürgerrechtsbewegungen; ein Strom von Ausreisewilligen beantragte entsprechende Genehmigungen, vor allem jüdische und deutschstämmige Staatsbürger osteuropäischer Länder. Die Regierungen der betroffenen Staaten reagierten darauf überwiegend repressiv.

Am Ende der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre schien der Helsinki-Prozeß, kaum begonnen, schon am Ende angelangt zu sein. Den Grund bildete zunächst das restriktive Verhalten der osteuropäischen Staaten in den Fragen, die der dritte Korb der Schlußakte enthielt: Auswanderung, Reiseverkehr, Familienzusammenführung und -besuche, Eheschließungen, Arbeitsbedingungen für Journalisten, öffentlicher Verkauf westlicher Zeitungen. Auch die Ankündigung, die Einladung und der Besuch von Manövern im Rahmen der vertrauensbildenden Maßnahmen hatten nicht den Grad an Effektivität erreicht, den man im Westen aufgrund der Vereinbarungen des ersten Korbes erhofft hatte. Unter solchen Bedingungen dauerte ein Vorbereitungstreffen, das nur zur Festlegung der Tagesordnung für das 1977 anberaumte erste Folgetreffen stattfand, allein acht Wochen. Ein solches Folgetreffen eröffnete den Zugang zu einem allerdings bislang unerforschten Terrain: Es sollte zum einen die Erfüllung der Schlußakte überprüfen und zum andern weitere Vorschläge für den Entspannungsprozeß machen.

Im "Abschließenden Dokument" des Belgrader Folgetreffens, das relativ kurz von Oktober 1977 bis März 1978 dauerte, erklärten die KSZE-Teilnehmer unverblümt "aufgetretene Schwierigkeiten und Hindernisse"<sup>8</sup> und "unterschiedliche Auffassungen über den bisher erreichten Grad der Durchführung der Schlußakte".<sup>9</sup> Man hatte weder in der Beurteilung des bisherigen KSZE-Prozesses noch über Vorschläge zu seiner Fortführung

---

7 Vgl. die Erwägungen in: Friedensanalysen "Entspannungspolitik" 9/1979, S. 9-13.

8 Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.1, S. 1.

9 Ebenda, S. 2.

übereingestimmt. Gleichwohl wurde für 1980 zu einem erneuten Treffen und damit zu einer Fortsetzung des multilateralen Prozesses und zu drei Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen nach Montreux, über wissenschaftliche Kooperation nach Bonn und über Mittelmeer-Fragen nach Valletta eingeladen. Die letzte Übereinkunft hatte ein Kleinststaat, Malta, abgetrotzt, dessen Delegation ursprünglich noch mehr wollte, nämlich eine Beratung von sicherheitspolitischen Fragen im Mittelmeerraum unter Einbeziehung Israels und der arabischen Staaten, ein Begehren, das die anderen teilnehmenden Staaten angesichts der Überforderung mit den innereuropäischen Sicherheitsproblemen zurückwiesen. Gleichwohl hatte ein Kleinststaat die anderen Teilnehmer so lange mit seiner Zustimmung zum Konferenzdokument hinhalten können, bis sie ihm hinlänglich entgegengekommen waren. Im Hinblick auf das Belgrader Treffen insgesamt schwankten die Urteile vom "Fehlschlag" bis zum "bedeutungsvollen Minimum".<sup>10</sup>

Das nächste Folgetreffen der KSZE-Staaten begann zwar wie verabredet im November 1980 in Madrid, doch hatte man sich trotz zweimonatiger Vorgespräche und zuletzt sogar einem "Anhalten der Uhren" nicht auf die Tagesordnung einigen können. Wieder ging der Streit zwischen West und Ost um das Ausmaß des retrospektiven und des prospektiven Teils der Beratungen: Implementierungs- versus Planungsdebatte. So turbulent, wie die Konferenz begann, so verlief und endete sie: erst drei Jahre später, im September 1983, nach mehreren Unterbrechungen für "Denkpausen" mit einem "Abschließenden Dokument", in dem gleich zu Beginn die "Verschlechterung der internationalen Lage" seit dem Belgrader Treffen festgestellt wurde. In den weiteren Ausführungen war die Rede von "gegenständlichen Auffassungen", von "Besorgnis angesichts der ernsthaften Mängel bei der Durchführung" und "kritischer Einschätzung ... über die Anwendung und Achtung" der Schlußakte, "ernsthafte Verletzung dieser Prinzipien", "Besorgnis über den fortdauernden Mangel an Vertrauen zwischen den Teilnehmern".<sup>11</sup>

Für solche Charakterisierungen bestand angesichts der Voraussetzungen, der äußeren Umstände und des Verlaufs des Madrider Treffens Grund genug. Die Invasion der UdSSR in Afghanistan, ihr Engagement in Angola, die Verbannung des sowjetischen Menschenrechtlers Andrej Sacharow gaben schon zu Beginn der Konferenz vor allem der Vertretung der USA eine Fülle von Gründen zu Vorhaltungen an die UdSSR. Die westliche Staatengruppe beschwor die "unteilbare Sicherheit" und beklagte die Ver-

---

10 Zit. n. Harald Rüdtenklau, Die KSZE-Folgekonferenz von Madrid, in: Die internationale Politik 1981/82, S. 105; zum Verlauf von Belgrad: Jürgen Nötzold, Die KSZE-Folgekonferenz in Belgrad, in: Die internationale Politik 1977/78, S. 113 ff.

11 Fastenrath, a.a.O. (Anm. 8), Kap. B.2, S. 2-3.

letzung der Bürger- und Menschenrechte. Die Vertreter der östlichen Staaten, voran die der UdSSR, interpretierten den afghanischen Krieg anders, sprachen von einer "Teilbarkeit der Entspannung" und beharrten auf ihrer Forderung nach einer Konferenz für das "Recht auf Leben", "das Menschenrecht Nummer eins" - europäische Abrüstung. Während der Sitzungsperiode sorgten das Verbot der polnischen Solidarnosc-Bewegung und die Verhängung des Kriegsrechts in Polen für weitere Aufregung, und vor dem formellen Ende brachte der Abschub eines südkoreanischen Verkehrsflugzeuges, das den sowjetischen Luftraum verletzt hatte, ein weiteres Ereignis, das den KSZE-Prozeß endgültig aus seiner Bahn zu werfen drohte. Die Geschehnisse veranlaßten vor allem die beiden Supermächte zu einem solch konfrontativen Verhalten, daß der Abbruch der Verhandlungen und damit das wahrscheinliche Ende des Helsinki-Prozesses nahe schien.

In dieser Phase versuchten die europäischen Staaten, negative Rückwirkungen der Spannung zwischen den Supermächten auf Europa zu vermeiden oder wenigstens zu vermindern. Die Europäer nutzten die KSZE in Madrid, um das Thema konventionelle Rüstungskontrolle auf die Tagesordnung zu setzen, zu einem Zeitpunkt also, als die USA und die Sowjetunion der Versuchung erlagen, die KSZE zum Austragungsort ihrer außenpolitischen Gegensätze zu instrumentalisieren. Alle KSZE-Staaten verständigten sich schließlich darauf, eine Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen für 1984 nach Stockholm einzuberufen. Ferner beraumten sie weitere Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten in Ottawa und über die friedliche Regelung von Streiffällen in Athen an. Das nächste KSZE-Folgetreffen sollte 1986 in Wien stattfinden.

Als Mitte der achtziger Jahre mit der Aktivität des neuen Generalsekretärs der KPdSU, Michael Gorbatschows, sich die Ost-West-Beziehungen grundlegend zu verändern begannen, setzte für die KSZE eine Entwicklung ein, die innerhalb der nächsten zehn Jahre zu einer reichen Regime-Entfaltung führen sollte. Das von Gorbatschow propagierte "neue Denken" hatte auch direkte Folgen für den KSZE-Prozeß. Das erwies sich schon bei den Rüstungskontroll-Verhandlungen, die im September 1986 zu der Stockholmer Übereinkunft über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) führten, der ersten größeren Errungenschaft in der europäischen Rüstungskontrollpolitik.

Der Erfolg im Bereich des ersten Korbes und die demonstrative Flexibilität der sowjetischen Politik unter Gorbatschow veranlaßte den Westen, größere Fortschritte für den dritten Korb der Schlußakte zu fordern, um ein Gleichgewicht in der ursprünglichen Vereinbarung über das Helsinki-Dokument wiederherzustellen. Diese Bemühungen wurden durch die

Neutralen unterstützt und führten zu einem Durchbruch während des Wiener Folgetreffens, das von 1986 bis 1989 währte. Dessen Schlußdokument<sup>12</sup> war das bislang umfänglichste; es unterschied sich in vielfältiger Weise, auch im Tenor von den beiden vorangegangenen Dokumenten: Die Teilnehmerstaaten konstatierten jetzt "günstige Entwicklungen in der internationalen Lage seit Abschluß des Madrider Treffens 1983", und "wesentliche Fortschritte". Dennoch gab es auch noch "schwerwiegende Mängel bei der Durchführung" der Schlußakte und des Madrider Dokuments anzumerken, was auf die Lage in einem Land, Rumänien, zielte.

Das Wiener "Abschließende Dokument" wollte eine Reihe von Regimen über Fragen des dritten Korbes begründen helfen. Für Reisende, Familienmitglieder, Journalisten, Gläubige - zum ersten Mal - und andere Personengruppen eröffneten ausführliche Regelungen neue, bislang unerhörte Freiheiten zu Beginn eines Jahres 1989, an dessen Ende sie schon durch den fundamentalen Wandel der politischen Verhältnisse in den östlichen Staaten weitgehend zu Makulatur wurden. Als Anfang 1989 das Wiener Dokument verabschiedet wurde, war die europäische Wende noch nicht voraussehbar, so daß der Helsinki-Prozeß zumindest formell seinen gewohnten Fortgang nahm. Die Regimebildung wurde in Angriff genommen. So wurde zu einer Konferenz über die menschliche Dimension in den Jahren 1989 bis 1991 mit Treffen in Paris, Kopenhagen und - ein Entgegenkommen des Westens - nach Moskau und zu einer Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit 1990 nach Bonn, sowie vor allem zum nächsten KSZE-Hauptfolgetreffen 1992 wieder nach Helsinki geladen.

Als im März und April 1990 die Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Bonn stattfand, hatte sich die politische Lage in Europa schon in einem vorher unvorstellbaren Maße verändert. Den eingetretenen Wandel dokumentierten auch die Formulierungen des Bonner Abschlußdokuments, mit denen ein Bekenntnis zu Demokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft abgelegt wurde. Was hiermit als wirtschaftliche Regime proklamiert wurde, war ungewollt auch ein Nachruf auf die eigene KSZE-Aufgabe für ein Feld, das umgewandelt als Feld der Transformation in der folgenden Zeit bis heute die Gruppe der 24, die EG/ Europäische Union, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, das GATT/WTO, die ECE und andere mehr für ihre Operationen in Anspruch genommen haben.

Als das bipolare System mit der Auflösung des Warschauer Paktes und schließlich mit dem Zerfall der Sowjetunion endete, waren die europäischen Regierungen mit der Aufgabe konfrontiert, Strukturen zu schaffen, die die Lücke auffüllen konnten, die in Osteuropa entstanden war und die helfen könnten, Gesamteuropa zu stabilisieren. Im großen und ganzen gab

---

12 Ebenda, Kap. B.3.

es dazu drei unterschiedliche Vorstellungen: Ausweitung der westlichen Organisation nach Osten, Bildung gesamt-europäischer Institutionen oder eine Mischung der beiden Optionen. Die KSZE mit ihrer Mitgliedschaft aller Betroffenen und ihrer breiten Aufgabenstellung bot sich 1990 als Forum zumindest zur Erörterung dieser Fragen an.

Es gab endlich gute Gründe, nicht bis zum geplanten Helsinki-Hauptfolgetreffen im Jahre 1992 abzuwarten, sondern ein Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten abzuhalten, das auf Einladung des französischen Präsidenten im November 1990 in Paris stattfand. Die "Charta von Paris für ein neues Europa", die dort verabschiedet wurde, rückte die KSZE ins Rampenlicht der europäischen Politik, erhob sie jedoch nicht zur wichtigsten europäischen Institution. Die Charta begann unter der Überschrift "Ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Freiheit" mit einer Art Präambel, die verkündete: "Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder." Dann folgte eine erneute Beschwörung der zehn Prinzipien der Helsinker Schlußakte und das Versprechen der "vollen Verwirklichung aller KSZE-Verpflichtungen".<sup>13</sup>

Diese Deklaration muß rückblickend beklemmend anmuten, wenn man bedenkt, wer alles fünfzehn Jahre früher, 1975 in Helsinki, jene "zehn Gebote" der KSZE-Schlußakte zu befolgen gelobt hatte, und wie sie im internationalen Zusammenleben offenbar sehr unterschiedlichen Herrschern dienen konnte. Hier bietet sich also ein paradoxes Element von Kontinuität, dessen Bedeutung und Gültigkeit jedoch erst als Erfahrungswert in den betreffenden Gesellschaften selbst feststellbar ist.

Dagegen wiesen die Strukturen und Institutionen, die in Paris beschlossen wurden, auf eine neue Qualität für den KSZE-Prozeß hin: Rat der Außenminister, Ausschuß hoher Beamter, Sekretariat, Konfliktverhütungszentrum, Büro für freie Wahlen. Die westlichen Länder - zu guter letzt auch die USA - hatten sich bereit gefunden, die KSZE mit einem moderaten Gerüst von Institutionen auszustatten. Die aufgrund der Pariser Charta beschlossenen und geschaffenen Institutionen wurden 1992 während der Helsinki-II-Konferenz und bei den Treffen der Außenminister in Berlin, Prag, Stockholm und Rom sowie noch 1994 beim Buda- pester Gipfel gestärkt, ergänzt und vermehrt.

So hat die OSZE eine Vielzahl von inhaltlich verschiedenen, differenzier- ten und unterschiedlich wirksamen Regimen initiiert. Dazu gehören die Streitbeilegungs-Regime, ein Frühwarn-Regime, ein Rüstungskontrollre-

---

13 Ebenda, A.2, S. 1.

gime, ein militärische Aktivitäten überwachendes Regime, ein Menschenrechtsregime und ein eigenes Regime für nationale Minderheiten.

Inzwischen gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die OSZE institutionell weiter zu stärken, ohne sie zu einem großen Apparat aufzublähen; die Beispiele anderer internationaler Organisationen in und außerhalb Europas wirken abschreckend.

Manche Beobachter bemerkten, daß etwaige Initiativen der OSZE von der Konfliktdynamik überholt würden. Die Probleme seien so komplex, daß sie allerdings von keiner internationalen Organisation bewältigt wurden und bewältigbar seien; zum ändern ließe sich der herkömmliche, auf langfristige, inkrementalistische Wirkungen angelegte OSZE-Prozeß der kleinen Schritte durch Verständigung über staatliche Verhaltensregeln für das Versagen gegenüber plötzlichen Anforderungen einer kurzfristig erforderlichen Konfliktbeherrschung verantwortlich machen. Als Reaktion auf die aktuellen Spannungsfelder würden Institutionen und Krisenmechanismen geschaffen, ohne daß diese schon aktionsfähig seien und die Kompetenzen hätten, die sie erst wirksam machen würden. Als Ausweg wird der weitere Ausbau der OSZE angesehen und eingefordert, von der Einrichtung eines OSZE-Sicherheitsrates bis zum Aufbau eines regionalen Netzwerkes friedlicher Streitbeilegung.

In der Pariser Charta erklärten die Unterzeichnerstaaten auch, daß sie eine *"stärkere strukturierte Zusammenarbeit zwischen allen Teilnehmerstaaten in Sicherheitsfragen in Aussicht nehmen"*. Ferner hatte der deutsche Außenminister wiederholt angeregt, einen KSZE-Sicherheitsrat und KSZE-Friedenstruppen zu schaffen.<sup>14</sup> Doch das Berliner Außenministertreffen im Jahre 1991 und das Helsinki-Treffen der KSZE-Staats- und Regierungschefs im Jahre 1992 zeigten, daß die Aufgaben der KSZE/OSZE sich auf Konsultation und Kooperation, Konfliktvermeidung, friedliche Streitschlichtung, eventuell auch ergänzt um Abrüstung und Rüstungskontrolle erstrecken würden. Ansätze zu militärisch garantierter Sicherheit für die einzelnen Mitgliedstaaten weisen die Perspektiven für die OSZE nicht auf.

Die KSZE war vor 1990 eine normsetzende, wiederholt zusammentretende Diplomaten-Versammlung der östlichen, westlichen und neutralen Staaten. Sie sollte die Ost-West-Konfrontation mildern und Verhaltensregeln formulieren, den politischen Dialog ermöglichen, der Menschlichen Dimension in einem zivilisierten Staatsverhältnis Raum geben, die bestehende militärische Lage transparent im Sinne von Vertrauensbildung machen. Früher lauteten Schlüsselworte für die KSZE-Analyse "Prozeßdiplomatie" und "gemeinsame Sicherheit", nach 1990 sind "präventive Di-

---

14 Rede vor dem Bundestag, September 1991.

plomatie" und "kooperative Sicherheit" zu kategorialen Begriffen in der (Fremd- und Selbst-)Darstellung der KSZE geworden.

Präventive Diplomatie oder Konfliktverhütung sind Begriffe, die enger und weiter gefaßt werden können, und die demnach verschiedenartige Bereiche umfassen können. Seit 1990 und vor allem seit 1992 haben sich diese Begriffe analog zum umfänglichen Konzept von Sicherheit ausgeweitet; eine klare Abgrenzung oder Differenzierung ist bisher nicht erkennbar, vielleicht in der Praxis nicht notwendig. Im OSZE-Zusammenhang fallen unter anderen darunter die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, das Frühwarnsystem, die Missionen, die Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, die vereinbarten, doch bislang kaum beanspruchten "Mechanismen", eventuell die sogenannten "runden Tische", (obwohl diese als Instrument der Konfliktbeilegung errichtet wurden). Es läßt sich auch eine Entfaltung von Basisbewegungen als Transmissionsriemen für OSZE-Normen, "citizen diplomacy", "transnationale Mediationsprojekte" und damit die Sozialisationsfunktion aktiver Konfliktverhütung für die "Zivilgesellschaft" einbeziehen. Als Vorhaben der mittel- und langfristigen Konfliktverhütung können Transformationshilfen für Demokratie, Minderheitenrechte und Rechtsstaat gelten, wie sie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, das Wirtschaftsforum oder die übrigen Foren, Expertentreffen und Seminare der OSZE leisten. Nicht zuletzt könnten so auch makrosoziale, finanzielle, ökonomische und technische Transformationshilfen zumindest analytisch - eingereiht werden; das ist eine Tätigkeit, die namens der OSZE heute nur marginal ausgeübt wird. Eine solche Erweiterung des Begriffs von Konfliktverhütung auf gesellschaftliche Prozesse und Gruppen überführt ihn in einen Terminus mit positivem Inhalt: Integration.

Heute stellen sich die Fragen nach Ablösung oder Ersatz, Überlappung bzw. Aufgabenteilung sowie Ergänzung und Zuordnung der betreffenden Organisationen. Ein Grundproblem dieser Beziehungen bildet die Doppelmitgliedschaft nur jeweils einiger Staaten in der KSZE und in den anderen Organisationen. Eine solche diskriminierende Asymmetrie schafft a priori Spannungen zwischen den Mitgliedern. Konkret geht es dabei immer um die Kompetenzzuweisung für jeweils unterschiedliche europäische Politikfelder.

Das Verhältnis zwischen der OSZE und ihren Mitgliedern hat sich von einer stabilen, überschaubaren und berechenbaren Struktur zu einem fluktuierenden Prozeß verändert. Früher wurden die Teilnehmer der KSZE nach Gesichtspunkten ihrer Lagerzugehörigkeit und militärischen Stärke unterschieden. Inzwischen ist die aus der Gründerzeit überkommene Aufteilung in sozialistische, westliche und neutrale Staaten zwar unter-

gegangen, doch die Potentiale haften im großen und ganzen den Mitgliedern dieser Staatengesellschaft noch an, eine Tatsache, die sie jenseits der formalen Gleichheit nicht nur unterscheidbar macht, sondern auch ihr Verhältnis zur OSZE bestimmt. Das gilt vor allem für die extremen Pole, einerseits USA und Rußland, denen die OSZE manchmal auch lästig zu sein scheint, und andererseits für die sehr kleinen und schwachen Staaten, denen die OSZE ein Forum der Wirkungsmöglichkeit bietet.

Die zentrale Frage an nationalstaatliche Regierungen ist, ob und inwieweit sie sich kooperativ verhalten und kollektiven Beschlüssen verbindlich fügen oder ob sie weiterhin auf der Möglichkeit zu selbständiger Politik beharren wollen. Formell heißt das, welches Maß an "Einmischung" sie einer zentralen, übernationalen Instanz zugestehen wollen, und welche Regime sie wünschen. Allerdings ist der sachliche Zwang, die politische Einsicht und die Bereitschaft unter den Mitgliederstaaten der OSZE von vornherein verschieden ausgeprägt, analog ihrer unterschiedlichen Ressourcen und Abhängigkeiten.

Gleichwohl gibt es, von einer gesamteuropäischen Warte auf den erweiterten Kontinent und seine transatlantischen "Filialem" geblickt, keine Alternative zur OSZE. Die OSZE steht nicht vor der Frage: Erweiterung oder Vertiefung; sie bedarf nur der Vertiefung.

# Die OSZE: Von der Menschlichen Dimension zur Präventiven Diplomatie<sup>1</sup>

## Einleitung

Im Europa nach dem Ende des Kalten Krieges sind es nicht die Beziehungen zwischen den Staaten, sondern vielmehr die innerstaatlichen Entwicklungen, und insbesondere die massenhaften Verletzungen der Menschenrechte und der kollektiven Rechte nationaler, ethnischer und religiöser Gruppen, welche die Hauptursachen für Konflikte darstellen. Die Strukturen der OSZE scheinen geeigneter zu sein als die der NATO oder der Westeuropäischen Union (WEU), um derartige Konflikte zu lösen. In der Vergangenheit (1975-89) spielte die KSZE eine wichtige Rolle bei der Veränderung der Beziehungen zwischen Ost und West. Sie trug dazu bei, die Trennung zwischen den Machtblöcken zu überwinden und die große Bedeutung der Menschlichen Dimension, insbesondere der Respektierung der individuellen Menschenrechte sowie den "freien Fluß von Personen, Informationen und Ideen" zu fördern. Nach dem Ende des Kalten Krieges (1990-91) war die KSZE ein unersetzliches und einzigartiges Forum für den Abschluß bisher nicht vorhandener Abkommen über Rüstungskontrolle und militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Damals wurden die Abkommen über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), die Dokumente über die dritte Generation vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBMs), der Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies) und weitere Vereinbarungen getroffen, wodurch das Konzept militärischer Offenheit, Transparenz und Vorherschaubarkeit in angewandte Politik unter den 53 Mitgliedstaaten umgesetzt wurde.

---

1 Der vorliegende Text beruht auf Analysen des Autors, abgedruckt in den SIPRI Yearbooks 1991-95; Adam D. Rotfeld, *New Security Structures in Europe: Concepts, Proposals and Decisions*, SIPRI Yearbook 1991: *World Armaments and Disarmament*, Oxford 1991, S. 585-610; *European Security Structures in Transition*, SIPRI Yearbook 1992; *World Armaments and Disarmament*, Oxford 1992, S. 563-582; *The CSCE towards a Security Organization*, SIPRI Yearbook 1993; *World Armaments and Disarmament*, Oxford 1993, S. 171-218; *Europe towards a New Regional Security Regime*, SIPRI Yearbook 1994, Oxford 1994, S. 205-237; *Europe: the Multilateral Security Process*, SIPRI Yearbook 1995: *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, i.E. In diesem Text wird der Helsinki-Prozeß von Beginn an behandelt. Der Begriff "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)" wird nur für den Zeitraum seit dem 1. Januar 1995 benutzt.

Die Diskussion über die Zukunft der OSZE konzentriert sich seit einiger Zeit auf die Rolle und den Stellenwert der europäischen Sicherheitsinstitutionen und -strukturen und ihrer wechselseitigen Beziehungen.<sup>2</sup> Vormals war der Zugang zu diesem Prozeß ein anderer. Folgende Elemente werden in der Regel als Hauptmerkmale des KSZE-Prozesses betrachtet:<sup>3</sup>

- Erstens hatten der in Helsinki eingeleitete Prozeß und die in diesem Rahmen angenommenen Entscheidungen keinen rechtlichen, sondern politischen Charakter.
- Zweitens sollten die Folgetreffen sicherstellen, daß der Helsinki-Prozeß ohne Institutionalisierung oder neue organisatorische Strukturen, fortgesetzt wurde.<sup>4</sup>
- Drittens war der KSZE-Prozeß eine Einrichtung außerhalb der Blöcke, da an den Konferenzen ausschließlich Staaten, nicht Organisationen oder militärische Allianzen teilnahmen.<sup>5</sup>
- Viertens wurde der demokratische Charakter des Prozesses durch zwei Verfahrensregeln sichergestellt, nämlich: a) "Alle Teilnehmerstaaten beteiligen sich an der Konferenz als souveräne und unabhängige Staaten und unter Bedingungen voller Gleichheit";<sup>6</sup> b) "Die Beschlüsse der Konferenz werden in Konsens gefaßt".<sup>7</sup>
- Fünftens wurde der gesamteuropäische Charakter durch folgende Elemente bestimmt: a) alle europäischen Staaten (außer Albanien) sowie die Vereinigten Staaten und Kanada nahmen an der KSZE teil; b) alle ihre Maßnahmen betrafen Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.<sup>8</sup>
- Sechstens war der Umfang der KSZE-Maßnahmen umfassend (drei "Körbe") und bezog sich auf alle Gebiete der Beziehungen zwischen

---

2 Vgl. ausführlicher Adam D. Rotfeld, *New Security Structures in Europe*, a.a.O. (Anm.1), S. 585-615; ders., *European Security Structures in Transition*, a.a.O. (Anm.1), S. 563-582.

3 Vgl. auch L. Acimovic, *Problems of Security and Cooperation in Europe*, Alphen aan den Rijn 1981, S. 139-172; Adam D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczenstwa in statu nascendi*, Warschau 1990, S. 85-108; Lehne, Stefan, *The Vienna Meeting of the CSCE 1986-1989: A Turning Point in East-West Relations*, Boulder 1991, S. 3-15.

4 Adam D. Rotfeld, *Follow-up to the Conference, Forms of Co-operation after the CSCE*, in: ders. (ed.), *The CSCE - A Polish View*, Warschau 1976, S. 221-270.

5 Schlußempfehlungen der Helsinki Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, in: Ulrich Fastenrath, (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.O, S. 14f.

6 Ebenda.

7 Ebenda, S. 15.

8 Ebenso erstreckt sich das Anwendungsgebiet für die VSBMs auf "ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum". Vgl. Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. B.2.

den Staaten; die Teilnehmerstaaten maßten jedoch der "Menschlichen Dimension der KSZE" größtes Gewicht bei - Menschenrechten und "Korb III". Militärische Sicherheitsaspekte des Helsinkiprozesses (außer VSBMs) waren nicht von zentraler Bedeutung; gleichermaßen ging das Thema eines europäischen Systems der friedlichen Streitbeilegung nicht über akademische Betrachtungen hinaus;<sup>9</sup>

- Siebtens war der in der Schlußakte von Helsinki beschlossene und übernommene "Prinzipien-Dekalog" ein Eckpfeiler des Helsinkiprozesses. Gleichzeitig wurde betont, daß die "Bedeutung der Durchführung aller Bestimmungen und die Achtung aller Prinzipien der Schlußakte durch jeden von ihnen wesentlich für die Entwicklung dieses Prozesses sei".<sup>10</sup>

Darüber hinaus wurde die Schlußakte als Ausgleich der Interessen der drei Staatengruppen gewertet - die Mitglieder der beiden politisch-militärischen Gruppierungen (NATO und WVO) und die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten. Vereinfacht ausgedrückt sind diese Interessen auf zwei Aspekte zu reduzieren: Der Osten strebte nach Legitimation und Stärkung des territorialen und politischen Status quo durch die sogenannten territorialen Prinzipien (Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität) sowie die Grundsätze der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Der Westen versuchte, die Ausweitung der Rechte und Freiheiten des Einzelnen sowie die Liberalisierung des Systems im Osten zu erreichen. Diese Interessen drückten sich in drei Prinzipien aus - Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten - einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit (VII), Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker (VIII) und Zusammenarbeit zwischen den Staaten (IX). Entsprechend glaubten die westlichen Staaten, daß es ihnen gelungen sei, durch die Grundsatzklärung zu bestätigen, daß z.B. nicht nur Regierungen, Institutionen und Organisationen, sondern auch "Personen eine relevante und positive Rolle zukommt, zur Erreichung dieser Ziele ihrer Zusammenarbeit beizutragen".<sup>11</sup>

Insgesamt gesehen war die KSZE für die Politik der NATO-Staaten und insbesondere für die der USA eher ein Instrument öffentlicher Diplomatie als ein wichtiger Bestandteil ihrer Sicherheitspolitik. Die Forderungen wurden an die "andere Seite" gerichtet; bei der Gewährleistung

---

9 Dies wird auch in den KSZE-Dokumenten und Ergebnissen der Expertentreffen zur Friedlichen Streitbeilegung in Montreux (1978) und Athen (1984) aufgeführt, abgedruckt in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. J.1 u. J.4.

10 Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens, Madrid, 6. September 1983, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. B.2, S. 1.

11 Schlußakte von Helsinki, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.1, S. 9.

der nationalen Sicherheit spielten die KSZE-Bestimmungen bis 1990 keine Rolle. Das Ende des Kalten Krieges, das Verschwinden der Teilung zwischen Ost und West und die Annahme eines Systems gemeinsamer Werte veränderten tiefgreifend die Perspektiven, Funktionen und die Rolle des KSZE-Prozesses. Die in Helsinki, Madrid und Wien angenommenen Bestimmungen hatten den Rahmen und die Grenzen der Konfrontation abgesteckt. Jetzt waren die Erwartungen bezüglich des Helsinkiprozesses vollständig andere. Die Situation erfuhr eine derartige Wandlung, daß beides - die fundamentalen Ziele und die Mittel zu ihrer Durchführung - von Grund auf neu bewertet und geändert werden mußten.

Die 1990-94 geschaffenen KSZE/OSZE-Strukturen illustrieren den Wunsch, vorhandene Instrumente anzupassen, um neuen Herausforderungen gewachsen zu sein. Diese Strukturen wurden jedoch von den Ereignissen überholt. Die wichtigste Veränderung bezog sich auf die Tatsache, daß im KSZE-Gebiet mehr als ein Dutzend neuer Akteure entstanden sind. Die übrigen Sowjetrepubliken taten es den Baltischen Staaten gleich, die - nachdem sie ihre Unabhängigkeit erklärt hatten - international anerkannt wurden. Aufgrund einer Entscheidung der Zweiten KSZE-Ministerratskonferenz<sup>12</sup> und nach der Aufnahme Estlands, Lettlands und Litauens, erhielten folgende weitere Staaten den Mitgliederstatus: Armenien, Aserbaidschan, Weißrußland, Kasachstan, Kirgisien, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan.<sup>13</sup>

Die Erweiterung der Teilnehmerzahl am Helsinkiprozeß war außerdem begleitet von einer erheblichen Ausweitung der Aufgaben. Das neue Sicherheits- und Stabilitätskonzept der KSZE beinhaltete Menschenrechte, politische, militärische, wirtschaftliche und ökologische Elemente. Die wichtige neue Rolle des Helsinkiprozesses bestand in der Förderung der

---

12 Dieser Entscheidung ging die Empfehlung des 6. Treffens des Ausschusses Hoher Beamter voraus, daß die an einer Aufnahme in die KSZE interessierten Staaten eine schriftliche Bestätigung abgeben sollten, daß sie der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris für ein Neues Europa und alle anderen Dokumente der KSZE zustimmen. Siehe Journal Nr. 1 (Prag, 27. Januar 1992). Sie vereinbarten ebenfalls: a) alle Bestimmungen des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und eine Vereinbarung, daß das geographische Anwendungsgebiet so bald wie möglich überprüft werden müsse, um die volle Wirkung der Regeln über Offenheit, Vorhersehbarkeit und Konfliktverhütung auf ihren Gebieten sicherzustellen. Die spezifischen Bestimmungen werden im Wiener Dokument von 1992 aufgenommen. Die Regierungen der neuen Staaten unterstützten auch die Forderung nach schnellem Inkrafttreten des Vertrags über Konventionelle Abrüstung in Europa'. Siehe Draft letter of accession to the CSCE, Journal Nr. 1 (Prag, 27. Januar 1992), Anhang 2. Die Beitrittsbriefe wurden im Journal Nr. 1 (30. Januar 1992) über das Zweite Treffen des KSZE-Ministerrats veröffentlicht.

13 Georgien, der letzte post-kommunistische Staat, der Teilnehmerstaat der KSZE wurde, trat am 24. März 1992 während der Folgekonferenz in Helsinki bei.

demokratischen Entwicklung und darin, die Mitgliedstaaten voll in das Netzwerk gemeinsamer KSZE-Werte einzubinden.

Die Übernahme von Themen aus "Korb III" der Schlußakte von Helsinki, "Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen" (menschliche Kontakte, Informationen, Kultur und Bildung), kombiniert mit den Prinzipien der Sicherheit bildete von 1975 bis 1990 die Einmaligkeit des KSZE-Prozesses und half, die damals noch vorhandene Ost-West-Teilung zu überwinden. Das Ende des Kalten Krieges, das durch die Entscheidungen<sup>14</sup> des Gipfeltreffens von Paris 1990 bekräftigt wurde, brachte der KSZE neue Aufgaben, für deren Bewältigung neue Strukturen und Institutionen geschaffen wurden.<sup>15</sup>

Der Ausbruch des bewaffneten Konflikts in Jugoslawien war ein erster Test für die Arbeitsfähigkeit und Effektivität der neuen Institutionen.<sup>16</sup>

Beim ersten Treffen des KSZE-Ministerrates in Berlin (19.-20. Juni 1991) wurde eine gemeinsame Erklärung zur Situation in Jugoslawien verabschiedet; außerdem wurde ein Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen beschlossen.<sup>17</sup> Nach vier Jahren Jugoslawien-Konflikt ist es heute schwierig, zu ermessen, inwieweit die KSZE eine Situation hätte verhindern können, in der die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, aus denen die jugoslawische Föderation besteht, zu einem bewaffneten Konflikt führte. Klar ist aber doch, daß allgemeine Botschaften und Appelle, die im Rahmen der KSZE ergingen, praktisch unbeachtet blieben. Die in der KSZE verabschiedeten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBMs) und Mechanismen für dringliche Situationen waren dem neuen, sich zwischen den Verhandlungspartnern entwickelnden Vertrauen und gegenseitigen Verständnis adäquat, funktionierten aber nur kümmerlich, als sie mit der Realität konfrontiert wurden. Zugegebenermaßen wandten sich die vereinbarten Vorgehensweisen und Mechanismen an Staaten; ihr Ziel war es, Situationen abzuwenden, in denen sich Interessenkonflikte zu einem bewaffneten Konflikt entwickeln konnten. Es wurde angenommen, daß es genügen würde, Informationen einzuholen und innerhalb von 48 Stunden

---

14 Charta von Paris für ein neues Europa, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.2.; SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament, Oxford 1991, Anhang 17B, S. 603-610.

15 Adam D. Rotfeld, New security structures, SIPRI Yearbook 1991, a.a.O. (Anm. 2), S. 585-586.

16 Zum Hintergrund des Jugoslawien-Konflikts vgl.: N.D. Nelson, Balkan Imbroglia, Politics and Security in Southeastern Europe; R. Vukadinovic, Yugoslavia and the East: from non-alignment to disintegration, Yearbook of European Studies, Band 5, Amsterdam 1992, S. 147-173.

17 Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (Anhang 2 zu den Schlußfolgerungen des Berliner Treffens des Rates der KSZE), Berlin, 20. Juni 1991, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. E.2, S. 1-3.

ein KSZE-Treffen zur Beratung einer dringlichen Situation einzuberufen, um die Konfliktparteien zur Zurückhaltung zu ermutigen und Konflikte zu vermeiden. In Wahrheit war das aber nicht der Fall. Die Verhütung und Lösung von Konfliktsituationen erforderte sofortige und entschlossene Antworten statt Konferenzen, Debatten und Resolutionen. So entstand die radikale Änderung der Handlungsweise der KSZE: Der in Helsinki initiierte Prozeß sollte nun den Charakter einer Sicherheitsorganisation erhalten mit Organen, die nicht an die Konsensregel gebunden sind. Solche Einrichtungen müßten entsprechend ausgestattet werden, damit sie ihre Aufgabe auch ausführen können.

Die Entscheidungen des Ministerrates in Berlin über dringliche Situationen markierte die Abkehr von der Konsensregel. Es wurde vereinbart, daß die beschlossenen Prozeduren auf Antrag eines Staates (wenn er die Unterstützung von mindestens zwölf anderen Teilnehmerstaaten hat) in Gang gesetzt werden können.<sup>18</sup> Mit dieser Formel könnten auch neue politische Entwicklungen, wie die Annahme gemeinsamer Positionen durch die 15 Staaten der Europäischen Union (EU), wirksam werden.

Weitere Fortschritte wurde auf dem Zweiten Treffen des KSZE-Ministerrats in Prag im Januar 1992 erzielt.<sup>19</sup> Es wurde beschlossen, die Kompetenz des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) zu erweitern (er sollte für "Übersicht, Management und Koordinierung" verantwortlich sein und bei entsprechender Beschlußfassung als Beauftragter des Rates zwischen den Treffen agieren) und seine Effektivität zu verbessern, indem regelmäßige Treffen abgehalten und einige Aufgaben an andere KSZE-Institutionen oder an *Ad Hoc*-Gruppen der Mitgliedstaaten delegiert werden.<sup>20</sup> Um den politischen Konsultationsprozeß zu stärken, wurde empfohlen, daß der AHB bestimmte Sitzungen oder Teile davon vorher vereinbarten spezifischen Themen widmet.

Eine Innovation des Prager Treffens war die Entscheidung, daß KSZE-Ministerrat oder der AHB *"erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates"* angemessene Maßnahmen ergreifen können, wenn Fälle eindeutiger, grober und nicht behobener Verstöße einschlägiger KSZE-Verpflichtungen wie die Wahrung der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorliegen. In diesem Stadium sind mit zu ergreifenden "Maßnahmen" politische Erklärungen und andere Maßnahmen

---

18 "Sobald zwölf oder mehr Teilnehmerstaaten das Ersuchen innerhalb von höchstens 48 Stunden durch eine entsprechende Mitteilung an den Vorsitzenden unterstützt haben, verständigt dieser unverzüglich alle Teilnehmerstaaten von Datum und Zeitpunkt des Treffens, das frühestens 48 Stunden und spätestens drei Tage nach dieser Mitteilung abzuhalten ist", Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. E.2, S. 2.

19 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.5, S. 1-10.

20 Ebenda, S. 2.

politischer Natur gemeint, die außerhalb des Territoriums des betroffenen Staates Anwendung finden.<sup>21</sup>

Es wurden auch Entscheidungen getroffen, die sich auf die praktische Zusammenarbeit in Fragen der Menschlichen Dimension bezogen.<sup>22</sup> Die wichtigsten beinhalteten Empfehlungen für die Folgekonferenz von Helsinki, die KSZE-Kapazitäten für Krisenmanagement, Konfliktverhütung und -lösung zu verbessern. In diesem Kontext wurden folgende Instrumente genannt: Ermittlungs- und Berichterstattemissionen; Beobachtermissionen; Gute Dienste; Beratung und Schlichtung und die Regelung von Streitfällen. Der Rat trug dem Folgetreffen von Helsinki auch an, die Möglichkeiten für eine direkte oder indirekte Beteiligung der KSZE an friedenserhaltenden Maßnahmen sorgfältig zu erwägen.<sup>23</sup>

Schließlich beschloß das Prager Treffen, dem Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) eine größere Rolle zuzuweisen. Er sollte künftig regelmäßig zusammentreten - im Normalfall einmal monatlich.<sup>24</sup>

Das Dokument über die Stärkung von KSZE-Institutionen und -Strukturen definierte neue Richtlinien für die Folgetreffen von Helsinki ab März 1992.<sup>25</sup> Man war übereingekommen, daß die Wirksamkeit der 1991 ins Leben gerufenen Institutionen verbessert werden sollte. Zu diesem Zweck wurde der AHB geschaffen, um als bevollmächtigte Institution des Ministerrates zu fungieren und die jeweils geeigneten Entscheidungen (zwischen den jeweiligen Konferenzen des KSZE-Rates) zu treffen - und um ihre Effektivität zu verbessern, indem regelmäßiger Treffen, mindestens alle drei Monate, vereinbart wurden. Die Einrichtungen des KSZE-Kommunikationsnetzes wurden dem amtierenden Vorsitzenden des AHB zur Übermittlung dringender, mit der Arbeit des Ausschusses verbundener Mitteilungen zur Verfügung gestellt.<sup>26</sup>

Die zahlreichen in Berlin und Prag gefällten Entscheidungen signalisierten, daß die KSZE dringend einen neuen institutionellen Charakter benötigte. Diese Entscheidungen waren eine Antwort auf die Entwicklungen und Erwartungen, die sich aus den neuen KSZE-Aufgaben einerseits und den ehrgeizigen Plänen andererseits ergeben hatten, der KSZE einen neuen Charakter zu verleihen - nämlich den einer Sicherheitsorganisation

---

21 Ebenda, (Hervorheb. durch den Verf.).

22 "Die Minister kamen überein, daß die Überwachung und Förderung von Fortschritten im Bereich der Menschlichen Dimension eine Hauptaufgabe der KSZE bleibt". Sie beschlossen, "dem Büro für Freie Wahlen, das künftig Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte genannt wird, zusätzliche Funktionen zu übertragen", in: Prager Dokument, a.a.O. (Anm. 19), S. 2.

23 Ebenda, S. 6.

24 Ebenda, S. 7.

25 Ebenda, S. 1.

26 Ebenda, S. 2.

für Europa.<sup>27</sup> Dementsprechend wurde auf dem Folgetreffen von Helsinki ein neues Institutionenkonzept diskutiert und erarbeitet, das dann beim Gipfeltreffen im Juli 1992 verabschiedet wurde.

Zweifellos war die Rolle der KSZE im Bereich der Menschlichen Dimension der Beziehungen der Staaten untereinander unumstritten. Die Treffen in Kopenhagen, Moskau (Konferenzen über die Menschliche Dimension) und Oslo (Expertenseminar über demokratische Institutionen) verliehen der Menschlichen Dimension der Sicherheit eine institutionelle Form.

Dasselbe kann von den militärischen Aspekten der Sicherheit noch nicht gesagt werden. Die im Wiener Dokument enthaltenen Entscheidungen über VSBMs und jene über Truppenreduzierungen, die im KSE-Vertrag von 1990 enthalten waren, stellten einen bedeutenden Fortschritt dar; sie waren jedoch der neuen politisch-militärischen Realität nicht angemessen. Ein qualitativ neuer Ansatz war auch auf den Gebieten des Krisenmanagements und der Konfliktverhütung nötig. Das Prager Dokument bekräftigte nur "die Notwendigkeit, die Fähigkeit der KSZE zu stärken - darunter auch durch Möglichkeiten einer 'frühzeitigen Warnung' -, in Übereinstimmung mit den KSZE-Prinzipien zur friedlichen Lösung von Problemen beizutragen, die nationale Minderheiten betreffen und die sowohl innerhalb dieser Staaten als auch zwischen ihnen zu Spannungen und Konflikten führen könnten."<sup>28</sup> So wurden Aufgaben und Mandat des Folgetreffens von Helsinki formuliert.

### *Neue Bedrohungen und Herausforderungen*

Die hauptsächlichen Bedrohungen für die europäische Sicherheit nach dem Kalten Krieg hängen vorwiegend mit folgenden Faktoren zusammen:

1. In allen post-kommunistischen Ländern traten an die Stelle der diskreditierten kommunistischen Ideologie aggressiver Nationalismus und Chauvinismus. Diese Reaktion auf ein ideologisches Vakuum schafft *sui generis* die reale Gefahr, daß die früheren linken totalitären Regime - nach einer Phase populistischer Regierung - einen

---

27 Vgl. auch Hans Gärtner, The future of institutionalization: the CSCE example, in: vgl. auch I.M. Cuthbertson (ed.), Redefining the CSCE: Challenges and Opportunities in the New Europe, New York 1992, S. 233ff; Viktor Y. GhebaI, The institutionalization of the CSCE process: towards an instrument for the 'Greater Europe?'; Esko Antola, Hegemony versus institutionalization: the erosion of the postwar order, in: K. Holder/R. Hunter/P. Lipponen (eds.), Conference on Security and Co-operation in Europe. The Next Phase: New Security Arrangements in Europe, Washington, DC, 1992.

28 Prager Dokument, a.a.O. (Anm. 19), S. 2.

rechtsorientierten Charakter annehmen und daß die Macht von neofaschistischen Kräften ergriffen wird.

2. Der Zusammenbruch multi-ethnischer Staaten wie Jugoslawien und der Sowjetunion schuf eine neue Konfiguration in der Sicherheitslandschaft. Das Verschwinden einer der zwei globalen Mächte von der internationalen Bildfläche mag eine der Quellen für die alten Bedrohungen beseitigt haben, aber gleichzeitig sind neue globale Sicherheitsprobleme aufgetaucht. Sie werden hauptsächlich - wenn nicht ausschließlich - auf die Nichtverbreitung von Atomwaffen, Raketen und konventionellen Waffen reduziert. Militärische Bedrohungen sind meistens nicht technischer Art (z.B. Kontrolle des Abrüstungsprozesses und der Reduzierung der verbleibenden Waffen), obwohl dieser Aspekt sicher nicht heruntergespielt werden sollte. Insbesondere sollten die Folgen dessen, daß Massenvernichtungswaffen in die Hände von terroristischen Organisationen oder ehrgeizigen und aggressiven Führern aus der Dritten Welt fallen, die für ihr Land globale Macht beanspruchen, nicht unterschätzt werden.<sup>29</sup>

In diesem Zusammenhang tauchten zwei weitere Probleme politischer Natur auf. Zunächst ist der Zerfall der Sowjetunion noch nicht beendet. Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ist kein Völkerrechtssubjekt und hat kein Machtzentrum. Viele Völker der russischen Föderation wollen die Unabhängigkeit. In Rußland selbst muß eine tiefgreifende strukturelle Umwandlung erfolgen, einschließlich der Anerkennung weitreichender Autonomierechte für andere Nationalitäten im Lande, sonst wird Rußland auseinanderbrechen und weitere neue Staaten werden entstehen. Der Krieg in Tschetschenien zeigt beispielhaft die vorhandenen Spannungen und potentiellen Bedrohungen. Zweitens existiert hinsichtlich der wachsenden sozialen Unruhen und Spannungen die reale Gefahr der Bildung einer "unheiligen Allianz": Daß nämlich die Armee, die Ambitionen auf eine unabhängige politische Rolle in Rußland hat, engere Bindungen mit den aus der früheren kommunistischen Partei entstandenen konservativen Gruppen und neuen pro-faschistischen und chauvinistischen Organisationen (häufig derselben sozialen Herkunft) eingeht. Durch die Verbreitung von Parolen über die Wiederherstellung von *law and order*, die Zurückerlangung der staatlichen Einheit und durch populistische Demagogie können solche Allianzen leicht in vielen, wenn nicht in allen nach-sowjetischen Staaten an die Macht gelangen. Unabhängig davon, ob diese Machtergreifung nun mit oder ohne Mitwirkung der Armee stattfindet, können wir bereits

---

29 Keith B. Payne, *Countering Proliferation: New Criteria for European Security*, London 1992, S. 36-38.

- heute den Prozeß beobachten, daß die Kräfte, die gegenwärtig die Macht ausüben, in Richtung extremen Nationalismus gedrängt werden.
3. Eine weitere ernsthafte Bedrohung der europäischen Sicherheit sind Gebietsansprüche, die sowohl aus den oben beschriebenen Bedrohungen entstanden sind als auch eng mit ihnen zusammenhängen. Häufig bestehen diese Ansprüche seit Jahrhunderten. Historische Streitigkeiten zwischen Nachbarn leben vor allem auch deshalb wieder auf, weil sich Kräfte, die unter kommunistischer Herrschaft ihre Interessen nicht artikulieren konnten, verstärkt in der Öffentlichkeit Gehör verschafften. Hauptursache ist jedoch, daß die Machteliten unfähig sind, soziale und wirtschaftliche Probleme zu lösen und statt dessen versuchen, die Aufmerksamkeit der Gesellschaft von ihnen abzulenken, um Unterstützung zu erhalten. Das bedeutet gleichwohl nicht, daß alle Grenzen zwischen den neuen Staaten gerecht sind. Einige von ihnen wurden willkürlich durch die Diktatur gezogen, sind das Erbe aus Rußlands kolonialer Vergangenheit oder das Resultat von Invasionen.
  4. Die wirtschaftliche Situation in vielen der nach-kommunistischen Länder entwickelt sich eher zum Schlechten; Ausnahmen bilden die vier Visegrád-Staaten (die Tschechische und die Slowakische Republik, Ungarn, und Polen). Die Gründe dafür sind struktureller Natur: Die schwerfällige militarisierte Wirtschaft erfordert zu ihrer Umwandlung in eine zivile einen enormen Kapitaleinsatz. Das Beispiel der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Ostdeutschland - das in bisher nie dagewesenem Ausmaß von Westdeutschland subventioniert wird - illustriert in seinem Anpassungsprozeß an die Bedingungen der Marktwirtschaft und den Weltmarkt die Unfähigkeit der industrialisierten Welt (EU, Japan, USA), mit den Herausforderungen der post-kommunistischen Wirtschaft fertigzuwerden. Der Umwandlungsprozeß und die Einbindung post-kommunistischer Wirtschaften in die globale Marktwirtschaft wird länger dauern und ist schwieriger, als von Politikern und Experten sowohl im Westen als auch im Osten bisher angenommen. Die lange Übergangsphase und der abnehmende Lebensstandard wie auch wachsende Arbeitslosigkeit und Inflation tragen zwangsläufig zu einem Gefühl von Unsicherheit und entsprechender sozialer Frustration bei. Als Konsequenz entsteht das Risiko massiver Migrationsbewegungen, politischer Instabilität und wachsender Anziehungskraft von autoritären, nationalistischen und populistischen Slogans und Lösungen. Das Ergebnis könnte eine gegen die Nachbarstaaten gerichtete, national orientierte Sicherheitspolitik sein statt des Versuchs, Garantien innerhalb multilateraler

Strukturen für die Schaffung von kooperativer oder kollektiver Sicherheit zu suchen.<sup>30</sup>

### *Die Entwicklung: Von der Menschlichen Dimension zur präventiven Diplomatie*

Die Aktivitäten der KSZE entwickelten sich in den vergangenen Jahren vorwiegend auf drei Gebieten:

- a) Präventive Diplomatie und Krisenmanagement;
- b) Einbettung der menschlichen Dimension (Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit) in einen umfassenderen politischen und Sicherheitsprozeß;
- c) Stärkung und Rationalisierung von KSZE-Strukturen, ihre Umwandlung in eine reguläre internationale Organisation und die Entwicklung einer sich gegenseitig verstärkenden Zusammenarbeit zwischen den neuen KSZE-Institutionen und der UN und weiteren regionalen internationalen Organisationen - Europarat, NATO, NAKR (Nordatlantischer Kooperationsrat) und WEU.

Zweifellos wurden 1993 bis 1994 umfangreiche Bemühungen unternommen, um diese Ziele zu erreichen.<sup>31</sup> Bemerkenswerte - obwohl nicht weiter veröffentlichte - Erfolge waren zu verzeichnen durch zwei neue Instrumente der präventiven Diplomatie, die auf den Weg gebracht wurden - lokale Missionen in potentiellen Konfliktgebieten und die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM). Entscheidend für die Wirksamkeit der KSZE waren sowohl Verantwortung und Engagement, Flexibilität und Besonnenheit als auch der Umstand, daß die Ratschläge breite internationale Unterstützung hatten und daher schwerlich zurückgewiesen werden konnten. Auf alle Fälle kann die persönliche Qualifikation und das Ansehen des HKNM und seines Missionsleiters nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die KSZE erwies sich als äußerst hilfreich bei der Suche nach einem Konsens zwischen den verschiedenen Konfliktparteien.<sup>32</sup> Obwohl die Liste der KSZE-Leistungen eindrucksvoll scheint, wird die KSZE/OSZE auch nach ihren Mängeln und Fehlschlä-

---

30 Vgl. dazu auch, Charles A. Kupchan/ Clifford A. Kupchan, *Concerts, collective security and the future of Europe*, in: *International Security* 1/1991, S. 117-161.

31 Vgl. die Erklärung der scheidenden Amtierenden Vorsitzenden, der schwedischen Außenministerin Margaretha af Ugglas, beim Vierten KSZE-Ratstreffen in Rom, 30. November 1993; Wilhelm Höyneck, *The CSCE in the new Europe*, Rede im Royal Institute of International Affairs, London, 18. Mai 1994.

32 So wurde z.B. ein Abkommen über den schnellen und vollständigen Abzug russischer Streitkräfte aus allen Baltischen Staaten durch die aktive Rolle der KSZE ermöglicht.

gen beurteilt. Zwar kommt der KSZE zusammen mit der UN und der WEU das Verdienst zu, daß eine Ausweitung des Balkan-Konflikts auf den Kosovo und nach Mazedonien verhindert werden konnte. Auch hat die KSZE die UN-Sanktionen gegen das frühere Jugoslawien (Serbien und Montenegro) unterstützt. Aber weder die KSZE noch irgendeine andere multilaterale regionale und universelle Organisation hat es geschafft, die bewaffneten Konflikte in Bosnien-Herzegowina, Georgien, Berg-Karabach und anderen Regionen der früheren Sowjetunion definitiv zu beenden. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die KSZE-Institutionen zwar für präventive Diplomatie, nicht aber für friedenerzwingende Maßnahmen geeignet sind. Man sollte sich erinnern, daß die KSZE/OSZE weder Militärmacht besitzt noch irgendwelche anderen Werkzeuge dieser Art,<sup>33</sup> sondern nur ihr eigenes Prestige, um die betroffenen Parteien zu überzeugen, Konflikte zu beenden.

Die Bedeutung der Tatsache, daß die KSZE die neu aufgenommenen Länder aufforderte, die Prinzipien und Regeln zu übernehmen, die das gemeinsame Wertesystem ausmachen, darf nicht unterschätzt werden. Die Beachtung dieser Regeln erfordert in der Praxis tatkräftige Bemühungen zur Schaffung neuer demokratischer Strukturen und Vorgehensweisen. Es ist wesentlich einfacher, Übereinstimmung bei abstrakten Grundsätzen und Formeln zu erzielen als diese dann in die Praxis umzusetzen.

Die Rolle der OSZE wird in bemerkenswertem Umfang von der Haltung der Großmächte gegenüber den neu geschaffenen Institutionen und ihrer Beteiligung an deren Aktivitäten bestimmt. Großmächte tendieren dazu, multinationale Organisationen als Instrumente für ihre eigene Politik zu nutzen. Die OSZE bildet keine Ausnahme dieser Regel. Beispiele hierfür sind z.B. die Bitten Rußlands um den "Segen" der internationalen Gemeinschaft (1993-94) - insbesondere von UN und KSZE - für den Einsatz ihrer Streitkräfte auf dem Territorium der GUS. Am 28. Februar 1993 stellte Präsident Jelzin fest: "Ich glaube, für die maßgeblichen internationalen Organisationen, einschließlich der UNO, ist die Zeit gekommen, Rußland besondere Vollmachten als Garanten für Frieden und Stabilität in dieser Region einzuräumen."<sup>34</sup> Auch Vertreter Rußlands

---

33 Co. Richard M. Connaughton, früherer Direktor der British Army Defence Studies gibt eine ziemlich pessimistische Prognose ab: "Diejenigen, die in der KSZE eine gesamteuropäische Organisation sehen, die kollektive Sicherheitsmechanismen anstelle des kollektiven Verteidigungs-Paradigma der NATO benutzt, sind ausgesprochen optimistisch. Die KSZE ist bestenfalls ein Forum für Staaten, die niemals die Kraft oder Macht haben werden, um ausführende Organe zu werden." Vgl. Dennis J. Quinn (ed.), *The European organization and intervention, Peace Support Operations and the US Military*, Washington DC. 1994, S. 190.

34 Gemeldet von ITAR-TASS, 1. März 1993; vgl. auch Suzanne Crow, *Russia seeks leadership in regional peacekeeping*, in: *Radio Free Europe/Radio Liberty, RFE/RL, Research Report*, 1993. Am 3. März stellt die Russische Regierung der UN ein offi-

drängten auf internationale Legitimierung der russischen Peacekeeping- und friedenserzwingenden Maßnahmen.

Rußlands Streben nach einem erweiterten Mandat, um für die internationalen Organisationen und mit deren entsprechender finanziellen Unterstützung auf dem Territorium der GUS tätig zu werden, rief zahlreiche Einwände hervor, insbesondere von den zentraleuropäischen Delegierten. Der Wunsch der russischen Vertreter, die Autorität von UN und KSZE in Anspruch zu nehmen, war zwar insofern positiv zu bewerten, als Moskau auf diese Weise Respekt für die Prinzipien und Normen beider Organisationen zum Ausdruck brachte. Gleichwohl sollte doch jedes Mandat, im Namen dieser internationalen Organisationen zu handeln, genau definiert werden und einer vorher vereinbarten internationalen Kontrolle und Überwachung unterliegen. Es kann nicht angehen, daß das Recht einer Großmacht auf Verteidigung ihrer eigenen Sicherheit zum Anlaß genommen wird, um Rußland eine Sonderrolle zuzugestehen, während man die Souveränität der Staaten, die als "nahes Ausland" definiert werden, ignoriert. Die schwedische Außenministerin Margaretha af Ugglas sagte in einer Ansprache, in der sie ihre Funktion als amtierende KSZE-Vorsitzende erläuterte, daß die wichtigsten Mitglieder der KSZE-Gemeinschaft aufgerufen werden sollten, eine aktive Rolle zu spielen, daß aber andererseits "die KSZE ihren Einfluß einsetzen muß, ohne zu ihrem Instrument zu werden ... Die KSZE darf für Aktionen, die nicht vollständig mit ihren Prinzipien übereinstimmen, keine Legitimierung erteilen."<sup>35</sup> Tatsächlich hat die OSZE weder die Mittel noch die Macht oder auch nur die Absicht, die Rolle des Peacekeepers in den verschiedenen Konflikten, die zwischen Vancouver und Wladiwostok aufflackern, auf sich zu nehmen.

Auf dem Ministerratstreffen in Rom 1993 kam man überein, die Rolle der KSZE "als ein gesamteuropäisches und transatlantisches Forum für gemeinsame Sicherheit sowie für politische Konsultationen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zu stärken." Das Dokument von Rom bekräftigte - unabhängig von Geschichte und Hintergrund der KSZE-Staaten: "Unsere Sicherheit ist unteilbar."<sup>36</sup> Die Entwicklungen von 1993-94 entsprachen dieser Deklaration nicht. Eine der Hauptschwächen der OSZE

---

zielles Dokument über Rußlands Rolle bei Peacekeeping-Aktionen auf dem Territorium der GUS vor. In seinem Appell an die Führer der GUS-Staaten sagte Jelzin am 17. März: "The experience of international operations in keeping the peace, especially direct support for our joint efforts by the UN, the CSCE and other organizations will also be useful", in: Nezavisimaya Gazeta, 18. März 1993, S. 1; Suzanne Crow, Russia promotes the CIS as an international organization, in: RFE/RL, Research Report 11/1994.

35 Siehe Anm. 31.

36 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. C.4, S. 2.

wie auch der UNO und vieler anderer internationaler Organisationen ist, daß sie Programmdokumente und die damit ins Leben gerufenen Institutionen und Strukturen grundsätzlich als neue Realität auf dem Gebiet der Sicherheit zugrundelegen. Folglich wird der Strukturwandel zum Ziel an sich. Tatsächlich führten bisher Entscheidungen und Institutionen selten zu den erwünschten Änderungen und Lösungen und schufen häufig nur die Illusion einer Transformation. Sie sind dazu da, die Erwartung der Öffentlichkeit zu erfüllen, daß die Regierungen die zahlreich vorhandenen Konflikte nicht ignorieren oder ihnen tatenlos zusehen. Es klafft eine immer größer werdende Lücke zwischen den erklärten Absichten und den tatsächlichen Möglichkeiten, sie umzusetzen. Die Effektivität einer Sicherheitsorganisation wird bestimmt durch das Ausmaß, in dem ihre grundlegenden Dokumente mit tatsächlichen Aktivitäten übereinstimmen. Die Kluft zwischen großen Zielen und äußerst begrenzten Möglichkeiten, die der KSZE zur Verfügung stehen, untergräbt und mißachtet die Bedeutung ihrer Glaubwürdigkeit.

### *Missionen und präventive Maßnahmen*

Präventive Diplomatie umfaßt verschiedene Arten von Aktivitäten, die vor Ausbruch eines Konflikts auf Frühwarnung, Konfliktvermeidung und Krisenmanagement durch diplomatische Maßnahmen abzielen. 1994 wurde präventive Diplomatie hauptsächlich bei neun Langzeitmissionen der KSZE eingesetzt: in Kosovo, Sandjak und Vojvodina;<sup>37</sup> Skopje, Georgien, Moldau, Tadschikistan, Estland, Lettland, Ukraine und Sarajewo.<sup>38</sup> Diese Aktivitäten wurden ergänzt durch Sanktionsunterstützungsmissionen (Sanctions Assistance Missions: SAMs),<sup>39</sup> die in Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, Rumänien und der Ukraine durchgeführt wurden. Ihr Mandat wurde im Januar bis zum 31. Dezember 1995 verlängert. Über 240 Zollbeamte und

---

37 Diese Mission wurde aufgehoben. Die Behörden der früheren Republik Jugoslawien (FRJ) betonten, daß ihre Wiederaufnahme davon abhinge, ob die Bundesrepublik Jugoslawien in die KSZE "zurückkehrt". Dennoch besuchten KSZE-Vertreter die durch die Mission abgedeckten betroffenen Gebiete. Die Berichte über diese Besuche wurden bei den wöchentlichen Treffen der Beobachtergruppen in der Republik Jugoslawien, die 1993 kurz vor Ausweisung der Mission gegründet worden war, analysiert. Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) sammelte weiterhin wöchentliche Berichte über die Ereignisse in jenem Gebiet, in: The CSCE Secretary General Annual Report 1994, Wien, 14. November 1994.

38 Ebenda.

39 Die SAMs wurden zur Unterstützung der Gastländer bei der Durchführung der UN-Sicherheitsratsresolutionen 757 (Sanktionen gegen Serbien und Montenegro), 787 (Verschiffungsverbot sensibler Güter), 820 (Verschärfung von Sanktionen) und 973/94 (Aufhebung bestimmter Sanktionen) eingesetzt.

andere Experten wurden für sieben SAMs und die Zentrale in Brüssel - das Koordinationsbüro für Sanktionen und das Komitee für Sanktionsunterstützungsmissionen (SAMCOMM - von der EU finanziert und teilweise auch personell ausgestattet) eingesetzt. Die SAMs haben die Aufgabe, die lokalen Behörden zu beraten und zu unterstützen. Ihre Aktivitäten wurden als notwendiger, wenn auch unspektakulärer Beitrag zur Glaubwürdigkeit der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft angesehen, die Kämpfe im früheren Jugoslawien zu beenden. Sie zeichnen sich durch die enge Zusammenarbeit zwischen OSZE, EU/WEU und UN aus.

Die Arbeit der OSZE an Langzeitmissionen - wobei man ihre Rolle bei der Konfliktvermeidung und der Bewältigung von Konfliktsituationen nicht hoch genug einschätzen kann - ist relativ wenig bekannt und verdient schon deshalb eine kurze Erwähnung.

### *Die Konferenz über Berg-Karabach*

Der wichtigste Erfolg der KSZE bei ihren Bemühungen von 1994, bewaffnete Konflikte zu lösen, war das Ergebnis der Arbeit der Minsk-Gruppe.<sup>40</sup> Der neue zweite Vorsitzende der Minsk-Konferenz, der schwedische Botschafter Jan Eliasson (den Ko-Vorsitz hatte ein Vertreter Rußlands inne), besuchte die Region vom 28. Februar bis 8. März 1994, traf sich mit den Führern Armeniens und Aserbaidschans und leitete die Arbeit der Gruppe, um den Waffenstillstand zu festigen und alle Friedensbemühungen so zu integrieren, daß ein gemeinsamer Friedensplan zustande käme. Am 12. März 1994 kamen die Parteien in Moskau überein, einen informellen Waffenstillstand einzuhalten. Das Hauptanliegen war, die Bemühungen von KSZE und Russischer Föderation zu harmonisieren.<sup>41</sup> Zusätzlich zu

---

40 Die Entscheidung, "to convene as soon as possible a conference on Nagorno-Karabakh under the auspices of the CSCE, to provide an ongoing forum for negotiations towards a peaceful settlement of the crisis in accordance with the principles, commitments and provisions of the CSCE" wurde vom Ausschuß Hoher Beamter in Helsinki am 13. März 1992 getroffen. Der Ministerrat der KSZE kam überein, daß die Konferenz in Minsk abgehalten werden sollte. Neben den direkt betroffenen Staaten (Armenien und Aserbaidschan) wurden folgende weitere Staaten als Konferenzteilnehmer berufen: Weißrußland, Tschechoslowakei, Frankreich, Deutschland, Italien, Rußland, Schweden, Türkei und die Vereinigten Staaten. Die Konferenz ist jetzt als Minsk-Gruppe bekannt. Die Tschechoslowakei wurde im Januar 1993 durch die Slowakei ersetzt, welche wiederum durch Ungarn abgelöst wurde, als es im Dezember 1993 den Vorsitz der KSZE übernahm. Die Schweiz trat der Gruppe auf dem Budapester Gipfeltreffen im Dezember 1994 bei. KSZE-Dokumente über Berg-Karabach vgl. Arie Bloed, *The Conference on Security and Cooperation in Europe: Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht 1993, S. 841-844, 923-937 sowie 1209-1220.

41 Die Ad Hoc-Planungsgruppe (IOPG) basierte vorwiegend auf dem Zeitplan der Minsk-Gruppe und auf den Erfahrungen, die während des Verhandlungsverlaufs ge-

der Vorbereitung einer KSZE-Überwachungsmission zur Unterstützung eines eventuellen Friedensabkommens,<sup>42</sup> das das Ergebnis intensiver diplomatischer Bemühungen Eliassons war, beschloß der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) am 16. September 1994 die Möglichkeit zu untersuchen, eine multinationale KSZE-Peacekeepingtruppe aufzustellen.

Auf dem Budapester Gipfeltreffen erklärten die Teilnehmerstaaten ihren Willen, "mit einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen eine multinationale Friedenstruppe der KSZE aufzustellen, nachdem die Parteien eine Einstellung des bewaffneten Konflikts vereinbart haben". (Diese Option wurde dann aber faktisch von dem Beschluß überholt, mit den Vorbereitungen zur Aufstellung einer OSZE-Friedenstruppe zu beginnen.) Der amtierende Vorsitzende wurde aufgefordert, einen Plan für die Aufstellung, Zusammensetzung und die Tätigkeit einer derartigen Truppe zu entwickeln. Die Budapester Entscheidung über Berg-Karabach eröffnet eine neue Dimension für die Beendigung des Konfliktes in der Region und die neue Rolle der OSZE als solche.

#### *Die Budapester Entscheidungen: Von der Konferenz zur Organisation*

In seiner Ansprache vor der 49. Sitzung der UN-Generalversammlung am 15. November 1994 hat der Generalsekretär der KSZE, Wilhelm Höynck, folgende interessante Bemerkungen gemacht:

"Die Umwandlung der KSZE von der bisherigen traditionellen und sehr erfolgreichen Konferenz in eine operative Institution war nicht das Ergebnis langer, sorgfältiger und langfristiger politischer Planung. Die KSZE ist nicht herumgelaufen und hat nach neuen Aufgaben gesucht, um ihre Existenz nach dem Ost-West-Konflikt zu rechtfertigen. Es war umgekehrt: Neue Herausforderungen, neue Krisen und sogar neue bewaffnete Konflikte verlangten förmlich nach einer zur Lösung dieser Phänomene geeigneten und dazu auch bereiten Struktur."<sup>43</sup>

---

macht wurden. Eine KSZE-Überwachungsmission (die heutige OSZE Peacekeeping-Truppe) soll voraussichtlich mehr als 200 Mitglieder umfassen. Siehe auch: The OSCE Secretary General Annual Report 1994, a.a.O. (Anm. 37), S. 11.

42 Das opportunistische Verhalten Rußlands gegenüber der KSZE zeigt sich am deutlichsten bei ihrer Haltung zur Minsk-Gruppe. Der russische Botschafter für Berg-Karabach, Wladimir Kazimirow, kritisierte und verwarf öffentlich die "ständige Anmaßung, der Minsk-Gruppe eine zentrale Rolle bei der Lösung des Karabach-Problems zuzuweisen". Seiner Meinung nach wird versucht, Rußlands autonome Rolle als Mittlerin zu mindern. Vgl. Kazimirow, Wladimir, Russia and the Minsk Group of CSCE. Time is ripe to tell the truth about the role of some "mediators" in settling the Karabakh problem, in: Segodnia, 14. Oktober 1994.

43 Erklärung des Generalsekretärs der KSZE, Dr. Wilhelm Höynck, bei der 49. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, New York, 15. Nov. 1994, S. 2. Das KSZE-Budget für 1994 betrug nur 26 Millionen US-Dollar bei einem Perso-

Mit anderen Worten: Die Entwicklung der KSZE schritt nicht als eine Art "großer Entwurf" voran oder wurde in Übereinstimmung mit Plänen für eine neue Europäische Sicherheitsarchitektur durchgeführt. Die Umwandlung des Helsinki-Prozesses war die Antwort auf akute Bedürfnisse und Notwendigkeiten.

In Budapest wurden eine Reihe Fragen zur Institution, Vorgehensweise und zu den Normen geklärt.<sup>44</sup> Die Konferenz wurde in eine permanente Organisation umgewandelt. Ihre Struktur wurde gestärkt - der Ministerrat, der Hohe Rat und der Ständige Rat ersetzen die früheren Gremien; wichtige Entscheidungen zur Intensivierung der OSZE-Tätigkeiten in bezug auf den Konflikt in Berg-Karabach wurden gefällt (einschl. der Festlegung des Verfahrens einer ersten OSZE-Peacekeeping-Mission in dieser Region); zum ersten Mal konnten die 53 Staaten einen Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit erarbeiten; neue Aufgaben für das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) festlegen und Prinzipien für die Nichtverbreitung vereinbaren. Außerdem wurde das Wiener Dokument 1994 einschließlich des Dokuments zur Verteidigungsplanung und des Programms für militärische Zusammenarbeit und Kontakte angenommen. Man einigte sich darüber hinaus auf den weltweiten Austausch militärischer Information sowie auf Prinzipien der Nichtverbreitung. Die Medien schenkten diesen und einigen anderen Entscheidungen vom Dezember 1994 nur wenig Aufmerksamkeit - vor kurzem noch wären sie als großer diplomatischer Erfolg gewertet worden. Das heißt nicht, daß die Entscheidungen weniger wertvoll gewesen wären als vor zwei Jahren. Aus der Sicht der Öffentlichkeit wird die Effektivität von Sicherheitsmaßnahmen weder an neuen Entscheidungen und politischen Erklärungen noch an neuen Institutionen und Gruppen gemessen, sondern daran, ob sie entscheidend zur Erhöhung der Sicherheit zwischen den europäischen Staaten beitragen.

Im Gegensatz zu früheren politischen Konsultationen und Verhandlungen waren die KSZE-Aktivitäten 1994 an konkreten Maßnahmen ausgerichtet.<sup>45</sup> Diese zielorientierten Aktionen können unter drei miteinander zusammenhängenden Überschriften zusammengefaßt werden: Präventive Diplomatie, Entwicklung der Menschlichen Dimension und kooperative Sicherheit.

Man erwartete im Dezember 1994 vom Budapester Gipfeltreffen Entscheidendes zur künftigen Gestaltung der europäischen Sicherheitsstruktur. Dem Gipfel ging eine KSZE-Überprüfungs-Konferenz (10. Oktober

---

nalumfang von 100 Personen.

44 Budapest Document 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. B.5.

45 Wilhelm Höynck, The CSCE in the new Europe, a.a.O. (Anm. 31).

bis 2. Dezember 1994) voraus, bei der Entscheidungen auf der Grundlage von Vorschlägen, die seit Monaten vorlagen, für das Gipfeltreffen vom 5.-6. Dezember 1994 vorbereitet wurden.<sup>46</sup> Bei der Eröffnungssitzung der Überprüfungs-Konferenz stellte der NATO-Vertreter fest, daß "die KSZE eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der künftigen europäischen Sicherheit spielt."<sup>47</sup> Von besonderer Bedeutung für die Atlantische Allianz sind weitere Rüstungskontrollmaßnahmen und in diesem Kontext ein Verhaltenskodex, eine Harmonisierung der Rüstungskontrolle, der globale Austausch militärischer Informationen und die Erweiterung des Wiener Dokuments von 1992. Zwei weitere Themen des Sofortprogramms<sup>48</sup> über Nichtverbreitung und regionale Rüstungskontrolle verdienen besondere Aufmerksamkeit. Der Delegierte der NATO bestätigte, daß die Allianz bereit sei, auf das KSZE-Ersuchen nach Peacekeeping oder anderen Maßnahmen auf einer "Von-Fall-Zu-Fall-Basis" einzugehen. Darüber hinaus verkündete die NATO auch ihre Bereitschaft, das Konzept sich gegenseitig unterstützender Institutionen mitzutragen. Unter Bezugnahme auf NAKR und PfF bemerkte der NATO-Delegierte, daß die NATO ein neues Kooperationsprogramm mit einer Anzahl mittel- und osteuropäischer sowie zentralasiatischer Staaten entwickelt habe. "Derartige Bemühungen müssen als Ergänzungen zu der Tätigkeit der OSZE angesehen werden und beabsichtigen in keiner Weise, sie zu duplizieren oder zu ersetzen." Die nordamerikanischen und NATO-Vorschläge einerseits und die russischen Dokumente<sup>49</sup> andererseits mögen darauf hindeuten, daß sie eine ähnliche Terminologie benutzen. Die "zentrale Rolle der KSZE" bedeutet jedoch aus russischer Sicht, daß alle anderen Sicherheitsstrukturen in Europa von der OSZE koordiniert werden sollen.<sup>50</sup> Kurzum, die zen-

- 
- 46 Diese Vorschläge beinhalteten: A Joint Agenda for Budapest; A Roadmap from Vienna to the CSCE Summit in Budapest of 8 June 1994, vorgelegt in Wien von den ungarischen und österreichischen Außenministern; The Programme of Enhancing the Effectiveness of the CSCE, dem Amtierenden Vorsitzenden am 23. Juni 1994 vom Außenminister der Russischen Föderation vorgestellt (und offiziell verteilt als KSZE-Dokument Nr. 621/94 am 30. August 1994 in Wien); Suggestions for a New Agenda for CSCE Arms Control After the Budapest Summit, vorgelegt vom polnischen Außenminister am 7. September in Wien; und Preparing the CSCE for the Twenty-First Century. Am 16. September 1994 äußerten auch die amerikanische, schwedische und andere Delegationen ihre Ansichten und Erwartungen im Zusammenhang mit der Budapester Gipfelkonferenz. CSCE Newsletter (Wien), Band 1, Nr. 9 (7. Oktober 1994).
- 47 Budapester KSZE-Überprüfungskonferenz, Eröffnungsrede durch Assistant Secretary General for Political Affairs, POLADS (94)160, 1994.
- 48 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Anhang: Sofortprogramm, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 5), Kap. A.6, S. 34-38.
- 49 The Programme of Enhancing the Effectiveness, a.a.O. (Anm. 46).
- 50 "The CSCE would co-ordinate efforts of the participating States and major regional institutions - the CIS, NACC, EU, Council of Europe, NATO and WEU". The Programme of Enhancing the Effectiveness, a.a.O. (Anm. 45), Para. 1.

trale Rolle der NATO und anderer Sicherheitsinstitutionen war eindeutig: OSZE sollte zur Basis eines regionalen kollektiven Sicherheitssystems gemacht werden, in welchem die militärischen Funktionen auf einem umgewandelten NAKR ruhen würden,<sup>51</sup> aber es war von Anfang an klar, daß: "jede Empfehlung, die anderen vorhandenen transatlantischen oder europäischen Organisationen der KSZE zu unterstellen" weder für die NATO noch für die USA akzeptabel sein würde. Aus der Sicht der Vereinigten Staaten sollte das Budapester Gipfeltreffen die fundamentale Bedeutung der KSZE als einzigartige regionale Institution mit breit angelegter Sicherheitsagenda und beträchtlichem Raum für kreatives Handeln bestätigen.<sup>52</sup>

Während der Verhandlungen zeigte sich, daß die Meinungen zu mehreren wichtigen Themen übereinstimmten: a) Es wurde weitgehend nicht infrage gestellt, daß die Rolle der neuen Organisation in einem euro-asiatischen Sicherheitssystem wichtig, zentral und unverzichtbar sei;<sup>53</sup> b) die Hauptausrichtung der KSZE-Aktivitäten soll weiterhin auf die Verstärkung der präventiven Diplomatie, des Krisenmanagements und der Konfliktlösung, einschließlich Missionen vor Ort und begrenztes Peacekeeping, zielen; c) Übereinstimmung in und Durchsetzung der gemeinsamen Werte wurden als Schlüsselthemen angesehen; d) der Verhaltenskodex im Sicherheitsbereich ist integraler Bestandteil einer "gemeinsamen KSZE-Sicherheitsregion" und des umfassenden Konzepts einer europäischen Rüstungskontrolle.<sup>54</sup> Wichtige Vorschläge für eine neue Rüstungskontrollagenda wurden von Polen gemacht. Besonders bemerkenswert war neben mehreren konkreten Ideen - der Vorschlag, eine europäische Rüstungskontroll-Agentur einzurichten.<sup>55</sup> Im allgemeinen gab es einen ge-

- 
- 51 Das russische Programm forderte: "The transformation of NACC into a universal mechanism for military and political co-operation functioning in close contact with the CSCE. Inclusion into the NACC of a growing number of the CSCE states". The Programme of Enhancing the Effectiveness, a.a.O. (Anm. 45), Para. 4. Andererseits ist Rußland sehr zurückhaltend, was die Akzeptanz der Rolle der OSZE auf ihrem Territorium angeht. Die Entscheidung, eine permanente Mission in Tschetschenien (ab März 1995) einzurichten, hat daher besondere Bedeutung.
- 52 Die Erklärung der USA vor dem Treffen des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) in Prag am 16. September 1994 lautete folgendermaßen: "The basic principles of the CSCE, together with its open and inclusive nature, are central to a Europe without divisions and in which the equality and independence of all States are fully respected ... Enhancing the effectiveness of CSCE will demand both the high-level commitment of political will and sustained practical follow-up". Aus der Zusammenfassung dieser Erklärung kann man jedoch starke Vorbehalte gegen einen Wandel der vorhandenen institutionellen Struktur der KSZE feststellen.
- 53 Ansprache des schwedischen Vertreters, Botschafter Anders Björner, Prag, 19. September 1994.
- 54 Der ursprüngliche Vorschlag wurde von der polnischen Delegation in Wien am 18. November 1994 vorgelegt, KSZE-Dokument CSCE/FSC/SC./Rev. 1.
- 55 Suggestions for a New Agenda for CSCE Arms Control, a.a.O. (Anm. 46).

meinsamen Nenner bei den verschiedenen Deklarationen und Vorschlägen: eher die effektivere Nutzung der vorhandenen als die Schaffung neuer Institutionen, da die Probleme der KSZE "nicht struktureller sondern politischer Natur" seien.<sup>56</sup>

Ein Vergleich der Erklärungen der verschiedenen Staats- und Regierungschefs in Budapest (5.-6. Dezember 1994) zeigt, daß erwartungsgemäß das Treffen der Partner dazu genutzt wurde, sich gegenseitig über den jeweiligen Stand ihrer Bemühungen um den Sicherheitsprozeß in Europa in Kenntnis zu setzen und nicht, um Vorgehensweisen, technische oder juristische Angelegenheiten zu besprechen. Aus der Erklärung von US-Präsident Clinton ging hervor, daß er die Ausweitung der NATO für realistisch hält: "Die neuen Mitglieder werden dem Bündnis allmählich und offen, Land für Land, beitreten... Die NATO schließt keine Nation automatisch von einem Beitritt aus. Gleichzeitig hat kein Nichtmitgliedsländ ein Vetorecht gegen eine Erweiterung." Von diesem Prozeß soll kein Land ausgeschlossen werden.<sup>57</sup> Das Mandat der OSZE soll "unsere erste flexible Abwehrfront gegen ethnische und regionale Konflikte darstellen" sein. Ihre Regeln sollen vor dem Streben nach Einflusssphären schützen.<sup>58</sup> Die Erklärung des Präsidenten - obwohl sie sich an alle Teilnehmerstaaten wandte - wurde als vorwiegend an Rußland gerichtet aufgenommen. In seiner Antwort verwarf Rußlands Präsident Jelzin die NATO-Osterweiterung, indem er sagte, daß die Suche nach einer neuen Aufgabe für die Allianz "keine neuen Abgrenzungslinien schaffen, sondern die europäische Einheit näherbringen" solle.<sup>59</sup>

Der polnische Präsident Lech Walesa bezog sich auf diese Worte, als er die Position seines Landes wie folgt erläuterte: "Ein sicheres Europa kann durch die Beteiligung an den bewährten europäischen Strukturen erreicht werden. Die Staaten, die diese Lösungen annehmen und sich ihnen unterordnen, sollten daran nicht von anderen Ländern, die nicht dazu bereit sind und sich diesen Argumenten auch nicht beugen, daran gehindert werden ... Wir wollen keine neue Teilung Europas ... Wenn wir diesen Verhaltenskodex im Sicherheitsbereich annehmen, sind wir den Normen der internationalen Koexistenz verpflichtet."<sup>60</sup>

---

56 Preparing the CSCE for the Twenty-First Century, a.a.O. (Anm. 46).

57 Rede des amerikanischen Präsidenten Bill Clinton, am 5. Dezember 1994, in: Internationale Politik 3/1995, S. 77-80

58 Ebenda, S. 78.

59 Jelzin sagte weiter: "Wir vernehmen Erklärungen, dies sei angeblich eine 'Expansion der Stabilität' für den Fall eines nicht gewünschten Verlaufs der Ereignisse in Rußland. Wenn man deswegen die Grenzen der Verantwortung der NATO an die Grenzen Rußlands verschieben will, dann sage ich eines: 'Es ist zu früh, die Demokratie in Rußland zu beerdigen'." Rede des russischen Staatspräsidenten Boris Jelzin, am 5. Dezember 1994, in: Internationale Politik 3/1995, S. 80-82, hier S. 80.

60 Erklärung des polnischen Präsidenten Lech Walesa, Budapest, 5. Dez. 1994.

Im Grunde reflektieren diese drei Erklärungen den Charakter der Debatte um ein künftiges Sicherheitssystem in Europa. Erstens ist sie zunehmend pragmatisch und umfaßt eher konkrete Entscheidungen als generelle Vorgehensweisen und abstrakte Entwürfe. Zweitens ist man sich bewußt, daß die bis heute erzielten Lösungen nicht die alten Teilungen erstarren lassen oder neue schaffen dürfen. Drittens kann das Sicherheitssystem weder mit den vorhandenen Strukturen gleichgesetzt werden, noch sollten letztere gegeneinander ausgespielt werden (z.B. NATO gegen OSZE), sondern jede einzelne hat in Zusammenarbeit mit der anderen eine substantielle Rolle. Viertens besteht die Schlüsselaufgabe nicht in der Verhandlung neuer Normen und Vorgehensweisen, sondern in der Durchführung bereits eingegangener Verpflichtungen. Ausgehend von dieser Perspektive bedeuten die Budapester Entscheidungen, daß die Rolle der OSZE bei der Lösung von Sicherheitsproblemen wächst. Es handelt sich um folgende Entscheidungen:<sup>61</sup>

1. Die OSZE wird ein Hauptinstrument der Frühwarnung, Konfliktverhütung und des Krisenmanagements in Europa sein.
2. Sie sollte die Zusammenarbeit mit der UNO und anderen europäischen, regionalen und transatlantischen Organisationen und Institutionen, die ihre Werte und Ziele teilen, systematischer und praktisch gestalten.
3. Neue, an die neuen Herausforderungen angepaßte Instrumente für friedliche Streitbeilegung wurden geschaffen.
4. Die politisch beratenden und entscheidenden Organe der OSZE wurden gestärkt.
5. Ein Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in dem die Prinzipien der Rolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaften festgelegt sind, wurde erstellt.
6. Die Durchführung sowie die unbefristete und unkonditionierte Erweiterung des Abkommens über die Nicht-Verbreitung von Atomwaffen wird weiterverfolgt.
7. Eine breit angelegte Diskussion über ein Modell gemeinsamer und umfassender Sicherheit für Europa im nächsten Jahrhundert soll aufgenommen werden.

---

61 Die Gipfelerklärung von Budapest enthält u.a. folgende Beschlüsse: Stärkung der OSZE, Regionale Fragen, Weiterentwicklung der Fähigkeiten der OSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Außerdem gaben die vier Nuklearmächte des OSZE-Gebiets Erklärungen in Einklang mit den Verhandlungen zum nuklearen Teststoppvertrag ab.

1. Der vor 20 Jahren in Helsinki begonnene Prozeß war ein kontinuierlicher Prozeß der Institutionalisierung: Die KSZE wurde im Rahmen des Machbaren in kreativer Weise an das neue politische und sicherheitspolitische Umfeld angepaßt.<sup>62</sup> Ursprünglich wurde die Agenda des Helsinki-Prozesses (1975-1985) mit Menschenrechten und "Korb III"-Themen (menschliche Kontakte, Informationen, Kultur und Bildung) gleichgesetzt; im nächsten Stadium (1985-92) wurde die menschliche Dimension ergänzt durch militärische Sicherheitsaspekte (vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa von 1990 und das Abkommen über den Offenen Himmel von 1992). Seit dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 waren die hauptsächlichen KSZE-Aktivitäten: a) die Förderung gemeinsamer Werte, wie sie in der Charta von Paris für ein Neues Europa festgelegt sind (Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung für die Umwelt); b) Konfliktverhütung und Krisenmanagement und c) die Entwicklung kooperativer Sicherheit.
2. Es gibt genügend Sicherheitsstrukturen in Europa und es besteht keine Notwendigkeit, neue zu schaffen. NATO, EU, WEU und die OSZE spielen jetzt und in Zukunft eine zentrale und vitale Rolle bei der Sicherung des Friedens. Sie werden künftig ausbrechende bewaffnete Konflikte in Europa beenden, begrenzen und verhindern können, vorausgesetzt, daß: a) dieses vielschichtige System nicht gleichbedeutend mit einer Teilung Europas in Zonen unterschiedlicher Sicherheit ist; b) aktive US-Beteiligung integraler Bestandteil des europäischen Sicherheitssystems ist. Ein instabiles Europa würde nämlich wichtigen nationalen Sicherheitsinteressen der Vereinigten Staaten zuwiderlaufen; c) Rußland die größte Militärmacht auf dem europäischen Kontinent ist; kein Sicherheitsregime ohne umfassende Kooperation und Sicherheitspartnerschaft mit Rußland<sup>63</sup> funktionieren kann und d) das gemeinsame Wertesystem und der Verhaltenskodex der OSZE-Staaten eine bedeutende Rolle beim Aufbau dieses kooperativen Sicherheitssystems spielen. Auf der Suche nach einer gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsordnung für Europa ist

---

62 Siehe dazu auch: Emmanuel Decaux, CSCE institutional issues at the Budapest Conference, Helsinki Monitor, Special Issue, Budapest Review Conference 3/1, S. 18; Istvan Szönyi, The Institutionalization of the CSCE, Policy Paper Series, no. 9, Budapest, 1994.

63 Zbigniew Brzezinski, The premature partnership, in: Foreign Affairs 2/1994, S. 67; Z. Brzezinski, A plan für Europe, in: Foreign Affairs 1/1995, S. 26.

die Schaffung demokratischer Institutionen und ziviler Gesellschaften ebenso wichtig wie die politische, militärische, menschliche und ökonomische Dimension.

## Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des Einundzwanzigsten Jahrhunderts

Vor zwanzig Jahren, am 1. August 1975, begann mit der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki<sup>1</sup> ein neuer Abschnitt in der europäischen Nachkriegsgeschichte. Vor fünf Jahren, am 21. November 1990, zogen die Staats- und Regierungschefs der KSZE mit der Unterzeichnung der Charta von Paris<sup>2</sup> endgültig einen Schlußstrich unter Ost-West-Konflikt, Kalten Krieg, Abschreckungsdrohung und Rüstungswahnsinn. Gleichwohl ist Bundesminister a.D. Hans-Dietrich Genscher uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er anläßlich eines Symposions zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte am 1. August 1995 in Helsinki nicht nur die historischen Erfolge und Leistungen der KSZE bilanziert, sondern auch feststellt:

*"Dennoch sind wir von einer dauerhaften Friedens- und Stabilitätsordnung im Raum von Vancouver bis Wladiwostok noch weit entfernt. Dies gilt nicht nur mit Blick auf den grausamen Konflikt im früheren Jugoslawien. Seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes sind neue Bedrohungen für Sicherheit und Stabilität entstanden. Die Herausforderungen für die Stabilität Europas bestehen in ethnischen Spannungen, wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichten, Proliferation von Massenvernichtungsmitteln, ungelösten Minderheiten- und Grenzkonflikten, Grenzüberschreitungen von organisierter Kriminalität und unkontrollierten Migrationsbewegungen sowie Umweltgefährdungen. Diese neuen Gefahren können nur durch entschlossenes gemeinsames Handeln aller Staaten im Raum von Vancouver bis Wladiwostok bewältigt werden. Hierzu bedarf es jedoch einer tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsarchitektur."*<sup>3</sup>

- 
- 1 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.1.
  - 2 Charta von Paris für ein neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), ebenda, Kap. A.2.
  - 3 Rede von Bundesminister a.D. Hans-Dietrich Genscher, MdB, anläßlich eines Symposions zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte von Helsinki in der Finlandia Hall, Helsinki, hektogr. Manuskript, o.O. (Bonn/Helsinki), o.D. (1. August 1995), 10 Seiten, hier S. 6.

Was aber ist eine tragfähige Sicherheits- und Stabilitätsarchitektur? Wie ist es eigentlich um die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur bestellt? Welches sind die Kritikpunkte? Was sind die Alternativen?

#### *Die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur in und für Europa*<sup>4</sup>

Zwanzig Jahre nach der Schlußakte von Helsinki 1975 und fünf Jahre nach der sogenannten Zeitenwende von 1989/90 besteht in Europa eine Sicherheitsarchitektur aus nicht weniger als fünf - unter Einschluß der Vereinten Nationen sogar sechs - internationalen Einrichtungen. Neben den Vereinten Nationen<sup>5</sup> sind dies die NATO, die Europäische Union, die Westeuropäische Union, die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

#### *NATO, Nordatlantischer Kooperationsrat (NAKR) und Partnerschaft für den Frieden (PfP)*<sup>6</sup>

Unter militärpolitischen Aspekten ist die am 4. April 1949 in Washington gegründete NATO derzeit zweifelsohne die wichtigste der genannten Einrichtungen. Nach Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und dem Zerfall der Sowjetunion ist die NATO gegenwärtig die einzige Allianz in Europa, die in organisatorisch effizienter Weise Sicher-

---

4 Bei der Abfassung dieses Kapitels konnte ich auf Vorarbeiten einer Reihe von IFSH-Kolleginnen und -Kollegen zurückgreifen. Dank schulde ich insbesondere Hans-Georg Ehrhart, Sabine Jaberg, Matthias Karádi und Konrad Klingenburg. Vgl. zum folgenden bereits: Dieter S. Lutz, A New Security Architecture In and For Europe, in: Dieter S. Lutz/Adam Daniel Rotfeld, Security for Europe. Two Views, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 87/1994, S. 3-24; Dieter S. Lutz, Eine neue Sicherheitsarchitektur in und für Europa, in: Erhard Fomdrän/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden-Baden 1995, S. 239-256.

5 In der nachfolgenden Analyse werden die Vereinten Nationen - anders als in den in Anmerkung 4 genannten Aufsätzen - ausgespart. Im vorliegenden Band widmet sich diesem Thema: Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, S. 375-383.

6 Vgl. zum folgenden u.a.: Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr, Bonn 1994; Dieter S. Lutz, Lexikon Rüstung, Frieden, Sicherheit, München 1987 und dort das Stichwort NATO, S. 225-231; ferner: Willy Claes, Die NATO und die sich entwickelnde euro-atlantische Sicherheitsarchitektur, in: NATO-Brief, Dezember 1994/Januar 1995, S. 3-7; John Kornblum, Die neue Europäische Sicherheitsarchitektur, in: Amerika-Dienst 05 vom 8. Februar 1995, S. 1-3; Harald Rundholz, Partnerschaft für den Frieden, in: Europäische Sicherheit 3/1995, S. 44-46; George A. Julwan, Der militärische Beitrag der NATO zur Partnerschaft für den Frieden, in: NATO-Brief, März 1995, S. 3-6.

heit für ihre Mitglieder garantieren kann.<sup>7</sup> Daß die NATO als Verteidigungspakt Sicherheit *nur* für ihre Mitglieder garantiert, hat ihrer Attraktivität bis heute keinen Abbruch getan. Im Gegenteil: Ihre Anziehungskraft ist "für Außenstehende", insbesondere für die ost- und mitteleuropäischen Staaten, ungebrochen.

Objektiv betrachtet, muß eine Militärallianzen allerdings nach dem Wegfall des (scheinbar übermächtigen) Gegners über kurz oder lang einen Sinn- und Bedeutungsverlust erleiden und sich Legitimationsproblemen ausgesetzt sehen. Um diesen Problemen zu begegnen, propagierte die NATO auf ihrer Gipfelkonferenz vom November 1991 in Rom ein Konzept des "framework of interlocking institutions", d.h. ein Geflecht ineinandergreifender, sich gegenseitig verstärkender Institutionen:

*"Die Herausforderungen, die sich uns in diesem neuen Europa stellen werden, können nicht von einer Institution allein, sondern nur von einem Geflecht ineinandergreifender Institutionen, das die Staaten Europas und Nordamerikas miteinander verbindet, umfassend aufgegriffen werden. Deshalb arbeiten wir auf eine neue Sicherheitsarchitektur hin, in der die NATO, die KSZE, die Europäische Gemeinschaft, die WEU und der Europarat einander ergänzen."*<sup>8</sup>

Zur Verwirklichung dieses Konzeptes hat sich die NATO zu Beginn der neunziger Jahre zwei neuen Aufgaben zugewandt: zum einen der Entwicklung eines in Ansätzen kooperativen Beziehungsgeflechts, zum anderen der Übernahme von Aktivitäten auch "out-of-area".

Der ersten Aufgabe dienten insbesondere die Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR)<sup>9</sup> am 20. Dezember 1991 und das erstmals im Oktober 1993 vorgeschlagene und im Januar 1994 offiziell vorgelegte Konzept der "Partnerschaft für den Frieden" (Partnership for Peace: PfP).<sup>10</sup> Mit beiden Maßnahmen gelang es, die Staaten Europas an die Allianz weitgehend heranzuführen, ohne dem Drängen auf Mitgliedschaft nachzugeben. So sind im NAKR mittlerweile 38 Staaten vertreten, die sich - je nach Perspektive - *nur* oder *immerhin* - regelmäßig auf Minister-

---

7 Gründungsmitglieder der NATO sind Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Portugal und die USA. Dem am 24. August 1949 in Kraft getretenen NATO-Vertrag traten bei: am 18. Februar 1952 Griechenland und die Türkei, am 5. Mai 1955 die Bundesrepublik Deutschland, am 30. Mai 1982 Spanien.

8 NATO-Gipfelkonferenz in Rom, Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikrats am 7. und 8. November 1991. Das neue strategische Konzept des Bündnisses, in: Bulletin der Bundesregierung 128/1991, S. 1033-1048, hier S. 1033.

9 Erklärung des Nordatlantischen Kooperationsrates über Dialog, Partnerschaft und Zusammenarbeit, in: Bulletin der Bundesregierung 2/1992, S. 8-9.

10 Partnerschaft für den Frieden, in: Bulletin der Bundesregierung 3/1994, S. 23-24.

ebene, auf Botschaferebene und in wichtigen NATO-Ausschüssen treffen. Auch die "Partnerschaft für den Frieden", welche die NATO allen Mitgliedern des Nordatlantischen Kooperationsrates und der OSZE anbietet, sieht *nur* Konsultationen der NATO im Falle von "Bedrohungen" oder Sicherheitsgefährdungen der Partner vor, bietet jedoch keine sicherheitspolitischen Garantien der Allianz. Doch ist neben der "Transparenz der Verteidigungshaushalte" u.a. immerhin vorgesehen: "Die gemeinsame Planung, gemeinsame militärische Übungen und der Aufbau der Fähigkeiten, mit NATO-Streitkräften in Bereichen wie Friedenswahrung, Such- und Rettungsdienst sowie humanitären, zu vereinbarenden Operationen zusammenzuwirken."<sup>11</sup>

Den Grundstein für die zweite der genannten Aufgaben legte die NATO auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im November 1991 in Rom. In dem vom Gipfel verabschiedeten "Neuen strategischen Konzept" wurden zwar die bisherigen sicherheitspolitischen Verteidigungsfunktionen der NATO bestätigt, doch wird bereits von der "umfassenden Fähigkeit" gesprochen, "die Sicherheit der Mitglieder bedrohende Krisen erfolgreich zu bewältigen".<sup>12</sup> Ist diese Formulierung auch noch diffus und kann ambivalent ausgelegt werden, so ist dagegen die Brüsseler Erklärung der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitgliedsländer vom Januar 1994 eindeutig. In der Brüsseler Erklärung heißt es u.a.:

*"In der Wahrnehmung unserer gemeinsamen transatlantischen Sicherheitserfordernisse wird die NATO zunehmend aufgefordert werden, Aufträge durchzuführen, zusätzlich zur traditionellen grundlegenden Aufgabe der kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder, die eine Kernfunktion bleibt. Wir bekräftigen unser Angebot, von Fall zu Fall in Übereinstimmung mit unseren eigenen Verfahren friedenswahrende und andere Operationen unter der Autorität des UN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der KSZE zu unterstützen."*<sup>13</sup>

Die im vormaligen Jugoslawien erstmals praktizierten Versuche der Umsetzung des Konzeptes der "interlocking institutions" während eines kriegerischen Konfliktes führte allerdings weder zu einer befriedigenden Kooperation unter den Partnern noch zur Befriedung des Konfliktes selbst. Die NATO zog daraus die Konsequenz, entgegen der zitierten Brüsseler

---

11 Ebenda, S. 24.

12 NATO-Gipfelkonferenz in Rom, a.a.O. (Anm. 8), S. 1041.

13 NATO-Gipfelkonferenz in Brüssel, Tagung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantischen Pakts am 10. und 11. Januar 1994 in Brüssel. Erklärung der Staats- und Regierungschefs, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 3/1994, S. 20-24, hier: S. 20 f.

Erklärung ("... unter der Autorität des UN-Sicherheitsrates oder der Verantwortung der KSZE" zu operieren), nicht mehr als "Subunternehmer" anderer zu agieren.<sup>14</sup> Kritische Stimmen sind deshalb nicht ausgeblieben:

*"Die NATO insistiert auf 'Kooperation' und wendet sich gegen eine 'Unterordnung' unter die OSZE. Für Operationen außerhalb des Bündnisgebietes (also außerhalb der legitimen Selbstverteidigung) ist es aber unvermeidlich, daß die OSZE - als regionale Unterorganisation der VN - der NATO übergeordnet bleibt: Sie vergibt das Mandat für friedenserhaltende Einsätze (für Kampfeinsätze wäre in jedem Fall ein Mandat des VN-Sicherheitsrats erforderlich), und ihr obliegt letztlich auch die politische Kontrolle. Das Restrisiko, daß die Allianz sich auf Kosten der OSZE selbst zum Meister europäischer Sicherheit machen wollte, bleibt bestehen. Ein weiteres Risiko liegt nicht zuletzt darin, daß Rußland seinen unverkennbaren Drang, eine ähnliche grenzüberschreitende Pazifizierungsrolle in seinem Umfeld zu übernehmen, mit eben diesem Anspruch des westlichen Bündnisses rechtfertigt. Militärische Einsätze der NATO bedürfen nicht nur klarer Mandate der VN bzw. der OSZE, sondern auch ständiger politischer Kontrolle. Dabei geht es um die Bindung an die vorgegebenen politischen Zielsetzungen, um die Sicherstellung des Verhältnismäßigkeitsprinzips beim Waffeneinsatz sowie um die Festlegung der Bedingungen für die Beendigung militärischer Aktionen. Anderenfalls degeneriert institutionelle Sicherheitspolitik zu einer Machtgleichgewichtsstrategie der Allianz."<sup>15</sup>*

Im Blickpunkt der Kritik stehen aber nicht nur die NATO-Einsätze "out-of-area" bzw. die eher von Konkurrenz denn von Kooperation geprägten Aktivitäten. Vielmehr werden auch kritische Äußerungen gegen NAKR und PFP in vielfältiger Form und nicht nur von wissenschaftlicher oder politischer Seite vorgetragen. So schreibt z.B. die Österreichische Militärische Zeitschrift im März 1995:

*"Der Nordatlantische Kooperationsrat (NACC) und "Partnership for Peace" sind derzeit erkennbar Aktivitäten ohne wirkliche Substanz (man spricht auch von "militärischen und diplomatischen Ost-West-Beschäftigungstherapien"). Der NACC mit derzeit 38 Mitgliedern dient*

---

14 Am Rande der 32. Münchener Konferenz für Sicherheitspolitik machten führende Vertreter der NATO-Mitgliedstaaten deutlich, daß die NATO in Zukunft Einsätze im Auftrag der Vereinten Nationen davon abhängig machen werde, daß sie bei der militärischen Ausföhrung freie Hand hat - vgl. taz vom 6. Februar 1995.

15 Harald Müller, Europäische Sicherheit durch Machtgleichgewicht oder kooperative Institutionen? Eine Zwischenbilanz, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 257-276, hier S. 271 f.

heute vor allem der Selbstdarstellung Rußlands. Die "Pfp" hatte ursprünglich zwei Funktionen: (1) Vorstufe für NATO-Beitrittskandidaten und (2) Kooperationselement für Staaten, die in der NATO einen Partner sehen, aber dieser nicht beitreten wollen. Die "Pfp" als allfällige Vorstufe zu einem NATO-Beitritt ist in den Augen der beitriftswilligen Staaten überflüssig, für die anderen wiederum eine Fehlentwicklung. Der NACC steht in Konkurrenz zur KSZE/OSZE und nun auch zur "Pfp", da auch bei dieser, der Eigendynamik folgend, wie beim NACC, bereits umfangreiche Sub-Strukturen geschaffen wurden. Gleichzeitig ist die schon anfangs 1994 diskutierte Auflösung des NACC unmöglich geworden. Einige Staaten wollen bei NACC und "Pfp" dabei sein, wissen aber nicht, was sie von diesen Aktivitäten halten sollen, andere, die der "Pfp" beitraten oder beitreten wollen, zeigen enorme Berührungsängste und sind nur in völlig irrelevanten Randbereichen zu "Partnership"-Kooperationen bereit. Dabei wird die NATO bzw. "Pfp" mit UNO-Aufgaben bemüht, denn Katastrophenübungen, "friedenserhaltende Missionen" und ähnliches sind nicht wirkliche Anliegen der NATO; Rüstungskontrolle wiederum ist Sache der betroffenen Staaten bzw. der UNO und OSZE, nicht aber der "Pfp". Schon der NACC wurde nach seiner Gründung mit "Peacekeeping"-Programmen befaßt, dies ist aber nicht seine Funktion."<sup>16</sup>

### *Europäische Union (EU) und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)<sup>17</sup>*

Trotz der angeführten Kritik gilt: Unter militärischen und militärpolitischen Aspekten ist die NATO derzeit die dominierende Organisation in Europa. Unter friedenspolitischen Gesichtspunkten allerdings kann - und will - sie den integrativen und stabilisierenden Funktionen des engsten Zusammenschlusses europäischer Staaten, der Europäischen Union (EU), nicht den Rang ablaufen.

Die Europäische Union wurde durch den Vertrag von Maastricht errichtet, der am 7. Februar 1992 unterzeichnet wurde und am 1. November

---

16 Allgemeine Rundschau, in: ÖMZ 2/1995, S. 196 f.

17 Vgl. zum folgenden stellvertretend: Hans-Georg Ehrhart, Die EG, die osteuropäische Herausforderung und die Sicherheit Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 10/1993, insbesondere S. 45 ff; Hans-Georg Ehrhart, Zur Rolle der EG beim Aufbau einer Europäischen Ordnung des Gemeinsamen Friedens, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), Gemeinsame Sicherheit, Kollektive Sicherheit, Gemeinsamer Frieden, Baden-Baden 1990/91, S. 319-337; Heinz Timmermann, Die Europäische Union und Rußland, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1995, S. 286-298; Stand der EU/WEU-Mitgliedschaft, in: IAP 2/1995, S. 4.

1993 in Kraft trat.<sup>18</sup> Ihr vorausgegangen war die Europäische Gemeinschaft (EG), die wiederum 1967 durch den Zusammenschluß der 1957 errichteten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) sowie der 1951 gegründeten Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) entstanden war. Der Gründung dieser genannten Organisationen war 1950 wiederum der Versuch der Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (Pleven-Plan) vorausgegangen. Angesichts dieses - gescheiterten - Versuchs ist es nicht verwunderlich, daß die nachfolgenden EG-Verträge keine sicherheitspolitischen Klauseln (mehr) enthielten. Daß die EG in den vergangenen Jahrzehnten gleichwohl bedeutende sicherheits- und friedenspolitische Funktionen erfüllte, steht außer Frage. Zu diesen Funktionen gehörten u.a. die (Re-)Integration von Nachkriegsdeutschland in die Internationale Gemeinschaft und die Schaffung der - wie es in der Präambel des EWG-Vertrages heißt - "Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker". Zu diesen Funktionen gehörte seit der Stuttgarter Deklaration von 1983 auch *expressis verbis* die "Koordinierung der Standpunkte zu den politischen und wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit", also zu Fragen der *nicht-militärischen* Sicherheit.

Wie erfolgreich die Europäische Gemeinschaft ihre integrativen friedenspolitischen Funktionen in den letzten Jahren erfüllte, zeigt sich insbesondere am Maastricht-Vertrag<sup>19</sup>, mit dem die europäische Integration aus dem Schatten der Vergangenheit heraustritt: Mit ihm sind das Scheitern des Pleven-Planes und seine Nachwirkungen überwunden, denn die Europäische Union spricht sich nunmehr auch die Kompetenz für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu. Anders als noch die erwähnte Stuttgarter Deklaration soll sich die GASP nunmehr prinzipiell auf "alle Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik" erstrecken, "wozu auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte" (Titel I, Artikel B des Maastricht-Vertrages).

Als Ziele der GASP werden (in Titel V, Art. J.1.) u.a. festgehalten: "die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen und der Unabhängigkeit der Union" sowie "die Stärkung der Sicherheit der Union

---

18 Mitglieder der EU sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien. Als weiteren Beitrittskandidaten hat das Europäische Parlament 1994 Norwegen akzeptiert. Eine Osterweiterung der EU wird mit Blick auf diejenigen Länder diskutiert, mit denen die EU sogenannte Europa-Abkommen geschlossen hat. Das sind: Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei, Bulgarien und Rumänien sowie Estland, Lettland und Litauen.

19 Vgl. u.a.: Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag) mit sämtlichen Protokollen und Erklärungen, dtv-Textausgabe, München 1992.

und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen". Dies schließt über das Unionsgebiet hinausgehende Ziele nicht aus. Im Gegenteil: In derselben Norm werden u.a. auch die "Wahrung des Friedens nach der UN-Charta" oder die "Förderung der internationalen Zusammenarbeit" und "die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten" genannt.

Die erste große außen- und sicherheitspolitische Initiative der EU in diesem grenzübergreifenden Sinne ist die auf den Balladur-Plan und eine Vorkonferenz vom Mai 1994 zurückgehende Konferenz in Paris am 20. März 1995 über einen europäischen Stabilitätspakt.<sup>20</sup> An dieser Konferenz nahmen alle OSZE-Staaten teil. Es wurden zahlreiche bilaterale Verträge, Erklärungen und Ausführungsabkommen abgeschlossen bzw. zusammengeführt, darunter z.B. der Vertrag über gute Nachbarschaft zwischen Ungarn und der Slowakei. Zum ersten Mal gelang es auf Initiative der EU, das bislang eher theoretische Konzept der ineinandergreifenden europäischen Institutionen in die Praxis umzusetzen: An den Gesprächsrunden nahmen nicht nur Vertreter der EU, der OSZE, des Europarates und des Ostseerates teil, vielmehr wurde der Stabilitätspakt in die OSZE überführt und diese damit beauftragt, "dessen Durchführung zu verfolgen".<sup>21</sup> Letzteres zeigt allerdings wieder, worum es auch dem Maastricht-Vertrag geht: Auch wenn der Vertrag über das Unionsgebiet hinausgehende Ziele nicht ausschließt, so geht es der EU letztlich doch um die Sicherheit der privilegierten Mitgliedstaaten der Union und nicht Europas. Konkreter: Zuständig für Gesamteuropa ist die OSZE.

*"Der EU kommt ein Verdienst zu, das nicht hoch genug zu veranschlagen ist: Sie hat die einzige multinationale Struktur in Europa entwickelt, die nicht nur ein Sicherheitssystem darstellt, sondern eine Friedensordnung. Ein kriegerischer Konflikt zwischen den EU-Mitgliedern kann nach menschlichem Ermessen als strukturell ausgeschlossen gelten. Ein Resultat der Integration Westeuropas ist die Erzeugung wirtschaftlichen Wohlstandes; ein anderes ist die Friedenssicherung nach der fruchtbarsten aller Methoden: der Konfliktvorbeugung durch Beseitigung der Konfliktursachen. Frieden durch Integration heißt die Erfahrung, die Westeuropa aus seiner jüngeren Vergangenheit in die gesamteuropäische Zukunft einbringen kann. Die Warteschlange der Staaten, die dieser Zone der Stabilität beitreten möchten, ist lang. Der Export von Stabilität, sei es durch Hilfe zur ökonomischen und politischen Konsolidierung Osteuropas, sei es durch eine schrittweise Öffnung der Union,*

---

20 Stabilitätspakt für Europa, Bulletin der Bundesregierung 24/1995 - im vorliegenden Band im Anhang abgedruckt, S. 486-496.

21 Ebenda, S. 199; im vorliegenden Band S. 489, Punkt 13.

*ist der friedenspolitische Beitrag, den Gesamteuropa von der EU erwartet. Daß Westeuropa im Zuge der fortschreitenden Einigung auch seine Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gemeinschaftlich organisieren will, folgt schlüssig aus der Integrationsidee. Allerdings geht es im Maastricht-Vertrag um die Sicherheit der Union und nicht Europas. Konkreter noch: Es geht um die Sicherheit nur der privilegierten Mitgliedstaaten der Union, nicht um die Sicherheit aller Länder Europas."*<sup>22</sup>

Daß diese und ähnliche - mit Blick auf die gesamteuropäische Sicherheitspolitik kritischen - Äußerungen<sup>23</sup> nicht gänzlich unberechtigt sind, zeigen auch die entsprechenden Ausführungs- und Organisationsnormen des Maastricht-Vertrages. Nach Titel V, Art. J.4. organisiert die Europäische Union ihre Sicherheit, soweit sie verteidigungspolitische und militärische Fragen betrifft, nicht selbst. Nach Absatz 2 dieser Norm ersucht die Union vielmehr "die Westeuropäische Union (WEU), die integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union ist, die Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen. Der Rat trifft im Einvernehmen mit den Organen der WEU die erforderlichen praktischen Regelungen."

#### *Die Westeuropäische Union (WEU)*<sup>24</sup>

Das Vertragswerk über die Westeuropäische Union (WEU) wurde am 23. November 1954 unterzeichnet. Vorläufer waren die sogenannten Pariser Verträge vom 23. Oktober desselben Jahres sowie der Brüsseler Vertrag vom 17. März 1948, der zur Schaffung des seinerzeit gegen Deutschland gerichteten Brüsseler Paktes führte. Historisch gesehen, muß die Gründung der WEU zu den Nachwirkungen des Scheiterns der EVG-Pläne gezählt werden.

---

22 Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG). Das Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert, Bonn 1995 (i.E.).

23 Vgl. z.B. auch: Gerald Mader, 6 Thesen zur GASP-Diskussion, in: Friedensforum 1-2/1995, S. 16; Ingo Peters, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 4), S. 277-304.

24 Vgl. zum folgenden u.a. das Stichwort "Westeuropäische Union" von Irene Schülert, in: Dieter S. Lutz, Lexikon, a.a.O. (Anm. 6), S. 337-342; William van Eekelen, Sicherheit in einem sich verändernden Europa: Die Westeuropäische Union und die sicherheitspolitische Lage in Ostmitteleuropa, in: Wiener Blätter 4/1994, S. 9-15; Stand der EU-/WEU-Mitgliedschaft, in: IAP 2/1995, S. 4.

Mit Ausnahme der nicht-europäischen Staaten Kanada und USA stehen alle europäischen NATO-Mitgliedstaaten in mehr oder weniger enger Bindung oder Anbindung zur WEU.<sup>25</sup> Die europäischen *Nicht-NATO*-Staaten hingegen sind ausgeschlossen. Ihnen bleibt, wenn überhaupt, lediglich der Zugang über das WEU-Konsultationsforum.<sup>26</sup>

Die WEU ist wie die NATO ein Militärpakt. Im Unterschied zur NATO besitzt sie aber weder eine eigene militärische Struktur noch eigene Streitkräfte; sie will gemäß Artikel IV des WEU-Vertrages vielmehr den Aufbau einer Parallelorganisation zur NATO ausdrücklich vermeiden. Darüber hinaus hat die WEU in den vergangenen Jahrzehnten eher einen Dornröschenschlaf gehalten, denn tatsächlichen militärischen oder politischen Einfluß ausgeübt. Letzteres verändert sich allerdings seit Beginn der 90er Jahre. Mit dem Maastricht-Vertrag von 1993 wurden die rechtlichen und politischen Grundsteine gelegt, die WEU im Zuge der europäischen Einigung einerseits zur "Verteidigungskomponente der Europäischen Union" und andererseits als "europäischen Pfeiler in der NATO auszubauen" - so die Erklärung zur WEU in der Schlußakte von Maastricht.<sup>27</sup> Bereits am 19. Juni 1992, also noch vor Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages, erweiterte der WEU-Rat darüber hinaus die Aufgaben der WEU bzw. definierte sie neu. Beschränkte sich die Aufgabe der WEU bis dahin auf den verteidigungspolitischen Zweck der Organisation aus Art. V des Brüsseler Vertrages, so sollen nunmehr nach der sog. Petersberger Erklärung vom Juni 1992<sup>28</sup> militärische Einheiten der WEU (unter dem Befehl der WEU) für humanitäre und Rettungseinsätze, für friedenserhaltende Maßnahmen sowie für Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich von Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens Verwendung finden können. M.a.W.: Die WEU genehmigte sich 1992 - ohne vorherige Vertragsänderung - ein Recht auf Intervention außerhalb der Grenzen der Vertragsstaaten. Oder die Befürchtung zugespielt formuliert:

---

25 Mitglieder der Westeuropäischen Union waren bei ihrer Gründung 1954: Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Spanien und Portugal traten der WEU 1990 parallel zu ihrer Aufnahme in die EG bei. Griechenland wurde 1992 als zehntes und vorläufig letztes Mitglied in die WEU aufgenommen. Im selben Jahr wurden der Türkei, Island und Norwegen der Status assoziierter Mitglieder und Irland und Dänemark der Status von Beobachtern verliehen.

26 Assoziierte Partner sind: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei, Tschechien, Ungarn. Diese Staaten dürfen an der Hälfte der Tagungen des Ständigen Rates teilnehmen, können aber keinen Beschluß blockieren, für den ein Konsens erforderlich ist - William van Eekelen, a.a.O. (Anm. 24), S. 9-15.

27 A.a.O. (Anm. 19), S. 73 ff.

28 Petersberg-Erklärung, in: Bulletin der Bundesregierung 68/1992, S. 649-655.

*"Bei der WEU geht es nicht um eine gemeinsame europäische Verteidigung, sondern um den Aufbau von Streitkräften, die außerhalb des EU-Territoriums zur Durchsetzung von EU-Interessen eingesetzt werden."*<sup>29</sup>

Daß die WEU zu einer solchen Intervention durchaus in der Lage ist, zeigen die Maßnahmen auch in der Veränderung bzw. Weiterentwicklung ihrer operationellen Rolle. Hierzu gehört z.B. die Verlagerung des WEU-Rates samt Generalsekretariat von London nach Brüssel, ferner die Einrichtung einer Planungsstelle für die Erarbeitung von Operationsplänen und die Zuordnung militärischer Einheiten für den Einsatz unter WEU-Führung, vor allen Dingen aber die Einigung Deutschlands und Frankreichs über die Unterstellung des Eurokorps unter "operational command" sowohl der NATO als auch der WEU. Unklar bleiben gleichwohl die letztendlichen Entscheidungskompetenzen und Interessenkonstellationen: Benötigen WEU-Aktionen die Zustimmung des Nordatlantikkates, insbesondere der USA? Erfolgen die Entscheidungen im WEU-Rat oder im Rahmen des GASP-Verfahrens? Welche Berücksichtigung finden die Meinungen und Interessen der Partner zweiten und dritten Ranges (Assoziierte, Beobachter, Konsultanten)? Besteht nicht die Gefahr, daß sich die WEU zum militärischen Subunternehmen für nationalegoistische Interessen oder zum Vehikel des Klientelismus einzelner westeuropäischer Staaten oder Staatenkoalitionen entwickelt?

*"Nach heftiger Diskussion innerhalb der Regierungskonferenzen zur Europäischen Politischen Union und massiver Einflußnahme der USA auf den Entscheidungsprozeß wurde die Rolle der WEU im Maastrichter Vertrag schließlich als 'verteidigungspolitische Komponente der EU und Instrument zur Stärkung des europäischen Pfeilers des atlantischen Bündnisses' definiert. Diese Kompromißformel erlaubte es den 'Atlantikern' und den 'Europäern' in der EU, weiterhin unterschiedliche Gewichtungen der WEU-Rolle vorzunehmen. Sie konnte dennoch weitere Irritationen und Meinungsverschiedenheiten mit Washington nicht verhindern. Ein Beispiel dafür war die 'Profilierungssucht' der 'Europäer', die sich bei der Überwachung des Embargos gegen das ehemalige Jugoslawien mit 'eigenen Schiffen' der WEU neben denen der NATO zeigte ...*

*Die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Osteuropa hat sich zwischen den verschiedenen Institutionen auf vielen Ebenen parallel entwickelt. Dabei entwickelte sich die Bereitschaft zur Zusammenarbeit im Rahmen des NAKR bzw. der Pfp und des WEU-Konsultationsforums von bloßen Konsultationen zu operativer Kooperation für militärische*

---

29 Mader, Gerald, a.a.O. (Anm. 23), S. 8.

*Zusammenarbeit im Einzelfall, allerdings ohne daß die formellen Sicherheitsgarantien gewährt worden wären, die von den Osteuropäern vielfach angestrebt worden sind. Angesichts der Überschneidung der Teilnehmerkreise und der Beratungsthemen sind die Beteuerungen fragwürdig, die von Ergänzung und gegenseitiger Stärkung der verschiedenen Institutionen sprechen.*<sup>30</sup>

### *Die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS)*<sup>31</sup>

NATO, EU und WEU sind aus *westlichen* Initiativen entstanden. Ihre Ursprünge liegen in der Zeit *vor* der Wende. Der vierte der zu behandelnden Grundpfeiler in der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur Europas - die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) - entstand hingegen erst *nach* der Wende und auf *östliche* Initiative.

Die offiziell am 21. Dezember 1991 in der kasachischen Hauptstadt Alma-Ata gegründete GUS umfaßt alle Territorien bzw. Republiken der vormaligen Sowjetunion mit Ausnahme lediglich der drei Baltischen Staaten.<sup>32</sup> Zu den Zielen der GUS zählen u.a. die gegenseitige Anerkennung der Souveränität, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der anderen Mitgliedstaaten, der Verzicht auf Gewaltanwendung und -androhung, die Achtung der territorialen Integrität sowie die Aufrechterhaltung einer einheitlichen Kontrolle über die Nuklearwaffen. Zu den Verträgen, Abkommen und Rahmenvereinbarungen, welche die GUS-Staaten geschlossen haben, gehören im sicherheitspolitischen Bereich so wichtige Regelungen wie die über die "strategischen Streitkräfte" oder die über die "Streitkräfte und Grenztruppen", beide vom Dezember 1991, oder wie die über die "kollektive Sicherheit" vom Mai 1992 (Taschkenter Vertrag) oder das daran anknüpfende "Konzept über kollektive Sicherheit" vom Februar 1995.

---

30 Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 23), S. 291, 299 f.

31 Für Information und Hinweise zu diesem Abschnitt bin ich besonders Ursel Schlichting, Anna Kreikemeyer und Ljuba Trautmann verbunden - vgl. auch: Ursel Schlichting, Integration oder Hegemonie? Rußland und die GUS, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Gert Krell (Hrsg.), Friedensgutachten 1994, Münster/Hamburg 1994, S. 182-195; Hans-Georg Ehrhart/Anna Kreikemeyer/Andrej V. Zagorski (eds.), The Former Soviet Union and European Security: Between Integration and Re-Nationalization, Baden-Baden 1993; Hans-Georg Ehrhart/Anna Kreikemeyer/Andrej V. Zagorski (eds.), Crisis Management in the CIS: Whither Russia? Baden-Baden 1995; Ljuba Trautmann, Rußland zwischen Diktatur und Demokratie. Die Krise der Reformpolitik seit 1993, Baden-Baden 1995.

32 Mitglieder der GUS sind also: Armenien, Aserbeidschan, Moldau, Kasachstan, Rußland, die Ukraine, Usbekistan, Tadschikistan, Kirgistan, Turkmenistan und Weißrußland. Georgien, das am Gründungsakt nicht teilnahm, ist seit dem 1. März 1994 Mitglied.

So beeindruckend die Liste von Verträgen und Vereinbarungen im Rahmen der GUS bzw. zwischen den GUS-Staaten auch sein mag - die Zahl soll sich mittlerweile auf über 400 bi- und multilaterale Abkommen belaufen -, so wenig kann sie doch der Realität standhalten. Zu einem großen Teil wurden die Abkommen weder ratifiziert noch implementiert. Zahlreiche multilaterale Verträge werden darüber hinaus nicht von allen Mitgliedstaaten getragen, sondern weisen vielmehr eine unterschiedliche Zahl von Unterzeichnern in wechselnder Zusammensetzung auf.

Wenn der GUS gleichwohl eine integrative Tendenz nicht völlig abgesprochen werden kann, so resultiert diese weniger aus sicherheitspolitischen Motiven, als Ursache muß vielmehr die erhebliche wirtschaftliche Abhängigkeit der GUS-Mitglieder von Rußland gewertet werden. Die Moskautreue Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen in der Ukraine und in Weißrußland unterstreichen diese These. Zu hoffen bleibt, daß Rußland frei ist von der Versuchung, seine wirtschaftliche Dominanz auch auf den militärischen und sicherheitspolitischen Bereich auszudehnen. Seine Rolle z.B. im georgisch-abchasischen Sezessionskonflikt ist allerdings mehr als umstritten. Ungeklärt ist auch seine Rolle beim Sturz des pro-türkischen Präsidenten Aserbeidschans, Eltschibej, im Juni 1993. Rußland selbst jedenfalls zählt die GUS-Mitgliedstaaten als "nahes Ausland" zu seiner besonderen Interessensphäre. Darüber hinaus ist Rußland offiziellen Verlautbarungen zufolge bestrebt, die "Weiterentwicklung der GUS mit dem Ziel baldigster Umwandlung in einer vollwertige regionale Organisation mit wachsender wirtschaftlicher Integration und politischer Zusammenarbeit" zu betreiben.<sup>33</sup> Offensichtlich ist auch, daß Rußland das Ziel verfolgt, sich die Rolle als - möglichst einziger - Garant für Sicherheit und Stabilität in der Region auch international bestätigen bzw. die Präsenz russischer Streitkräfte in den GUS-Republiken und in den verschiedenen Konfliktgebieten legitimieren zu lassen. Einen Teilerfolg in diesem Sinne erzielte es auf dem Treffen des KSZE-Rates Ende 1993 in Rom, auf dem die Inanspruchnahme der Hilfe von sogenannten Drittstreitkräften in Konfliktgebieten anerkannt wurde (wenn deren Rolle und Aufgaben mit den KSZE-Prinzipien vereinbar sind). In den Beschlüssen des Ratstreffens von Rom vom 1. Dezember 1993 heißt es dazu:

*"Die Minister stimmten darin überein, daß die KSZE von Fall zu Fall und unter bestimmten Bedingungen die Schaffung von kooperativen KSZE-Vorkehrungen erwägen könnte, um u.a. zu gewährleisten, daß Rolle und Aufgaben von Drittstreitkräften in einem Konfliktgebiet mit KSZE-Prinzipien und -Zielen in Einklang stehen.*

---

33 Polenow, Wladimir M., Rußlands Platz in Europa - Fragen an die Außen- und Sicherheitspolitik, in: Berliner Europa-Forum 4/1994, S. 8.

*Die Minister beauftragten den AHB und den Ständigen Ausschuß, Voraussetzungen und notwendige Maßnahmen für mögliche KSZE-Vorkehrungen dieser Art weiter auszuarbeiten. Bei der Durchführung dieser Aufgabe werden sie die vom AHB geprüften Vorschläge berücksichtigen und sich u.a. von den folgenden Prinzipien und Erwägungen leiten lassen, die für die KSZE-Vorkehrungen sowie die Aktionen von Drittstreitkräften von wesentlicher Bedeutung sind: Achtung der Souveränität und territorialen Integrität; Zustimmung der Parteien; Unparteilichkeit, multinationaler Charakter; klares Mandat; Transparenz; feste Bindung an einen politischen Prozeß der Konfliktlösung; Plan für geordneten Rückzug.<sup>34</sup>*

Ist also die GUS - vielleicht auch das Scheitern der GUS - das Vehikel für Rußland auf dem Weg zum dominanten Garanten für Sicherheit und Stabilität in der Region? Andrei Zagorski schreibt hierzu im vorliegenden Band:

*"(Es) ist noch immer unklar, für welche Rolle Rußland sich letztlich entscheiden wird: für die eines Befürworters des Status quo oder aber für die einer revisionistischen Macht. Zumindest in einigen Fällen hat es Rußland bisher vermieden, bei der Ziehung seiner Grenzen (z.B. zur Ukraine und zu Kasachstan) vollendete Tatsachen zu schaffen. Zwar betreibt Rußland weiterhin die Anerkennung der GUS als eine Regionalorganisation, der man beispielsweise einen besonderen Status innerhalb der OSZE einräumen könne (im Frühjahr 1994 wurde sie bereits als Beobachter bei den Vereinten Nationen zugelassen), die diesbezüglichen Aussichten sind jedoch nach wie vor recht vage, jedenfalls solange wie die GUS selbst nur ein loser politischer Zusammenschluß bleibt, und insbesondere dann, wenn innerhalb der GUS weiterhin damit gerechnet wird, daß Rußland zunehmend eine hegemonale Rolle in der Gemeinschaft ausüben will."<sup>35</sup>*

Was in der Theorie eindeutig und zweifelsfrei scheint, besitzt in der Realität aber oftmals ambivalenten Charakter. Im vorliegenden Band schreibt z.B. Hansjörg Eiff in seinem Beitrag über die OSZE-Mission in Georgien: "Der Erfolg (des Abkommens von Sotschi vor drei Jahren) ist wesentlich den russischen Friedensstreitkräften und ihren Kommandeuren zu danken ...". Nach einer Initiative des russischen Außenministeriums

---

34 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Fastenrath, Ulrich (Hrsg.), Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausgabe, Kap. C.4, S. 12 f.

35 Andrei V. Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, im vorliegenden Band S. 118.

vom April 1995 "steht die süd-ossetische Seite jetzt unter erhöhtem Druck Rußlands, ihren Anspruch auf Unabhängigkeit aufzugeben".<sup>36</sup>

### *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)*

Anders als die NATO, die EU, die WEU und die GUS ist die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die frühere Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die einzige seit ihren Anfängen gesamteuropäisch angelegte Institution im Rahmen der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur Europas. Zu den Staaten, welche die sogenannte Schlußakte von Helsinki nach zweijährigen Verhandlungen am 1. August 1975 unterzeichneten, gehörten alle europäischen Länder (mit Ausnahme Albanien) sowie die USA und Kanada, also insgesamt 35 Staaten.<sup>37</sup>

In der Schlußakte von Helsinki 1975 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, zehn grundlegende Prinzipien in ihren gegenseitigen Beziehungen zu achten und umzusetzen. Es sind: souveräne Gleichheit, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, friedliche Regelung von Streitfällen, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker, Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben.<sup>38</sup> Mit diesen Prinzipien haben die Völker Europas die Hoffnung auf eine friedliche Zukunft verbunden; aus ihnen haben Millionen von Menschen den Mut geschöpft, für ihre Menschen- und Freiheitsrechte einzutreten. Zutreffend formuliert deshalb Wilhelm Höynck zum Geleit des vorliegenden Bandes: "Dies war der wichtigste Beitrag des KSZE-Prozesses zum friedlichen demokratischen Wandel und zur Überwindung der Blockkonfrontation."<sup>39</sup>

---

36 Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission für Georgien, im vorliegenden Band S. 181, 184.

37 Heute gehören der OSZE 53 Mitgliedstaaten an, darunter auch Albanien und alle aus dem Zerfall der Sowjetunion und anderer Länder hervorgegangenen neuen Staaten. Lediglich Makedonien - das möglicherweise 54. Mitglied - besitzt gegenwärtig nur Beobachterstatus. Serbien-Montenegro allerdings ist bis auf weiteres von den Treffen der OSZE ausgeschlossen; faktisch beläuft sich die Zahl der mitwirkungsberechtigten OSZE-Mitglieder derzeit also auf 52. In den Beiträgen des vorliegenden Bandes wird entsprechend - je nach Standpunkt und Zählweise - von 52 oder von 53 OSZE-Staaten gesprochen. Zu Daten und Fakten vgl. auch im Anhang des vorliegenden Bandes, S. 562-575, die von Matthias Karádi erstellte Übersicht "Die 53 OSZE-Mitgliedstaaten".

38 A.a.O. (Anm. 1), Kap. A.1, S. 3-12.

39 Wilhelm Höynck, Zum Geleit, im vorliegenden Band S. 13.

Aus der Perspektive der Forderung nach einer "tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsarchitektur" (Hans-Dietrich Genscher) nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes besitzt die Schlußakte von Helsinki allerdings - wie auch alle nachfolgenden KSZE-/OSZE-Dokumente - ein grundsätzliches Konstruktionsdefizit: Die Vereinbarungen ruhen weder auf völkerrechtlichen Verträgen, noch sind sie es selbst. Alle Dokumente stellen lediglich politische Absichtserklärungen ohne völkerrechtliche Bindungskraft dar.<sup>40</sup> Ob dieses Konstruktionsmerkmal vor der Wende, also zu Zeiten der Ost-West-Konfrontation, durchaus ein politischer Vorteil war, mag heute dahingestellt bleiben. Im zwanzigsten Jahr nach Helsinki ist es als ein schwerwiegendes Versäumnis anzusehen, daß es den Staaten der OSZE bislang nicht gelungen ist, eine tragfähige *rechtliche* Grundlage für eine künftige Sicherheitsarchitektur Europas zu beschließen. Auch der Versuch vom 10. Juli 1992 auf dem Gipfel in Helsinki,<sup>41</sup> die KSZE zur "regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen" zu erklären, muß vor diesem Hintergrund als halbherzig und unzureichend bezeichnet werden. Noch in demselben Helsinki-Dokument 1992 gestehen die KSZE-Teilnehmerstaaten ein, daß die Erklärung bei der UNO nicht registrierbar,<sup>42</sup> weil eben nicht völkervertragsrechtlich bindend ist.

*Politisch* gesehen kann und darf hingegen der Aufbruch der KSZE zu neuen Ufern in den vergangenen fünf Jahren weder geleugnet noch in seinen Auswirkungen auf eine neue Sicherheitsarchitektur Europas als gering eingeschätzt werden. In der "Charta von Paris für ein Neues Europa"<sup>43</sup> vom 21. November 1990 und in der ihr vorausgegangenen "Gemeinsamen Erklärung von 22 Staaten"<sup>44</sup> vom 19. November 1990 - gemeinhin als Wegmarken im OSZE-Prozeß bezeichnet - wurden z.B. die "Unteilbarkeit der Sicherheit" bekräftigt, die "Demokratie als die einzige Regierungsform" hervorgehoben und die "Menschenrechte" als "Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden" ausgewiesen. Als erforderlich wurden ferner eine "neue Qualität der Zusammenarbeit" und

---

40 Bei näherer Betrachtung stimmt diese immer noch gängige Aussage allerdings nicht mehr ganz. Zu nennen ist z.B. das OSZE-Gericht, das im Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE durchaus eine völkerrechtliche Grundlage besitzt - vgl. zum OSZE-Gerichtshof im vorliegenden Band auch den gleichnamigen Artikel von Dieter S. Lutz, S. 241-253; völkerrechtliche Wirkung haben wichtige KSZE-Bestimmungen ferner z.B. auch dadurch erfahren, daß sie in den Nachbarschaftsverträgen Deutschlands mit den östlichen Nachbarn inkorporiert wurden.

41 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.4, S. 8.

42 Ebenda, Kap. B.4, S. 12.

43 A.a.O. (Anm. 2).

44 Gemeinsame Erklärung von 22 Staaten vom 19. November 1990, in: Bulletin der Bundesregierung 137/1990.

die "Entwicklung der Strukturen der KSZE" angesehen. Eingerichtet wurden deshalb bislang u.a.: zweijährliche Treffen der Staats- und Regierungschefs; regelmäßige Folgetreffen; ein Ministerrat; ein Hoher Rat; ein Ständiger Rat; ein Sekretariat mit eingegliedertem Konfliktverhütungszentrum, welches von einem Generalsekretär geleitet wird; ein Forum für Sicherheitskooperation; ein Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte; ein Hoher Kommissar für nationale Minderheiten; ein Gerichtshof und eine Parlamentarische Versammlung sowie sog. Mechanismen, d.h. von Experten durchgeführte Verfahren zur Erkennung, Beobachtung und Bearbeitung spezifischer Probleme (z.B.: "Mechanismus der Menschlichen Dimension", "Mechanismus der friedlichen Regelung von Streitfällen", "Mechanismen für Konsultation und Zusammenarbeit"). Im vorliegenden Band werden die neuen Strukturen, Organe, Gremien und Mechanismen und deren Zusammenspiel und Funktionieren ausführlich von Piotr Switalski dargestellt.<sup>45</sup> Kapitel II dieses Jahrbuches befaßt sich darüber hinaus in zahlreichen Beiträgen mit den "Instrumenten, Mitteln, Mechanismen und Verfahren" der "neuen OSZE". Hervorgehoben werden soll an dieser Stelle deshalb lediglich "die ungeheure Differenzierung des institutionellen und organisatorischen Apparates ..., die sich seit 1990 vollzogen hat".<sup>46</sup>

Die Frage, ob die auf dem Budapester Gipfel<sup>47</sup> von 1994 in "Organisation" umbenannte "Konferenz", also ob die OSZE künftig eine - oder gar *die* - entscheidende Rolle im europäischen Sicherheitsgeflecht spielen wird, ist gleichwohl nicht ohne Skepsis zu beantworten. Relativ handlungsfähig scheint die neue OSZE nach den bisherigen Erfahrungen dann zu sein, wenn es um die Thematisierung und Beobachtung von Problemen und Konflikten sowie um präventive stille Diplomatie geht. Stellvertretend für diese Einschätzung einer Reihe von Autoren auch im vorliegenden Band sei der Aufsatz von Robert Zaagman und Arie Bloed genannt. In ihm heißt es u.a.:

*"Sowohl nach ihrer Aufgabenstellung als auch hinsichtlich ihrer Organe verfügt die OSZE über eine Reihe von Eigenschaften, die sie für den Einsatz zur Konfliktverhütung prädestiniert. Die vergangenen Jahre haben bereits gezeigt, welche zunehmende Rolle die OSZE in der Verhütung von Konflikten und der Regulierung von Krisen spielt. Mehr noch, diese Leistungen haben genügend bewiesen, daß die präventive Diplo-*

---

45 Piotr Switalski, Die Strukturen und Institutionen der OSZE, im vorliegenden Band S. 385-397.

46 Harald Müller, a.a.O. (Anm. 15), S. 268.

47 Budapester Dokument 1994. Der Weg zur echten Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.5, im vorliegenden Band S. 438-486.

*matie der OSZE und ihr umfassender Ansatz von wesentlichem Wert für Frieden und Stabilität in Europa sind. Es ist wichtig, sich darüber im klaren zu sein, daß keine andere internationale Instanz in Europa sich für eine umfassende Konfliktverhütung einsetzt.*"<sup>48</sup>

Auf die Nachteile der stillen Diplomatie für das Image der OSZE weist im vorliegenden Band u.a. Ortwin Hennig hin:

*"Voraussetzung für den Erfolg präventiver Diplomatie ist ihr Charakter als stille und diskrete Diplomatie. Empfehlungen und Lösungsvorschläge haben nur dann Erfolgschancen, wenn sie von den betroffenen Regierungen und Gruppierungen ohne sichtbaren äußeren Druck und in der Gewißheit diskutiert werden können, keinen Gesichtsverlust erleiden zu müssen. Doch je erfolgreicher die OSZE auf diesem Gebiet ist, umso weniger wird sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Ein Konflikt, der vermieden oder unter Kontrolle gehalten wird, ist keine Meldung.*"<sup>49</sup>

Ganz zweifelsohne also besitzt die OSZE "konkurrenzlose Aktionsfelder".<sup>50</sup> Doch dürfen die Augen - trotz aller Anerkennung der Mühen und Leistungen der OSZE - vor der Realität nicht verschlossen werden. Diese Realität heißt eben auch "Krieg in Europa". Bislang jedenfalls ist die OSZE nicht in der Lage, Strategische Stabilität zu garantieren, noch ist sie handlungsfähig genug, wenn es um die Lösung aktueller politisch-militärischer Tageskonflikte geht, darunter die Erzwingung der friedlichen Streitbeilegung, die Durchsetzung eingegangener Verpflichtungen oder die Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen.

*Kritik an der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur und die Forderung nach einem Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert.*

Zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes wurden Forderungen nach kollektiver Sicherheit, nach Abrüstung, aber auch nach Gerechtigkeit und sozialer Wohlfahrt als unreal und utopisch abgetan. Über Jahrzehnte hinweg aber war das Versprechen aller - unabhängig von der jeweiligen politischen

---

48 Rob Zaagman/Arie Bloed, Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention, im vorliegenden Band S. 226.

49 Ortwin Hennig, Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung, im vorliegenden Band S. 127; vgl. ebenso: Pál Dunay, Zusammenarbeit in Konflikten: Der amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär - Ein künftiges Problem?, im vorliegenden Band S. 405.

50 Ortwin Hennig, ebenda, S. 126.

Ausrichtung -, die großen existentiellen Probleme der Menschheit zu lösen, wenn erst einmal der Ost-West-Konflikt beseitigt ist.

Ende der achtziger Jahre ist eingetreten, was kaum jemand zu diesem Zeitpunkt erwartet hat: Der Kalte Krieg ist vorbei, der Warschauer Pakt ist aufgelöst, das sowjetische Imperium ist zerfallen, Deutschland ist wiedervereint. Frieden und Sicherheit können endlich auf ein dauerhaftes und stabiles Fundament gestellt werden.

In der "Charta von Paris", der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten vom 21. November 1990 in Paris, heißt es u.a.:

*"Europa befreit sich vom Erbe der Vergangenheit. Durch den Mut von Männern und Frauen, die Willensstärke der Völker und die Kraft der Ideen der Schlußakte von Helsinki bricht in Europa ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit an.*

*Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen: unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder ...*

*Das nun ungeteilte und freie Europa fordert einen Neubeginn. Wir rufen unsere Völker dazu auf, sich diesem großen Vorhaben anzuschließen."<sup>51</sup>*

Auch in der "Gemeinsamen Erklärung von 22 Staaten", welche die Unterzeichnerstaaten der Vereinbarung über konventionelle Sicherheit in Europa (VKSE) am 19. November 1990 abgaben, heißt es u.a.:

*"Die Unterzeichnerstaaten erklären feierlich, daß sie in dem anbrechenden neuen Zeitalter europäischer Beziehungen nicht mehr Gegner sind, sondern neue Partnerschaften aufbauen und einander die Hand zur Freundschaft reichen wollen ...*

*Sie erkennen an, daß Sicherheit unteilbar ist und daß die Sicherheit eines jeden ihrer Länder untrennbar mit der Sicherheit aller KSZE-Teilnehmerstaaten verbunden ist" (Hervorheb. DSL).<sup>52</sup>*

Nimmt man diese Aussagen ernst und sieht sie vor dem Hintergrund der bereits angeführten Pariser Charta, so scheinen Richtung und Kriterien der sicherheitspolitischen Neuorientierung Europas eindeutig: Sicherheit wird 1990 als gleiche und unteilbare Sicherheit aller Länder Europas, und

---

51 A.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, S.1.

52 A.a.O. (Anm. 44), S. 1422 f, hier: Punkte 1 und 3.

zwar Gesamteuropas, verstanden.

Klar ist nach den vorausgegangenen Ausführungen zur gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur allerdings, daß es 1995 eben diese geforderte gleiche und unteilbare Sicherheit aller Länder Gesamteuropas, d.h. ein einziges System einheitlicher Sicherheit in und für Europa, nicht gibt. Aber bilden die angeführten Institutionen - NATO, EU, WEU und OSZE - nicht doch ein Netzwerk sich ergänzender und stützender Strukturen mit Funktionen und Garantien, deren Ergebnis gleiche und gemeinsame Sicherheit für alle europäischen Länder sein kann? Die NATO-Staaten selbst haben - wie bereits angeführt - auf ihrem Gipfel in Rom 1991 ein entsprechendes Netzwerk, das "framework of interlocking institutions", propagiert.<sup>53</sup>

Tatsächlich jedoch handelt es sich bei der gegenwärtigen Sicherheitsarchitektur Europas weder um ein arbeitsteiliges noch um ein unteilbares Netzwerk gleicher Sicherheit. Auch Mitte der neunziger Jahre besteht noch immer - oder wieder - eine defizitäre und fragmentierte<sup>54</sup> Sicherheitsarchitektur aus nicht weniger als fünf bzw. sechs internationalen Organisationen. Statt Arbeitsteilung und Kooperation stehen Konkurrenz und Dominanz auf der Tagesordnung.

*"Konkurrierende und konfligierende nationale Positionen und Prioritäten hinsichtlich des Aus- und Umbaus der verschiedenen Institutionen haben bisher ... zu einer je nach Politikfeld unterschiedlich ausgeprägten Mischung von Arbeitsteilung und Konkurrenz zwischen den Institutionen geführt. Das Ergebnis ist eine unübersichtliche 'Gemengelage' von Zuständigkeiten, Instrumenten und Prozeduren. Dies läuft letztlich den deklarierten Zielen internationaler Kooperation zuwider, weil es zu finanziell kostspieligen und funktional ineffektiven Doppelungen und Überschneidungen und zu einem Mangel an Transparenz führt."<sup>55</sup>*

Die Zauberformel der "interlocking institutions" entpuppte sich - wie auch Ralf Roloff im vorliegenden Band betont - "als Leerformel ... Das 'interlocking' wurde zum 'interblocking'".<sup>56</sup> Die NATO gegen die EU (und WEU). Die EU ohne OSZE (und UNO). NATO, EU und WEU gegen Rußland und GUS. NATO, EU und WEU mit der OSZE und in

---

53 A.a.O. (Anm. 8).

54 Vgl. auch: Hans-Georg Ehrhart/Hans-Joachim Gießmann/Sabine Jaberg/Reinhard Mutz, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Gert Krell (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 31), S. 196-212.

55 Ingo Peters, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke, a.a.O. (Anm. 4), S. 303 f.

56 Ralf Roloff, Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität, im vorliegenden Band S. 375.

Ausgrenzung Rußlands. Schon ist Europa wieder in Zonen ungleicher Sicherheit gespalten. Die Gruppierung der NATO-, EU- und WEU-Staaten beansprucht und garantiert Sicherheit exklusiv für sich. Gegenüber steht Rußland, nach außen militärisch stark, nach innen relativ instabil. Dazwischen liegen die konfliktreiche Zone der russisch dominierten GUS-Staaten einerseits und die heterogene Zone der nach "Westen" tendierenden Reformstaaten andererseits. Keine dieser vier Zonen ist gleichzeitig in sich und auch in bezug auf die Nachbarn stabil. Keine der Zonen bildet ein regionales System Kollektiver Sicherheit oder ist mit den anderen Zonen durch den Kitt kollektiver Sicherheit - sprich: durch eine Beistandsgarantie - verbunden.

Was ist die Konsequenz einer solcherart defizitären, fragmentierten und im übrigen auch überrüsteten Sicherheitslandschaft? Zeichnet sich am Horizont nicht bereits wieder ein in Abschreckungsblöcke zerrissenes Europa ab, in dem die Militärpotentiale der Staaten eine größere Rolle spielen als ihre zivilen Möglichkeiten? Fünf Jahre nach der "Zeitenwende" scheint diese Alternative jedenfalls nicht länger im Bereich des Irrealen zu liegen. Schon spricht auch Boris Jelzin wieder von "zwei Blöcken in Europa".<sup>57</sup> Schon treibt die Saat des Abschreckungswahnsinns aufs neue Keimlinge.<sup>58</sup>

Zu lange schon ist Mitteleuropa hingehalten, Osteuropa vernachlässigt und insbes. Rußland ausgegrenzt worden. Zu sehr auch ist Westeuropa noch immer uneins mit sich selbst. Und zu stark schließlich ist auch das vereinte Deutschland auf eine "Normalität" fixiert, die mehr aus der Vergangenheit stammt, denn in die Zukunft weist. Die Folgen sind ablesbar, z.B. in Bosnien und Tschetschenien, in Georgien und Moldau, aber auch in der Türkei und im (irakischen) Kurdistan. Und noch immer auf Zypern. Und wieder - wie Wolfgang Zellner im vorliegenden Band mahnt - als Gefahr für Abrüstung und Rüstungskontrolle:

*"In der KSZE-Charta von Paris 1990 hatten die Staats- und Regierungschefs den Beginn eines neuen Zeitalters der Zusammenarbeit verkündet. Rüstungskontrolle - der KSE-Vertrag, KSE Ia, das Wiener*

---

57 Vgl. u.a.: Jelzin warnt vor "Kaltem Frieden", in: Frankfurter Rundschau vom 6. Dezember 1994, S. 1; Offener Konflikt zwischen NATO und Rußland, in: IAP-Dienst Sicherheitspolitik Nr. 23 vom 8. Dezember 1994, S. 1 ff; Neuer Kalter Krieg, in: Der Spiegel Nr. 50/1994, S. 132-134; Bremer, Hans-Hagen, Rußland warnt NATO vor "Hast" bei der Osterweiterung, in: Frankfurter Rundschau vom 21. März 1995.

58 Vgl. z.B.: Proektor, Daniil, Konturen der russischen Sicherheitspolitik in den neunziger Jahren, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 5/1995; Rühle, Lothar, Architektur der Sicherheit, in: Die Welt vom 15. Dezember 1994, S. 6; Carl Gustav Ströhm, Für viele Russen hat eine erneute Teilung der Welt stattgefunden, in: Die Welt vom 5. August 1995, S. 4; Allgemeine Rundschau, ÖMZ 2/1995, S. 196.

*Dokument und künftige gesamteuropäische Verhandlungen - sollte das Fundament kooperativer Sicherheit bilden. Heute droht Rußland offen damit, eine Teilbestimmung des KSE-Vertrages, die sogenannte Flankenregelung, zu verletzen. Ferner erklärt die russische Regierung, stelle die geplante Ost-Erweiterung der NATO die gesamte Geschäftsgrundlage des Vertrages infrage. Rüstungskontrolle ist wieder zum Gegenstand politischen Konflikts geworden.*<sup>59</sup>

"Epochenbruch", "Zeitenwende", "Jahrhundertchance", "neue Weltordnung" - diese und ähnliche Begriffe begleiteten das Ende des Ost-West-Konflikts. Mitte der neunziger Jahre wird jedoch immer offensichtlicher, daß sich kaum eine der hochgesteckten Erwartungen vom Ende der achtziger Jahre erfüllt hat. Das in der Charta von Paris 1990 verkündete neue Zeitalter des Friedens ist bis heute jedenfalls nicht angebrochen. Die alte Welt(un)ordnung dauert ebenso an wie die Spaltung Europas. Krieg, nicht Frieden, ist die Realität. Zumindest brachten die wenigen Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auch Europa ein Vielfaches mehr an Kriegstoten als die Jahrzehnte zuvor.

*"Zum ersten Mal seit Jahrzehnten sind wir mit Krieg in der KSZE-Region konfrontiert. Neue bewaffnete Konflikte und massive Gewaltanwendung zur Erlangung von Hegemonie und territorialer Expansion sind weiterhin an der Tagesordnung. Der Verlust an Menschenleben und menschliches Elend, verbunden mit gewaltigen Zahlen an Flüchtlingen, haben das schlimmste Ausmaß seit dem Zweiten Weltkrieg angenommen. Der Schaden an unserem kulturellen Erbe und die Zerstörung von Hab und Gut sind erschreckend."*<sup>60</sup> (Hervorheb. DSL)

Daß auch die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ihre Augen vor dieser Realität nicht - bzw. nicht länger - verschließen konnten, wurde spätestens auf dem Gipfeltreffen am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest deutlich. In der Gipfelerklärung von Budapest heißt es:

*"Die Ausbreitung der Freiheiten ging einher mit dem Entstehen neuer und dem Wiederaufleben alter Konflikte. In der KSZE-Region wird im Streben nach Hegemonie und territorialer Expansion weiterhin Krieg geführt. Menschenrechte und Grundfreiheiten werden noch immer mit*

---

59 Wolfgang Zellner, Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit? Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle, im vorliegenden Band S. 289.

60 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.4, S. 5.

Füßen getreten. Intoleranz dauert an, und Minderheiten werden nach wie vor diskriminiert. Aggressiver Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und ethnische Spannung geißeln uns immer noch in starkem Maße. Dies sind, zusammen mit der sozialen und wirtschaftlichen Instabilität, die Hauptursachen für Krisen, Tod und menschliches Elend. Dies macht deutlich, daß es nicht gelungen ist, die KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen umzusetzen. In dieser Situation sind wir gefordert, entschlossen zu handeln. Um das Leid zu mildern, müssen wir gemeinsam sicherstellen, daß diese Prinzipien und Verpflichtungen in vollem Umfang geachtet werden, daß wirksame Solidarität geübt und daß zusammengearbeitet wird" (Hervorheb. DSL)<sup>61</sup>

Es ist deshalb auch kein Zufall, wenn die Staats- und Regierungschefs auf demselben Gipfel (endlich) beschließen, "Diskussionen über ein Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit" zu führen. Im Budapester Dokument heißt es dazu:

*"Im Lichte des fortwährenden raschen Wandels erachten wir es für wichtig, auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen Diskussionen über ein Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit in unserer Region im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen" ... Demgemäß haben sie (die Teilnehmerstaaten - DSL) beschlossen:*

- *in der KSZE eine breit angelegt und umfassende Diskussion über alle Aspekte der Sicherheit, je nach Erfordernis mit dem Ziel aufzunehmen, ein Konzept für die Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert auszuarbeiten;*
- *den in den Teilnehmerstaaten zu diesem Thema stattfindenden Diskussionen Rechnung zu tragen;*
- *im Herbst 1995 ein Seminar zu diesem Thema in Wien abzuhalten;*
- *den Hohen Rat anzuweisen, dieses Thema vor dem nächsten ordentlichen Treffen des Ministerrats in Budapest 1995 auf die Tagesordnung für sein Treffen zu setzen;*
- *den amtierenden Vorsitzenden zu ersuchen, dem nächsten Treffen des Ministerrats einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Der Rat kann über Modalitäten für die weitere Erörterung und mögliche Ausarbeitung des Modells entscheiden. Die bis dahin zur Verfügung stehenden Ergebnisse werden dem nächsten Gipfeltreffen durch den amtierenden Vorsitzenden unterbreitet."*<sup>62</sup>

---

61 A.a.O. (Anm. 47), Kap. B.5, S. 2.

62 Ebenda, S. 4 f und S. 32 f.

Entsprechend dem zitierten Budapester Beschluß traf sich der Hohe Rat am 30. und 31. März 1995 in Prag zu einer ersten Diskussion über "das Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert". Diskutiert wurden neben den Prinzipien und Ausgangsüberlegungen der Diskussion selbst die strategischen Ziele der Arbeit am Sicherheitsmodell, die Rahmenbedingungen des Modells, die Herausforderungen und Risiken, denen das Modell entgegengesetzt werden sollte, die einzelnen Elemente des Modells und seine prioritären Aspekte sowie das Verhältnis der OSZE zu den anderen Organisationen. Wie nicht anders zu erwarten, gingen die Meinungen und/oder Gewichtungen weit auseinander. Der Hohe Rat beschloß deshalb, die Diskussion in zwei Phasen einzuteilen. In der ersten Phase sollen die Hauptrisiken und sonstige wichtige Faktoren der Zukunft behandelt werden. Im Mittelpunkt der zweiten Phase (1996) soll dann die Herausarbeitung der Antworten und Konsequenzen in Folge der analytischen Erkenntnisse der ersten Phase stehen, darunter auch die Überprüfung der OSZE-Prinzipien und Normen sowie der Definition der Konfliktprävention und der Crisis Management-Instrumente, ferner die Erarbeitung der Mittel der Risikoeinschätzung, des Gleichgewichts der Kräfte usw. In den Feldern, in denen sich eine Verstärkung oder Ausweitung der OSZE-Prinzipien als erforderlich erweisen sollte, könnte dann das angestrebte Sicherheitsmodell zu neuen praktischen Sicherheitsmaßnahmen anregen.

Als Arbeitsstruktur wurde ferner vereinbart, die Diskussionen in einer informellen Ad-hoc-Gruppe in Wien fortzuführen. Diese Treffen sollten einmal im Monat unter der Leitung des Vertreters des amtierenden Vorsitzenden bis zu dem in Budapest beschlossenen Herbstseminar 1995 stattfinden.<sup>63</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt soll unter der Federführung des amtierenden Vorsitzenden ein erster Text vorgelegt werden. Über die Arbeit in der informellen Gruppe hinaus sollen ferner noch vor der Sommerpause ein bis zwei "brainstorming sessions" im Rahmen der Sitzungen des Ständigen Rates durchgeführt werden.

### *Die OSZE als ESG - Vorschlag zur Diskussion eines Sicherheitsmodells für das Einundzwanzigste Jahrhundert*

Aus den strukturellen Mängeln der bestehenden Sicherheitsarchitektur in Europa läßt sich der Gegenentwurf eines Sicherheitsmodells für das Einundzwanzigste Jahrhundert, d.h. einer effizienten, funktions- und ak-

---

63 Dieses Seminar in Wien ist für den September 1995 vorgesehen. Entgegen der Erwartung soll es (nicht zuletzt auf Betreiben der USA) nicht unter Hinzuziehung von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen stattfinden.

zeptanzfähigen gesamteuropäischen Sicherheitsorganisation entwickeln. Diese Aufgabe hat sich das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) seit einiger Zeit gestellt.<sup>64</sup>

Die vom IFSH konzipierte und zur Diskussion vorgelegte Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) stellt ein regionales System Kollektiver Sicherheit dar. Sie funktioniert so, wie die Vereinten Nationen ihrer Gründungsabsicht zufolge funktionieren sollten, aber aus unterschiedlichen Gründen weder während des Kalten Krieges noch danach funktionieren konnten: nach dem Prinzip des konsequenten Einstehens der Gemeinschaft für die Sicherheit jedes einzelnen ihrer Mitglieder. Große wie kleine Staaten stehen unter gleichem Recht, erhalten gleiche Sicherheit, übernehmen gleiche Verpflichtungen. Die verlässliche Funktionsfähigkeit verlangt dazu einen begrenzten Schritt von der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit zu einem übernationalen Mechanismus; deshalb wird die Gewaltoption, die letzte Zuflucht des Rechts auf Sicherheit, aus der Verfügung der Einzelstaaten bzw. ständiger oder zeitweiliger Interessenskoalitionen in die Obhut der internationalen Rechtsgemeinschaft überführt.

Aufgabe der ESG ist es, in allen Fällen aktiv zu werden, in denen eine Friedensgefährdung, eine Friedensbedrohung, ein Friedensbruch oder eine Aggression vorliegt. Im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Gemeinschaft sind die Gemeinschaft und ihre Mitglieder zum automatischen Beistand verpflichtet, gleichviel, ob der Aggressor Mitglied der ESG ist oder nicht. Im Falle innergesellschaftlicher Konflikte gewaltsamer Art in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ist die ESG zumindest dann zuständig, wenn sich diese Konflikte zu internationalen Streitigkeiten entwickeln oder zu entwickeln drohen. Wenn die Verpflichtung zur Achtung der Minderheiten- und Menschenrechte nicht eingehalten wird, muß sich die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Zuständigkeiten damit befassen: Da akute und künftige Konflikte in diesem Raum primär ethnischer bzw. ethno-nationalistischer Natur sein werden, liefe eine Organisation, die sie zu leugnen oder auch nur zu ignorieren

---

64 Vgl.: Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts. Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) als Garant von Sicherheit und Frieden. Eine Studie des IFSH, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 75/1993; Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Unsere Gemeinsame Zukunft - Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG), Baden-Baden 1994/95; die nachfolgenden Ausführungen sind - notwendigerweise stark gekürzt - entnommen aus: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG). Das Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert, Bonn 1995 (i.E.) - das ca. 250 Manuskriptseiten umfassende Werk ist gemeinsam von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IFSH verfaßt worden.

versuchte, Gefahr, die Glaubwürdigkeit ihres friedenspolitischen Engagements zu relativieren.

Das ordnungspolitische Leitprinzip, das der Konzipierung der Europäischen Sicherheitsgemeinschaft zugrundegelegt wurde, lautet in seiner Gedankenfolge: Der Gebrauch von Waffengewalt in den Beziehungen zwischen Staaten darf nicht zurückfallen in das Ermessen bzw. Belieben von Regierungen, sondern muß als "ultima ratio" politischen Handelns einer überstaatlich verbindlichen Normierung unterworfen werden. Militärische Gewalt gemeinsam verhindern wollen und sich den eigenen Waffeneinsatz gleichwohl nach Ermessen vorbehalten, sind zwei Optionen, die sich ausschließen. Die ESG soll eine Rechtsordnung schaffen, in der Streitkräfte gebündelte Sanktionsinstrumente gegen den Rechtsbruch werden. Kurz: An die Stelle des Rechts des Stärkeren soll die Stärke des Rechts treten.

Folgende Merkmale charakterisieren das vom IFSH vorgelegte Sicherheitsmodell:

1. *Rechtscharakter*: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft ist eine regionale Abmachung kollektiver Sicherheit im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen.
2. *Beitrittskreis*: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft steht zum Beitritt allen Mitgliedstaaten der OSZE offen.
3. *Beitrittsanforderung*: Die Mitglieder der Europäischen Sicherheitsgemeinschaft verpflichten sich zur Einhaltung des ESG-Vertrages. Insbesondere verpflichten sie sich rechtsverbindlich, auf die Anwendung von Gewalt bei der Lösung von Konflikten zu verzichten. Sie verpflichten sich ferner, die Minderheiten- und Menschenrechte zu achten. Mit dem Beitritt zur ESG ist automatisch der Beitritt zum obligatorischen (Schieds-) Gerichtshof der Gemeinschaft verbunden.
4. *Organisationszweck*: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft dient der Aufrechterhaltung des Friedens. Diesen ihren Organisationszweck erfüllt die ESG mittels Gewaltverhütung durch friedliche Streitbeilegung. Dazu dient ihr ein breiter Fächer ziviler Einwirkungsmittel von der obligatorischen (Schieds) Gerichtsbarkeit ("Aggressor in einem bewaffneten Konflikt ist, wer sich dem Schiedsverfahren entzieht") über klassische und unkonventionelle politische Einflußnahmen bis zur Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen.
5. *Militärischer Beistand*: Militärischer Waffeneinsatz bleibt die äußerste Sanktion gegen Bruch der ESG-Regeln, gegen Aggression oder zur Beendigung bereits ausgebrochener militärischer Gewalt. Sollte zu Zwangsmaßnahmen gegriffen werden müssen, stehen hierfür (neben nationalen)

auch systemeigene Verbände zur Verfügung. Der Einsatz von Streitkräften unterliegt dabei der ausschließlichen Verantwortlichkeit der Gemeinschaft im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen. An die Stelle von Intervention tritt Ordnungsrecht.

6. *Abrüstung*: Die kollektive Sicherheitsleistung der Gemeinschaft senkt den verteidigungspolitischen Selbstvorsorgebedarf ihrer Mitglieder, was militärische Abrüstung in erheblichen Größenordnungen ermöglicht.

7. *Handlungsfähigkeit*: Um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft sicherzustellen, wird der Generalsekretär als eine nationalen Interessen nicht verpflichtete Institution mit weitreichenden Vollmachten ausgestattet, über die er autonom verfügen kann, soweit andere Organe der ESG die behandelten Angelegenheiten nicht an sich ziehen. Die Kompetenzverteilung zwischen den entscheidungsbefugten Organen ist so geregelt, daß in einem System von "checks and balances" eine gegenseitige Kontrolle gewährleistet wird, jedoch ohne die negative Konsequenz einer gegenseitigen Lähmung der Gremien.

8. *Demokratischer Entscheidungsprozeß*: Der Entscheidungsprozeß der ESG-Organe ist in hohem Maße demokratisiert, indem er unter Beteiligung der größtmöglichen Zahl von Mitgliedstaaten, jedoch ohne einzelstaatliches Vetorecht, abläuft.

9. *Finanzierung*: Die Finanzierung der Europäischen Sicherheitsgemeinschaft ist so zu regeln, daß sie nicht durch Mittelverknappung lahmgelegt werden kann.

10. *Außenbeziehung*: Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft wird ihre Außenbeziehungen zu Nichtmitgliedstaaten, zu den Vereinten Nationen und zu den Bündnisorganisationen nach dem Grundsatz engstmöglicher Kooperation gestalten, um auch jenseits ihres geographischen Geltungsberreichs zu einem Faktor sicherheitspolitischer Stabilität zu werden.

Neben einer Reihe weiterer Institutionen und Mechanismen stehen der ESG folgende Hauptorgane zur Verfügung:

- Europäischer Sicherheitsrat (ESR),
- Ständige Kommission der ESG (SK),
- ESG-Generalsekretär bzw. ESG-Sekretariat,
- ESG-(Schieds-)Gericht.

Die Kompetenzaufteilung zwischen den Organen ist - anders als bei der UNO - so geregelt, daß eine überwältigende Machtkonzentration bei einer einzigen Institution vermieden wird, ohne daß die Organisation darüber ihre Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einbüßt. Aus diesen Erwägungen heraus ist einerseits dem Europäischen Sicherheitsrat als

Generalversammlung der ESG die Kompetenz für Grundsatzentscheidungen zugewiesen, andererseits dem ESG-Generalsekretär ein großer autonomer Handlungsspielraum eingeräumt. Ein Vetorecht ist in keinem der ESG-Gremien vorgesehen.

Der *Europäische Sicherheitsrat (ESR)* ist das zentrale Gremium der ESG. Er setzt sich als Generalversammlung aus den Vertretern aller Mitgliedstaaten zusammen und tagt in zwei Varianten: Zum einen (ein- bis zweimal im Jahr) auf der Ebene von Ministern oder Regierungschefs, zum anderen (in ständiger Session) als Gremium der ständigen Repräsentanten der ESG-Mitglieder. Jedes Land entsendet einen Vertreter mit einer Stimme (Egalitätsprinzip).

Der Europäische Sicherheitsrat ist für die prinzipielle Beschlußfassung über die Einleitung von Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit verantwortlich. Er fällt seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit und ohne Beteiligung von Streitparteien. Die Pflicht, über Art und Umfang der daraus abzuleitenden Maßnahmen zu entscheiden, obliegt der Ständigen Kommission; die Durchführung der Maßnahmen fällt in den Aufgabenbereich des ESG-Generalsekretärs. Der Europäische Sicherheitsrat kann jedoch jedes schwebende ESG-Verfahren wieder an sich ziehen, wenn er mit der Art der Problembearbeitung durch diese beiden Organe nicht einverstanden ist.

Die *Ständige Kommission (SK)* ist ein Ausschuß des Europäischen Sicherheitsrats, dem naturgemäß nicht alle Mitglieder des ESR bzw. der ESG angehören können. Die permanente Mitgliedschaft von etwa 20 Staaten entspricht der beabsichtigten Übereinstimmung von Handlungseffektivität und Vertretungsbefugnis. Ihre Besetzung erfolgt nach einem gruppenspezifisch orientierten Rotationsprinzip, das überproportionale Leistungen für die Gemeinschaft - realpolitisch bedingt - mit einer bevorzugten Beteiligung honoriert. Zu berücksichtigen ist dabei auch die Tatsache, daß einige ESG-Mitglieder einen ständigen, mit Vetorecht ausgestatteten Sitz im UNO-Sicherheitsrat innehaben und von daher herausragende Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der ESG als regionaler Organisation gemäß Kap. VIII der UNO-Charta besitzen. Auch dies spricht für eine angemessene Repräsentanz dieser Mächte in der Ständigen Kommission. Die Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sollten permanent in der Kommission vertreten sein. Entscheidungen werden mit Zweidrittelmehrheit gefällt.

Als ausgesprochenes Arbeitsgremium verfügt die Ständige Kommission über eigenverantwortliche Handlungskompetenzen. Sie entscheidet in erster Linie über Dauer, Art und Umfang der Maßnahmen nicht-militärischer wie militärischer Natur, die sich aus Grundsatzbeschlüssen des Europäischen Sicherheitsrats oder aus Entscheidungen des ESG-Schiedsge-

richtshofes zwingend ableiten lassen. Mit ihrer Durchführung wird unter Aufsicht der SK der ESG-Generalsekretär (unter Abstützung auf seinen zivilen und militärischen Apparat) beauftragt. Sie kann auch mit sachlichen Empfehlungen an den Europäischen Sicherheitsrat herantreten. Sollte der Generalsekretär Aufträge nicht in geeigneter und angemessener Weise ausführen, kann ihm die Ständige Kommission Weisungen erteilen, die seine Entscheidungen korrigieren und sicherstellen, daß seine Aktionen im Sinne des ihm erteilten Mandats erfolgen.

Der *Generalsekretär* ist Chef und Dienstherr des Sekretariats, d.h. des "Apparats" der ESG. Er rekrutiert und organisiert ihn in Abstimmung mit dem Europäischen Sicherheitsrat, einschließlich der personellen Besetzung der Spitzenpositionen des "militärischen Arms" der ESG, des Militärstabs. Beide sind ihm im Rahmen der ihm übertragenen bzw. zugewiesenen Kompetenzen unterstellt und jeglicher Verfügungsgewalt von Einzelstaaten oder Staatengruppen entzogen.

Der Generalsekretär leitet sein Gewicht aus diesem Faktum, aber auch aus einer Reihe weiterer Kompetenz- und Funktionsbereiche ab, unter welche die folgenden Aktivitäten fallen:

- Der Generalsekretär führt als Exekutivorgan der ESG die ihm von ESR und SK zugewiesenen Aufgaben durch. Im Falle des Einsatzes von Streitkräften steht ihm der ESG-Militärstab mit seiner fachlichen Kompetenz nicht nur zur Seite: Er agiert vielmehr nach den vom Generalsekretär vorgegebenen Richtlinien und unter dessen Aufsicht.
- Der Generalsekretär kann mit Vorschlägen und Anträgen (Initiativrecht) an ESR und SK herantreten und hat gegenüber beiden Berichtspflicht. Er ist auf den Sitzungen beider Gremien mit Rederecht, jedoch ohne Stimmrecht anwesend.
- Dem Generalsekretär sind Entscheidungskompetenzen unterhalb der Schwelle zur förmlichen Befassung der ESG mit Konfliktfällen, insbesondere der Gewaltanwendung, übertragen, indem er im Vorfeld von Konfliktausbrüchen (also in der Anbahnungsphase) Schritte der präventiven Diplomatie unternehmen kann, etwa Vermittlungsaktionen, Entsendung von Beobachtern oder Dislozierung der ESG-Verfügungskräfte in potentiellen Krisengebieten. Der Generalsekretär verfügt so über die Chance, frühzeitig deeskalierend in Konflikte einzugreifen, dies aber nicht nur mit Argumenten, die an die oft brüchige Vernunft der Parteien appellieren, sondern auch mit der Fähigkeit, seinen Argumenten mit dem Zeigen der ESG-Flagge Nachdruck zu verleihen.

Die Vorzüge einer starken, handlungsfähigen "Exekutive", die als nationalstaatlicher Verfügbarkeit entzogene Einrichtung das bestimmende

Gewicht gemeinschaftlichen Handelns unterstreicht, sind in der Institution des ESG-Generalsekretärs vereint. Seine umfangreichen Kompetenzen stärken das Vertrauen von Regierungen und Gesellschaften darauf, daß die Gemeinschaft nicht zugunsten einzelstaatlicher Interessen instrumentiert werden kann. Die ESG bleibt auch dann handlungsfähig, wenn ihre Gremien paralysiert werden sollten, z.B. durch relevante Mächte, die eine Konfliktpartei protegieren und gegen ESG-Maßnahmen abzuschirmen trachten: Streitparteien können sich der Intervention der ESG in ihre Angelegenheiten dennoch gewiß sein.

Das vierte Hauptorgan der ESG ist der *ESG-(Schieds-)Gerichtshof*. Obwohl als letztes aufgeführt, ist er dasjenige Organ, dem - so die ESG effektiv ihren Zweck erfüllt - herausragende Bedeutung zukommt. Soll Krieg als Mittel der Politik nicht nur geächtet, sondern auf Dauer auch ausgeschlossen werden, so ist eine obligatorische Gerichtsbarkeit unabdingbar. Orientierungshilfe für den zu schaffenden ESG-Gerichtshof bietet Art 24 Abs 3 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland. In dieser Norm wird vom Beitritt Deutschlands zu "Vereinbarungen über eine allgemeine, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit" gesprochen. "Allgemein" heißt dabei im Sinne des Parlamentarischen Rates "jedem gegenüber". "Umfassend" meint "alle Sachgebiete" und "jede Art Streitigkeit" betreffend. "Obligatorisch" wird eine internationale Gerichtsbarkeit bzw. Schiedsgerichtsbarkeit dann genannt, wenn es jeder Streitbeteiligte einseitig anrufen kann und es auch zuständig ist, ohne daß es noch einer speziellen Abrede (Kompromiß) oder einer Zustimmung des Beklagten bedarf. Unter dem Begriff "internationale Schiedsgerichtsbarkeit" schließlich wird sowohl ein Schiedsgericht als auch ein internationaler Gerichtshof verstanden.

Streitgegenstände vor dem ESG-Gerichtshof können sein: der Verzicht auf die Anwendung von Gewalt bei der Lösung von Konflikten, die Verpflichtung, die Minderheiten- und Menschenrechte zu achten sowie die Einhaltung der sonstigen Regelungen des ESG-Vertrages. Parteifähig sind entsprechend nicht nur Staaten, sondern alle Völkerrechtssubjekte, d.h. auch internationale Organisationen, aber auch solche (partiellen) Rechtsträger wie Minderheiten, Volksgruppen oder nationale Befreiungsbewegungen. Letzteres ist deshalb nochmals hervorzuheben, weil es sich bei einer Vielzahl der gegenwärtigen Kriege eben nicht um zwischenstaatliche Konflikte handelt.

Über die genannten Hauptorgane hinaus sollte die ESG im Bereich der militärischen und nicht-militärischen Friedens- und Sicherheitsgewährleistung eine Reihe von operationalen *Institutionen und Instrumenten* einrichten, die - den ESG-Hauptorganen nachgeordnet - diese bei der Erfüllung ihrer Pflichten unterstützen, insbesondere da, wo sie schon rein ka-

pazitätsmäßig mit der Bewältigung des Arbeitsanfalls überfordert wären. Für eine institutionelle, organisatorische und prozedurale Ausdifferenzierung der Sicherheitsgemeinschaft bietet sich ein ganzes Spektrum von Optionen an, zum einen Zentren, die über einen infrastrukturellen Unterbau verfügen, zum anderen Mechanismen, in denen die Verfahren zur Problemvermeidung bzw. Problemlösung festgelegt sind. Diese Verfahren würden von (externen) Experten aus den einzelnen Arbeitsbereichen durchgeführt. Orientierung könnte eine Reihe von entsprechenden Zentren und Mechanismen der OSZE bieten.

Ein Novum hingegen wäre der Zugriff der ESG auf *Streitkräfte*. In überschaubarer Zeit werden die Staaten zwar noch nicht gänzlich auf nationale Streitkräfte verzichten; es wird also kein militärisches Gewaltmonopol der ESG geben. Um dem Sicherheitsbedürfnis der ESG-Mitgliedstaaten gerecht zu werden, reicht es aber aus, den größten Teil der nationalen Streitkräfte als *territoriale Verteidigungskräfte*, die aufgrund ihrer Struktur und Ausrichtung nicht zur Durchführung großangelegter weitreichender Offensiven taugen, zu organisieren. Die zweite Truppenkategorie, eine Komponente mit ungleich größerer Beweglichkeit und Reichweite, sollte ständig für Einsätze im Rahmen der ESG zur Verfügung gehalten werden. Diese *Krisenreaktionskräfte* (Eingreifverbände) werden - um als Element der "ultima ratio" gemeinschaftlicher Sicherheitspolitik ihre Aufträge ausführen zu können - notgedrungen hochmobil und kampfkraftig ausfallen müssen, wäre ihre Hauptaufgabe doch die unverzügliche und wirkungsvolle Intervention über größere Distanzen innerhalb des ESG-Gebiets. Diese Kontingente könnten entweder in nationaler Regie aufgestellt und unterhalten werden, um der ESG dann im Bedarfsfalle zur Verfügung gestellt zu werden, oder aber von Anfang an als gleichsam *supranationale Truppe* von der ESG selbst rekrutiert und verwaltet werden. Letzteres hieße, daß die Loyalität dieser Truppe ausschließlich der ESG gälte, daß sie jedem nationalen Zugriff entzogen wäre und daß die Mitgliedstaaten, denen die Bereithaltung solcher Kontingente nicht länger abverlangt würde, einen weiteren Abrüstungsschritt tun könnten.

Unabhängig von der Zuordnung der Krisenreaktionskräfte würde es sich in jedem Fall anbieten, die ESG neben den beiden Hauptkräften mit ausgewählten *Verfügungskräften* aus deren Reihen auszustatten. Es könnte sich einerseits um (gemischte) Kontingente ziviler und militärischer Friedenserhaltungskräfte für sog. Blauhelmissionen handeln und andererseits um einen Kampfverband in der Größenordnung einer Division. Diese Verfügungskräfte würden - wie der Name sagt - dem ESG-Generalsekretär ständig zur Verfügung stehen. Er hätte das Recht, diese Kräfte an jeden Ort innerhalb des ESG-Gebiets zu beordern, bevorzugt natürlich in Krisenzonen, in denen der Ausbruch bewaffneter Auseinander-

setzungen droht. Seine Kompetenzen wären allerdings auf die Entsendung und Dislozierung der Truppe beschränkt. Das Mandat für Kampfeinsätze dürfte ausschließlich von anderen ESG-Organen (d.h. Sicherheitsrat und Ständige Kommission) in Übereinstimmung mit der UNO-Charta erteilt werden. Um Mißverständnisse auszuschließen, sei an dieser Stelle abermals betont, daß die Hauptfunktionen der ESG Konfliktverhütung und friedliche Streitbeilegung sind, daß eine "funktionierende" ESG den Einsatz militärischer Streitkräfte nur als ultima ratio kennt.

Nochmals: Die ESG ist ein Gegenentwurf zur derzeitigen Sicherheitsarchitektur. Allerdings lassen sich auch in der gegenwärtigen, als defizitär und fragmentiert zu kritisierenden Sicherheitsarchitektur einzelne positive Ansatzpunkte zur Realisierung der ESG als Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert finden. Zu diesen Ansatzpunkten gehören vor allen Dingen die vielfältigen und ausdifferenzierten Aufgaben und Mechanismen der OSZE. Sie ist nicht nur die einzige gesamteuropäische Organisation, sondern auch diejenige Institution, die mit Blick auf das Ziel der Schaffung einer Europäischen Sicherheitsgemeinschaft einen Entwicklungsgrad erreicht hat, der zur Frage berechtigt, ob der evolutionäre Prozeß hin zur ESG als nachdrücklicher *Reformprozeß der OSZE* gestaltet werden kann.

*Zur Reform der Organisation:* Die OSZE, vormalis KSZE, hat sich auf dem Budapester Gipfel 1994 in "Organisation" umbenannt. Im Helsinki-Dokument von 1992 hat sie sich zur regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärt. Beide Akte haben allerdings nicht dazu geführt, ihren Charakter unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten zu verändern. Bei ihren Beschlüssen und Entscheidungen handelt es sich nach wie vor um politische Vereinbarungen ohne *völkerrechtliche Bindung*. Dieses Manko gilt es ebenso abzuschaffen wie - gleitend - das Konsensprinzip hin zum *Mehrheitsentscheid* verändert werden muß. Die Regel "Konsens minus eins" ist hierfür ein erster Ansatz. Im Verhältnis zu den anderen Organisationen und Institutionen in dem (noch) bestehenden Sicherheitsgeflecht Europas ist darüber hinaus das Prinzip "*OSCE first*" einzuführen und durchzusetzen.

*Zu den Organen und Institutionen:* Die OSZE besitzt seit längerem schon ein ausdifferenziertes System von Organen, Zentren und Mechanismen, die ganz oder teilweise in die neue ESG-Struktur überführt werden könnten. Darüber hinaus wurde im Dezember 1992 in Stockholm das Amt eines Generalsekretärs der OSZE, damals noch KSZE, beschlossen und im Mai 1995 der OSZE-Schiedsgerichtshof in Genf etabliert. Sie hat also seit kurzem bzw. seit einiger Zeit zwei weitere Organe, die im Modell der ESG als Hauptorgane fungieren.

Folgende Organe und Aktivitäten der OSZE könnten in den ESG-Rahmen überführt oder unter seinen Vorzeichen entsprechend verändert werden:

- Die *Treffen der Staats- und Regierungschefs* sowie des *Ministerrats* finden im Rahmen des Europäischen Sicherheitsrates (ESR) statt.
- Der *Hohe Rat* und der *Ständige Rat* finden sich im Gremium der Ständigen Vertreter der ESG-Mitglieder oder in der Ständigen Kommission wieder.
- Der *Generalsekretär* der OSZE wird zum ESG-Generalsekretär. Dieser Übergang ist vor allem mit Blick auf die Funktion beider Posten (Exekutivorgane) relativ leicht durchführbar, wobei der ESG-Generalsekretär aber mit ungleich größeren Kompetenzen ausgestattet ist und mit dem Militärstab ein Gremium zur Seite hat, das in der OSZE keine Vorläufer hat. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob nicht der *Hohe Kommissar für nationale Minderheiten* und das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte* der OSZE aufgrund ihrer herausragenden Bedeutung im Bereich des Menschenrechtsschutzes eine Entsprechung im ESG-Generalsekretariat finden sollten.
- Die *OSZE-Schiedsinstitution* wird zu einem Hauptorgan der ESG im Sinne eines internationalen, obligatorischen, umfassenden und rechtsverbindlichen Gerichts.

*Zu den Mechanismen und Maßnahmen:* Sieht man die OSZE-Mechanismen vor dem Aufgabenfeld der ESG, so kann festgehalten werden, daß sich eine Übernahme der Mechanismen in das konfliktverhütende Instrumentarium der ESG ohne Probleme bewältigen ließe. Allerdings ist sie nur sinnvoll, wenn zugleich die Defizite der OSZE-Verfahren beseitigt werden. Wünschenswert ist vor allem, daß künftig nur noch ein Organ (der ESG-Generalsekretär) die Entsendung von Missionen in die Wege leitet, und zwar dann, wenn er dies entweder selbst für erforderlich hält oder von Mitgliedstaaten einen entsprechenden Auftrag erhält.

Völlig neu sind die Etablierung eines Militärstabes und die Aufstellung von Streitkräften der ESG. Im Zusammenhang damit zu sehen sind die verschiedenen Veränderungen in der Aufgabenverteilung und in den Funktionen der jeweiligen Organe, insbesondere des Generalsekretärs.

Peacekeeping wird angesichts der vielen Konfliktherde in Europa mit zu den wichtigsten Aufgaben der ESG gehören. Sie kann sich bei der Erfüllung dieser Aufgabe allerdings nur bedingt an der OSZE orientieren - vor allem, weil der OSZE bislang praktische Erfahrungen fehlen und die ESG über andere Organe und mithin auch Entscheidungs- bzw. Befehlsstränge verfügt.

Zweifelsohne sind die hier nur knapp angerissenen Überlegungen noch ergänzungs- und diskussionsbedürftig. Auch scheinen sie - zumindest auf den ersten Blick - noch fremdartig. Daß sie aber weder realitätsfern noch utopisch sind, beweisen Äußerungen bzw. Vorschläge mit zumindest in Ansätzen vergleichbaren Komponenten. Zu nennen ist z.B. die "Gemeinsame deutsch-niederländische Agenda" zur Vorbereitung des KSZE-Gipfels in Budapest der Außenminister Klaus Kinkel und Peter Kooijmans<sup>65</sup>, die u.a. das Prinzip "OSCE first" und die Stärkung des Amtes des Generalsekretärs vorsieht. Zu nennen sind auch die Forderungen von Bundesminister a.D. Hans-Dietrich Genscher im Rahmen seines Vortrages anläßlich des Symposiums zum 20. Jahrestag der Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte in Helsinki:

*"Die jetzt 53 Mitgliedsstaaten zählende OSZE wird ihrem Anspruch ... nur dann auf Dauer gerecht werden, wenn sie handlungs- und entscheidungsfähiger wird. Das verlangt eine Reihe von neuen Initiativen.*

*Erstens: Die OSZE sollte auf eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage gestellt werden.*

*Zweitens: Die Entscheidungsstruktur der OSZE muß verbessert werden.*

*Drittens: Die Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Präsidentschaft müssen gestärkt werden.*

*Viertens: Die OSZE braucht einen gesamteuropäischen Sicherheitsrat, der über die gleichen Möglichkeiten wie der Weltsicherheitsrat verfügt. Von seiner Struktur her muß er die Interessen der kleinen und mittleren Staaten angemessen berücksichtigen ...*

*Die Wirksamkeit entsprechender Beschlüsse der OSZE hängt wesentlich davon ab, ob sie auch in der Lage ist, diese - notfalls durch die Entsendung von Friedenstruppen - durchzusetzen."<sup>66</sup>*

Ob und welche Vorstellungen wie schnell in die Realität umgesetzt werden, hängt davon ab, ob die Diskussion um das Sicherheitsmodell für das Einundzwanzigste Jahrhundert "mit jenem Mut zu Visionen und jenem Glauben an die Lösung des scheinbar Unlösbaren" geführt wird, "der die Anfänge des KSZE-Prozesses auszeichnet hat".<sup>67</sup> Die Chance jedenfalls ist gegeben: "Zu Beginn des dritten Jahrzehnts ihres Bestehens hat die KSZE das Potential, die wichtigste Sicherheitsorganisation in Europa zu werden."<sup>68</sup>

---

65 Abgedruckt in Bulletin der Bundesregierung 46/1994, S. 412-414.

66 A.a.O. (Anm. 3), S. 8, 9.

67 Hans-Dietrich Genscher, ebenda, S. 10.

68 Jonathan Dean, Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung", im vorliegenden Band S. 107.

# Engagement und Positionen der Mitglieder der OSZE

## Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung"

Im Verlauf der zwanzigjährigen Geschichte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, jetzt umbenannt in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit, verhielten sich die Vereinigten Staaten gegenüber der Organisation vorwiegend konstruktiv und unterstützten sie, räumten ihr jedoch nie die höchste Priorität in ihrer Europapolitik ein.<sup>1</sup> Diese Haltung ist aber nicht auf die Vereinigten Staaten beschränkt. Andere wichtige Teilnehmerstaaten der KSZE verfahren ähnlich, ein Umstand, der zur heutigen relativen Schwäche der Organisation beigetragen hat.

Für mehrere aufeinanderfolgende US-Regierungen war die KSZE eine ferne, relativ ineffektive Organisation, deren Stärkung sie zu einer Konkurrenz für die NATO - Washingtons bevorzugten Garanten amerikanischen Einflusses in Europa - werden lassen könnte. Trotz dieses fortbestehenden Vorbehalts haben die Vereinigten Staaten einen wesentlichen Beitrag zu den drei wichtigsten Betätigungsfeldern der KSZE geleistet: Menschenrechte, militärische Sicherheit und Vertrauensbildung, Konfliktverhütung und Vermittlung. Auch wenn die amerikanische Führungsspitze und hohe Regierungsbeamte manchmal ihr Desinteresse an der KSZE bekundeten, haben fähige amerikanische Regierungsbeamte auf der operativen Ebene, wie James Goodby, John Maresca und John Kornblum das Potential der KSZE stets richtig eingeschätzt und eine Schlüsselrolle bei ihrem Aufbau gespielt. Ein weiterer Faktor, der zu Washingtons gelegentlich ambivalenter Politik gegenüber der KSZE beiträgt, ist die offenkundige, aber häufig übersehene Tatsache, daß die USA und Kanada keine europäischen Länder sind und daher den supranationalen europabezogenen Ansatz ablehnen, den einige europäische Mitgliedstaaten gelegentlich KSZE-Institutionen wie dem Vergleichs- und Schiedsgerichtshof zugrunde gelegt haben.

---

1 Abgesehen von der einleitenden Benutzung des Begriffs "OSZE" wird in diesem Beitrag der Name "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)" verwendet, außer wenn ausdrücklich auf Entwicklungen nach der Umbenennung in "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)" auf dem Budapestener Gipfel im Dezember 1994 Bezug genommen wird.

## *Die Anfangsphase*

Als die KSZE sich 1975 in Form einer Serie locker organisierter fortgesetzter Ost-West-Diskussionen zu ausgewählten Themen etablierte, fiel es den Vereinigten Staaten schwer, die stillschweigende Ost-West-Übereinkunft zu akzeptieren, auf der sie basierte: Im Gegenzug zur westlichen Akzeptanz des territorialen Status quo in Osteuropa und der Legitimität osteuropäischer Regierungen gewährten sowjetische und andere Führer des Warschauer Paktes den westlichen Regierungen zunehmend das Privileg, sich zu Menschenrechtsfragen in Osteuropa auch kritisch zu äußern. Bezeichnenderweise war dieses Privileg zur Zeit der Moskauer Menschenrechtskonferenz im September/Okttober 1991, der letzten der Gorbatschow-Ära, zu einem anerkannten Recht geworden. Trotz der Fortschritte im Bereich der Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes, die diese Übereinkunft tatsächlich herbeiführte, fürchteten viele führende amerikanische Politiker anfangs jedoch, daß die Existenz der KSZE die Vorherrschaft der Sowjetunion über Osteuropa legitimieren würde. So reiste der damalige Präsident Gerald Ford nur widerwillig zum KSZE-Gründungsgipfeltreffen in Helsinki im August 1975, nachdem er das Wort "Entspannung" aus dem Vokabular der US-Administration als irreführend für den wahren Stand der Ost-West-Beziehungen verbannt hatte.

Obwohl sich die Vereinigten Staaten bei der Gründung der KSZE zurückgehalten hatten, beteiligten sie sich dann doch - als sie erst einmal bestand - mit zunehmender Begeisterung daran, die Organisation, in der sie die Ursache für die Verbesserung der persönlichen Freiheiten für Bürger der Warschauer Pakt-Staaten erkannten, voranzubringen. Gefördert von starken öffentlichen Interessengruppen und mit großer Unterstützung des Kongresses, drängten die Vereinigten Staaten bei KSZE-Gesprächen mit den Regierungen des Warschauer Paktes, und insbesondere mit der sowjetischen Regierung, kontinuierlich auf Fortschritte im Bereich der Menschenrechte. Im Mittelpunkt standen dabei die Öffnung der Grenzen für jüdische Emigranten und die Freilassung von politischen Gefangenen in der Sowjetunion, bis der letzte schließlich unter Gorbatschow entlassen wurde.

## *Die Gorbatschow-Ära*

Michail Gorbatschows Ernennung zum Führer der Sowjetunion im Jahre 1985 brachte revolutionäre positive Veränderungen in der sowjetischen Politik mit sich. Nach anfänglicher Skepsis stellten sich die Vereinigten

Staaten in Verhandlungen über Sicherheitsfragen mit dem Warschauer Pakt an die Spitze der westlichen Länder. Die meisten der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die im Stockholmer Dokument von 1986 enthalten sind, waren ursprünglich in Washington entworfen worden. Washington übernahm 1990 auch die Führung bei den Verhandlungen über den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa und entwickelte wiederum die meisten der NATO-Verhandlungspositionen, die größtenteils schließlich auch Eingang in den Vertragstext fanden.

Obwohl diese wesentlichen Fortschritte westlicher Sicherheit unter der Ägide der KSZE erzielt wurden, blieb die Haltung Amerikas gegenüber der Organisation weiterhin ambivalent. Der Grund war diesmal, daß sich die KSZE, vorwiegend auf sowjetische Initiative hin, mit der Etablierung von vier ständigen Einrichtungen auf dem Pariser Gipfel im November 1990 in eine Phase der Institutionalisierung begab.<sup>2</sup> Aus Washingtons Sicht entwickelte sich die KSZE dadurch zu einer möglichen Konkurrenz für die NATO. Vorwiegend aus diesem Grund stellten sich die Vereinigten Staaten zu diesem Zeitpunkt jeglichen Schritten in Richtung einer Institutionalisierung der KSZE entgegen, verloren aber gegenüber der breiten Mehrheit der europäischen Teilnehmerstaaten, die den Wandel der KSZE zu einer permanenten Einrichtung befürworteten, zunehmend an Boden. Fast ein Jahr lang widersetzten sich die USA den notwendigen Verfahren zur Einberufung des KSZE-Ministerrates in dringlichen Situationen mit der Begründung, daß die NATO und nicht die KSZE für alle Sicherheitsfragen in Europa zuständig sei. Trotz des eindeutigen Bedarfs eines Exekutivorgans für die expandierende KSZE sträubten sich die USA gegen die Errichtung eines Generalsekretariats und bestanden dann darauf, die Befugnisse des Sekretariats zu begrenzen. Später stellten sie sich auch gegen die Schaffung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes der KSZE ebenso wie gegen den russischen Vorschlag, einen Exekutivausschuß oder Sicherheitsrat der KSZE einzurichten.

Bis zum Pariser Gipfel, ein Jahr nach dem Fall der Berliner Mauer und nach langen, schwierigen Debatten zwischen State Department und Nationalem Sicherheitsrat, der zum Schutz der NATO kategorisch jede institutionelle Entwicklung der KSZE ablehnte, hatten die Vereinigten Staaten ihren völligen Widerstand gegen die Institutionalisierung der KSZE zumindest soweit abgemildert, daß sie bereit waren, wenigstens geringe Änderungen zu akzeptierten. Außenminister James Baker stellte in einer Rede in Berlin im Dezember 1990 fest, daß NATO und KSZE einander

---

2 Der Pariser Gipfel beschloß die Einrichtung regelmäßiger Treffen des Ministerrates sowie die Gründung des Ausschusses Hoher Beamter, eines Sekretariats, eines Büros für Freie Wahlen (jetzt: Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte), eines Konfliktverhütungszentrums und eines Kommunikationszentrums.

ergänzende, sich gegenseitig unterstützende Organisationen und keine Rivalen seien. Trotz dieser offiziell erklärten Haltung versuchten die USA weiterhin, die NATO vor der möglichen Konkurrenz zu schützen, indem sie den institutionellen Ausbau der KSZE bremsten. Das ähnelt der ambivalenten und oft negativen Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber der Westeuropäischen Union, die in Washington ebenfalls als potentieller Konkurrent der NATO angesehen wird.

Washington wird die NATO der KSZE vermutlich so lange vorziehen, wie die Möglichkeit zukünftiger ernsthafter Schwierigkeiten mit einem wiedererstarkten Rußland nicht ausgeschlossen werden kann. Die Vereinigten Staaten sind unter den europäischen Alliierten jedoch nicht die einzigen, die größeres Vertrauen in die NATO setzen als in die KSZE. Die meisten vertreten dieselbe Position. Für diejenigen, die die KSZE gern schneller auf ihr langfristiges Potential hin entwickeln möchten, ist das enttäuschend. Aber objektiv besehen, ist diese Präferenz der NATO weder irrational noch negativ. Solange es in Rußland keine tragfähige Demokratie gibt, die das Wiedererwachen eines russischen Imperialismus verhindert, besteht die Notwendigkeit einer umfassenden Sicherheitszusammenarbeit des Westens zum Schutz gegen diese Möglichkeit. Daher ist es nur vernünftig, wenn die westlichen Länder eine funktionierende NATO der deutlich schwächeren KSZE vorziehen.

### *Die nach-sowjetische Zeit*

Nach der Auflösung der Sowjetunion versuchten die westlichen Staaten vermehrt, die KSZE als Integrationsinstrument zu nutzen, um westliche politische Werte nach Rußland, in seine Nachbarstaaten und die Staaten Osteuropas zu vermitteln. Die USA haben diese Bemühungen, die KSZE-Einrichtungen zu nutzen, um westliche Erfahrung mit Menschenrechten, freien Wahlen, Marktwirtschaft und ziviler Kontrolle des Militärs an den Osten weiterzugeben, ausdrücklich unterstützt.

Diese Zeit wurde bedauerlicherweise überschattet vom Ausbruch der Kämpfe in Kroatien und Bosnien, in mehreren Nachbarstaaten Rußlands und in jüngster Zeit in der russischen Republik Tschetschenien. Als Reaktion darauf drängten die USA die KSZE, ihre konfliktverhütenden Aktivitäten und die zunehmende Zahl ihrer langfristigen Vermittlungsmissionen zu verstärken. Sie unterstützten die KSZE nachdrücklich in ihrem Bemühen, eine Peacekeeping-Mission nach Berg-Karabach zu entsenden. Nach dem Angriff auf Grosny durch russische Truppen im Dezember 1994 förderten die USA ebenfalls die Bestrebungen, eine OSZE-Assistenzgruppe

in Tschetschenien einzurichten, um der Zivilbevölkerung beizustehen und um möglicherweise eine politische Schlichtung zu erzielen.

Washington unterstützte auch den Plan, sich mit Rußland über "Peacekeeping durch Drittländer" zu einigen. Das Ziel war hierbei, grundlegende Regelungen für die Beteiligung der KSZE an und ihre Kontrolle über Peacekeeping-Operationen in den neuen Nachbarstaaten Rußlands - Moldawien, Georgien, Aserbeidschan und Tadschikistan zu vereinbaren. Rußland wird vermutlich weiterhin einen Großteil der Peacekeeping-Truppen für diese Operationen stellen, möglicherweise unterstützt durch Truppen anderer GUS-Staaten; die KSZE sollte dann jedoch die Maßnahmen offiziell leiten, deren Ziele mit Rußland abstimmen und eine Art Aufsicht über das Kommando der Peacekeeping-Operationen ausüben.

Diese KSZE-Projekte - Peacekeeping durch Dritte und das Berg-Karabach-Projekt - waren kreative Bemühungen, unter schwierigen Umständen Möglichkeiten des KSZE-Peacekeeping zu entwickeln. Aus russischer Sicht jedoch bedeutet sie eine Einmischung in Rußlands eigenen Einflußbereich, einen Eingriff, dessen politische Bedeutung mit der Kontrolle durch die Vereinten Nationen oder die Organisation der Amerikanischen Staaten über Peacekeeping-Operationen der USA in Washingtons "Hinterhof" in Mittelamerika gleichzusetzen wäre. (Washington hat gleichwohl zivile UN-Maßnahmen in El Salvador und Nicaragua sowie eine UN Peacekeeping-Operation in Haiti unterstützt.) Im Falle Tschetscheniens geht es sogar um die Einmischung der KSZE auf Rußlands eigenem Territorium. Angesichts dieser Hindernisse und ungeachtet der praktischen Ergebnisse bedeutet die Tatsache, daß die westlichen Mitglieder Rußland dazu bewegen konnten, eine OSZE-Assistenzgruppe in Tschetschenien zu akzeptieren, einen wichtigen konzeptionellen Fortschritt für die Organisation.

Das amerikanische Interesse an Menschenrechtsfragen ist mit dem Ende des Kalten Krieges nicht verschwunden. Schon im Sommer 1991 drängten sowohl Kongreßmitglieder als auch Nicht-Regierungsorganisationen auf die Schaffung von Kriegsverbrechertribunalen, die die Verantwortlichen für Kriegsverbrechen in Kroatien und Bosnien persönlich und individuell zur Rechenschaft ziehen. Auf KSZE-Treffen zu Menschenrechtsfragen traten US-Repräsentanten für das Konzept der individuellen Verantwortlichkeit ein und erhielten vom Ministerrat ein Mandat zur Einrichtung einer Expertengruppe, die ein internationales Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien empfahl. Nachdem dieser Vorschlag vom schwedischen Amtierenden Vorsitzenden des KSZE-Ministerrats bei der UN eingebracht worden war, waren die Vereinigten Staaten im Februar 1993 Hauptbefürworter der Initiative des UN-Sicherheitsrats zur Einrichtung eines Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien in

Den Haag, 1994 führten die Vereinigten Staaten mit freiwilligen Beiträgen in Höhe von zehn Millionen Dollar in Geld und Sachleistungen für die Anklage- und Ermittlungsgremien dieses Tribunals die KSZE-Mitglieder an.

Aber auch in dieser dritten Entwicklungsphase der KSZE spielte Washingtons Priorität für die NATO nach wie vor eine Rolle. Washington kopierte ohne zu zögern KSZE-Programme der zivilen Kontrolle des Militärs im Nordatlantischen Kooperationsrat und bei der Partnerschaft für den Frieden. Ständigen russischen Bemühungen, aus der KSZE eine stärkere gesamteuropäische Sicherheitsorganisation zu entwickeln, widersetzten sich die USA mit der Begründung, daß das eigentliche Ziel der vorgeschlagenen Maßnahmen die indirekte russische Dominanz über die NATO sei.

Washingtons Vorschlag, die KSZE von Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa umzubenennen, was auf dem Budapester Gipfel im Dezember 1994 beschlossen wurde, spiegelte nicht eine Entscheidung der Clinton-Regierung wider, ihre Politik zu revidieren und künftig die organisatorische Aufwertung der KSZE uneingeschränkt zu unterstützen. Diese Initiative entsprach vielmehr dem Bemühen Washingtons, den Russen eine NATO-Osterweiterung schmackhafter zu machen, indem es russischen Vorschlägen geringfügig entgegenkam, den Status der KSZE zu erhöhen. So stellten US-Kommentare auf dem Prager Treffen des Hohen Rates (März 1995) zu dem russischen Vorschlag, ein Modell für universelle und umfassende Sicherheit für Europa im 21. Jahrhundert auszuarbeiten, bezeichnenderweise klar, daß dadurch weder eingegangene Vertragsverpflichtungen in sicherheitsrelevanten Bereichen infrage gestellt werden" noch Hierarchien innerhalb der Sicherheitsorganisationen entstehen" dürften (US-Delegation im Prager Hohen Rat, 31. März 1995).

Diese Bemerkungen zeigen auch deutlich den Wunsch der Vereinigten Staaten, die künftige Arbeit der OSZE vor allem auf die Frage der Verletzung von Menschenrechten, auf ethnische und religiöse Spannungen sowie auf Konflikte zwischen nationaler Souveränität und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker zu richten. Ganz richtig betrachtet Washington diese Faktoren als Hauptursachen für die gegenwärtigen Konflikte in Europa und drängt die OSZE, sich weiterhin auf ihre Stärken, d.h. auf präventive Diplomatie, Streitschlichtung und Unterstützung von Minderheitenrechten, zu konzentrieren. Eindeutig möchte Washington lieber, daß die OSZE diese Arbeit fortsetzt, als daß sie institutionell expandiert.

Washingtons "wohlwollende Vernachlässigung" der KSZE hält an. Die USA legten für den Budapester KSZE-Gipfel 1994 keine schriftlichen Verbesserungsvorschläge vor. Wie bei Gerald Ford fast zwanzig Jahre zu-

vor konnten die Beamten des State Departments Präsident Clinton nur mit äußerster Mühe dazu bewegen, überhaupt am Gipfel teilzunehmen. So blieb der Präsident nur acht Stunden in Budapest und konzentrierte sich - anstatt auf die KSZE - auf START I, auf den Beitritt der Ukraine zum Nichtverbreitungsvertrag (NPT) und darauf, die NATO-Erweiterung mit einem keineswegs überzeugten Boris Jelzin zu diskutieren. Washingtoner Beamte urteilen mit einiger Berechtigung, daß auf den KSZE-Gipfeln vorwiegend Prozeß- und Verfahrensfragen behandelt wurden, nicht aber substantielle Entscheidungen, was viele Regierungschefs vorziehen würden. Nichtsdestoweniger machte Washington auf dem Gipfel keinerlei Anstalten, das winzige Budget der KSZE von 29 Millionen Dollar zu erhöhen oder die kleine Belegschaft ständiger Mitarbeiter zu erweitern. In Washingtons umfangreicher Bürokratie werden KSZE-Angelegenheiten auch nur von einer kleinen Mannschaft bearbeitet, deren Angehörige oft noch für dringende Arbeiten zu Bosnien oder zu anderen Projekten abgezogen werden.

### *Weitere Grundfragen*

Es ist wichtig, sich klarzumachen, daß die Defizite in der Haltung Washingtons gegenüber der KSZE - der Mangel an anhaltendem Interesse seitens der höheren Beamten, das kleine Budget, wenig Personal und die Ambivalenz in der Einstellung auch für andere große Mitgliedstaaten der KSZE charakteristisch sind, die nicht die Entschuldigung vorbringen können, kein europäisches Land zu sein.

Die EU-Länder sind sich darin einig, daß KSZE-Themen und Rüstungskontrolle in den Bereich der gemeinsamen EU-Außenpolitik gehören, allerdings hat die EU als solche noch keine eindeutig positive Linie gegenüber der KSZE entwickelt. Im Gegenteil: Viele Beamte der neuen EU-Mitgliedstaaten - Österreich, Finnland und Schweden - die in der Vergangenheit einen großen Teil der Motivationskraft für Fortschritte in der KSZE einbrachten, haben die Sorge geäußert, daß ihre aktiven Ansätze in der gemeinsamen Politik der EU gegenüber der KSZE untergehen.

Deutschland ist das größte EU-Land, und die KSZE ist der ideale Verlängerungsarm seiner Außenpolitik. Von Anfang an aber verhielt sich Deutschland gegenüber der KSZE halbherzig, teilweise aufgrund politischer und persönlicher Spannungen zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl und dem langjährigen Außenminister Hans-Dietrich Genscher, einem standfesten KSZE-Anhänger. Außerdem liegen auch die deutschen Prioritäten klar bei der Erweiterung von EU und NATO, zu Ungunsten des Ausbaues der KSZE. Wie andere größere KSZE-Mitgliedstaaten hat

Deutschland offenbar den Schluß gezogen, daß EU und NATO im derzeitigen Stadium für seine eigene Sicherheit wichtiger sind als die KSZE. Frankreich zieht die EU und die Westeuropäische Union vor. Obwohl sie häufig auf die Notwendigkeit, die Autorität der KSZE zu erhöhen, hinweisen, ist schließlich auch die Unterstützung vieler der kleineren KSZE-Mitgliedstaaten eher unbeständig. Sie verweigern beharrlich die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit, derer die KSZE dringend bedarf.

Rußland hat wiederholt die weitreichendsten Vorschläge zum Ausbau der KSZE gemacht. Sowie jedoch offenkundig wurde, daß die Umsetzung ihrer Vorschläge den Einfluß der KSZE in Rußlands "nahe Ausland" erhöhen könnte, zuckte Rußland wieder zurück. Rußland war das erste Land, das das Thema aufbrachte, die KSZE solle seine Peacekeeping-Aktivitäten unterstützen. Dann lehnte es jedoch im KSZE-Dokumententwurf über "Peacekeeping durch Dritte" alle Hinweise auf Rußlands "Verpflichtungen", bei möglichen gemeinsamen Peacekeeping-Projekten mit der KSZE zusammenzuarbeiten, ab. Der Widerstand Rußlands gegen die Vorstellung, die Kontrolle über Peacekeeping-Aktivitäten mit der KSZE zu teilen, war so stark, daß das Projekt des "Peacekeeping durch Dritte" auf dem Budapester Gipfel 1994 fallengelassen wurde. Derzeit befürwortet Rußland lediglich eine freiwillige Zusammenarbeit mit der KSZE beim Peacekeeping, nicht aber verbindliche Vereinbarungen, die Rußlands Handlungsfreiheit einschränken könnten. In diesem Sinne hat Rußland auch den Plan für eine Peacekeeping-Operation unter Leitung der KSZE in Berg-Karabach blockiert. Falls sie zustandekäme, würde diese Operation einen wichtigen Durchbruch für KSZE-Peacekeeping bedeuten. Rußland bestand jedoch in der "Minsker Gruppe" (deren Aufgabe es ist, die Bedingungen für Peacekeeping in Berg-Karabach auszuarbeiten) darauf, daß die GUS und nicht die KSZE die Peacekeeping-Kräfte zur Verfügung stellt und auch die Leitung übernimmt.

Des weiteren verwarf wiederum Rußland, trotz seiner erklärten Unterstützung für den institutionellen Ausbau der KSZE, den deutsch-niederländischen Vorschlag, daß im Falle künftiger Konflikte in Europa zunächst die KSZE zuständig sein solle, bevor man sich an die UN wende; Rußland argumentierte dabei, daß mögliche Peacekeeping-Operationen der GUS Priorität vor den KSZE-Aktionen haben sollten. Rußlands "GUS zuerst" - Argumente gleichen dem der USA, daß eine Stärkung der KSZE nicht die NATO beeinträchtigen dürfe. Angesichts der westlichen Tendenz, sich mehr auf die NATO als auf die KSZE zu verlassen, ist es aus Moskauer Sicht verständlich, daß sich Rußland mehr auf seine eigenen Streitkräfte und auf die in seinem Einflußbereich liegende GUS als auf eine schwache und unterentwickelte KSZE verläßt.

Zu Beginn des dritten Jahrzehnts ihres Bestehens hat die KSZE das Potential, die wichtigste Sicherheitsorganisation in Europa zu werden. Dieses Potential aber wird wahrscheinlich für längere Zeit unrealisiert bleiben, wegen der gegensätzlichen Beweggründe ihrer hauptsächlichlichen Mitglieder und auch der meisten der kleineren Mitgliedstaaten. Das Hauptproblem ist, daß die wichtigste Aufgabe der OSZE - die Integration Rußlands in ein stabiles europäisches Sicherheitssystem - mit allen ihren Risiken und Schwierigkeiten eine zu große Aufgabe ist, als daß sie von der OSZE allein gelöst werden könnte; sie erfordert die Hilfe größerer Organisationen - die Europäische Union und die NATO - sowie durch bilaterale Beziehungen.

Für den Verfasser ist der reformbedürftigste Aspekt der OSZE die Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation, ein Prozeß der derzeit fast ausschließlich auf dem Konsensprinzip beruht. Um dieses Problem zu lösen, müßten die Befugnisse des Generalsekretärs erhöht werden, und es sollte ein kleines, effektives Entscheidungsorgan eingerichtet werden, das schwierige Entscheidungen schneller treffen kann - selbst die UNO verfährt, trotz umständlicher Prozeduren, nach dem Prinzip der Mehrheitsentscheidung. Die überzeugendste Variante möglicher Reformen findet sich in dem Vorschlag des Hamburger Institutes für Friedensforschung und Sicherheitspolitik für eine Europäische Sicherheitsgemeinschaft (von April 1993) wieder.<sup>3</sup> Dieser Vorschlag teilt die Kompetenzen zwischen dem Generalsekretär der OSZE, einer entscheidungsfähigen Ständigen Kommission und einem Europäischen Sicherheitsrat, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind und der bei Entscheidungen das letzte Wort hat, auf.

Die Unbeweglichkeit der gegenwärtigen Positionen macht es jedoch unwahrscheinlich, daß diese Verbesserungen in Kürze umgesetzt werden. In der Zwischenzeit werden die wichtigsten OSZE-Entscheidungen wahrscheinlich von informellen, anonymen Gruppen getroffen, vergleichbar der Bonn-Gruppe aus den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland, die jahrelang im Verborgenen viele der NATO-Entscheidungen zur Rüstungskontrolle und zur Politik gegenüber der Sowjetunion koordinierten. Für die OSZE ist der entsprechende Gegenpart die Bosnien-Kontaktgruppe, die Rußland, die USA, Deutschland, Großbritannien

---

3 Vgl. Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts. Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) als Garant von Sicherheit und Frieden. Eine Studie des IFSH, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 75/1993; Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hrsg.), Unsere Gemeinsame Zukunft - Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG), Baden-Baden 1994/95.

und Frankreich einschließt. Sie ist eine zweckmäßige Gruppe, deren Vertreter bei der OSZE in Wien akkreditiert sind und von Zeit zu Zeit auf informellen Treffen OSZE-Angelegenheiten erörtern.

US-amerikanische Behörden erkennen sehr wohl das künftige Potential der OSZE. Sofern sich die US-Politik gegenüber Europa nach den nächsten Präsidentschaftswahlen nicht radikal ändert, werden sie den allmählichen Aufbau der Organisation stillschweigend unterstützen, nicht zuletzt, um die russische Zustimmung für eine Fortsetzung des Programmes zur NATO-Osterweiterung zu erlangen. Die amerikanische Unterstützung der OSZE wird auch die kritische Auseinandersetzung mit dem russischen Entwurf für ein umfassendes Sicherheitssystem für Europa beinhalten. Mit der Zeit könnte dieses Projekt die Umriss eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems auf vertraglicher Basis hervorbringen, auf das viele in Europa gehofft haben.

Ein solches System kann jedoch erst zu jenem relativ fernen Zeitpunkt seine volle Wirkung entfalten, wenn in Rußland ein verlässliches demokratisches System gewährleistet ist und wenn die Sicherheitsprobleme Rußlands und seiner Nachbarstaaten unter ausreichender Kontrolle sind, damit Rußland akzeptieren kann, daß die OSZE, und nicht Rußland selbst oder die GUS, die Entscheidung über Peacekeeping in der Region trifft. Wenn diese Anforderungen erfüllt sind, wird es den Vereinigten Staaten und vielen anderen westlichen Ländern, die der NATO Priorität als Versicherung gegen mögliches russisches Fehlverhalten einräumen, dann möglich sein, entweder die Auflösung der NATO zu erwägen oder sie eindeutig der OSZE zu unterstellen. Bis dieser Punkt erreicht ist, vielleicht nach einigen Jahrzehnten, muß die OSZE wohl eine unauffällige Organisation bleiben, die im Verborgenen eine Menge nützlicher und wertvoller Aufgaben für die europäische Sicherheit ausführt und ebenso unbemerkt zu den Veränderungen in Rußland und anderen Teilen der früheren Sowjetunion beiträgt, die notwendig sind, bevor die OSZE endlich ihr volles Potential entfalten kann.

## Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen

Rußland hat in den letzten Jahren sein Profil als Vorkämpfer der OSZE geschärft. Im Laufe des Jahres 1994 hat es eine Reihe von Vorschlägen entwickelt, die auf eine Stärkung der Rolle dieser Organisation in der europäischen Politik abzielen. Rußland hat somit zwar eine politische Priorität der früheren Sowjetunion weiterverfolgt, gleichzeitig aber auch das schwierige Verhältnis zur OSZE geerbt, das in Moskau zunehmend als Problem gesehen wird. Die Mischung aus Erwartungen und Enttäuschungen, wie sie in Rußland angesichts der OSZE empfunden werden, zeigt sich deutlich in mehreren, für Rußland wichtigen Politikbereichen. Hierzu gehören:

- die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur,
- die Erhaltung des Friedens in der früheren Sowjetunion,
- die Achtung von Minderheitenrechten,
- die Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE,
- die Wahrung der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität der OSZE-Staaten,
- das Hinwirken auf die internationale Anerkennung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) als einer gemeinsam handelnden Einheit.

### *Die OSZE und die europäische Sicherheitsarchitektur*

#### *Hintergrund der russischen Debatte*

Es ist kein Zufall, daß die russischen Bemühungen um die Stärkung der OSZE gegen Ende des Jahres 1993 verstärkt wurden und mit der Diskussion über die NATO-Erweiterung zusammenfielen. Diese wird in Moskau weithin als eine Gefährdung russischer Interessen gesehen. Zwar wird eine Erweiterung der NATO, und damit einhergehend eine Ausdehnung der Europäischen Union und der WEU, nicht als Wiederherstellung oder Verstärkung der militärischen Bedrohung der Sicherheit Rußlands verstanden<sup>1</sup>. Doch herrscht in weiten Kreisen die Befürchtung, daß die

---

1 Siehe Andrej Kosyrew, Preobraschenije, Moskau 1995, S. 199.

NATO-Erweiterung dazu führen könnte, Rußland in der europäischen Politik an den Rand zu drängen oder gar zu isolieren.<sup>2</sup>

Rußland reagiert hierauf in zweifacher Weise. Es steht einer baldigen Erweiterung der NATO zwar ablehnend gegenüber, hat sich jedoch um die Herstellung eines direkten Dialogs und unmittelbarer Beziehungen zu westlichen Organisationen (NATO, EU, WEU) sowie um die Stärkung der mit der OSZE verknüpften gesamteuropäischen Perspektive bemüht. Hierzu gehörte auch, daß seit Herbst 1993 ein größeres Augenmerk auf die Stärkung der Rolle der OSZE und der anderen gesamteuropäischen Rahmenordnungen gerichtet wird. Am deutlichsten wurde der russische Ansatz zur Intensivierung der gesamteuropäischen Perspektive im Programm für die Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE im Sommer 1994 formuliert.<sup>3</sup> Das Programm regte an, der OSZE die zentrale Rolle bei der Sicherung des Friedens und der Stabilität im europäisch-atlantischen Raum vorzubehalten und sie gleichzeitig in eine handlungsfähige Regionalorganisation umzugestalten. Es wurde vorgeschlagen, die OSZE solle *das* multilaterale Gremium für die Koordinierung der Aktivitäten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), des Nordatlantischen Kooperationsrats (NAKR), der Europäischen Union, des Europarats, der NATO und der WEU zur Stärkung von Stabilität und Sicherheit, zur Erhaltung des Friedens und zum Schutz nationaler Minderheiten in Europa werden sowie der wichtigste Partner der Vereinten Nationen bei der Konfliktbewältigung in der früheren Sowjetunion. Gleichzeitig wurde angeregt, den NAKR durch die Öffnung für neutrale Staaten und die Einrichtung eines ständigen Sekretariats in ein gesamteuropäisches Rahmenwerk für militärisch-politische Zusammenarbeit umzuwandeln. In dieser neuen Funktion würde der NAKR, gekoppelt an die OSZE, die Umsetzung des Programms "Partnerschaft für den Frieden" koordinieren.

Die Vorschläge des Jahres 1994 zeigten noch ein weiteres Motiv hinter der russischen OSZE-Debatte auf. Diese wird nicht nur als die einzige europäische Organisation gesehen, in der Rußland Mitglied ist, sondern auch als Mittel, um die Anerkennung Rußlands als Großmacht zu erreichen. Rußland hat beispielsweise vorgeschlagen, nach dem Vorbild des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen einen Exekutivausschuß der OSZE einzusetzen. Der Exekutivausschuß könnte aus zehn ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern bestehen und würde politisch bindende Beschlüsse einstimmig fassen. Moskau ging davon aus, einen ständigen Sitz in dem

---

2 Siehe Sergej Karaganow, Rasschirenije NATO wedjot k izoljazii Rossii (Führt die NATO-Erweiterung zur Isolation Rußlands?), in: Moskowskije Nowosti 38/1993. In Rußland findet jedoch noch eine weitere Debatte statt. Siehe Andrej Zagorski, Rußland und Europa, in: Von der Krise zur Stabilisierung ... Russische Außenpolitik und die russische Wirtschaft, 1993-95, Moskau, 1995 (i.E.).

3 Siehe in: Diplomatitscheski Westnik 15-16/1994, S. 13.

Ausschuß zu erhalten und so seine Rolle als europäische Großmacht bestätigt zu sehen. Der Vorschlag stieß jedoch auf starken Widerstand und wird sich wohl kaum verwirklichen lassen.

Gleichzeitig ist Rußlands Engagement zur Stärkung der OSZE als internationaler Organisation nicht unbegrenzt. Die Beschränkungen zeigten sich in Rußlands ablehnender Haltung gegen eine Erweiterung der Befugnisse des amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs der OSZE, die nach russischer Auffassung lediglich eine "dienende" Funktion in der Organisation haben sollten, wobei den Teilnehmerstaaten (und nicht zuletzt Rußland) die ausschlaggebende Rolle im Entscheidungsprozeß verbliebe.

### *Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa*

Viele der von Rußland 1994 unterbreiteten Vorschläge wurden von anderen OSZE-Staaten nicht akzeptiert. Insbesondere die NATO-Staaten lehnten jede Unterordnung der NATO unter die OSZE sowie die Umwandlung des NAKR von einem Gremium unter dem Dach der NATO in eine Institution mit unabhängigem Rahmen ab. Dennoch konnte Rußland einige Erfolge verbuchen. Bei der Bewertung des Budapester Gipfeltreffens hoben russische Vertreter die dort erreichten Sprachregelungen hervor und betonten die *zentrale Rolle* der OSZE beim Aufbau des vereinten und sicheren Europas. Der der Stärkung der OSZE gewidmete Abschnitt der Budapester Beschlüsse wird in Moskau als Entwurf der späteren Charta der Organisation interpretiert, obwohl dieses Thema umstritten bleibt.<sup>4</sup>

Der Budapester Beschluß, ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für das Europa des 21. Jahrhunderts zu diskutieren, wird als wichtigste Entscheidung des Gipfels gewürdigt. Er wird als Mittel zur Fortsetzung der Gespräche über die Beziehungen zwischen der OSZE und anderen europäischen Institutionen gesehen und zielt auf die Stärkung der Koordinierungsrolle der OSZE ab. Obwohl förmliche Beratungen über das Modell bereits auf der ersten Sitzung des Hohen Rates der OSZE Ende März 1995 aufgenommen wurden, hat Rußland bisher seine Auffassungen noch nicht näher konkretisiert. Präsident Boris Jelzin spricht von der Perspektive des Aufbaus eines Netzwerks bilateraler Abkommen über gutnachbarliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Staaten, von wechselseitigen Sicherheitsgarantien Rußlands und der westeuropäischen Staaten gegenüber den Ländern Ost- und Mitteleuropas auf bilateraler oder multilateraler Basis sowie von der Entwicklung einer Reihe gesamteuropäischer Institutionen zur friedlichen

---

4 Diplomatische Westnik 1/1995, S. 4, 29-33.

Beilegung von Streitigkeiten und zur Konfliktverhütung.<sup>5</sup> Außenminister Andrej Kosyrew fügt hinzu, es müsse ein Netz von Partnerschafts-, Kooperations- und Konsultationsübereinkünften zwischen der NATO einerseits und den Staaten Mittel- und Osteuropas andererseits, einschließlich Rußlands, der Ukraine und anderer, entwickelt werden.<sup>6</sup>

Diese vagen Vorstellungen zu einem europäischen Sicherheitsmodell wurden vom stellvertretenden Außenminister Nikolai Afanassjewski auf der ersten Sitzung des Hohen Rates der OSZE etwas systematischer dargestellt. Er nannte mehrere konkrete Grundprinzipien für die Ausarbeitung des Modells, darunter die folgenden:

- Unteilbarkeit der Sicherheit (kein Staat dürfe seine eigene Sicherheit auf Kosten anderer stärken);
- Anerkennung des umfassenden Charakters der europäischen Sicherheit unter Einbeziehung aller Aspekte, d.h. der militärischen, politischen, rechtlichen, ökologischen, humanitären, kulturellen und sonstigen;
- wechselseitige Kompatibilität (die Sicherheit in Europa sollte auf sich gegenseitig verstärkenden Maßnahmen einzelner Staaten und multilateraler Institutionen aufbauen).

Im einzelnen schlug Afanassjewski unter anderem vor:

- Mechanismen für die Führung obligatorischer Konsultationen, die Beteiligung am Entscheidungsprozeß in regionalen Organisationen und die Abhaltung von Diskussionen am runden Tisch unter den OSZE-Staaten zu schaffen;
- die Interdependenz der OSZE-Staaten zu institutionalisieren und einen europäisch-atlantischen (oder europäisch-asiatischen) Vertrag über Zusammenarbeit bzw. eine entsprechende Charta zu unterzeichnen;
- ein angemessenes Verhältnis zwischen globalen, regionalen und sub-regionalen Ansätzen für die Lösung europäischer Probleme zu finden, welche die Beziehungen zwischen den VN, der OSZE, der Europäischen Union, der GUS, der NATO und anderen Institutionen regeln;
- bestehende Verträge über militärische Sicherheit in Europa unter Berücksichtigung der Realitäten der Ära nach dem Kalten Krieg anzupassen und zu ergänzen (unter anderem durch die Aushandlung des KSE-2-Vertrags, der die militärischen Potentiale mit den Gegebenheiten nach dem Kalten Krieg in Einklang bringen soll);

---

5 Diplomatitscheski Westnik, 1/1995, S. 5.

6 Andrej Kosyrew, Probrashenije, S. 203.

- militärische Arrangements innerhalb der OSZE durch regionale Maßnahmen zu ergänzen (z.B. gegenseitige Sicherheitsgarantien, regionale runde Tische, regionale Instrumente zur Friedenserhaltung);
- die wirtschaftliche Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Staaten zu erleichtern, und zwar durch die Durchführung gesamt-europäischer Infrastrukturprojekte.

Die Tatsache, daß Rußland seine Auffassungen zu dem europäischen Sicherheitsmodell bisher noch nicht näher konkretisiert hat, ist charakteristisch für das Projekt. Einerseits lassen russische Diplomaten durchblicken, daß die entsprechenden Diskussionen nicht in inhaltsloses Gerede ausufern, sondern substantielle Fragen der europäischen Sicherheit behandeln sollten. Andererseits scheint Moskau gegenüber seinen Positionen von 1994 nichts Neues zu sagen zu haben und gleichzeitig die Rolle der OSZE zu betonen. So scheint die Einführung des Konzepts eines umfassenden Sicherheitsmodells lediglich dazu zu dienen, das Thema "OSZE als *die* zentrale europäische Institution" auf der Tagesordnung zu halten.

#### *Friedenserhaltung in der früheren Sowjetunion*

Seit 1992 läßt Rußland ein größeres Interesse an einer aktiveren Rolle der OSZE bei der Friedenserhaltung in der früheren Sowjetunion erkennen. Bisher hat Boris Jelzin immer wieder erklärt, Rußland übe zwar seine "Friedensmission" aus, wolle aber die politische und finanzielle Verantwortung mit seinen Partnern in den VN und der OSZE teilen, wo immer dies angebracht sei - in Berg-Karabach, Tadschikistan, Georgien oder Moldau.<sup>7</sup> In Budapest gab Rußland schließlich grünes Licht für eine friedenserhaltende Operation der OSZE in Berg-Karabach, ein Thema, das seit langem zwischen Moskau und dem Rest der Minsk-Gruppe umstritten ist. Insbesondere seit 1994 sind jedoch die Beziehungen Rußlands zur OSZE, was friedenserhaltende Maßnahmen angeht, gespannt; dies zeigte sich in einer Reihe von Fällen, unter anderem im Zuge der Verhandlungen über friedenserhaltende Maßnahmen durch "Dritte", in Gesprächen über die Arbeit der Minsk-Gruppe zu Berg-Karabach oder bei der Entsendung der OSZE-Mission nach Tschetschenien.

---

7 Diplomatscheski Westnik 1/1995, S. 5-6.

Im Anfangsstadium der Gespräche begrüßte Rußland die Schaffung der Minsk-Gruppe zu Berg-Karabach im März 1992 in der Erwartung, die OSZE werde einen großen Teil der Konfliktbewältigungsmaßnahmen in der früheren Sowjetunion übernehmen. Nachdem die Konflikte in Südossetien (Georgien) und jenseits des Dnjestr (Moldau) im Juni 1992 eskaliert und trilaterale Friedenstruppen unter Beteiligung Rußlands in beide Regionen entsandt worden waren, war es Andrej Kosyrew, der im Frühjahr 1992 an die OSZE appellierte, eine Rolle bei der Konfliktbewältigung in der früheren Sowjetunion zu spielen.

Von 1993 an startete Rußland eine Kampagne, um die internationale Anerkennung seiner friedenserhaltenden Maßnahmen in der früheren Sowjetunion zu erlangen und insbesondere ein Mandat durch die Vereinten Nationen oder die OSZE zu erhalten sowie internationale Finanzmittel für diese Operationen zu sichern. Gleichzeitig nahm Rußlands Bereitschaft ab, internationale Organisationen in die Vorgänge in der früheren Sowjetunion unmittelbar einzubeziehen. Moskau tendierte dazu, die Friedensbemühungen in der früheren Sowjetunion zu monopolisieren und die Rolle internationaler Institutionen auf die Entsendung von Beobachtern zu beschränken.

Als die friedenserhaltenden Missionen in der früheren Sowjetunion zum Gegenstand von Kontroversen zwischen Moskau und mehreren neuen unabhängigen Staaten wurden und die Debatte über ein Wiederaufleben des russischen Imperialismus sich verstärkte, führten die russischen Bemühungen um eine internationale Legitimierung ihrer friedenserhaltenden Maßnahmen zu dem Beschluß der Ratstagung von Rom, von Fall zu Fall die Schaffung von kooperativen KSZE-Vorkehrungen zu erwägen, um zu gewährleisten, daß die Rolle und die Aufgaben von Streitkräften von Drittparteien in einem Konfliktgebiet mit den Prinzipien und Zielen der KSZE im Einklang stehen. Der Ministerrat beauftragte den Hohen Rat, Bestimmungen für mögliche OSZE-Abmachungen dieser Art auszuarbeiten.

1994 gelang es jedoch dem Hohen Rat und dem Ständigen Rat nicht, einen Konsens über friedenserhaltende Maßnahmen durch "Dritte" herbeizuführen.<sup>8</sup> Während dieser Verhandlungen nahm das Interesse Rußlands an der endgültigen Ausarbeitung der Bestimmungen für friedenserhaltende Maßnahmen der KSZE durch "Dritte" offensichtlich ab.

---

8 Zu den strittigsten Fragen aus diesem Themenkreis siehe: Andrej Zagorski, Russische Friedensunterstützungsmaßnahmen in der GUS: Möglichkeiten und Grenzen ihrer Internationalisierung, in: Hans-Georg Ehrhart, Anna Kreikemeyer, Andrej W. Zagorski (Hrsg.), Krisenmanagement in der GUS: Wohin steuert Rußland?, Baden-Baden 1995, S. 154-156.

Moskau war sogar froh darüber, daß es dem Budapester Gipfeltreffen nicht gelang, einen Text über diese Frage zu verabschieden, und er sich darauf beschränkte, den Hohen Rat und den Ständigen Rat zu ersuchen, ihre diesbezüglichen Arbeiten fortzusetzen. 1995 wurden diese jedoch praktisch eingefroren. Insbesondere nach der Budapester Entscheidung, eine OSZE-Operation in Berg-Karabach vorzubereiten, verloren nicht nur Rußland, sondern auch andere wichtige Akteure das Interesse an friedenserhaltenden Maßnahmen durch "Dritte".

### *Die OSZE-Operation in Berg-Karabach*

Vor dem Hintergrund des schwächer werdenden Interesses Rußlands an einem OSZE-Mandat für seine Friedensbemühungen in der früheren Sowjetunion war der Budapester Entschluß, die Entsendung einer multinationalen Friedenstruppe nach Berg-Karabach zu prüfen, eine Überraschung. Trotz der objektiven Schwierigkeiten bei der Lösung des seit langem andauernden Konflikts entwickelte sich diese Frage zwischen Rußland und der Minsk-Gruppe zu einer Kontroverse, da Rußland sich zum wichtigsten Akteur in der Region aufschwingen wollte. Diese Kontroverse führte sogar zu ausdrücklicher Kritik an der Minsk-Gruppe durch russische Regierungsvertreter.<sup>9</sup>

Die Zustimmung Rußlands zu einer OSZE-Operation in Berg-Karabach wurde in Rußland nur als zögerndes Zugeständnis gesehen, das von mehreren in der Budapester Entscheidung enthaltenen Umständen abhängig gemacht wurde, darunter die ausdrückliche Anerkennung des entscheidenden Beitrags Rußlands zur Herbeiführung einer Feuereinstellung durch die OSZE, die Schaffung der Stelle eines Ko-Vorsitzenden der Minsk-Konferenz, die von einem Russen eingenommen wurde, so daß Rußland eine ausschlaggebende Rolle im Minsk-Prozeß spielen konnte, die Bestimmung, daß die OSZE-Operation erst nach einer grundsätzlichen Einigung der kriegführenden Parteien auf eine Lösung beginnen kann, wodurch der Status der in Moskau stattfindenden Verhandlungen über Berg-Karabach angehoben wurde, sowie die Bindung des Beginns der Operation in Berg-Karabach an einen Beschluß des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, der aus russischer Sicht ein Mandat für die OSZE-Operation erteilen sollte.

---

9 Siehe Wladimir Kasimirow, *Rossija i "minskaja grupa"* SBSE (Rußland und die Minsk-Gruppe der KSZE) in: *Segodnja* vom 14. Oktober 1994.

Was den russischen Entscheidungsträgern unter anderem Sorge bereitet, ist die Tatsache, daß die Konfliktverhütungs- und -beilegungsaktivitäten der OSZE nahezu ausschließlich auf die frühere Sowjetunion begrenzt sind und andere Konflikte, insbesondere im ehemaligen Jugoslawien, ignorieren. In diesem Zusammenhang wird immer wieder vorgeschlagen, die OSZE solle, um ihr Engagement in der früheren Sowjetunion für Rußland annehmbarer zu machen, ihre Friedensbemühungen auf andere Konflikte in Europa ausdehnen und Hauptakteur für den gesamten OSZE-Raum werden. Die Sensibilität dieser Frage hat sich einmal mehr an der Diskussion über die Entsendung der ersten OSZE-Mission nach Rußland, genauer gesagt nach Tschetschenien, gezeigt.

Wenn auch die herrschende Elite Rußlands die zunehmend aktive Rolle der OSZE in der früheren Sowjetunion als Problem sieht, das nicht durch eine ähnliche Rolle Rußlands im Rahmen der OSZE bei der Konfliktbewältigung in anderen Teilen Europas kompensiert wird, ist doch das sich andeutende Potential für eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Rußland und der OSZE in einer Anzahl von Konflikten erwähnenswert. Die erfolgreichste Kooperation hat sich in Südossetien in Georgien ergeben.<sup>10</sup> Dies wurde durch den Beschluß des Ständigen Rates der OSZE vom 29. März 1994 über erweiterte Modalitäten der OSZE-Mission in Georgien bestätigt, durch den die Ziele der Mission weiter gesteckt wurden: Förderung von Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien und Überwachung der gemeinsamen Friedenstruppen, um zu ermitteln, ob ihre Aktivitäten mit den OSZE-Prinzipien im Einklang stehen.<sup>11</sup> Überraschenderweise beinhalten diese und andere Modalitäten der Mission Bestimmungen, die Gegenstand von Auseinandersetzungen in den Gesprächen über friedenserhaltende Missionen durch Dritte sind. Das gleiche gilt im wesentlichen für die Zusammenarbeit mit der OSZE-Mission in Moldau jenseits des Dnjestr. Wichtig ist auch, daß Rußland trotz aller politischen Probleme einen kooperativen Standpunkt in bezug auf die Rolle der OSZE in Tschetschenien bezogen hat. Darüber hinaus mauserte sich die OSZE zu einem der wichtigsten Instrumente für die Entwicklung der Zusammenarbeit Rußlands mit der Völkergemeinschaft im Hinblick auf die Tschetschenien-Krise.

Vor diesem Hintergrund lassen die Aktivitäten der OSZE in der früheren Sowjetunion eine komplexe Mischung politischer Kontroversen erkennen,

---

10 Siehe Friedrich W. Kriesel, Die OSZE-Mission in Georgien/Südossetien und ihre Zusammenarbeit mit den russischen Friedenstruppen, in: Ehrhart/Kreikemeyer/Zagorski (Hrsg.), a.a.O. (Anm.8), S. 179-190.

11 CSCE Decisions, Reference Manual, S. 174-175.

wobei Rußland sich bemüht, die Kontrolle über das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion zu behalten, sowie eine sich abzeichnende Zusammenarbeit in einer Reihe von konkreten Konflikten.

### *Die Achtung von Minderheitenrechten*

In amtlichen russischen Stellungnahmen wird die Rolle der OSZE bei der Gewährleistung der Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte als eine der wichtigsten Aufgaben der Organisation bezeichnet. In den meisten Fällen wird dieses Ziel im Rahmen der Wahrung der Rechte der russischen Bevölkerung in einer Reihe von GUS-Staaten, insbesondere jedoch im Baltikum, erwähnt. Schon 1992 bemühte sich Rußland, die OSZE und insbesondere den Mechanismus der Menschlichen Dimension dazu zu benutzen, Druck auf Estland und Lettland auszuüben, damit diese ihre russischen Minderheiten besser behandeln; aus finanziellen Gründen war der Umfang dieser Bemühungen jedoch begrenzt.

Mit der Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten und der Entsendung von OSZE-Missionen nach Estland und Lettland entstand jedoch russischerseits eine recht komplizierte Mischung aus Erwartungen und Bedenken. Einerseits mußte Rußland mit der Tatsache leben, daß die OSZE die beiden baltischen Staaten zwar aufforderte, einige die russische Minderheit diskriminierende Gesetze zu ändern, den russischen Standpunkt jedoch nicht rückhaltlos unterstützte; in Moskau wurde sie deshalb als Institution gesehen, die letztlich der weiteren Diskriminierung von Russen die Legitimation erteilte, während sie andererseits die Änderung von Rechtsvorschriften "absegnete". Gleichzeitig ist bei den russischen Diplomaten, die sich konkret mit diesen Fragen befassen, eine größere Wertschätzung der Arbeit des Hohen Kommissars und der OSZE-Missionen vor Ort feststellbar.

Es bleibt jedoch festzuhalten, daß die russische Politik zwar ein Augenmerk auf die Frage der in den beiden baltischen Staaten lebenden Russen hat, der OSZE jedoch den Vorzug vor anderen, Rußland zugänglichen Organisationen (d.h. dem Europarat und den VN) gibt. Offen bleibt jedoch, inwieweit Rußland die internationalen Instrumente überhaupt als hilfreich und wirksam für die Verfolgung seiner Ziele betrachtet oder in welchem Maße es bilaterale Verhandlungen vorzieht. Rußland nutzt zwar beides, aber die internationalen Instrumente spielen anscheinend in der russischen Baltikum-Politik eine untergeordnete Rolle.

Andere von russischen Politikern im Zusammenhang mit der OSZE genannte Themen sind unter anderem die Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE, die Bestätigung der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität der OSZE-Staaten sowie die internationale Anerkennung der GUS. Bei all diesen Fragen sind bedeutende Fortschritte jedoch weder erkennbar noch zu erwarten.

Was die Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE angeht, so beklagen sich Vertreter Rußlands, daß trotz einiger in Budapest erreichter Verbesserungen kein Durchbruch in Richtung auf die Schaffung einer europäischen Freihandelszone möglich war, und dies aufgrund der reservierten Haltung der Mitgliedstaaten der EU.<sup>12</sup> Selbst aus russischer Sicht kann die OSZE doch wohl kaum als das wichtigste Instrument für die Schaffung einer Freihandelszone mit der EU betrachtet werden, da diese Angelegenheiten im Rahmen des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit direkte Gespräche mit der Europäischen Union erfordern.

Auch der Hinweis auf die Unverletzlichkeit der Grenzen scheint für die russische Politik Symbolcharakter zu haben. Die akuten oder latenten Grenzkonflikte, in die Rußland verwickelt ist, beschränken sich nicht auf den OSZE-Raum, sondern reichen bis in den Fernen Osten. Gleichzeitig sind die Streitigkeiten, an denen Rußland innerhalb des OSZE-Raums beteiligt ist, vorwiegend Gegenstand bilateraler Beziehungen, und Rußland versucht nicht, sie zu internationalisieren. Dennoch ist noch immer unklar, für welche Rolle Rußland sich letztlich entscheiden wird: für die eines Befürworters des Status quo oder aber die einer revisionistischen Macht. Zumindest in einigen Fällen hat es Rußland bisher vermieden, bei der Ziehung seiner Grenzen (z.B. zur Ukraine und zu Kasachstan) vollendete Tatsachen zu schaffen.

Zwar betreibt Rußland weiterhin die Anerkennung der GUS als einer Regionalorganisation, der man beispielsweise einen besonderen Status innerhalb der OSZE einräumen könne (im Frühjahr 1994 wurde sie bereits als Beobachter bei den Vereinten Nationen zugelassen), die diesbezüglichen Aussichten sind jedoch nach wie vor recht vage, jedenfalls so lange, wie die GUS selbst nur ein loser politischer Zusammenschluß bleibt, und insbesondere dann, wenn innerhalb der GUS weiterhin damit gerechnet wird, daß Rußland zunehmend eine hegemoniale Rolle in der Gemeinschaft ausüben will.

---

12 Siehe Afanassjewski, in: *Diplomatitscheski Westnik* 1/1995, S. 32.

Das Ergebnis dieser Überlegungen könnte in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert sein. Von größter Bedeutung ist die Tatsache, daß es recht schwierig ist, die konkreten russischen Interessen zu benennen, die am wirksamsten durch die OSZE verfolgt werden und so das russische Engagement für diese Organisation stärken könnten. Das wichtigste Motiv der russischen OSZE-Politik ist möglicherweise die Hoffnung, durch die Schaffung eines OSZE-"Sicherheitsrats" den Großmachtstatus Rußlands festschreiben zu lassen. Da eine solche Entwicklung nicht in Sicht ist, dürfte Rußland in seiner Politik gegenüber internationalen Institutionen höchstwahrscheinlich den Vereinten Nationen Priorität einräumen, wie dies im Zuge der Vorbereitungen auf die Berg-Karabach-Mission bereits teilweise der Fall ist.

Die OSZE nahm im Zusammenhang mit den Versuchen Rußlands, eine Alternative zur Perspektive der NATO-Erweiterung zu entwickeln und gleichzeitig ein hierarchisches System europäischer Sicherheitsinstitutionen aufzubauen, eine besondere Bedeutung an. Diese Aufgabe scheint immer noch Bestandteil der Diskussion über das europäische Sicherheitsmodell zu sein. Der sich abzeichnende Kompromiß über die europäische Sicherheitsarchitektur (ein Ende des Geredes über eine "baldige" NATO-Erweiterung, die ohnehin frühestens in drei bis fünf Jahren verwirklicht werden könnte, sowie die Schaffung von Mechanismen für die unmittelbare Interessenwahrung und Angleichung von Politiken zwischen Rußland und der NATO) hätte unweigerlich Folgen für die russische OSZE-Politik: Ohne die OSZE völlig aufzugeben, sollte Rußland den Schwerpunkt seiner Politik gegenüber den europäischen Institutionen in Richtung auf eine Stärkung des direkten politischen und wirtschaftlichen Dialogs mit den einschlägigen Institutionen in Europa (EU, NATO, WEU, Europarat) verschieben. Letztere Entwicklung hatte im Laufe des Jahres 1994 bereits spontan begonnen, Gestalt in der russischen Politik anzunehmen, wurde jedoch als Folge des Abenteuers in Tschetschenien vorübergehend eingefroren.

Ferner läßt sich kaum vorhersagen, welche konkreten Schlußfolgerungen die russischen Entscheidungsträger aus dem Engagement der OSZE für die Friedenserhaltung in der früheren Sowjetunion ziehen und ob diese Schlußfolgerungen das Bekenntnis Moskaus zur OSZE stärken werden. Schließlich scheint es auch, als ob andere Themen der politischen Debatte, die Rußland stärkere Anreize für die Aufrechterhaltung seines OSZE-Engagements bieten könnten, nicht existieren.

## Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - Kein Wechsel der Unterstützung

### *Vom Instrument des Wandels zum Element der Stabilisierung*

Die Überwindung der Spaltung Europas und die Vereinigung Deutschlands waren nur möglich durch das Zusammentreffen dreier politischer Entwicklungen: Allgemeine Ost-West-Entspannung, Fortschritte bei Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie eine Schwächeperiode der Sowjetunion.<sup>2</sup>

Der KSZE-Prozeß hat dazu beigetragen, den Ost-West Konflikt einzuhegen und später zu überwinden. In den 70er und 80er Jahren wurde die Teilung Europas und mit ihr die Teilung Deutschlands durch diesen Prozeß erträglicher. Er förderte im Rückblick die oben genannten drei politischen Prozesse, die es in ihrer Interaktion ermöglichten, die Teilung Deutschlands friedlich zu überwinden.

Die Bundesrepublik Deutschland gehörte zu den Wegbereitern der KSZE. Deutschland war (und ist) an einer dauerhaften europäischen Friedensordnung besonders interessiert. Die Bundesrepublik Deutschland, als geteilter Staat an der Nahtstelle der Blockkonfrontation in Europa gelegen, konnte aus dieser Konfrontation keinen Nutzen ziehen. Deshalb hat gerade die damalige Bundesregierung immer wieder Beiträge zum KSZE-Prozeß geleistet: Der Moskauer Vertrag, der Warschauer Vertrag, der Vertrag mit der CSSR und der Grundlagenvertrag mit der DDR haben ebenso wie das Viermächteabkommen über Berlin den Weg nach Helsinki geebnet.<sup>3</sup> Die KSZE hatte aus deutscher Sicht zum Ziel, eine neue Dimension der Zusammenarbeit, erst systemübergreifend, dann systemöffnend, schließlich systemüberwindend zu finden. Folgendes Motivbündel war deutscherseits für die Förderung des KSZE-Prozesses maßgeblich:

- 
- 1 Ortwin Hennig, Botschaftsrat I. Klasse, Stellvertretender Leiter der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Der Autor vertritt seine persönliche Meinung.
  - 2 Dies waren die bereits von Adenauer als für die Wiedervereinigung notwendig identifizierten Elemente - vgl. Hans-Peter Schwarz, Adenauer: Der Staatsmann 1952 - 1967, Stuttgart 1991, S. 376. Die Schwächeperiode der Sowjetunion entpuppte sich faktisch als ihr politisch-ideologischer und wirtschaftlicher Zusammenbruch mit seinen Auswirkungen auf ganz Osteuropa und die damalige DDR.
  - 3 Das politische Interesse und den Beitrag der damaligen Bundesregierung zum KSZE-Prozeß hat Bundesminister a.D. Genscher jüngst erneut unterstrichen: "Free Germany in a Uniting Europe linked to America", in: International Herald Tribune vom 5. Mai 1995, S. 6.

- Erleichterung der Kontakte und des Zusammenlebens der Menschen im geteilten Europa,
- Förderung der Zusammenarbeit der Staaten und der Kontakte der Menschen über die Systemgrenzen hinweg,
- Erlangung der Einheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung.<sup>4</sup>

Seit Mitte der 70er Jahre stellt die KSZE für Bonn auch eine wichtige Bezugsgröße außenpolitischen Handelns dar. Denn das Entspannungskonzept, wie es in der KSZE zum Ausdruck kam, setzte den Bestand der engen Bindungen zwischen Westeuropa und Nordamerika als seine Grundlage voraus. Die KSZE hat die Rolle der Vereinigten Staaten und Kanadas in Europa gestärkt. Das Einverständnis aller anderen Staaten mit der Teilnahme dieser beiden Länder an der Konferenz war zugleich das Anerkenntnis der Verantwortung der USA und Kanadas in und für Europa. Die KSZE hat auch das Atlantische Bündnis zum aktiven Partner des Entspannungsprozesses werden lassen. Neben der militärischen Aufgabe, das Gleichgewicht der Kräfte zu erhalten, übernahm das Bündnis eine zweite, eine politische und dynamische Aufgabe, nämlich gemeinsam nach Fortschritten in Richtung auf spannungsfreiere Ost-West-Beziehungen zu suchen. Diese neue Rolle hat das Bündnis in seinem politischen Zusammenhalt gestärkt.

Die KSZE hat auch dem politischen Einigungsprozeß im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft starke Impulse gegeben. Die EG wurde in dieser Zeit zu einer politischen Kraft, die den Gang des KSZE-Prozesses entscheidend beeinflußt hat, wie dieser im Gegenzug Definition und Vertretung eines Stücks gemeinsamer europäischer Außenpolitik befördert hat.<sup>5</sup> Der KSZE-Prozeß war bekanntlich einer der zwei Gründungsthemen (neben Nahost) der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ). Der deutschlandpolitische Bedarf der KSZE war aus Bonner Sicht mit der im November 1990 verabschiedeten Charta von Paris gedeckt. Die traditionelle politische Agenda der KSZE war durch den Wandel der Jahre 1989/90 weitgehend obsolet geworden. Die KSZE verfügte nicht über die operativen Mittel, die sie für ein Europa brauchte, in dem an die Stelle der Gefahr eines großen Ost-West-Konflikts nunmehr die neue Realität einer Vielzahl von kleineren Konflikten sowohl zwischen verschiedenen Staaten wie auch und vor allem innerhalb der Staaten getreten war. Für

---

4 Realistische Entspannungspolitik, Erklärung der Bundesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, abgegeben vom Bundesminister des Auswärtigen vor dem Deutschen Bundestag am 25. Juli 1975, abgedruckt in: Hans-Dietrich Genscher, Deutsche Außenpolitik, ausgewählte Reden und Aufsätze 1974 bis 1985, Bonn 1985, S. 80.

5 Vgl. hierzu "Realistische Entspannungspolitik, Erklärung der Bundesregierung zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, a.a.O., S. 83 ff.

diese Verlagerung der Konfliktursachen bot die übergreifende KSZE-Struktur der Jahre 1973 bis 1990 keine Handhabe. Die KSZE stand vor der Aufgabe, sich eine neue Identität zu suchen. Sie entschied sich - unter aktiver deutscher Beteiligung - dafür, sich zu einem Instrument der Kanalisierung der Auswirkungen des Wandels zu machen, zu dem sie selbst beigetragen hatte. Ihr Rezept für die neue Aufgabenstellung als Instrument der Konfliktverhütung und als Sicherheitsinstitution war die eigene "Institutionalisierung" mit der entsprechenden Anpassung ihres Instrumentariums und ihrer Infrastruktur.<sup>6</sup>

Der jüngste KSZE-Gipfel in Budapest 1994 bildet den vorläufigen Höhepunkt in der Entwicklung der KSZE von einer Staatenkonferenz zu einer handlungsfähigen internationalen Organisation, von einem Verhandlungs- und Dialoginstrument - das sie bleibt - zu einem auch kooperativen Instrument politischer Aktion. In Budapest ist die KSZE zur "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (OSZE) geworden. Die Namensänderung hat jedoch weder rechtliche (der politisch verbindliche Charakter der Verpflichtungen bleibt ebenso erhalten wie der fehlende völkerrechtliche Status der Institutionen) noch inhaltliche Konsequenzen. Auch war die Namensänderung nicht mit einer tiefgreifenden institutionellen Rationalisierung verbunden. Sie war im politischen "end game" von Budapest als Konzession an Rußland gedacht, dem an einer Aufwertung der KSZE im Gefüge der sicherheitspolitischen Institutionen gelegen war. Gleichwohl ist mit der Namensänderung eine grundsätzliche strukturelle Potentialität angelegt.<sup>7</sup>

Vielfach wird die OSZE als irrelevant perzipiert. Ihre Kritiker verweisen insbesondere auf den Krieg im ehemaligen Jugoslawien. Richtig ist: Die Glaubwürdigkeit der OSZE-Standards, vor allem im Bereich der Menschlichen Dimension und der militärischen Sicherheit, haben in letzter Zeit gelitten. Grund sind natürlich in erster Linie die Ereignisse im früheren Jugoslawien, wo sich gezeigt hat: Gewalt zahlt sich aus, ihre Ächtung durch politisch-moralische Mittel ist mißlungen. Aber: Alle vorhandenen multilateralen Instrumente reichen nicht aus, den Regeln des Völkerrechts und den OSZE-Standards Geltung zu verschaffen. Alle internationalen Organisationen stehen den Ursachen der bewaffneten Konflikte im ehemaligen Jugoslawien hilflos gegenüber.

---

6 Auf eine Darstellung der Strukturen wird hier verzichtet. Sie erfolgt an anderer Stelle in diesem Buch. Die "Institutionalisierung" der KSZE hatte die damalige Sowjetunion 1990 auch als Kompensation für den Verbleib des vereinigten Deutschland in der NATO gefordert.

7 Vgl. hierzu auch Hans-Dietrich Genscher, "Free Germany in a Uniting Europe linked to America", a.a.O. (Anm. 4), S. 6. Genscher sieht damit die Voraussetzung für die Einrichtung eines regionalen europäischen Sicherheitsrats geschaffen.

Hauptproblem für das schlechte Image der OSZE ist entweder die unrealistische Erwartungshaltung weiter Teile der Öffentlichkeit an ihre Möglichkeiten oder die Vorstellung von einer zur politischen Gestaltung nicht fähigen Organisation, die in politischen Kreisen verbreitet ist. Die Vorstellung von einer unbeweglichen KSZE hat die französische Regierung 1993 dazu veranlaßt, die "Balladur-Initiative" nicht in den KSZE-Rahmen zu stellen, wo sie thematisch hingehört hätte. Mittlerweile ist es hier jedoch wieder zu einem Umdenken gekommen: Die Ergebnisse der Pariser Konferenz zum Stabilitätspakt vom 21. März 1995 werden in die OSZE integriert, die nunmehr ihre Implementierung verfolgen wird. Ihr Nutzen wird normalerweise nicht nach ihrer Hauptaufgabe, nämlich ihrem Beitrag zum Ausgleich strategischer, langfristig wirkender politischer Interessen der Teilnehmerstaaten nach innen und nach außen beurteilt, sondern nach ihrem Beitrag zur Lösung aktueller politisch-militärischer Tageskonflikte, wozu sie nur ansatzweise das Instrumentarium hat. Die OSZE verfügt nicht über eine Regelungskapazität, die der des VN-Sicherheitsrats auch nur in Ansätzen vergleichbar wäre.

Die *raison d'être* der OSZE liegt nicht in erster Linie in der Fähigkeit umgehender Reaktion auf dringliche, aktuelle Bedürfnisse, obwohl sie mit ihrem noch relativ neuen Instrumentarium zur Frühwarnung und zur Konfliktverhütung bereits beachtliche Erfolge erzielt hat. Ihre Schwerpunktaufgabe ist mittel- bis langfristiger Stabilitätsgewinn für Europa durch politische und militärische Vertrauensbildung auf dem Wege eines permanenten politischen und sicherheitspolitischen Dialogs, der zur frühzeitigen Diagnostizierung politischer Trends und potentieller Gefahrenherde führt. Der politische Eigenwert eines solchen Dialogs wird in einer Zeit, die ständig Entscheidungen braucht, naturgemäß gering eingeschätzt. Günter Joetze bringt es auf den Punkt: "Die These vom Versagen der KSZE geht von einer Militarisierung des politischen Denkens in einem von militärischen Konflikten beherrschten Umfeld aus. Sie ignoriert das mögliche Leistungsprofil einer internationalen Institution, die auf gleichberechtigter Grundlage Nordamerika und Europa, einschließlich Rußlands, der Ukraine und der GUS-Republiken zusammenfaßt. Man kann die Notwendigkeit einer solchen Zusammenfassung leugnen. Bejaht man sie, so kann die entsprechende Institution nur auf Konsultation und Kooperation basieren und nur auf dieser Basis Stabilitätsbeiträge leisten. In diesem Sinn hat sich die KSZE in den letzten beiden Jahren erstaunlich entwickelt."<sup>8</sup> Dabei ist doch die Problemidentifizierung und -kenntnis Voraussetzung jeder weiteren Aktion.

---

8 Günter Joetze, Zwischen Versagen und Erfolg. Die KSZE im Jahr 1994, in: Europa-Archiv 10/1994, S. 287.

Die Bundesregierung hat in keiner Phase Zweifel am Stellenwert der KSZE/OSZE gehegt. Die Bundesrepublik Deutschland hat die "alte" KSZE nicht nur miterfunden; sie hat auch, gemeinsam mit ihren westlichen Partnern,<sup>9</sup> immer wieder Anstöße für die strukturelle und inhaltliche Weiterentwicklung der "neuen" OSZE gegeben. Bereits auf dem KSZE-Außenminister-Rat in Rom im November 1993 hatte Bundesminister Kinkel weitere neue Wege für die KSZE angedeutet, indem er eine Verkoppelung der Krisenbewältigung der KSZE mit dem Entscheidungsmechanismus der VN vorschlug. Diesen Gedanken hat er gemeinsam mit seinem damaligen niederländischen Kollegen Kooijmans in Wien am 17. Mai 1994 vor den KSZE-Gremien weiterentwickelt: Ausbau der KSZE zu einer kollektiven Sicherheitsordnung unter dem Dach der VN im Sinne einer verstärkten Komplementarität zwischen KSZE und VN: Anrufung des VN-Sicherheitsrats durch die KSZE im Fall einer Normverletzung - notfalls im Konsens ohne die Konfliktparteien - und zugleich Selbstverpflichtung der KSZE zur Umsetzung von Folgeentscheidungen des VN-Sicherheitsrats. Dies in der Konsequenz der Erklärung der KSZE zur regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der VN Charta. Leitmotiv der Kinkel-Kooijmans-Initiative ist: "KSZE zuerst". Daneben wurden bei dieser Gelegenheit von den Ministern weitere Vorschläge zur Stärkung der KSZE als Instrument der Konfliktverhütung und als Sicherheitsinstitution präsentiert.<sup>10</sup> Aus deutscher Sicht nämlich bleibt die OSZE unverzichtbar, wenn *demokratische* Lösungen für die Sicherheitsprobleme der heutigen Zeit gefunden werden sollen. Deutschland betreibt daher aus gesamteuropäischer Verantwortung eine unverändert aktive OSZE-Politik.<sup>11</sup>

Darüber hinaus gibt es ein nationales außenpolitisches Interesse des wiedervereinigten Deutschlands an der OSZE: Nicht nur die KSZE stellte, wie erwähnt, seit Mitte der 70er Jahre eine wichtige außenpolitische Bezugsgröße für die damalige Bundesrepublik Deutschland im Sinne der

---

9 Mit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union im Herbst 1993 ist die KSZE zu einem Schwerpunkt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Zur Rolle der EU im Rahmen der KSZE/OSZE: Ulrich Brandenburg, "Reviewing the CSCE: The Role of the European Union", in: CFSP-Forum 1/1995, S. 6 ff.

10 Für Einzelheiten siehe: "Eine Agenda für Budapest", vorgelegt von Deutschland und den Niederlanden anlässlich des gemeinsamen Auftritts von Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel und Außenminister Peter Kooijmans vor der KSZE in Wien am 17. Mai 1994, Mitteilung für die Presse Nr. 1073/94 sowie die Rede des Bundesministers des Auswärtigen Dr. Klaus Kinkel vor der KSZE am 17. Mai 1994 in Wien, Mitteilung für die Presse Nr. 1072/94. Die Minister haben der KSZE mit diesem Auftritt nach außen sichtbaren politischen Rückhalt gegeben und Impulse für ihre weitere Arbeit vermittelt.

11 Vgl. hierzu auch die Namensartikel von Außenminister Kinkel, in: "Die Welt" vom 7. Oktober 1993 und "International Herald Tribune" vom 21. Oktober 1993.

Stärkung der transatlantischen Bindungen als Voraussetzung für das KSZE-Entspannungskonzept dar. Die OSZE ihrerseits trägt heute dazu bei, die gewachsene politische Verantwortung Deutschlands europaweit einzubetten und abzufedern, sie Europa-kompatibel zu machen. So stellt die Stärkung der OSZE aus deutscher Sicht auch immer ein zusätzliches Angebot insbesondere zur "Vergesellschaftung" der Beziehungen mit den östlichen Nachbarn und speziell mit Rußland dar.<sup>12</sup> In der Regel werden deutsche Beziehungen zu Ungarn, Polen, Tschechien, aber auch und vor allem zu Rußland nicht weniger intensiv und inhaltsreich sein als zu den westlichen Partnern Deutschlands. Die OSZE besitzt, zum Vorteil der Akteure, einen starken und tragfähigen internationalen Bezugsrahmen, der die Chance bietet, "nationale Interessen ohne nationale Interessendefinitionen, d.h. mediatisiert durch multinationale Institutionen zu verfolgen".<sup>13</sup> Darüber hinaus mindert die OSZE - gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen - die Tendenzen zur Renationalisierung außen- und sicherheitspolitischer Interessenwahrnehmung. Der Bundesrepublik Deutschland muß daran noch mehr gelegen sein als ihren Partnern. Zugleich verklammert die OSZE, wie schon die KSZE, die USA (und Kanada) mit Europa. Auch daran hat Deutschland weiterhin Interesse.

*Die KSZE ist notwendig, sie besitzt konkurrenzlose Aktionsfelder:* Die Substanz des Konzepts der kooperativen Sicherheit besteht in der Verbindung von Konfliktvorbeugung und Krisenbewältigung mit der Menschlichen Dimension, d.h. dem Dreiklang von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, und mit militärischen Fragen der Sicherheit. Diese drei Schwerpunktgebiete der OSZE-Arbeit sind interdependent, sie stellen einzeln und in ihrer Gesamtschau ihre komparativen Vorteile dar. Auf diesen Gebieten hat die OSZE ihr eigenes Profil entwickelt. Dies begründet, warum sie neben den VN, NATO, WEU und EU ihren eigenen Stellenwert im Gefüge der internationalen Organisationen hat.

Ihre Instrumente, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann,<sup>14</sup> sind eine Antwort der OSZE auf die neuen, innerstaatlichen Kon-

---

12 So Günter Joetze, a.a.O. (Anm. 8), S. 288.

13 Uwe Nerlich, Sicherheitsinteressen des vereinigten Deutschland, in: Wolfgang Heydrich u.a. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente Baden-Baden 1992, S. 794, zitiert in Hans-Peter Schwarz, Die Zentralmacht Europas, a.a.O., S. 83.

14 Für eine ausführlichere Darstellung zu Rolle und Funktion des OSZE-Konfliktverhütungsinstrumentariums z B.: Günter Joetze, "Zwischen Versagen und Erfolg. Die KSZE im Jahr 1994, a.a.O. (Anm. 8), S. 285 ff.; Bernard von Plate, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit - Ein Instrument von gestern?, in: Informationen zur politischen Bildung 246/1995, S. 12 ff.; Benedikt von Tscharnier, Chancen und Grenzen der KSZE in: NZZ vom 10. November 1994, S. 25. Einen detaillierten Überblick über sämtliche Missionsaktivitäten der OSZE gibt ein vom KVZ der OSZE herausgegebenes Papier "Survey of OSCE long-term missions, local OSCE representatives and sanctions assistance missions", REF Sec. 64/1995, 15. Mai 1995.

fliktursachen wie ethnische und religiöse Spannungen in den verschiedenen Teilnehmerstaaten. Die OSZE konnte sich dank ihrer auf Dialog, Gleichberechtigung und Konsens aufgebauten diplomatischen Methode schneller und effizienter als andere internationale Organisationen auf diese neue Lage einstellen.

Voraussetzung für den Erfolg präventiver Diplomatie ist ihr Charakter als stille und diskrete Diplomatie. Empfehlungen und Lösungsvorschläge haben nur dann Erfolgschancen, wenn sie von den betroffenen Regierungen und Gruppierungen ohne sichtbaren äußeren Druck und in der Gewißheit diskutiert werden können, keinen Gesichtsverlust erleiden zu müssen. Doch je erfolgreicher die OSZE auf diesem Gebiet ist, um so weniger wird sie in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Ein Konflikt, der vermieden oder unter Kontrolle gehalten wird, ist keine Meldung. Ein solcher Erfolg der OSZE-Arbeit ist ja auch nicht quantifizierbar. Die verhältnismäßig geringen Kosten der präventiven Konflikt diplomatie müssen als Investition in die eigene Sicherheit verstanden werden und in den Finanzplänen entsprechende Priorität erhalten. Dies ist sicherlich eine Aufgabe der Politik in den kommenden Jahren.

Es ist richtig, daß auch die OSZE mit ihrem Instrumentarium präventiver Konflikt diplomatie in erster Linie nur Verlauf und Folgen, kaum aber die Ursachen von Konflikten erfaßt. Kritiker der OSZE-Konfliktverhütung prognostizieren daher, daß sich das Konfliktverhütungsinstrumentarium als unzulänglich erweisen werde, weil es dazu neige, lediglich auf akut werdende Krisenentscheidungen zu reagieren. Sie treten für den Entwurf einer *umfassenden* konfliktvorbeugenden Politik ein, die eine Entwicklungsstrategie für krisenanfällige Regionen in den Vordergrund stellt.<sup>15</sup>

Ein solch umfassender präventiver Politikansatz ist m.E. in den OSZE-Standards zur Menschlichen Dimension bereits angelegt. Das OSZE-Konzept der "civil society", d.h. der Demokratisierung aller gesellschaftlichen Teilbereiche, ist zugleich eine aktive Konfliktverhütungsstrategie. Es kommt nur darauf an, die Menschliche Dimension eben auch als eine Aufgabe der präventiven Diplomatie zu begreifen und die Aktivitäten der OSZE ganz bewußt auf das Ziel der Entwicklung pluralistischer demokratischer Strukturen in den Teilnehmerstaaten als *der* Grundvoraussetzung politischer und militärischer Stabilität auszurichten. Nur die OSZE ist in der Lage, Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit als Grundlage für Stabilität und Sicherheit durch eine kontinuierliche multilaterale Einflußnahme in den Staaten zu fördern.

---

15 So etwa Andrei Zagorski, Brandherde in der ehemaligen Sowjetunion, in: Internationale Politik 3/1995, S. 9 ff.

Die OSZE bringt sich, nicht zuletzt vermittelt über das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), auf vielfältige Weise in den Demokratisierungsprozeß der neuen Teilnehmerstaaten ein: Mit Seminaren z. B. zum Thema der Pressefreiheit, der Demokratie auf Gemeindeebene, der Entwicklung mittelständischer Unternehmen, der Rechtsstellung von Minderheiten, dem Verhältnis zwischen militärischer und ziviler Gewalt auf Regierungsebene usw. Deutschland wird gemeinsam mit den Niederlanden Seminare zur Umsetzung des in Budapest verabschiedeten normativen "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" unter Berücksichtigung der besonders wichtigen politisch-demokratischen Kontrolle der Streitkräfte organisieren.

OSZE-Rüstungskontrolle, Vertrauensbildung und Sicherheitskooperation ordnen sich in die Strategie der Konfliktprävention ein. Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK), einzig verbliebenes europäisches Rüstungskontrollgremium, leistet seinen *langfristig* wirksamen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels.

Die Bemühungen im FSK zielen auf Offenheit und Transparenz. Es geht darum, Fehlperceptionen von Staaten hinsichtlich ihrer militärischen Möglichkeiten und Absichten zu vermeiden. Insbesondere vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) haben sich zu einem wesentlichen Faktor im Bereich der Frühwarnung entwickelt. Durch die Umsetzung der verschiedenen gegenseitigen Informationsverpflichtungen über Streitkräftepotentiale und militärische Aktivitäten erhalten die OSZE-Staaten ein Bündel von Indikatoren, die zur frühzeitigen Erkennung krisenhafter Entwicklungen beitragen können. Allerdings ist die uneingeschränkte Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen - gerade auch in Krisensituationen - die Voraussetzung für die Wirksamkeit für VSBMs. Implementierungsdefizite führen zu Fehlperceptionen und Eskalationsrisiken. Die Bundesregierung sieht in der Verbesserung der Implementierung daher einen Schwerpunkt für die künftige Arbeit im FSK. Ziel muß es sein, Implementierungsdefiziten rechtzeitig vorzubeugen und sie nicht erst auf dem jährlichen Implementierungstreffen des Wiener Dokuments aufzugreifen. Dazu ist eine kontinuierliche Befassung mit Implementierungsfragen notwendig. Diese Aufgabe wird jetzt - nicht zuletzt auf deutsches Drängen hin - durch eine Arbeitsgruppe des FSK wahrgenommen.

Die militärische Dimension als integraler Teil der OSZE und ihr Beitrag zur Gewährleistung von dauerhaftem Frieden und Stabilität werden gemeinhin unterschätzt. Dies gilt nicht für die Bundesregierung: In seiner Rede im Rahmen des Ministerrats der KSZE in Rom am 30. November 1993 erklärte Bundesminister Kinkel das KSZE-Forum für Sicherheitsko-

operation zu einem wichtigen Instrument einer Strategie der vorausschauenden Konfliktverhütung.<sup>16</sup>

Verbesserungsfähig ist die bisher vernachlässigte Zusammenschau der Diskussionen über regionale Konfliktherde im Ständigen Rat einerseits und der rüstungskontrollpolitischen Ansätze, insbesondere auch der regionalen, im FSK andererseits. Mit anderen Worten: Die konventionelle Rüstungskontrolle muß in die allgemeine OSZE-Politik eingebunden und ein politisch präsender Teil derselben bleiben. Das FSK ist ein *autonomes* Verhandlungsgremium. Es ist dem Ständigen Rat/Hohen Rat nicht berichtspflichtig. Wenn Rüstungskontrolle jedoch ihren Beitrag zum Krisenmanagement leisten soll, muß sie in die allgemeine politische Kooperation eingebettet bleiben. Aus dieser Überlegung heraus sieht das Budapester Dokument die bessere Integration des FSK in die politischen und konfliktverhütenden Aktivitäten des Ständigen Rats vor.

Mit einem regionalen rüstungskontrollpolitischem Konzept für das ehemalige Jugoslawien im Rahmen des FSK kann die OSZE zudem einen politisch sichtbaren Beitrag zur europäischen Sicherheit und Stabilität leisten. Nicht zuletzt Deutschland hat sich bei den zuständigen NATO-Gremien und in der OSZE dafür eingesetzt, rüstungskontrollpolitische Konzepte im Rahmen der OSZE zu entwickeln und in die laufenden Bemühungen des Friedensprozesses für das ehemalige Jugoslawien einzufügen. Ausgehend von vertrauensbildenden und stabilisierenden Maßnahmen soll eine Reduzierung und Begrenzung der Streitkräftepotentiale im ehemaligen Jugoslawien angestrebt werden. Leider wurde die bereits ausgehandelte Beauftragung des FSK zur Vorbereitung einer rüstungskontrollpolitischen Absicherung einer Friedensregelung für Südosteuropa auf dem Budapester Gipfeltreffen Opfer der politischen Auseinandersetzung um eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Situation in Bihac und - damit verknüpft - eines Entscheidungstexts zur zukünftigen Rolle der OSZE im ehemaligen Jugoslawien.

Die OSZE betrachtet die marktwirtschaftliche Entwicklung in den Teilnehmerstaaten als Teil ihres umfassenden Sicherheitskonzepts, insofern bleibt das Wirtschaftsforum wichtiger Teilbereich der allgemeinen OSZE-Politik. Die OSZE ist das einzige gesamteuropäische Forum, in dem z.B. auch die GUS-Mitglieder Wirtschaftsfragen in einem sicherheitspolitischen Kontext thematisieren können.

Aus deutscher Sicht gibt es aber Zweifel, daß die OSZE bei der Wirtschaftskooperation noch eine eigenständige, innovative Rolle spielen kann: Die alte KSZE hatte früher im Bereich des Korbs II primär die Aufgabe, einen für Ost und West akzeptablen *modus vivendi* für die Zusammenar-

---

16 Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Klaus Kinkel, im Rahmen des Ministerrats der KSZE in Rom am 30. November 1993, S. 4.

beit zwischen unterschiedlichen Wirtschaftssystemen zu erarbeiten. Mit dem Wandel in Osteuropa und nach den grundlegenden Dokumenten des Bonner Wirtschaftsforum 1990, von Paris und von Helsinki ist diese Aufgabe gegenstandslos geworden. Bedarf an neuen Regelwerken in diesem Bereich besteht nicht mehr. Konkrete Verhandlungen erfolgen heute in anderen Foren. Die OSZE sollte die Arbeit dieser internationalen Organisationen (IWF, Weltbank, EU, EBRD, G 7 etc.) nicht duplizieren.

### *Perspektiven*

#### *Vermeintliche Schwachstellen als Stärken der OSZE*

Kritiker lasten der OSZE vor allem zwei vermeintliche Schwachstellen an: Sie verpflichte ihre Teilnehmerstaaten nur politisch, nicht rechtlich, und sie könne ihre Entscheidungen grundsätzlich nur im Konsens treffen:

#### *Politische versus rechtliche Verbindlichkeit*

Der Unterschied zwischen politischer und völkerrechtlicher Verbindlichkeit besteht nicht darin, daß die eine stärker ist als die andere. Er bedeutet einen unterschiedlichen Grad der Verpflichtung. Die "nur" politischen Verpflichtungen der Schlußakte von Helsinki haben einen Entwicklungsprozeß eingeleitet, der größte historische Tragweite hatte. Er wäre wahrscheinlich nicht anders verlaufen, wenn die Schlußakte eine völkerrechtliche Konvention gewesen wäre. Möglicherweise aber wäre die Schlußakte als ratifizierungsbedürftiges Dokument nie in Kraft getreten. Die politische Bindungswirkung ist geeignet für inhaltliche Pionierarbeit im normativen Bereich. Die Natur der Normen der OSZE als politische Verpflichtungen hat sich bewährt. Ihre Verrechtlichung sollte nicht vorgesehen werden. Dies schließt mittelfristig die weitere Umformung der OSZE in Richtung einer internationalen Institution auf der Basis eines entsprechenden Regierungsvertrags nicht aus. Nur so können auf Dauer die gestiegenen personellen und finanziellen Anforderungen der OSZE, insbesondere für ihre operativen Tätigkeiten, sichergestellt werden.

Auch das Argument mangelnder Handlungsfähigkeit der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung wegen des Konsensprinzips ist nicht stichhaltig. Es beruht auf mangelnder Differenzierung, die praktische Erfahrung hat es entkräftet. *Entscheiden*, d.h. formelle Beschlüsse fassen, kann die OSZE nur im Konsens - abgesehen von der eng begrenzten Ausnahme des "Konsens-Minus-Eins" bei groben Verletzungen im Bereich der

Menschlichen Dimension. Aber *handeln* kann die OSZE in vielen Bereichen ohne Konsens. "Konsens ist nämlich nicht Zustimmung." So ist z.B. die OSZE-Delegation nach Moskau und Tschetschenien ohne formellen Beschluß des Ständigen Rats gereist. Einem förmlichen Beschluß hätte Rußland nur schwer zustimmen können. So aber gab es "Konsens", daß die Delegation reisen konnte. Auch über die verschiedenen OSZE-Mechanismen, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, den Vorsitz und das Sekretariat ist die OSZE handlungsfähig, ohne im Einzelfall auf Konsensentscheidungen angewiesen zu sein. Deshalb aber bleiben Ausbau und weitere Stärkung dieser Instrumente um so wichtiger.

Andererseits beruhen Verbindlichkeit und innere Stärke des OSZE-Rahmens auf dem Konsensprinzip. Die Konsensregel fördert die Identifikation aller Mitgliedstaaten mit der OSZE. Sie stellt sicher, daß alle OSZE-Staaten unabhängig von ihrer Größe gleichberechtigte Partner sind und über gleiche Rechte und Pflichten verfügen. Sie vermittelt ihnen das Gefühl, daß sie in der OSZE auf der Basis voller Gleichberechtigung agieren können. Die Konsensregel wird im Bereich der Normsetzung und bei Grundsatzentscheidungen weiterhin unverzichtbar bleiben. Sie ist für politische Grundsatzfragen auch ein falsches Problem: Diese brauchen in jeder Institution den Konsens der "key player". Die jüngste Geschichte anderer internationaler Organisationen zeigt im übrigen, daß Konsensgremien effizienter sind als Abstimmungsorgane; z.B. zeigt das die Entwicklung des VN-Sicherheitsrats, seit er mehr und mehr zu einem Konsensorgan geworden ist. Andererseits: Ein Vergleich zwischen VN und OSZE zeigt: Erstere erscheint dynamischer, obwohl doch beide auf der Vorstellung der souveränen Gleichheit aller Staaten beruhen. Aber die VN verbinden das Prinzip der Gleichheit mit seinem Gegenteil, der Ungleichheit, also dem in der VN-Charta verbürgten ständigen Vorrang von fünf Großmächten. Was die VN also von der OSZE unterscheidet und sie möglicherweise "erfolgreicher" macht, ist die Tatsache, daß die VN neben einem Organ für die Legitimation, nämlich der Vollversammlung, über ein zweites für die Aktion in Gestalt des Sicherheitsrats verfügt. Die OSZE muß ohne ein solches auskommen.

Die beabsichtigte NATO-Erweiterung darf nicht zu einer politischen Abwertung der OSZE und des Konzepts kooperativer Sicherheit führen. Ein Weg, dies zu verhindern, bestünde darin, die Schutzfunktion der OSZE für diejenigen Teilnehmerstaaten, die keine Beitrittsperspektive haben und deren Sicherheit dadurch objektiv oder subjektiv geschmälert wird, zu verstärken. Dieser Herausforderung an das Sicherheitssystem muß sich die OSZE stellen, indem sie, soweit in ihrem Rahmen möglich, einen glaubwürdigen Beitrag zur kollektiven Sicherheit leistet. Im Falle der Bedrohung mit militärischer Gewalt sollte ein Teilnehmerstaat ein gewisses

Maß an Solidarität durch die anderen Teilnehmerstaaten erwarten können. Dies setzt kein autonomes System kollektiver Sicherheit für Europa voraus. Aber die OSZE als Regionalorganisation der VN könnte als Instrument genutzt werden, um das in der VN-Charta enthaltene *globale* System kollektiver Sicherheit effizienter *im OSZE-Raum* anzuwenden. Der institutionelle Aspekt dieser Aufgabe ist in der Kinkel-Kooijmans-Initiative mit ihrem Effekt der Verkoppelung der OSZE mit dem Sicherheitsrat der VN enthalten. Er muß in normativer Hinsicht mit der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zu solidarischem Handeln ergänzt werden. Eine solche normative Basis findet sich im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Die entsprechende Verpflichtung zur Solidarität mit jenen OSZE-Staaten, die ihr Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in Anspruch nehmen wollen, geht in ihrer vordergründigen Konsequenz aber noch nicht sehr weit. Sie markiert jedoch einen ersten Schritt zu einer konkreten gegenseitigen Verpflichtung von Staaten, sich einander bei der Abwehr von Angriffen gegen ihre Sicherheit beizustehen.<sup>17</sup> Hierauf sollte in Zukunft aufgebaut werden.

### *Lösungsbedarf für konkrete interne Probleme*

Wenn die OSZE zu einer künftigen Sicherheitsordnung in Europa beitragen will, muß sie mittelfristig Lösungen für eine Reihe konkreter interner Probleme finden. Dazu gehören z.B. *die Integration der neuen Teilnehmerstaaten*: Die Aufnahme der politisch, religiös und kulturell weit von den europäischen Rechtsdefinitionen entfernt existierenden kaukasischen und zentralasiatischen Staaten löst Spannungen aus und stellt hohe Anforderungen an die Kohärenz der OSZE. Ihre nicht zuletzt auch von Deutschland betriebene Aufnahme geht auf die Überlegung zurück, daß diese Staaten in die demokratische Welt eingeführt und in ihr gehalten werden sollen. Zugleich sind sie ein integraler Teil auch unserer sicherheitspolitischen Balance. Über ihre Beziehungen mit Rußland haben sie unmittelbare Bedeutung für die Sicherheit im geographischen Europa. Die Mitglied-

---

17 Ziffer 5 des "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" lautet: "Sie sind entschlossen, bei Verletzung von KSZE-Normen und -Verpflichtungen solidarisch vorzugehen und aufeinander abgestimmt zu reagieren, falls sie sich in der Folge sicherheitspolitischen Herausforderungen gegenübersehen. Sie werden einen Teilnehmerstaat im Einklang mit ihren KSZE-Verantwortlichkeiten umgehend konsultieren, der bei der Wahrnehmung seiner individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung um Beistand ersucht. Sie werden gemeinsam die Art der Bedrohung beurteilen und mögliche Aktionen erwägen, die zur Verteidigung ihrer gemeinsamen Werte erforderlich sind.", in: KSZE, Budapester Dokument, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S. 1103.

schaft in einem weiteren als nur dem post-sowjetischen Sicherheitsraum verringert darüber hinaus ihre Abhängigkeit von Rußland und stärkt ihre Eigenständigkeit. Die bevorstehende Eröffnung eines OSZE-Büros in Taschkent wird sichtbarer Ausdruck des OSZE-Engagements beim Aufbau demokratischer Institutionen in diesen Ländern sein. Auch eine umfassendere OSZE-politische Bedeutung der Aufnahme zentralasiatischer wie auch der kaukasischen Staaten ist nicht zu übersehen. Die Mitgliedschaft dieser Staaten in der OSZE führt automatisch zu einer Internationalisierung von sonst nur GUS-internen Konflikten. Dies macht die OSZE für Rußland und die Türkei mit ihrem ausgeprägten Interesse an diesem Raum attraktiver.

*Handlungsbedarf besteht bei der Erfüllung der operativen Aufgaben durch Bereitstellung von Personal und Material durch die Teilnehmerstaaten. Die Diskrepanz zwischen der hohen Erwartungshaltung an die OSZE und dem Mangel an Ressourcen beeinträchtigt ihre Effizienz.*<sup>18</sup>

*Die Aktivierung der parlamentarischen Komponente, Verstärkung der Zusammenarbeit mit NGOs, gezielte Ansprache z.B. von politischen Stiftungen und akademischen Instituten auf die neuen OSZE-Aufgaben sowie verstärkte Öffentlichkeitsarbeit sollten zu einem weiteren wichtigen Tätigkeitsfeld der OSZE in der Zukunft werden. Die Möglichkeiten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und die Unabhängigkeit der Parlamentarier könnte z.B. insbesondere im Menschenrechtsbereich und bei der Öffentlichkeitsarbeit verstärkt genutzt werden.*

*Die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen sollte sich als komplementäres Element einer europäischen Sicherheitsordnung verstehen. Gefordert ist in der jetzigen Entwicklungsphase ein Maximum an Kooperation. Rivalitäten zwischen den Institutionen sind fehl am Platz. Aus OSZE-Sicht ist die Arbeitsteilung mit der VN die Schlüsselfrage. Sie unterstützt die VN, deren regionale Einrichtung sie ist, in den Aufgaben der Konfliktverhütung (nicht allerdings durch Zwangsmaßnahmen). Ihr Engagement in den verschiedenen europäischen Konfliktregionen bedeutet eine Konkretisierung des in Artikel 52 VN-Charta verankerten Subsidiaritätsprinzips. Damit folgt die OSZE bereits dem Grundgedanken der Kinkel-Kooijmans-Initiative, die mit der Kurzbezeichnung "KSZE zuerst" sowohl den Vorrang der OSZE wie auch die enge Verbindung von OSZE*

---

18 Der Deutsche Bundestag hat sich dieses Themas angenommen: Im Antrag der SPD-Bundestagsfraktion vom 15. Juni 1994, im Plenum am 29. Juni 1994 einstimmig verabschiedet, wird u.a. die Schaffung einer Personalreserve des Höheren Auswärtigen Dienstes für die Ausstattung der OSZE-Missionen gefordert, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/7959, Ziffer 3.2.

und VN betonen sollte. Der Leitsatz "KSZE zuerst" war nie als Prinzip der Unter- oder Überordnung gedacht. Er spricht nur aus, was schon in der VN-Charta verankert ist. Die Kinkel-Kooijmans-Initiative wurde durch die EU aufgegriffen und von ihr in Budapest vertreten. Sie sieht vor, daß die OSZE-Teilnehmerstaaten Krisen und Konflikte zunächst im Rahmen der OSZE zu lösen suchen. Falls die Mittel der OSZE hierfür nicht ausreichen, sollte die OSZE - eventuell auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien - den Sicherheitsrat der VN anrufen können. Diese Anrufung des Sicherheitsrats durch die OSZE auch ohne Zustimmung der Konfliktparteien war und ist umstritten: Während des laufenden Gipfeltreffens gelang es zunächst, Rußlands Bedenken auszuräumen. Dabei wurde der entsprechende Text etwas geändert, so daß in der Konsequenz zwar das Konsens-Minus-Eins-Verfahren erhalten blieb, dies aber im Text nicht mehr so explizit wie zuvor stand. Das russische Einlenken nahm Armenien die Möglichkeit, sich hinter einer russischen Ablehnung weiter verstecken zu können. Nachdem Armenien in der nahezu zweimonatigen Debatte über dieses Thema nie einen Vorbehalt gemacht hatte, überraschte der armenische Widerstand die ganz auf Rußlands Haltung fixierten Verhandlungspartner. Es blieb nicht genügend Zeit, das Problem in Budapest auszuräumen. Es wurde daher zur weiteren Behandlung an den Ständigen Rat der OSZE nach Wien überwiesen. Motiv für die armenische Haltung ist die Sorge, daß dieses "Hochkoppeln" an den Sicherheitsrat der VN auf den Konflikt in und um Berg-Karabach angewendet werden könnte. Für die Glaubwürdigkeit der OSZE ist ihre klare Verankerung im System der VN-Charta entscheidend.

*Die Stärkung der Strukturen* ist nötig, wenn die OSZE den an sie gestellten Anforderungen gerecht werden will. Die Schaffung eines starken OSZE-Sekretariats bleibt aus deutscher Sicht mittelfristig ebenso auf der Tagesordnung wie die Frage der weiteren Zusammenführung der OSZE-Institutionen in Wien.

Zur Zeit hängt die *Handlungsfähigkeit* der OSZE weitgehend vom Geschick und der Einsatzbereitschaft des jeweiligen OSZE-Vorsitzes ab. Eine eigene *Frühwarnzuständigkeit des Generalsekretärs* würde die Handlungsfähigkeit der OSZE - gerade auch vor dem Hintergrund der Beibehaltung des Konsensprinzips bei *Entscheidungen* - erhöhen. Die Rolle des Generalsekretärs bei der Unterstützung des Vorsitzes in politischen Fragen ist ebenso ausbaufähig wie seine Rolle als Ansprechpartner für ratsuchende Teilnehmerstaaten. Die Schaffung eines starken Sekretariats wird um so wichtiger, als der Vorschlag von Außenminister Kosyrew vom Som-

mer 1994 zur Schaffung eines "Europäischen Sicherheitsrats" in absehbarer Zeit in der OSZE politisch nicht konsensfähig sein wird.

Die stärkere Verankerung der BDIMR-Aktivitäten in die politische Tagesarbeit der OSZE ist notwendig und unumstritten. Ein wichtiger Beitrag hierzu wäre die Verlegung dieser OSZE-Institution von Warschau nach Wien. Dieser Schritt wird neben Polen insbesondere von den USA, die regelmäßig und mit großem Engagement eine stärkere Verankerung der Aktivitäten des BDIMR in der politischen Tagesarbeit fordern, hartnäckig blockiert. Zwei Argumente werden vorgebracht: Es gehe einmal um die Menschliche Dimension als eigenständigem Teilbereich der OSZE-Aktivitäten und Teil ihres Selbstverständnisses, zum anderen um die Signalwirkung im Bereich der Menschenrechte für Osteuropa. Der Standort Warschau biete größtmögliche Gewähr für die Erfüllung beider Kriterien.

### *Unterstützung der OSZE - Eine gute Investition in die gemeinsame Sicherheit*

Die KSZE bewahrte in Zeiten politischer Verhärtung und Abschottung ein gewisses Maß an Veränderungspotential, die OSZE bewirkte und bewirkt eine Moderation der Folgen der eingetretenen Umwälzungen. Häufig folgt den Bekenntnissen der Staaten zur Stärkung der OSZE aber kein entsprechender Vollzug für die OSZE-Alltagsarbeit. Notwendig ist, daß sich alle Regierungen der potentiellen Fähigkeiten der OSZE bedienen, d.h. daß sie ihre friedenssichernden Instrumente konsequent anwenden und weiterentwickeln und ihr eine klar definierte Funktion in einer gesamteuropäischen Friedensordnung übertragen. Die politischen und moralischen Standards der OSZE, ihre flexiblen Instrumente, ihr transparenter und demokratischer Entscheidungsmechanismus und ein schlankes, kosteneffizientes Sekretariat sind die Garanten dafür, daß die Bereitstellung materieller, finanzieller und personeller Ressourcen für die OSZE eine gute Investition in die gemeinsame Sicherheit sind.

## Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus, Maximalismus und Ernüchterung

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hat seit dem Ende der sechziger Jahre eine Sonderstellung innerhalb der kanadischen Außenpolitik eingenommen. Die Vorstellung einer friedlichen und ausgehandelten Beilegung des europäischen strategischen Streits und darüber hinaus insbesondere der multilaterale Charakter der KSZE entsprechen recht genau dem internationalistischen Ansatz der kanadischen Außenpolitik, einem Ansatz, der sich deutlich von einer Politik abhebt, die - wie beispielsweise die von Frankreich oder den Vereinigten Staaten - bilateraler Natur ist, Sonderbeziehungen sucht und beharrlich nationalen Interessen im traditionellen Sinne dient.

Mehr noch: Bevor die "erweiterte" Sicherheit zum Modebegriff geworden war, hatte die KSZE über ihre drei "Körbe" ein erstes Beispiel dafür geliefert, wie europäische Sicherheit auf kooperative Weise, mehrdimensional und nicht-militärisch definiert werden konnte. Eine solche Definition ist naturgemäß für ein Land besonders attraktiv, das die internationale Zusammenarbeit in sämtlichen Bereichen als eine vorzügliche Methode zur Förderung der eigenen Sicherheit ansieht. Anders ausgedrückt: der Ansatz der KSZE, Europa auf kooperativem Weg über den starren Rahmen der Blöcke hinaus sicherer zu gestalten, harmoniert auf natürliche Weise mit dem kanadischen Außenpolitikstil.

Übrigens hat auf einer eher praktischen Ebene das kanadische Außenministerium traditionell - seit 1945 - die aktive Mitarbeit in multilateralen Organisationen als eine effiziente Möglichkeit zur Bekämpfung der natürlichen Introvertiertheit der kanadischen Öffentlichkeit angesehen und als geeignetes Mittel zur Verdeutlichung seiner Andersartigkeit und Eigenständigkeit, beispielsweise gegenüber der Sicherheitspolitik seines großen Nachbarn im Süden. So gesehen hat die KSZE Kanada ermöglicht, sich gegenüber Washington zu behaupten und die Rolle zu spielen, die ihm während des Kalten Krieges so gut anstand: die des Vermittlers und des Unterhändlers zwischen Ost und West, aber genauso gut zwischen den Mitgliedern der atlantischen Allianz und den Blockfreien.

Insofern hat die KSZE die besondere Fähigkeit Kanadas, aus einer multilateralen Struktur Vorteile zu ziehen, die der Konsensregel unterliegt und darüber hinaus die Realitäten des strategischen Wettbewerbs der Großmächte beachten muß, zur Geltung gebracht. Eine solche Struktur begünstigt nämlich komplexe Verhandlungen, Koalitionen und pragmatische

Kompromisse, Domänen also, in denen die kanadische Diplomatie traditionell glänzt.

Dem ist hinzuzufügen, daß die KSZE von Anfang an große innenpolitische Bedeutung in Kanada gehabt hat. Tatsächlich hat die politische Dynamik der zahlreichen Einwanderer, die vielfach aus Mittel- und Osteuropa stammen und sich im kanadischen Westen angesiedelt haben, Ottawa zu einem der aktivsten Anwälte humanitärer Anliegen, insbesondere im Rahmen von Korb drei (menschliche Dimension) werden lassen. Letztendlich hat die KSZE auch dem überkommenen kanadischen Interesse an der Abrüstung gedient, weil sie es ermöglichte, über die militärische Konfrontation außerhalb des starren Rahmens der Block-zu-Block-Verhandlungen zu beraten.<sup>1</sup> Beobachter vergessen häufig, daß der Begriff der "Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM)" sich über die KSZE durchgesetzt hat, zunächst während der Madrider Folgekonferenz und dann in Stockholm, wo die Sowjetunion erstmals das Prinzip der "Inspektion vor Ort" akzeptiert hat. Außerdem sind die 1989 aufgenommenen KSE-Verhandlungen dem KSZE-Prozeß zu verdanken. An dieser Stelle sei zusätzlich in Erinnerung gerufen, daß gerade Kanada besonders aktiv war hinsichtlich der Entwicklung der VSBM, insbesondere des Inspektions-Begriffs, die seit Beginn der achtziger Jahre zum Spezialgebiet der kanadischen Rüstungskontrollpolitik geworden sind.<sup>2</sup>

Angesichts der langandauernden Bindung Kanadas an den KSZE-Prozeß kann es nicht verwundern, daß seine Zukunft zu Beginn der neunziger Jahre an herausragender Position auf der kanadischen Tagesordnung stand. Bereits im Herbst 1989 begann das kanadische Außenministerium mit einer Generalüberholung seiner Politik, und im Frühjahr 1990 zeichneten sich erste Konturen für eine neue kanadische KSZE-Politik ab.

A priori hielt die kanadische Diplomatie die KSZE weiterhin für besonders gut geeignet, sich an die neuen Umweltbedingungen nach dem Ende des Kalten Krieges anzupassen, Bedingungen, die Europa von einer Konfrontationszone zu einer "Zone überwachter Sicherheit" (monitored security zone) machen sollten. In dieser Hinsicht erschien die KSZE aufgrund ihrer Anpassungsfähigkeit, ihres paneuropäischen - und transatlantischen - Charakters sowie die Bandbreite ihrer Zuständigkeiten (ökonomisch, politisch, humanitär) besser geeignet als ausschließlich militärische Organisationen wie NATO oder Warschauer Pakt, die europäische Stabilität zu sichern.

---

1 Diese Ausführungen spielen auf die von 1973 bis 1989 in Wien stattgefundenen MBFR-Verhandlungen an.

2 Für detaillierte Ausführungen zur kanadischen Rolle in der Rüstungskontrolle im Rahmen der KSZE s.: Albert Legault and Michel Fortmann, *A Diplomacy of Hope. Canada and Disarmament 1945-1988*, McGill-Queen's University Press, 1992, Kapitel 12 und 13.

Sollten darüber hinaus KSZE und NATO das Ende der Ost-West-Konfrontation nicht überleben, würden andere Organisationen wie die Europäische Union, der Europarat oder die WEU - denen Kanada nicht angehört - ihre Plätze einnehmen. Damit wäre Kanada in Europa zur Bedeutungslosigkeit verurteilt. Während also die kanadische Regierung weiterhin zur KSZE stand, sind angesichts dieser Eventualität mehrere kanadische Diplomaten und Wissenschaftler zu völlig anderen Schlußfolgerungen gelangt: Für sie bedeutete das Ende des Kalten Krieges auf jeden Fall den kanadischen Rückzug aus Europa, wobei es wenig sinnvoll wäre, die transatlantischen Beziehungen um jeden Preis aufrechterhalten zu wollen. Von daher wäre es von vornherein besser, das Hauptaugenmerk kanadischer Außenpolitik auf den Süden (Amerika) oder den Westen (Asien) zu richten, anstatt sich an Vergangenes zu klammern.<sup>3</sup>

Auch wenn die Debatte zwischen "Atlantikern" und "Kontinentalea" bis heute andauert, hatte die Euphorie, die dem Fall der Berliner Mauer folgte, die kanadischen Entscheidungsträger bewogen, eine positive und dynamische Haltung hinsichtlich der Errichtung neuer europäischer Sicherheitsstrukturen einzunehmen; damit wurde 1990 die KSZE für Kanada - wie für viele Europäer - "das Mädchen, mit dem jedermann tanzen wollte".<sup>4</sup>

Die Grundsätze der neuen kanadischen Politik wurden erstmals in zwei öffentlichen Reden - in Montréal und Toronto - vom damaligen kanadischen Außenminister Joe Clark der Öffentlichkeit vorgestellt.<sup>5</sup> Danach sollte die kanadische KSZE-Politik sich unmittelbar am Konzept der "kooperativen Sicherheit" orientieren, seinerzeit noch sehr "en vogue" in Ottawa. In diesem Rahmen wäre die europäische Sicherheit - sollte sie weiterhin der Aufrechterhaltung einer Verteidigungsorganisation wie der NATO als eine Art Lebensversicherung bedürfen - vor allem auf dem Wege der Kooperation und nicht über militärische Mittel herzustellen. Aus ihrer Zuständigkeit für verschiedene Bereiche wie die wirtschaftliche Entwicklung, den Aufbau demokratischer Institutionen, die Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte sowie den Umweltschutz heraus, böte die KSZE die ideale Grundlage für den Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung. Folgerichtig wollte Kanada also die KSZE auf ihre neue Rolle vorbereiten, und zwar in vier Hauptbereichen:

---

3 S.a.: Allen Sans, *Canadian Defense Policy after the Cold War: Old Dimensions and New Realities in: Canadian Foreign Polica* 3/1994, S. 13.

4 Telegramm der Bonner kanadischen Botschaft an Ottawa vom 22. Mai 1990, zitiert in Shannon Selin, *Building Cooperative Security. Canada and the CSCE, 1990-1994*, unveröffl. Manuskript, September 1994, S. 9.

5 Statement 90/09, Speech of the Secretary of State for External Affairs, the Right Honorable Joe Clark, at McGill University, Montreal, February 5, 1990; Notes for a Speech by the Secretary of State for External Affairs, the Right Honorable Joe Clark, at Humber College, Lakeshore Campus, May 26, 1990, (eigene Übersetzungen).

- Zunächst und vorrangig sollte für die KSZE eine institutionelle Grundlage geschaffen werden, die aus einem nicht-ununterbrochen laufenden Prozeß eine permanente und effiziente Organisation machte, wobei gleichzeitig die Schaffung eines bürokratischen Monsters vermieden werden müßte. Mit den Worten von Außenminister Clark: "Unser Ziel ist echter Fortschritt und nicht die Durchführung diplomatischer Marathons."<sup>6</sup> Seine Nachfolgerin Barbara McDougall fügte 1991 hinzu: "Wir benötigen keine schönen Reden sondern Lösungen für die Probleme in Europa."<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund schlug Kanada 1990 die Schaffung eines kleinen permanenten Sekretariats vor, dessen Aufgaben die Vorbereitung der jährlichen Außenministertreffen der Organisation sowie der alle zwei Jahre stattfindenden Gipfel der Staats- und Regierungschefs sein sollten. Das Außenministertreffen war von Kanada als höchstes Organ der KSZE-Organisation konzipiert worden mit der Hauptaufgabe der Konfliktverhütung. Hierzu sollte sie mit zwei Schlüsselorganen ausgestattet werden: einem "Institut für friedliche Konfliktbeilegung" sowie einem "Amt für Verifikation", letzteres zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Abkommen zur Rüstungsbegrenzung und der VSBM. Die kanadischen Vorschläge umfaßten gleichfalls die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung.
- Darüber hinaus maß Kanada der KSZE besondere Bedeutung im Bereich der Konfliktverhütung bei. Von daher unterstrich Kanada die Bedeutung der Einhaltung der Menschenrechte, die Schaffung demokratischer Institutionen und die schnelle Einführung einer liberalen Wirtschaftsform als probateste Mittel zur Sicherung von Frieden und Stabilität in Osteuropa. Bei der Vorbereitungssitzung des Pariser Gipfels drückte Joe Clark diese Überlegungen im Oktober 1990 folgendermaßen aus: "Die größte Herausforderung für die Unterzeichner der Charta von Paris wird die Schaffung von Rahmenbedingungen sein, die das Gedeihen von Demokratie und Wohlstand fördern".<sup>8</sup>
- Gleichzeitig, so die kanadischen Vorstellungen, solle die KSZE in die Lage versetzt werden, in Krisen eingreifen zu können; die Konferenz sei deshalb mit Mitteln auszustatten, die effizientes Handeln ermöglichen, falls die regionale Sicherheit bedroht sei. Dieser Vorschlag

---

6 Rede vor dem Humber College, ebenda (eigene Übersetzung).

7 Redenotizen für eine Ansprache von Barbara McDougall, Staatssekretärin für Auswärtige Angelegenheiten, anlässlich der KSZE-Konferenz zur menschlichen Dimension, Déclaration 92/38, 10. September 1991 (eigene Übersetzung).

8 Notizen für eine Erklärung des Außenministers Joe Clark; Außenministertreffen der KSZE-Teilnehmerstaaten, New York, 2. Oktober 1990 (eigene Übersetzung).

bezog sich konkret auf die potentiellen politischen und ethnischen Krisen, die sich bereits in den zahlreichen jungen und entsprechend ungefestigten Staaten abzuzeichnen begannen. Wiederum gehörte Ottawa zu den ersten, welche die Schaffung eines Konfliktverhütungszentrums (KVZ)<sup>9</sup> forderten. Parallel dazu schlug Ottawa einen Krisenvorbeugungsmechanismus vor, der von jedem Unterzeichnerstaat oder dem Direktor des Instituts ausgelöst werden könnte. Zweck sollte die Schaffung einer frühzeitigen Eingriffsmöglichkeit für die Konferenz in kritischen Situationen sein, um deren Umschlagen in Gewalt zu verhindern. Das KVZ hätte dies - aus kanadischer Sicht - dadurch erreichen können, daß es den Dialog zwischen den Beteiligten förderte, Missionen zur Beobachtung vor Ort organisierte und Konfliktlösungsstrategien wie Vermittlung, Schlichtung oder Friedenserhaltung vorschläge.<sup>10</sup>

- Schließlich lag es Kanada am Herzen, die KSZE eine offene Konferenz bleiben zu lassen, deren Arbeitsfelder sich in die der VN einfügten und die die Solidarität zwischen Europa und Nordamerika stärkte. Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, daß das Kapitel der Charta von Paris mit der Überschrift "Die KSZE und die Welt" weitgehend kanadisch inspiriert ist. Gleichfalls ist es kanadischer Beharrlichkeit zu verdanken, wenn die Charta anerkennt: "Die Teilnahme nordamerikanischer wie europäischer Staaten ist ein bestimmtes Merkmal der KSZE; sie liegt den in der Vergangenheit erzielten Erfolgen zugrunde und bleibt wesentlich auch für die Zukunft des KSZE-Prozesses."<sup>11</sup>

Insgesamt und in der Rückschau gesehen schienen die kanadischen Positionen in diesen vier Hauptbereichen wesentlich die Perzeptionen der Mehrheit der KSZE-Teilnehmerstaaten widerzuspiegeln, so daß die Mehrzahl der vorgenannten Überlegungen in der einen oder anderen Weise in den folgenden Jahren umgesetzt wurde. So gesehen, bestand der kanadische Beitrag zum institutionellen Aufbau der KSZE wesentlich in der Unterstützung der Initiativen anderer Teilnehmerstaaten mit gleichen Ansichten. Z.B. arbeitete Kanada oft in informellen "Koalitionen" mit Ländern wie Ungarn, Schweden, Polen, Österreich, Finnland und der Tschechoslowakei zusammen. Wollte man versuchen, der kanadischen Po-

---

9 Es handelt sich hierbei natürlich um das bereits erwähnte "Institut".

10 Entsprechend den kanadischen Vorstellungen sollte das KVZ ebenfalls für die Überwachung der Durchführung der in Paris (1990) und später in Helsinki (1992) zu beschließenden Vertrauensbildenden Maßnahmen zuständig sein.

11 Charta von Paris, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A. 2, S. 6.

sition in dieser Zeit ein Markenzeichen anzuhängen, wäre das des "Maximalismus" sicherlich das passendste.<sup>12</sup> Es versteht sich von selbst, daß die KSZE unbedingt ihre Interventionsinstrumente für den Krisenfall einsatzbereit machen mußte, wollte sie eine ernstzunehmende Akteurin auf der europäischen Szene bleiben. Anderenfalls würden andere Institutionen wie NATO, VN und selbst die GUS die Führung in Sicherheitsfragen an sich ziehen. Tatsächlich zeigte sich sehr schnell der Bedeutungsverlust der KSZE in ökonomischer Hinsicht angesichts der Vielzahl spezialisierter Institutionen in diesem Bereich (EG/EU, EBRD, OECD). Umwelt und Rüstungskontrolle blieben zunächst Themen zweiter Ordnung. Daher mußte - so jedenfalls die "maximalistische" Sicht - die KSZE sich auf das konzentrieren, was sie am besten konnte: die Konfliktprävention. Kanada begann zunehmend, seine Mitwirkung auf diesen Bereich zu konzentrieren, insbesondere den der Observierungsmissionen. So führte die KSZE im Frühjahr 1992 eine Informations- und Beobachtungsmission in Berg-Karabach durch, nachdem Kanada sie angeregt hatte. Kanada wurde auch hinsichtlich eines neuen Aktionstyps initiativ, den man heute getrost als bedeutenden Beitrag der KSZE zur Stabilität in Europa in dieser unruhigen Zeit ansehen kann: der langfristigen Konfliktverhütungsmissionen.<sup>13</sup> Kanada war oder ist an fast allen davon beteiligt.

Auch wenn Kanada aktiv an der Institutionalisierung der KSZE und der Stärkung ihrer Rolle im Bereich der Konfliktverhütung teilgenommen hat, sollte man seine Augen nicht davor verschließen, daß der Weg dorthin schwierig und hindernisreich war. Bereits zwei Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris ist von der Hoffnung auf eine Entwicklung des Kontinents in Richtung integriertes Gemeinwesen, bestehend aus demokratischen und wohlhabenden Staaten und unter der Ägide der KSZE kaum mehr als ein Traum übriggeblieben. Die wirtschaftliche Entwicklung der osteuropäischen Staaten erwies sich als langwieriger und teurer als vorausgesehen; unzählige Minikonflikte brachen allenthalben aus und die Euphorie für eine gesamteuropäische Integration mußte Verwirrung und Verbitterung weichen. Angesichts dessen blieb auch die Unfähigkeit der KSZE nicht verborgen, den Erfordernissen ihrer Teilnehmer zu entsprechen, und zwar sowohl was die ökonomische Entwicklung als auch die Konfliktverhütung angeht.

Trotz dieser schwierigen Lage hat die kanadische Politik ihren Kurs bislang beibehalten. Ottawa führt seine Unterstützung von KSZE/OSZE fort, die bezüglich Mandat und Zusammensetzung die einzige regionale

---

12 Die gemeinhin mit dieser Haltung in Verbindung gebrachten Staaten sind: Kanada, Deutschland, Tschechoslowakei, Rußland, Polen, Ungarn, Österreich, Irland und Italien.

13 Derzeit gibt es deren acht: Skopje, Georgien, Estland, Moldau, Lettland, Tadschikistan, Sarajevo, Ukraine; die ersten fanden statt in: Kosovo, Sandiak, Vojvodina.

Organisation bleibt, die die fundamentalen Ursachen der regionalen Instabilität überhaupt behandeln könnte. Genauer gesagt, ist die KSZE/OSZE die einzige Sicherheitsorganisation, die eine Bindung der aus der zerfallenen Sowjetunion hervorgegangenen Staaten an den Westen bislang ermöglicht hat.

Bereits auf dem Gipfel von Helsinki 1992 wurden Frustrationen über die Zögerlichkeit und Ineffizienz des Transformationsprozesses geäußert, Ministerin McDougall erklärte: "Wir müssen nunmehr unser Handeln den neuen Realitäten anpassen, was niemals einfach ist. Daher müssen wir Kompromisse machen, versuchen, die Argumentation der anderen zu verstehen und politische Verantwortung übernehmen. Freilich sind diese Haltungen in der KSZE bislang nicht recht verbreitet. Das Helsinki-Dokument wiegt etwa ein halbes Kilogramm, aber der Sturm, der in Bosnien-Herzegowina wütet, ist nicht ein einziges Mal erwähnt. Während des wochenlangen Verhandels und des Gezänks über seine politischen Formulierungen wurden in Bosnien tausende Menschen getötet".<sup>14</sup> Weiterhin hob sie hervor, daß die Diskussion der Probleme europäischer Sicherheit noch 1972 ein großer Fortschritt war, aber in der Zeit nach dem Kalten Krieg nicht mehr ausreiche: "Die Zeit listiger Argumente ist vorbei. Die Minderheitenfrage in Europa ist keine Frage der Definition, sondern eine Frage des Überlebens. Wir haben im Rahmen der KSZE klare Verpflichtungen in dieser Hinsicht übernommen. Es muß jetzt sichergestellt werden, daß die Regierungen diese Verpflichtungen einhalten".<sup>15</sup>

Muß man jetzt fünf Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris zu dem Schluß kommen, daß sich die kanadische Haltung gegenüber der OSZE fundamental gewandelt hat? Die Antwort auf diese Frage ist negativ, soweit man sich an die groben Linien der offiziellen Deklarationen des Rom-Gipfels (November 1993), des Treffens in Budapest (Dezember 1994) und der Regierungserklärung "Le Canada dans le monde - Enoncé du gouvernement"<sup>16</sup> vom März 1995 hält. Letztere macht erneut deutlich, daß die OSZE "es verdient, daß sich Kanada für sie *interessiert*, insbesondere weil die osteuropäischen Staaten - und damit Rußland - in ihrem Rahmen an Gesprächen teilnehmen, die über simple Militärkooperation hinausgehen".<sup>17</sup> Diese eher halbherzige Unterstützung macht jedoch deutlich, daß sich das kanadische Verhältnis zur OSZE, wenn auch nicht

---

14 Staatssekretariat für Auswärtige Angelegenheiten, Rede, vorgetragen von der Ehrenwerten Barbara McDougall, Staatssekretärin für Auswärtige Angelegenheiten, anläßlich des KSZE-Gipfels in Helsinki, Déclaration 90/29, 29. Juli 1992, S. 1-2, (eigene Übersetzung).

15 Ebenda, S. 3-4.

16 Vergleichbar einem "Weißbuch" zur Außenpolitik; herausgegeben von der kanadischen Regierung: Secrétariat aux Affaires extérieures: Le Canada dans le monde - Enoncé du gouvernement, Ottawa, 1995.

17 Ebenda, S. 35 (eigene Übersetzung, Hervorhebung durch Verf.).

radikal gewandelt, so doch zumindest weiterentwickelt hat. Eine aufmerksame Lektüre kanadischer Stellungnahmen zeigt, daß sich der traditionelle kanadische Enthusiasmus für multilaterale Lösungen in den letzten drei Jahren deutlich abgekühlt hat. Über Gründe nachdenkend, die die Ineffizienz der internationalen Gemeinschaft bezüglich einer Konfliktlösung in Ex-Jugoslawien, erklären könnten, sagte Premierminister Jean Chrétien anlässlich der parlamentarischen Versammlung der OSZE im Juli 1995 in Ottawa: "Offensichtlich ist sie [die Ineffizienz] nicht auf mangelnde Ressourcen zurückzuführen. Wir verfügen über eine volle Bandbreite internationaler Organisationen. Aber die Staaten haben diese Institutionen zu oft zur Durchsetzung nationaler Interessen benutzt, anstatt wirklichen Konsens herzustellen. Dorthin rührt der Koordinationsmangel der von den verschiedenen Parteien beschlossenen Maßnahmen. Es versteht sich von selbst, daß wir von unseren multilateralen Institutionen keine Effizienz erwarten können, solange sie von nationalen Interessen dominiert werden". Und eher düster fügte der Premierminister hinzu: "Wir dürfen halt die Tatsache nicht aus den Augen verlieren, daß es nach wie vor den Staaten obliegt, für ihre Sicherheit zu sorgen. Jeder Staat hat die vorrangige Verantwortung, das Wohlergehen seiner Bevölkerung zu sichern und jeder ist für seine Taten der gesamten Bevölkerung Rechenschaft schuldig".<sup>18</sup>

Selbst für den eher unwahrscheinlichen Fall, daß Premierminister Chrétien sich nicht der Tragweite und des unverkennbaren theoretischen Hintergrunds<sup>19</sup> seiner Ausführungen bewußt war, drücken sie in ihrer Substanz unbezweifelbar die derzeit vorherrschende kanadische Ernüchterung hinsichtlich multilateraler und kooperativer Lösungsansätze aus.

---

18 Rede des kanadischen Premierministers Jean Chrétien vor der parlamentarischen Versammlung der OSZE, Ottawa, 5. Juli 1995, S. 4-5.

19 Die Theorie-Schule des "Realismus" in den Internationalen Beziehungen ist für ihren Pessimismus bekannt; s.a.: Joseph M. GRIECO: Anarchy and the limits of cooperation. a realist critique of the newest liberal institutionalism in: International Organization 3/1988, S. 485.

# Konflikte und Krisen und ihre Bewältigung durch die OSZE

## Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg

Seit nunmehr vier Jahren ist die OSZE<sup>1</sup> gemeinsam mit anderen internationalen Organisationen und Vermittlern darum bemüht, den Krieg im ehemaligen Jugoslawien zu beenden. Das Wiederaufflammen des Krieges im Frühjahr 1995 bestätigt, daß die Staatengemeinschaft von diesem Ziel nach wie vor weit entfernt ist. Alle Versuche vor allem der Europäischen Union (EU) und der Vereinten Nationen (UNO), das Töten in Kroatien und Bosnien-Herzegowina zu beenden, sind bislang aus folgenden Gründen gescheitert:

- Erstens hat die internationale Gemeinschaft es nicht verstanden, eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Sie hat gerade in der Frühphase des Krieges auf falsche Konzepte gesetzt (Anerkennung), hat ihre eigenen Beschlüsse nicht mit der nötigen Entschlossenheit umgesetzt und sich durch zahlreiche Konflikte untereinander selbst gelähmt.<sup>2</sup>
- Zweitens liegen dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien sehr vielfältige und komplexe Ursachen zugrunde, die die Entwicklung eines Lösungsansatzes ebenso erschweren wie die Vielzahl der involvierten Akteure. Die wichtigsten Akteure sind Kroaten, Muslime und Serben, allerdings sind abtrünnige Angehörige einer bestimmten Volksgruppe, die auf seiten einer anderen kämpfen, ebenso anzutreffen wie Personen aus anderen europäischen Staaten, die aus unterschiedlichen Gründen bestimmte Parteien unterstützen.
- Drittens haben die Kriegsparteien bislang keinerlei Kompromiß- oder Friedensbereitschaft erkennen lassen. Obwohl eine militärische Entscheidung des Krieges weder in Bosnien-Herzegowina noch in Kroatien möglich scheint, setzen die politisch und militärisch Verantwortlichen eher auf Gewalt denn auf Diplomatie.

Die internationale Gemeinschaft ist wegen ihrer Erfolglosigkeit heftiger Kritik ausgesetzt. Diese richtet sich auch gegen die OSZE, obwohl deren bisherige Aktivitäten im ehemaligen Jugoslawien kaum bekannt sind.

---

1 Im vorliegenden Text wird auch dort die aktuelle Abkürzung "OSZE" verwendet, wo Ereignisse untersucht werden, die vor der Umbenennung der KSZE stattfanden. Lediglich in wörtlichen Zitaten wird das alte Kürzel KSZE noch erscheinen. Ebenso werden die in Budapest verabredeten neuen Namen der OSZE-Organe verwendet, die alten Bezeichnungen in Klammern angefügt.

2 Das löchrige Waffenembargo ist der beste Beleg dafür, daß die Implementierung der gegen die Kriegsparteien verhängten Maßnahmen allenfalls halbherzig vonstatten geht.

Ähnlich wie die Europäische Union hat sich auch die OSZE bereits sehr frühzeitig mit dem drohenden Zerfall Jugoslawiens beschäftigt. Demgegenüber hatten die Vereinten Nationen zunächst eine recht zurückhaltende Rolle gespielt. Der Umstand, daß die Europäer mehr oder weniger stark danach drängten, die erste brisante politische Krise nach Ende der Blockkonfrontation im Alleingang zu bewältigen, war für die UNO insofern erfreulich, als sie selbst mit einer Vielzahl von Konflikten in anderen Regionen beschäftigt war und sich in Europa nun Entlastung erhoffte. Es sollte sich jedoch bald erweisen, daß die europäischen Institutionen ohne den Rückhalt der Vereinten Nationen nicht die von ihnen selbst erhoffte konflikteindämmende Rolle spielen konnten.

Dazu hat maßgeblich beigetragen, daß sowohl die EU als auch die OSZE es versäumt haben, sich um die Lösung der Konflikte zwischen Slowenien und Kroatien einerseits sowie Serbien andererseits zu bemühen, bevor es zum Ausbruch von Kampfhandlungen gekommen war. Auf den ersten Blick mutet diese Passivität erstaunlich, wenn nicht fahrlässig an. Schließlich gab es bereits seit längerer Zeit eindeutige Hinweise darauf, daß der jugoslawische Einheitsstaat nicht mehr lange Bestand haben würde. Die OSZE-Teilnehmerstaaten beließen es jedoch bei Appellen an die Teilrepubliken, die Einheit Jugoslawiens nicht zu gefährden und den Dialog über die Zukunft des Landes fortzusetzen. So heißt es in den Schlußfolgerungen des Berliner Rattreffens im Juni 1991:

*"Die Minister bekundeten ihre freundschaftliche Besorgnis und ihre Unterstützung im Hinblick auf die Einheit und territoriale Integrität sowie die Demokratie in Jugoslawien auf der Grundlage einer demokratischen Entwicklung, von Wirtschaftsreformen, der uneingeschränkten Anwendung der Menschenrechte in allen Teilen Jugoslawiens, einschließlich der Rechte von Minderheiten, sowie einer friedlichen Lösung der gegenwärtigen Krise im Land. Sie forderten weitere Fortschritte in diesen Bereichen."*<sup>3</sup>

Für ihre Zurückhaltung gibt es zwei Gründe: Erstens sah man mit Blick auf die Situation in der Sowjetunion die Gefahr, durch die Hinnahme der Auflösung Jugoslawiens einen gefährlichen Präzedenzfall zu schaffen. Zweitens befürchteten Staaten wie Frankreich, Großbritannien und die Türkei, die selbst Probleme mit sezeessionswilligen Minderheiten hatten und noch haben, negative Auswirkungen auf ihre jeweilige innenpolitische Situation. Während diese Staaten auf die Beachtung von in der Helsinki-

---

3 Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE: 1973-1993, Bonn 1993, hier S. 238.

Schlußakte formulierten Prinzipien wie die Unverletzlichkeit bestehender Grenzen, die territoriale Integrität von Staaten oder das Nichteinmischungsgebot pochten, zeigten andere Teilnehmerstaaten mehr Sympathien für die kroatischen und slowenischen Unabhängigkeitsbestrebungen. Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Ungarn oder Italien sahen sie im Einklang mit dem ebenfalls in der Schlußakte formulierten Prinzip des staatlichen Selbstbestimmungsrechts.<sup>4</sup> Diese unterschiedlichen Meinungen kumulierten später im EU-internen Streit um die frühzeitige Anerkennung der Unabhängigkeit von Kroatien und Slowenien und erschwerten auch in der OSZE die Formulierung einer einheitlichen Position bezüglich der jugoslawischen Krise. Sie verhinderten somit gleichzeitig ein geschlossenes Vorgehen der OSZE; Vermittlungsbemühungen wurden bis Ende Juni 1991 nur von Teilnehmerstaaten in Eigeninitiative unternommen.

Sowohl die EU als auch die OSZE waren auch in anderer Hinsicht auf die Eskalation im ehemaligen Jugoslawien nicht vorbereitet. Beide steckten mitten in einem Umgestaltungsprozeß: Für die EU stand der Abschluß des Vertrages von Maastricht unmittelbar bevor, in dem auch die Entwicklung einer bis dato nicht klar formulierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der bislang vor allem für wirtschaftliche Fragen zuständigen EU vorgesehen war. Die OSZE wiederum befand sich auf ihrem Weg vom Prozeß zur Institution erst am Anfang. Die ersten Schritte waren zwar durch die Unterzeichnung der "Charta von Paris für ein neues Europa" im November 1990 zurückgelegt worden, ohne daß allerdings die geplanten Organe und Verfahren bereits arbeitsfähig gewesen wären.

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien kam für die OSZE zu früh. Nur wenige Tage vor dem offenen Ausbruch der Krise in Slowenien hatte die OSZE auf dem ersten Treffen ihres Ministerrates (der vormalige Rat der Außenminister) in Berlin (19./20. Juni 1991) noch einen politischen Dringlichkeitsmechanismus verabredet, der nach den ersten Gefechten in Slowenien auch schnell aktiviert wurde.<sup>5</sup> Es mag unter institutionellen Aspekten positiv sein, daß die in diesem Mechanismus verabredeten Konsultationsverfahren gleich bei der ersten Bewährungsprobe in der vorgesehenen Weise funktionierten.<sup>6</sup> Jedoch blieben die Beratungen wie auch alle weiteren in anderen OSZE-Organen ohne Konsequenzen. Zudem erwies

---

4 Vgl. hierzu Eric Remacle, *The Yugoslav Crisis as a Test Case for CSCE's Role in Conflict Prevention and Crisis Management*, in: Michael R. Lucas (ed.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden 1993, S. 109-123, hier S. 114.

5 Vgl. zum Ablauf des Verfahrens *The CSCE Secretariat* (ed.), *CSCE Mechanisms: Overview of Implementation*, Vienna, o.J.

6 Vgl. Heinz Vetschera, *Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise*, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 5/1991, S. 405-411.

sich die Tatsache, daß im Mechanismus eine gewisse Frist vorgesehen ist, in der Auskünfte eingeholt und Konsultationen eingeleitet werden sollen, in einer akuten Konfliktsituation als wenig hilfreich.<sup>7</sup> In der Folge lagen denn auch "die Aktionsschwerpunkte zur weiteren Einflußnahme auf den Konflikt ... außerhalb der KSZE",<sup>8</sup> während sich die EU aufgrund ihres Profilierungsdrangs stark engagierte. Dabei ließen die westeuropäischen Vermittler in der EU-Troika jedoch außer Acht, daß eine stärkere Beteiligung der OSZE durchaus Vorteile hätte haben können.<sup>9</sup> Schließlich wäre damit die aktive Beteiligung von mittel- und osteuropäischen Staaten am Krisenmanagement möglich gewesen, deren Vertreter möglicherweise eher einen Zugang gerade zur serbischen Konfliktpartei hätten finden können als westliche Vermittler. Letzteren wurden von serbischer Seite stets größere Sympathien für Kroatien und Slowenien und damit mangelnde Unparteilichkeit unterstellt.

Die Hoffnungen, den Krieg doch noch auf politischem Wege beenden zu können, richteten sich im Herbst 1991 vor allem auf die EU und das von ihr ausgehandelte Abkommen von Brioni<sup>10</sup> sowie weitere darauf folgende diplomatische Aktivitäten. Sie erwiesen sich jedoch als Illusion. Je heftiger im Verlauf des Jahres 1991 die Kämpfe in Kroatien wurden, um so deutlicher trat die Hilflosigkeit der europäischen Institutionen zutage. Der Ruf nach einem stärkeren UN-Engagement wurde immer lauter, allerdings erst Anfang 1992 erhört, als sich der UN-Sicherheitsrat zur Entsendung von Blauhelmen nach Kroatien entschloß. Das weitere Vorgehen von EU und UNO wurde von der Öffentlichkeit stark beachtet, während die Bemühungen der OSZE eher im Verborgenen vonstatten gingen. Dabei hat die OSZE das gesamte ihr für Krisenmanagement zur Verfügung stehende Instrumentarium mit Ausnahme der Stationierung von Friedenstruppen angewendet.

### *Diplomatische Aktivitäten*

Der Balkankrieg ist in den unterschiedlichen Organen und Foren der OSZE häufig Gegenstand von Beratungen gewesen. Gleichgültig, ob es sich dabei um eine in Wien tagende Ad-Hoc-Gruppe, das Konfliktverhütungszentrum, die verschiedenen Mechanismen, Dringlichkeitssitzungen,

---

7 Vgl. Remacle, a.a.O. (Anm. 4), hier S. 117.

8 Heinrich Schneider, *Wolken über Gesamteuropa: Der KSZE-Prozeß nach dem Gipfeltreffen in Helsinki*, in: *Integration 4/1992*, S. 189-205, hier S. 201.

9 Sie beschränkte sich darauf, daß der Hohe Rat (AHB) die Aktivitäten der EU billigte, ihnen somit zu mehr Legitimation verhalf, und daß die OSZE die Teilnahme von Nicht-EU-Mitgliedern (etwa aus Kanada, Polen und Schweden) an deren Beobachtermissionen ermöglichte. Vgl. hierzu Remacle, a.a.O. (Anm. 4), hier S. 118.

10 Es sah die Aussetzung der Unabhängigkeit von Kroatien und Slowenien für zunächst drei Monate sowie einen Waffenstillstand vor.

den Hohen Rat (den ehemaligen Ausschuß Hoher Beamter, AHB), den Ministerrat (den vormaligen Rat der Außenminister) oder die Gipfeltreffen handelte - konkrete Ergebnisse konnten wie schon in der Frühphase des Balkankrieges in keinem Organ erzielt werden. Das Gipfeltreffen der OSZE-Teilnehmerstaaten im Dezember 1994 in Budapest hat nachdrücklich unterstrichen, daß die Organisation wegen der unterschiedlichen Interessen ihrer Teilnehmerstaaten keine einheitliche Position beziehen kann.

Darüber hinaus hat die OSZE jedoch einige konkrete Maßnahmen ergriffen: So beteiligte sie sich an der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen im Dezember 1992 in Restjugoslawien. Trotz einiger Hinweise auf Wahlfälschungen konnte aber der Wahlsieg von Slobodan Milosevic über den als gemäßigt geltenden, in den USA lebenden Geschäftsmann Milan Panic nicht verhindert werden. Außerdem haben die OSZE-Teilnehmerstaaten im Mai 1992 als Reaktion auf drastische Verstöße gegen OSZE-Prinzipien durch die Serben beschlossen, die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Jugoslawien (also Serbiens und Montenegros) in der OSZE auszusetzen.<sup>11</sup> An der Vorbereitung des Kriegsverbrechertribunals für das ehemalige Jugoslawien hat sich die OSZE ebenfalls beteiligt.

### *Missionen*

Die Entsendung von Erkundungs- und Berichterstattemissionen in ein Krisengebiet ist einer der Pfeiler des OSZE-Krisenmanagements. Im ehemaligen Jugoslawien sind demzufolge eine Reihe von unterschiedlichen Missionen aktiv gewesen:

- Seit Dezember 1991 untersuchten verschiedene Berichterstattemissionen die Menschenrechtslage im ehemaligen Jugoslawien. Sie haben immer wieder auf die spannungsreiche Situation etwa im Kosovo aufmerksam gemacht.<sup>12</sup>
- Im August 1992 wurde vom Hohen Rat (dem damaligen AHB) die Aufstellung einer "Mission of Long Duration" beschlossen, die im Kosovo, in der Vojvodina und im Sandjak tätig werden sollte.<sup>13</sup> Sie begann ihre Arbeit am 8. September 1992, konnte allerdings erst Ende Oktober vor Ort stationiert werden. Zu den im Mandat formulierten Aufgaben gehörten die Initiierung des Dialoges zwischen Repräsentanten der in den Einsatzgebieten lebenden Minderheiten und staatlichen Autoritäten, die Sammlung von Informationen, die auf Men-

---

11 Vgl. hierzu Remacle, a.a.O. (Anm. 4), hier S. 121.

12 Vgl. hierzu ebenda, hier S. 119-120.

13 Vgl. hierzu CPC (ed.), Survey of OSCE Long Term Missions and Sanctions Assistance Missions, Vienna, 20. Januar 1995, S. 1-2.

schenrechtsverletzungen schließen ließen, die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für die gegebenen Minderheitenprobleme sowie die Information über relevante rechtliche Vereinbarungen zu Minderheitenfragen und -schutz, freie Medien und demokratische Wahlen.<sup>14</sup> Die Mission unterhielt Büros in Pristina (Kosovo), Novi Pazar (Sandjak) und Subotica (Vojvodina) sowie ein gemeinsames Büro in Belgrad. Trotz ihrer vielfältigen Aufgaben und unterschiedlichen Einsatzgebiete bestand die Mission zu keinem Zeitpunkt aus mehr als 20 Mitarbeitern. Zwar hatte die Wiener Gruppe des Hohen Rates (AHB) im Januar 1993 noch eine Vergrößerung auf 40 Teilnehmer beschlossen. Sie konnte jedoch nicht mehr umgesetzt werden, da die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) einer Verlängerung des Aufenthalts der Mission über Ende Juni 1993 hinaus nicht mehr zustimmte. Zu diesem Zeitpunkt stellte die Mission ihre Arbeit ein, die sie trotz vielfältiger Bemühungen bis heute nicht wieder aufnehmen konnte.<sup>15</sup> Partikulare Erfolge erreichte die Langzeitmission etwa im Sandjak bei Vermittlungen zwischen Muslimen und Serben.<sup>16</sup>

- Im September 1992 beschloß der Hohe Rat (AHB) die Aufstellung einer "Spillover-Monitor"-Mission in Skopje.<sup>17</sup> Sie sollte gemeinsam mit Beobachtern der EU und UN-Blauhelmen ein Übergreifen des Krieges auf Mazedonien verhindern und somit weitere Konflikte in der Region verhüten helfen. Dazu gehörte auch, auf die Konsequenzen hinzuweisen, die sich für Mazedonien aus der griechischen Blockadepolitik ergaben.<sup>18</sup> Außerdem sollte die Mission in Dialog mit der politischen Führung von Mazedonien treten und Kontakte mit Repräsentanten lokaler politischer Gruppen oder Organisationen aufnehmen. Die Mission besteht aus acht Mitarbeitern (und zusätzlich zwei EU-Beobachtern), ihr gegenwärtiges Mandat läuft am 30. Juni 1995 aus. Sie hat sowohl den Europarat bei der Durchführung einer Volkszählung im Juni 1994 als auch den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) der OSZE bei seinen unterschiedlichen Bemühungen unterstützt, die Situation der albanischen Minderheit in Mazedonien zu verbessern. Im Oktober 1994 schließlich war die Mis-

---

14 Vgl. hierzu die Berichte der Mission an den amtierenden Vorsitzenden der OSZE. Sie geben ein detailliertes Bild von den Aktivitäten, Problemen und auch Erfolgen der Mission wider.

15 Vgl. hierzu The CSCE Secretary General (ed.), Annual Report 1994, Vienna, 14. November 1994, hier S. 4.

16 Vgl. hierzu Heather Hurlburt, CSCE Conflict Resolution in Practice. A Work in Progress, in: The Helsinki Monitor 2/1994, S. 25-38, hier S. 33.

17 Vgl. Survey, a.a.O. (Anm.13), hier S. 3-4.

18 Vgl. Annual Report, a.a.O. (Anm.15), hier S. 4.

sion an der Organisation der Beobachtung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen beteiligt.<sup>19</sup>

- Im September und Oktober 1992 wurde eine auf den Mechanismus der menschlichen Dimension zurückgehende Mission nach Kroatien und in die BRJ entsandt.
- Im Januar 1993 wurde eine Mission aufgestellt, die Kriegsverbrechen in Serbien und Montenegro untersuchen sollte.
- Im Juni 1994 beschloß der Ständige Rat (der ehemalige Ständige Ausschuß) die Entsendung einer Mission nach Sarajewo. Sie nahm Ende Oktober 1994 ihre Arbeit auf, besteht aus maximal fünf Mitgliedern und soll die Arbeit der OSZE-Ombudsmänner in Bosnien-Herzegovina unterstützen.

Die praktische politische Bedeutung dieser Missionen ist begrenzt geblieben. Sie kranken in der Regel daran, daß sie zumeist viel zu klein waren (sechs bis zehn Personen) und Mandate erhielten, die sie gar nicht erfüllen konnten.<sup>20</sup> Generell positiv ist zu vermerken, daß die Missionen zum Fact-finding und damit zur Frühwarnung beitragen können. Beides sind unter Umständen unerläßliche Voraussetzungen für funktionierende Konfliktverhütung durch die OSZE.

### *Sanktionsüberwachung*

Im September 1991 hatte die OSZE ein Waffenembargo gegen das ehemalige Jugoslawien verhängt. Um seine Überwachung zu effektivieren, wurden sogenannte "Sanctions Assistance Missions" (SAMs) eingerichtet, die aus dem Rahmen des oben beschriebenen OSZE-Krisenmanagements fallen. Sie gehen auf einen Beschluß der Londoner Konferenz vom August 1992 zurück, die Überwachung der Wirtschaftssanktionen und des Waffenembargos wirksamer zu gestalten. Der Hohe Rat (AHB) beschloß am 18. September 1992, dazu einen Beitrag zu leisten und SAMs in alle Nachbarstaaten von Serbien und Montenegro zu entsenden. Er begrüßte des weiteren ausdrücklich die Bereitschaft einiger OSZE-Teilnehmerstaaten, Experten für die SAMs zur Verfügung zu stellen.<sup>21</sup> Die SAMs sollen die Gastgeber-Staaten bei der Umsetzung der UN-Sanktionen und des Waffenembargos und vor allem bei der Suche nach effektiveren und rigoro-

---

19 Vgl. hierzu auch Alice Archer, Conflict Prevention in Europe. The Case of the Nordic States and Macedonia, in: Cooperation and Conflict 4/1994, S. 367-386 sowie Gabriel Nurmerci, Preventing Armed Conflict in Europe. Lessons from recent Experiences, Chailliot Paper 15-16/1994.

20 Vgl. hierzu Hurlburt, a.a.O. (Anm.15), hier S. 37f.

21 Vgl. Survey, a.a.O. (Anm.13), hier S. 20.

seren Maßnahmen beraten und unterstützen.<sup>22</sup> Das Mandat aller SAMs läuft bis zum 31. Dezember 1995.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt führt die OSZE insgesamt sieben solcher SAMs durch:

- in Albanien sind seit dem 5. April 1993 unter italienischer Leitung sechs Zolloffiziere stationiert,
- in Bulgarien seit dem 10. Oktober 1992 unter deutscher Leitung 26,
- in Kroatien seit dem 27. Januar 1993 unter dänischer Leitung fünf,
- in Mazedonien seit dem 8. November 1992 unter kanadischer Leitung 51,
- in Rumänien seit dem 20. Oktober 1992 unter US-amerikanischer Leitung 31,
- in der Ukraine seit dem 17. Februar 1993 unter schwedischer Leitung neun und
- in Ungarn seit dem 4. Oktober 1992 unter britischer Leitung 22.<sup>23</sup>

Um die Arbeit der einzelnen SAMs und die Kooperation mit den EU-Beobachterteams besser koordinieren zu können, beschloß der Hohe Rat (AHB) auf seinem 19. Treffen am 4. Februar 1993 die Ernennung eines *Sanktions-Koordinators* (OSCE/EU Sanctions Coordinator), dessen Büro in Brüssel angesiedelt ist.<sup>24</sup> Nach mehrmaligen Verlängerungen läuft sein Mandat bis zum 31. Dezember 1995. Seine wichtigste Aufgabe ist die Beaufsichtigung der Einhaltung der gegen Serbien und Montenegro gerichteten Wirtschaftssanktionen und des gegen alle Kriegsparteien verhängten Waffenembargos. Zu diesem Zweck arbeitet der Koordinator mit allen an der Überwachung beteiligten Akteuren sowie mit dem 'UN Sanctions Committee' zusammen. Er ist außerdem für die Bewertung der Umsetzung und Auswirkungen der verhängten Sanktionen zuständig, soll Vorschläge für eine effektivere Anwendung der Kontrollmaßnahmen erarbeiten und die beteiligten Staaten beraten.<sup>25</sup> Unterstützung erhält der Koordinator von dem ebenfalls in Brüssel angesiedelten 'SAM Communications Centre' (SAMCOMM), das von der EU finanziert wird. Sie soll in den Stationierungsgebieten die Kommunikation und Kooperation zwischen den SAMs sowie den Gastgeber-Staaten erleichtern, vermutete Verstöße gegen die Sanktionen untersuchen und ihrerseits bewertende Berichte für die EU, die OSZE und das 'UN Sanctions Committee' erstel-

---

22 Vgl. ebenda, hier S. 21.

23 Vgl. ebenda, hier S. 21-25.

24 Vgl. hierzu Antonio Napolitano, *Sanctions as a Possible Tool of Preventive Diplomacy*, in: Steffen Carlsson (ed.), *The Challenge of Preventive Diplomacy. The experience of the CSCE*, Stockholm 1994, S. 138-157.

25 Vgl. ebenda, hier S. 20.

len.<sup>26</sup> Nach Angaben der OSZE waren im Frühjahr 1995 insgesamt über 180 Mitarbeiter in den SAMs, im Büro des Koordinators und der SAM-COMM tätig.<sup>27</sup>

Obwohl die Wirkung der UN-Sanktionen und vor allem die des Waffenembargos sehr begrenzt ist,<sup>28</sup> hat OSZE-Generalsekretär Höyneck folgendes positive Fazit der Arbeit der SAMs gezogen: "Die SAMs leisteten und leisten einen erheblichen Beitrag dabei, den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um die Beendigung der Kämpfe im früheren Jugoslawien Glaubwürdigkeit zu verleihen. Sie sind ein sichtbarer Ausdruck der engen Zusammenarbeit zwischen KSZE, EU und der UN."<sup>29</sup> Dem Generalsekretär ist darin zuzustimmen, daß die SAMs ein weiterer Ausdruck dafür sind, daß die Staatengemeinschaft in der Tat alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel anwendet, um den Frieden im ehemaligen Jugoslawien herbeizuführen. Allerdings sind gerade die Verstöße gegen die Sanktionen, die in aller Offenheit stattfanden und sogar von Kamerateams gefilmt wurden, und mehr noch die Verstöße gegen das Waffenembargo gleichzeitig der beste Beleg für die Ohnmacht der internationalen Vermittler und Kontrolleure. Sie können ihre oft mühsam herbeigeführten Beschlüsse nicht oder nur bedingt wirksam umsetzen, wenn sie nicht die notwendige Unterstützung erfahren und die verabredeten Maßnahmen mit den Interessen von staatlichen Akteuren oder auch Privatpersonen kollidieren.

### *Lehren und Perspektiven: Die OSZE - mehr als ein "hilfloser Helfer"?*

Innerhalb der internationalen "Konfliktmanagement-Arbeitsteilung" im ehemaligen Jugoslawien hat auch die OSZE eine Reihe von Aufgaben übernommen. Sie ist dabei nicht erfolgreicher, aber auch nicht weniger erfolgreich gewesen als die EU und die UNO. Immerhin kann für die OSZE festgehalten werden, daß sich ihre neuen Mechanismen und Arbeitsstrukturen als funktionsfähig erwiesen haben. Angesichts der praktischen Bedeutungslosigkeit dieses Funktionierens wäre es jedoch zynisch, das schon als Erfolg zu feiern. Schließlich soll hier keinesfalls die Bedeutung der OSZE im Balkankrieg schöngeredet werden. Auch wenn sie möglicherweise dazu beigetragen hat, ein Übergreifen des Krieges auf Mazedonien

---

26 Vgl. ebenda, hier S. 21.

27 Vgl. ebenda, hier S. 25. Der Generalsekretär sprach in seinem Jahresbericht noch von über 240 Beteiligten, vgl. Annual Report, a.a.O. (Anm.14), hier S. 10.

28 Sieht man einmal davon ab, daß die Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen dazu beigetragen haben, daß der Präsident der Bundesrepublik Jugoslawien, Milošević, im Sommer 1994 die Unterstützung für die bosnischen Serben eingeschränkt hat. Milošević wurde dafür mit einer Lockerung der Sanktionen belohnt.

29 Annual Report, a.a.O. (Anm.14), hier S. 10.

zu verhindern, haben sich durch das Engagement im Krieg im ehemaligen Jugoslawien vor allem die vielfältigen Mängel und Defizite gezeigt, mit denen die OSZE noch konfrontiert ist. Am gravierendsten erscheint es angesichts der politischen Situation in anderen Teilen Europas, daß es auf den zahlreichen Treffen und Seminaren der OSZE zur menschlichen Dimension bis heute nicht gelungen ist, klare, verbindliche und durchsetzbare Kriterien für Menschen- und Minderheitenschutz zu verabreden. Gerade die Frage, wie in Zukunft mit sezeptionswilligen Minderheiten umgegangen werden soll, ist noch nicht beantwortet. Darüber hinaus bedarf der Dekalog der Helsinki-Schlußakte dringend der Überarbeitung. Er ist auf die politische Lage in Europa während des Kalten Krieges zugeschnitten und daher nur noch bedingt geeignet, Vorgaben zur Lösung der heute dominierenden innergesellschaftlichen Konflikte zu geben. Erste Veränderungen der Interpretation der Schlußakte hat es aber bereits auf dem Helsinki-Gipfel 1992 gegeben. Dort wurde zum Beispiel festgehalten, daß Fragen des Menschenrechtsschutzes von Interesse für alle Teilnehmerstaaten seien und keine inneren Angelegenheiten eines einzelnen Staates.<sup>30</sup> Ob sich aus dieser Neuinterpretation aber über die Ebene von Deklarationen hinaus mehr konkrete Handlungsmöglichkeiten ergeben, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen. Denn auch die OSZE muß - genau wie die UNO - das Dilemma zwischen der moralischen Verpflichtung zur Intervention in Krisensituationen und dem Nichteinmischungsgebot in einer Weise auflösen, daß sie handlungsfähiger wird, ohne dabei einem unkontrollierten und selektiven Interventionismus Tür und Tor zu öffnen. Ohne Zweifel hat auch der Umstand, daß die OSZE noch in der Entwicklung von schnell und ständig handlungsfähigen Organen steckt, eine aktivere Rolle im Konfliktmanagement im ehemaligen Jugoslawien verhindert. Daraus läßt sich die Hoffnung schöpfen, daß bei der weiteren Institutionalisierung der Organisation aus den offen zu Tage getretenen Mängeln gelernt wird und es gelingt, arbeitsfähige und den Bedürfnissen der Post-Kalten-Kriegs-Ära angemessene Strukturen und Instrumente zu entwickeln. Die Chancen für eine solche Reformierung der OSZE sind ungleich größer als etwa die Reformaussichten der UNO, was mit der Bürokratie immanenten Langsamkeit und Widerstandsfähigkeit (z.B. gegen Umstrukturierungen) zusammenhängt. An dieser Stelle sollte auch darauf hingewiesen werden, daß die OSZE mit den Vereinbarungen zur friedlichen Streitbeilegung über ein Instrumentarium für Konfliktmanagement verfügt, das im Falle des ehemaligen Jugoslawiens noch gar nicht zur Anwendung gelangt ist, bzw. gelangen konnte.<sup>31</sup>

---

30 Vgl. Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, Ziffer 8, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE: 1973-1993, Bonn 1993, hier S. 172.

31 Ebenfalls nicht konkretisiert, aber interessant ist darüber hinaus der Beschluß des

Welche Lehren lassen sich nun aus dem Engagement der OSZE im Balkankrieg ziehen? Welche Rolle kann die OSZE angesichts der vielfältigen Defizite und Probleme im Rahmen des europäischen Konfliktmanagements spielen? Welche besonderen Aufgaben könnte sie in Abgrenzung zu anderen Institutionen übernehmen? Unstrittig scheint zu sein, daß die OSZE nach dem im Helsinki-Dokument von 1992 bekundeten Willen der Teilnehmerstaaten in Zukunft mehr zu Prävention und Friedenskonsolidierung (Demokratisierung, Wahlbeobachtung) beitragen soll.<sup>32</sup> Die Präsenz von OSZE-Beobachtern kann beispielsweise im günstigsten Fall die Zuspitzung einer Krisensituation verhindern, zu Frühwarnung und Informationsbeschaffung beitragen, jedoch nicht die Lösung eines Konfliktes herbeiführen. Die OSZE ist somit gegenwärtig (noch) nicht in der Lage, akutes Konfliktmanagement betreiben zu können. Ihre begrenzten Möglichkeiten sind durch das Ende der "Mission of Long Duration" offen zutage getreten.

Doch auch erfolgreiche Prävention ist an Bedingungen geknüpft: Sie setzt erstens funktionierende Frühwarnung voraus, für die sich der OSZE mit ihren Mechanismen, Missionen und Organen wie dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) einige Möglichkeiten bieten.<sup>33</sup> Zweitens muß jedoch bei den nationalstaatlichen Regierungen die Bereitschaft zu frühzeitigem Handeln gegeben sein, an der es nach aller Erfahrung mangelt:

*"Das zentrale Dilemma der Kriegsverhütung besteht darin, daß staatliche und nichtstaatliche Akteure bereits im Vorfeld von Kriegen tätig werden müssen, ohne erstens genau zu wissen, ob tatsächlich der Ausbruch eines Krieges droht, und zweitens, ohne eine sichere Aussicht auf Erfolg zu haben ... Psychologisch verständlich ist daher, daß namentlich staatliche Entscheidungsträger sich erst dann mit eskalierenden Krisen und Konflikten befassen, wenn eine akute Gefährdung vitaler, eigener Sicherheitsinteressen absehbar ist."<sup>34</sup>*

---

Ratstreffens von Rom im Dezember 1993, einen "... KSZE-Beitrag zur regionalen Sicherheit durch Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung..." zu prüfen, um nach Beendigung des Krieges zu Stabilität in der Krisenregion beizutragen. Vgl. Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Ratstreffens von Rom, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 112/1993, S. 1233-1244, hier S. 1235.

32 Vgl. Konrad Klingenburg/Oliver Mietzsch, Herausforderungen im Wandel: Die KSZE nach dem IV. Folgetreffen in Helsinki. Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung, 15, Bern 1992.

33 Vgl. hierzu Wilhelm Höyneck, CSCE contribution to early warning, conflict prevention and crisis management, in: International Defense Review, Defense '95, S. 30-35 sowie Herbert Honsowitz, Konfliktverhütung ist möglich: Innovative Wege der KSZE, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/1994, S. 364-372.

34 Volker Matthias, Immer wieder Krieg? Wie eindämmen? Beenden? Verhüten?

Trotz dieser Einschränkungen spricht für die Hinwendung zur Prävention, daß die bislang angewandten Instrumente und Verfahren von Krisen- und Konfliktmanagement angesichts des heute in Europa relevanten innergesellschaftlichen Konflikttypus' nicht mehr angemessen sind. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien und die Ohnmacht der internationalen Vermittler legen dafür Zeugnis ab.

Neben der Prävention stellen die Bemühungen der OSZE um Bürgerdiplomatie einen zweiten Bereich dar, in dem die Organisation verstärkt tätig werden kann. Gegenwärtig werden diese Aktivitäten von der "großen Politik" jedoch weder unterstützt noch ernstgenommen. Dabei könnten sie wichtige Voraussetzungen für den Frieden sein, indem sie die Aussöhnung zwischen den jeweiligen Konfliktparteien durch den Abbau von Kommunikationsblockaden, Fehlwahrnehmungen und Feindbildern fördern.

Festzuhalten bleibt: Die OSZE hat sich mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln um eine Beendigung des Balkankrieges bemüht. Daß sie dabei nicht erfolgreich gewesen ist, läßt keineswegs den Schluß zu, die Organisation hätte als europäisches Konfliktmanagement-Instrument keine Zukunft mehr. Im Gegenteil, es bieten sich ihr eine Reihe von Alternativen zu den bisherigen Techniken und Verfahren, die von den Teilnehmerstaaten "nur" genutzt werden müssen. Darin liegt das eigentliche Dilemma der OSZE: Für sie wie für alle internationalen Organisationen gilt, daß sie nur so leistungsfähig sein können, wie es ihre Mitgliedstaaten zulassen, welche die nötigen Kompetenzen und vor allem auch Ressourcen zur Verfügung stellen müssen. Mit Blick auf den Krieg im ehemaligen Jugoslawien ist gerade das russische Verhalten, aber auch der Streit zwischen den westlichen Regierungen um die Anerkennung von Kroatien und Slowenien ein Indiz dafür, daß die Wahrnehmung nationaler Interessen die Effizienz internationaler Organisationen in Frage stellt.

## Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit

### *Die Aufgabenbereiche der Mission, Etablierung, Personen*

Der Ausschuß Hoher Beamter hat am 3. Februar 1993 eine Beobachtermission für Estland eingerichtet.<sup>1</sup> Ihr Aufgabenbereich umfaßt die Förderung der Stabilität, des Dialoges und des besseren Verständnisses zwischen den Volksgruppen.<sup>2</sup> Dazu soll sie Kontakte herstellen zwischen den für Staatsangehörigkeit, Einwanderung, Sprachfragen und Soziales zuständigen Behörden sowohl auf gesamtstaatlicher als auch auf örtlicher Ebene, ebenso mit kompetenten nicht-staatlichen Einrichtungen und Organisationen einschließlich politischer Parteien, Gewerkschaften und Massenorganisationen. Sie soll ferner Informationen sammeln und durch Hilfe für estnische Behörden dazu beitragen, daß in Estland eine Bürgergesellschaft<sup>3</sup> wiederentsteht. Dabei soll insbesondere der lokale Dialog zur Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses verstärkt werden.

Die Mission wurde zuerst von Klaus Törnudd (Finnland), dann vom 15. August 1993 bis März 1995 von Timo Lahelma (Finnland) geleitet (in der Folge: Missionschef) und steht derzeit unter der Leitung von Richard Samuel (Vereinigtes Königreich von Großbritannien). Die Missionsmitglieder sind wie folgt plaziert: zwei in der estnischen Hauptstadt Tallinn, zwei in Narva und zwei in Kohtla Järve. Sie haben bis zum 29. Juni 1995 89 Berichte verfaßt, welche an den jeweiligen amtierenden Vorsitzenden der OSZE<sup>4</sup> geschickt wurden. Diese Berichte wurden fernerhin dem estnischen Außenministerium und über dieses den betroffenen estnischen Behörden zugänglich gemacht.

### *Bisherige Tätigkeit der Mission*

In ihrer bisherigen Berichterstattung hat die Beobachtermission es vermieden, zu scharfe Kritik an der Situation in Estland zu üben. Es scheint, daß sie von dem Wunsch geleitet war, eher zu vermitteln, als vielleicht vorhandene Wunden noch weiter aufzureißen.

---

1 CSCE/19-CSO/Journal No. 2.

2 Im Originaltext: communities.

3 "Civic Society".

4 Derzeit Ungarn, vorher Schweden und Italien.

## *Empfehlungen der OSZE (KSZE)*

In dem Bericht vom 5. August 1993<sup>5</sup> werden sämtliche bisherigen Empfehlungen der KSZE an Estland sowie das Stadium ihrer Erfüllung und die Reaktionen Estlands auf sie behandelt.

Im Dezember 1992 besuchte eine OSZE-Mission unter den Auspizien des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) Estland und gab folgende Empfehlungen:

- a) Die Sprachvoraussetzungen für den Erwerb der estnischen Staatsangehörigkeit sollten herabgesetzt werden, und sie sollten für Invalide und Pensionäre entfallen: Diese Empfehlungen wurden durch das Sprachgesetz vom 10. Februar 1993 und eine Regierungsverordnung vom 23. April 1993 erfüllt.
- b) Es sollte dafür Sorge getragen werden, daß in Estland geborene Kinder von russischen Staatsangehörigen, welche sonst staatenlos wären, als Esten registriert würden: Hier sei Estlands Position hart und völkerrechtswidrig, weil auf diese Empfehlung nicht eingegangen wurde.

Ferner wurden angeschnitten: eine Erleichterung der Familienzusammenführung (nicht erfüllt), absolute Reisefreiheit für alle sich gesetzlich in Estland aufhaltenden Personen (erfüllt), die stärkere Berücksichtigung kultureller Ansprüche der Minderheiten (noch nicht ganz erfüllt) sowie Sprachvoraussetzungen für den öffentlichen Dienst, die in verschiedenen Landesteilen differenziert werden sollten (nicht durch Gesetz, aber in der Praxis erfüllt).

### *Lokalwahlen*

Am 17. Oktober 1993 fanden die ersten Wahlen zu den lokalen Selbstverwaltungskörperschaften in Estland nach der Wiederherstellung der Staatlichkeit statt. Die Missionsmitglieder beobachteten die Wahlen und kamen zu dem Ergebnis, daß sie erfolgreich waren.<sup>6</sup> Die Wahlbeteiligung der Nicht-Esten sei höher gewesen als diejenige der Esten.<sup>7</sup> Durch die Stimmabgabe für die Kandidaten der Repräsentativen Versammlung habe die russische Bevölkerung Tallinns ihre Unterstützung für eine gemäßigte Politik und Zusammenarbeit ausgedrückt.<sup>8</sup> Eine wichtige Änderung sei in der vorher geschlossenen Militärstadt Sillamäe vor sich gegangen, welche praktisch die Integration dieser Stadt in das estnische politische Spektrum zeigte.<sup>9</sup>

---

5 Bericht (Political Report) Nr. 25.

6 Bericht Nr. 36 mit Einzelheiten über Wahlbeteiligung, Kandidaten etc.

7 Bericht Nr. 37.

8 Ebenda.

9 Ebenda.

Am 11. und 12. Dezember 1993 fanden die Wahlen zum Russischen Parlament auch unter Teilnahme russischer Staatsbürger in Estland statt.<sup>10</sup> Dabei sollte die Stimmabgabe entweder in der russischen Botschaft in Tallinn oder im russischen Generalkonsulat in Narva erfolgen.<sup>11</sup> An den Wahlen nahmen rund 10.000 Personen teil, also etwa 25 Prozent der 40.000 wahlberechtigten russischen Staatsbürger in Estland. In Narva erreichte Schirinowskij dabei erstaunliche 59 Prozent der Stimmen; die Mehrheit stimmte gegen den Entwurf einer neuen russischen Verfassung.<sup>12</sup>

### *Ausländerfragen*

Im Juni 1993 sah die Mission ein Problem bezüglich der Ausländer in Estland,<sup>13</sup> im Ausländerrecht, welches aufgrund einer Intervention der Mission und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten geändert wurde. Im Oktober 1993<sup>14</sup> wurde dazu noch das Problem der in Estland vor dem Juli 1990 angesiedelten Personen angesprochen, die bisher eine unbeschränkte Aufenthaltserlaubnis hatten, die nun auf fünf Jahre beschränkt werden sollte. Diese Maßnahmen könnten Unsicherheit bei der Bevölkerung hervorrufen.

### *Territorialautonomie in Nordostestland*

Am 16. und 17. Juli 1993 wurden in den Städten Narva und Sillamäe Referenden über die Frage einer Autonomie innerhalb der Republik Estland abgehalten.<sup>15</sup> Das Ergebnis war für die Veranstalter enttäuschend:<sup>16</sup> In Narva nahmen nur 54,84 Prozent der Wahlberechtigten, in Sillamäe 61,4 Prozent teil. Die Ja-Stimmen betragen 97,24 und 98,6 Prozent. Die Referenden, welche von der estnischen Verwaltung für illegal erklärt, jedoch nicht verhindert wurden, fanden unter der Kontrolle vieler ausländischer

- 
- 10 Hier muß darauf hingewiesen werden, daß es absolut unüblich ist, im Ausland Wahlen zu einer gesetzgebenden Körperschaft eines Staates zuzulassen. Die estnische Haltung kann hier als eine Einmaligkeit angesehen werden und spricht für den Großmut des estnischen Staates.
- 11 Der neuernannte Minister für Nationalitätenfragen, Olesk, erwähnte hier fälschlicherweise, daß diese Wahlen nicht auf estnischem Territorium stattfänden (Bericht Nr. 39).
- 12 Bericht Nr. 45.
- 13 Bericht Nr. 18.
- 14 Bericht Nr. 36.
- 15 In einem Vorort von Narva, Narva-Joesuu, verbot die örtliche Verwaltung die Durchführung.
- 16 Vgl. Bericht Nr. 20.

Journalisten und unter der Beobachtung dreier Mitglieder der Mission statt.<sup>17</sup> Die estnischen Behörden behaupteten, daß Wahlbetrug stattgefunden habe und der Prozentsatz der Ja-Stimmen wesentlich niedriger läge.<sup>18</sup> Trotzdem empfahl die Mission der Regierung, versöhnliche Schritte zu unternehmen.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser Referenden beschäftigte auf Antrag des Justizkanzlers auch den Staatsgerichtshof. Dieser erklärte in seiner Entscheidung vom 19. August 1993<sup>19</sup> den Beschluß der Narvaer Stadtversammlung vom 28. Juni 1993 [No. 15/63], das Referendum abzuhalten, für verfassungswidrig und das Referendum demzufolge für ungültig.<sup>20</sup>

### *Das Aufenthaltsrecht in Estland*

Die Frage der in Estland lebenden Ausländer (größtenteils Russen, aber auch Ukrainer, Weißrussen, Armenier etc.) beschäftigte die Mission seit ihrem Bestehen. Nachdem der russische Außenminister Kosyrew am 18. Januar 1994 in Moskau erklärt hatte, Rußland habe vitale Interessen auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR, und die baltischen Staaten der groben Menschenrechtsverletzung bezichtigte, stellte die Mission fest, daß ihrer Auffassung nach diese in Estland nicht bestünden.<sup>21</sup> Dennoch brachte sie die Auffassung zum Ausdruck, daß das Verfahren der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen mit Verzögerungen begann<sup>22</sup> und das Amt für Staatsangehörigkeit und Einwanderung nicht zu Diskussionen bereit war. Im Zusammenhang mit der später um ein Jahr verlängerten Frist für die Stellung von Anträgen bis zum 12. Juli 1994 wurde angemerkt, daß entweder Formulare oder Merkblätter für ihre Ausfüllung fehlten, in den Formularen die Möglichkeit, ständigen Wohnsitz zu beantragen, ausgeschlossen wurde und das Registrierungssystem ineffizient sei. Ein Jahr später stellte die Mission fest, daß das Ausländergesetz 1993 geändert wurde, ohne die Frist vom 12. Juli 1995 formell aufzuheben, daß aber die estnische Regierung erklärt habe, auch spätere Anträge zu berücksichtigen.<sup>23</sup> Mit Zufriedenheit habe die Mission festgestellt, daß mit der Hilfe der russischen Parlamentsfraktion ein wichtiger Schritt unternommen worden sei, um den unmittelbaren Druck von den Nicht-Staatsangehört-

---

17 Ebenda.

18 Ebenda.

19 Riigi teataja I 1993/59/841.

20 Dasselbe tat der Staatsgerichtshof auch bezüglich Sillamäe (Riigi Teataja 1993 I) 61/890.

21 Bericht Nr. 49.

22 Bericht Nr. 57.

23 Bericht Nr. 89(95).

gen zu nehmen, welche nun nicht mehr automatisch als nicht aufenthaltsberechtigte Ausländer betrachtet würden, wenn sie den Termin versäumt hatten. Nach dem ursprünglichen Gesetzesentwurf hätten sie als Illegale gegolten.

### *Stellung pensionierter russischer Offiziere*

Die Mission hatte sich in einem frühen Stadium mit der Lage der pensionierten Offiziere der sowjetischen Streitkräfte in Estland befaßt und eine gewisse Sorge geäußert, daß durch das Aufenthaltsverbot für diejenigen Personen, welche nach dem 20. August 1991, dem Tage der Wiedererlangung der vollen staatlichen Souveränität Estlands, nach Estland kamen, humanitäre Probleme entstehen könnten.<sup>24</sup>

### *Der 50 Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges*

Am 26. September 1994 berichtete die Mission über den 50. Jahrestag der Befreiung Estlands durch die Rote Armee, welcher ohne Zwischenfälle vor sich gegangen wäre.<sup>25</sup> Diese Formulierung stieß verständlicherweise in Estland auf großen Widerstand. Die estnische Botschaft in Washington,<sup>26</sup> das estnische Außenministerium<sup>27</sup> und die ständige estnische Mission bei der KSZE<sup>28</sup> äußerten ihr Mißfallen an dieser Formulierung und an Details des Berichtes.

Die Formulierung, daß die Sowjetische Armee Estland befreit habe, wurde am heftigsten kritisiert, habe die Rote Armee doch statt dessen eine 47jährige Okkupation begonnen. Durch diesen Kommentar habe die Mission unterstellt, daß Estland die Invasionstruppen willkommen geheißen habe, welche dann die gesetzmäßige estnische Regierung gestürzt hätte. Ferner lasse die Bezeichnung der Okkupation als Befreiung Zweifel an der Unparteilichkeit der Mission aufkommen.<sup>29</sup> Die estnische Delegation bei der KSZE sprach dieser deshalb auch ihr Mißtrauen aus. Im Zusammenhang mit der Bemerkung der Mission über die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen an pensionierte russische Offiziere stellte das Außenministerium fest, daß dadurch die Meinung entstehen könne, daß dieselben russischen Offiziere die Befreier Estlands wären.

---

24 Bericht Nr. 40.

25 Bericht Nr. 73.

26 Brief vom 28.09.1994 an den Mitvorsitzenden der KSZE-Kommission, Senator Dennis DeConcini.

27 Brief vom 30. September 1994 No. CSC 009.

28 FAX vom 5. Oktober 1994 No 372-6-317 199.

29 Demarche des estnischen Außenministeriums.

Die Mission machte in ihrem Bericht Nr. 74 einen Rückzieher. Sie erklärte, daß sie immer die Auffassung geteilt habe, daß Estland 1940-1941 durch die Sowjetarmee und von 1941-1944 durch die deutsche Armee besetzt war. Sie sei sich immer bewußt gewesen, daß die Wiederbesetzung Estlands durch die UdSSR von Massendeportationen tausender Esten begleitet wurde.

An diesem Beispiel zeigt sich nicht nur die verständliche Empfindlichkeit der Esten bezüglich der sowjetischen Besatzungszeit, sondern auch das mögliche Unverständnis von Personen, die diese Zeit natürlich nicht miterlebt haben, und daher auch nicht nachvollziehen können.

### *Russische Staatsangehörigkeit, doppelte Staatsangehörigkeit*

In Fragen der doppelten Staatsangehörigkeit hat die Mission zwischen der russischen Botschaft in Estland und dem estnischen Amt für Staatsangehörigkeit und Migration vermitteln können. Russische Staatsangehörige hatten ihre doppelte Staatsangehörigkeit estnischen Behörden vorenthalten, weil sie Verfolgung, Entlassung oder Ausweisung befürchteten, da Estland die doppelte Staatsangehörigkeit vermeiden möchte. Der russische Konsul in Narva hat der Mission zugesichert, Auskünfte an estnische Behörden über die Staatsangehörigkeit von Einzelpersonen zu geben, was sowohl die estnischen Behörden als auch die berechtigten Sorgen der russischen Staatsangehörigen in Estland berücksichtigt.<sup>30</sup>

Rußland auf der anderen Seite hat die Frist für die Beantragung der russischen Staatsangehörigkeit im vereinfachten Verfahren, das am 5. Februar 1995 abgelaufen wäre, auf den 31. Januar 2000 verlängert.<sup>31</sup> Der rasante Anstieg der Anträge wird nach Auffassung der Mission nicht auf die Attraktivität der russischen Staatsangehörigkeit zurückgeführt, sondern auf die Überzeugung der Antragsteller, daß sie die estnische nicht bekämen.

### *Das neue estnische Staatsangehörigkeitsgesetz vom 19. Januar 1995*

Die Mission betrachtet das neue Staatsangehörigkeitsgesetz im allgemeinen als akzeptabel,<sup>32</sup> weil es die bislang praktizierte Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik Estlands ändere. Trotzdem machte sie einige kritische Anmerkungen. Für Personen, welche nach dem 1. Juli 1990 nach Estland kamen, verlängere sich die Wartezeit praktisch auf neun Jahre. Dies betreffe allerdings nur eine kleine Minderheit der Antragsteller. Das Gesetz schaffe eine gewisse Ungleichheit zwischen als Esten Geborenen

---

30 Bericht Nr. 49.

31 Bericht Nr. 83.

32 Bericht Nr. 82.

und später Eingebürgerten, insbesondere bezüglich der Doppelstaatsangehörigkeit.<sup>33</sup> Auch würden zahlreiche Gründe für die Aberkennung der Staatsangehörigkeit genannt, doch gelte keiner von ihnen für geborene Esten. Ebenso wird die Prüfung über die Kenntnis der estnischen Verfassung als ein Erschwernis angesehen, weil es im Ermessen der für die Prüfung zuständigen Behörde liege, wie die Prüfung gestaltet werde. Als besonders positiv wertete die Mission allerdings, daß das Gesetz ein Petitionsrecht an ein Verwaltungsgericht vorsehe, eine Bestimmung, welche auf Vorschlag des Europarates aufgenommen wurde.

### *Russische Beschwerden bezüglich angeblicher Menschenrechtsverletzungen durch Estland*

Es gehört inzwischen zu den Routineerklärungen russischer Politiker, daß in Estland anhaltend grobe Menschenrechtsverletzungen an russischsprachigen Bewohnern verübt würden. So ist es nicht verwunderlich, daß auch die Mission in diese Propaganda eingeschaltet wurde. Als *pars pro toto* soll hier ein Bericht herangezogen werden.<sup>34</sup> In diesem wird die Erklärung des russischen Außenministers Kosyrew vom 18. Januar 1994 zitiert, in welchem er die "vitalen Interessen" Rußlands auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR betonte. Sollte Rußland seine Truppen dort abziehen, werde ein Sicherheitsvakuum entstehen. Auf eine Demarche der ständigen Vertreter der baltischen Staaten bei den Vereinten Nationen bedauerte Kosyrew, daß die baltischen Staaten nach wie vor Menschenrechtsverletzungen begingen. Er verwies zudem auf bilaterale Abkommen zum Abzug der Truppen.<sup>35</sup> Obwohl der Sprecher des russischen Außenministeriums, Karasin, die Aussagen Kosyrew's später als durch die Medien aus dem Kontext herausgerissen abschwächte, erklärte die Mission immerhin, daß der Truppenabzug ohnehin stattfinden müsse, weil Rußland dazu nach KSZE-Abkommen verpflichtet ist.

### *Der Runde Tisch des Estnischen Staatspräsidenten*

Der estnische Staatspräsident Meri gründete am 21. September 1993 zur Verbesserung des Dialoges mit den in Estland lebenden Minderheiten einen Runden Tisch,<sup>36</sup> an welchem der jeweilige Missionschef mit beratender Stimme teilnehmen sollte. Von diesem Recht hat er fast immer Gebrauch gemacht und über die Gespräche ausführlich berichtet. So etwa

---

33 Deses ist aber keine Besonderheit des estnischen Staatsangehörigkeitsrechtes.

34 Nr. 49 vom 21. Januar 1994.

35 Diese wurden mit Estland am 23. Juni 1994 abgeschlossen und führten zum Abzug der russischen Truppen bis Ende September 1994.

36 Press Service of the Estonian President's Chancellery of June 11, 1993.

im Bericht Nr. 45 über das Treffen vom 17. Dezember 1993, in welchem Fragen des Sprachunterrichtes für Nicht-Staatsbürger auf der Tagesordnung standen. Uneinigkeit herrschte über das Problem der Zuständigkeit für den Sprachunterricht. Die estnische Seite beharrte darauf, daß dieser in die Kompetenz der örtlichen Organe falle, während die russophone Seite eher die zentralstaatlichen Organe dafür verantwortlich machen wollte. Auf Vorschlag der Mission wurde dann beschlossen, im nächsten Frühjahr ein Seminar über dieses Problem abzuhalten.

Die Sitzung anläßlich des einjährigen Jubiläums des Runden Tisches fand am 21. September 1994 statt.<sup>37</sup> Die russischsprachigen Teilnehmer berührten dabei einige Fragen, welche vom Hohen Kommissar anläßlich seines Besuches in Tallinn vom 7. bis 9. September 1994 angesprochen wurden. Es wurde angemerkt, daß der Unterricht in Estnisch verbessert werden müßte, wenn die Chancen der Antragsteller auf die estnische Staatsangehörigkeit erhöht werden sollten. Auch wurde bemängelt, daß Staatenlose in Estland kein international anerkanntes Reisedokument erhalten können. Die Mission war hier der Ansicht, daß die estnischen Behörden eine zufriedenstellende Lösung ohne Gesetzesänderung finden könnten.

#### *Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten: Einrichtung, Tätigkeit*

Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE wurde mit Beschluß der Helsinki Schlußkonferenz 1992 geschaffen.<sup>38</sup> Zu seinen Aufgaben gehören:

Frühwarnung, und gegebenenfalls Frühmaßnahmen bezüglich Spannungen, welche zu einem Konflikt innerhalb des OSZE-Gebietes führen könnten und Frieden, Stabilität sowie die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten gefährden würden.

Der Hohe Kommissar soll vertraulich arbeiten und unabhängig von allen an Spannungen beteiligten Parteien sein. Er soll in seinem Herkunftsland oder Staat seiner Staatsangehörigkeit Minderheitenfragen nur mit Einverständnis aller beteiligten Parteien überprüfen. Er darf sich allerdings nicht mit Minderheitenfragen befassen, wenn Akte organisierten Terrorismus involviert sind.

Wann immer der Ausschuß Hoher Beamter von einem Minderheitenproblem erfährt, soll es dem Hohen Kommissar ein besonderes Mandat ertei-

---

37 Bericht Nr. 73.

38 Helsinki 92 Decisions, II(3).

len. Als erster Hoher Kommissar für nationale Minderheiten wurde der Niederländer Max van der Stoep ernannt.

### *Bisherige Tätigkeit in Estland*

Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten gab am 6. April 1993 eine Reihe von Empfehlungen: U.a. sollte die Regierung eine sichtbare Politik des Dialoges mit und der Integration der nicht-estnischen Bevölkerung betreiben,<sup>39</sup> die Anzahl der Staatenlosen sollte vermindert werden, die Regierung sollte bei der Anwendung des Sprachgesetzes insbesondere die Prüfung erleichtern (teilweise erfüllt), die Voraussetzung eines geregelten Einkommens bei Bewerbern um die estnische Staatsangehörigkeit sollte für Arbeitslose nicht gelten, der interne Gebrauch des Estnischen in Privatunternehmen und -organisationen sollte nicht verbindlich sein (praktisch erfüllt) und die Regierung sollte die nicht-estnische Bevölkerung über alle sie angehenden Gesetze und andere Normativakte informieren (prinzipiell erfüllt).<sup>40</sup>

Am 1. Juli 1993 schickte der Hohe Kommissar einen Brief an Estlands Präsidenten Meri, in dem er darum bat, die estnische Position zur Frage des Aufenthaltsrechtes pensionierter russischer Offiziere zu überdenken. Das neue estnische Ausländergesetz würde Tür und Tor für eine Massenausweisung einer großen Anzahl solcher Personen öffnen.<sup>41</sup> Während eines Besuches in Estland vom 10. bis 12. Juli gab er sich aber mit einer Versicherung der estnischen Regierung zufrieden, daß diese nicht beabsichtige, eine Ausweisungspolitik zu betreiben. Dabei sollen humanitäre Gesichtspunkte die Haltung der Regierung bestimmen.

Der Hohe Kommissar gab am 12. Juli 1993 eine Stellungnahme ab, in welcher die Absicht der Regierung Estlands, eine friedliche und kooperative Beziehung mit der russischen Bevölkerung anzustreben, ferner die Pflicht der Nicht-Esten, die schon länger als seit dem 1. Juli 1990 in Estland leben, eine Aufenthaltsberechtigung zu beantragen, und schließlich die Zusage der estnischen Regierung, nach der bezüglich ehemaliger Angehöriger der Sowjetarmee humanitäre Gesichtspunkte ihre Haltung bestimmen sollen, betont werden. Die Regierung Estlands wolle die Möglichkeit untersuchen, die Einbürgerung von Ausländern zu erleichtern, um für die Wahlen zu den örtlichen Selbstverwaltungen genug Kandidaten zu haben. Der Hohe Kommissar bezweifelte diese Absicht, die Praxis hat dann aber gezeigt, daß dieses Ziel tatsächlich verfolgt wurde.

---

39 Laut Missionsbericht Nr. 22 sei eine Verbesserung eingetreten.

40 Siehe Berichte Nr. 11 und Nr. 24.

41 Bericht Nr. 40.

In der Zwischenzeit hat der Hohe Kommissar Estland eine Reihe von Besuchen abgestattet. Während eines Besuches in Tallinn vom 10. bis 12. Juli 1993 erklärte er mit Genugtuung, daß die Regierung Estlands nachdrücklich bekräftigt habe, daß Estland nicht beabsichtige, eine Politik der Ausweisung russischer Bewohner anzustreben.<sup>42</sup>

Anläßlich der Referenden in Narva und Sillamäe am 16. und 17. Juli 1993 hat der Hohe Kommissar die Städte besucht und von den jeweiligen Bürgermeistermeistern die Zusicherung erwirkt, die Frage der Legalität der Referenden dem Staatsgerichtshof zu unterbreiten.<sup>43</sup>

Ein weiterer wichtiger Besuch fand vom 17. bis 19. Mai 1994 statt,<sup>44</sup> während welchem der HKNM besonders betonte, daß in der Frage der Aufenthaltsberechtigungen seiner Ansicht nach der beste Weg für Estland derjenige sei, jedem, der in sowjetischer Zeit ständiger Einwohner Estlands war, ohne eine Übergangszeit von drei Jahren eine ständige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen. Einen zuwiderlaufenden Trend glaubte der Hohe Kommissar allerdings darin festzustellen, daß das Komitee für Rechts- und Ausländerfragen des Parlaments daran denke, die Anzahl derjenigen Russen, welche eine Aufenthaltsgenehmigung bekommen sollen, an die Zahl zu binden, die Estland glaubt, verkraften zu können. Ein wichtiges Thema dieses Besuches war unter anderem die Frage, ob Estland eine große Anzahl russischer Staatsbürger wünsche. Auch betonte er des öfteren, daß Estland allen Bewohnern Reisedokumente ausstellen solle, weil ein kürzlich angenommenes Gesetz denjenigen, welche bislang noch keine Entscheidung über einen Antrag auf Staatsangehörigkeit getroffen hätten, nur eine Reise jährlich gestatten würde. Die Ausgabe solcher Dokumente stünde in Übereinstimmung mit der Auffassung, daß es in Estland keine Staatenlosen geben solle, sondern nur potentielle estnische oder russische Staatsbürger. Hier stellte die Mission fest, daß es durchaus völkerrechtskonform sei, eine größere Anzahl von Staatenlosen zu beherbergen, welche Fremdenpässe bekommen und dann entscheiden könnten, ob sie estnische Staatsbürger werden wollten.

---

42 Bericht Nr. 40.

43 Bericht Nr. 20.

44 Bericht Nr. 64.

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE entsendet mitunter Wahlbeobachter in die OSZE-Staaten. Dies geschah während der letzten Parlamentswahlen in Estland am 5. März 1995.<sup>45</sup> Der Bericht der Beobachtermission, welche sowohl mit den örtlichen Mitgliedern der OSZE-Mission in Estland als auch mit Organisatoren der Wahlen Gespräche führte und 50 Wahlstationen an verschiedenen Orten in Estland besuchte, stellte fest, daß das estnische Recht gute Bedingungen für faire und freie Wahlen biete und die Bürger die Möglichkeit hätten, am politischen Prozeß teilzunehmen. Sie stellte allerdings auch fest, daß eine nennenswerte Anzahl von ständigen Einwohnern Estlands, die nicht die estnische Staatsangehörigkeit haben, von den Wahlen ausgeschlossen waren und hofft, daß sich diese Lage bald zur Zufriedenheit aller lösen würde.

Auch das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) beobachtete die letzten Parlamentswahlen in Estland und kam zu denselben, für Estland positiven Ergebnissen.<sup>46</sup>

### *Zusammenfassung*

Die bisherige Tätigkeit der Mission kann *grosso modo* als gelungen gewertet werden. Dies gilt insbesondere für die "Blitzableiter- oder Klagemauerfunktion" der ersten Zeit. Auch hat sie sich in einigen Fällen in laufende Gesetzgebungsverfahren mit Erfolg einmischen können. Dagegen läßt sowohl die Zahl als auch die Intensität ihrer Berichte in letzter Zeit erheblich nach. Dies kann darauf zurückgeführt werden, daß durch den Einzug von fünf russischen Abgeordneten in das estnische Parlament, die Interessen der russischen Einwohner heute besser vertreten werden als noch vor einigen Jahren. Ein anderer, wahrscheinlicherer Grund mag darin liegen, daß heute ein wesentlich größerer Teil der nicht-estnischen Bevölkerung mit ihrer Lage zufrieden ist. Es mag aber auch daran liegen, daß bei den derzeitigen Mitgliedern der Mission der "Anfangselan" nicht mehr so stark vorhanden ist, wie nach der Gründung der Mission, als noch Neuland betreten wurde.

Obwohl im Mai 1994 in der Mission beschlossen wurde, die Berichte zweiwöchig herauszugeben,<sup>47</sup> liegen zwischen dem Bericht Nr. 85(95) vom 21.

---

45 Press Release March 6, 1995 of the OSCE Parliamentary Assembly. vgl. OSCE Mission to Estonia, Activity Report 85(95) vom 21. März 1995.

46 Press statement of March 6, 1995.

47 Bericht Nr. 64.

März 1995 und Nr. 86(95) vom 13. April 1995 immerhin drei Wochen, und bis zum Bericht Nr. 89(95)1 vom 23. Juni vergingen elf Wochen. Auch haben sie an Umfang und Substanz verloren. Es ist zu hoffen, daß die Mission wieder zu ihrer anfänglichen Verve zurückfindet, um ihre Aufgabe, den Dialog zwischen der estnischen Regierung, dem Parlament und der Bevölkerung mit den russischsprachigen Einwohnern, welchen das russische Staatsangehörigkeitsgesetz vom Dezember 1991 durch den Wechsel vom Prinzip *ius sanguinis* zum Prinzip *ius soli* und durch die Einführung des Stichtages vom 1. September 1991 praktisch die Möglichkeit des vereinfachten Erwerbs der russischen Staatsangehörigkeit verwehrte und sie zu Staatenlosen stempelte, intensiv weiterverfolgt.

## Die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE

Die Beziehungen der beiden baltischen Staaten Lettland und Litauen zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) lassen sich schwerlich mit demselben Maßstab messen. Im Falle Lettlands spielte die OSZE sowohl bei den Verhandlungen zum russischen Truppenabzug als auch durch ihre Mission in Riga eine entscheidende Rolle in der Außenpolitik. Litauen hingegen stand nach Wiederherstellung der Unabhängigkeit niemals so stark im Blickfeld der OSZE wie die Nachbarrepubliken Estland und Lettland. Deshalb soll im folgenden das Hauptaugenmerk auf das OSZE-Engagement in Lettland sowie das Verhältnis zwischen diesem baltischen Staat und der OSZE gelenkt werden, ohne Litauen völlig vernachlässigen zu wollen.

Die Aktivitäten der KSZE und später der OSZE in der baltischen Region nach der Aufnahme Estlands, Lettlands und Litauens in den Kreis der Teilnehmerstaaten im Herbst 1991 könnten den Beginn eines neuen Kapitels in der Geschichte dieser Organisation signalisieren. Die OSZE hatte nach Ende des Ost-West-Konfliktes ihre Rolle im Gefüge einer "neuen Weltordnung" zu finden, und sie scheint die ersten erfolgreichen Schritte auf diesem Weg im Baltikum gemacht zu haben.

Die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten bestätigten anlässlich des Gipfeltreffens in Budapest im Dezember 1994 die Aufgabe der Organisation als "...vorrangiges Institut für Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenmanagement in der Region."<sup>1</sup> Im Baltikum, insbesondere in Est- und Lettland, testete die OSZE nicht nur erstmalig ihre Möglichkeiten präventiver Diplomatie, sondern die bisherigen Resultate in dieser Region scheinen auch optimistische Voraussagen über das OSZE-Potential zu bestätigen.

Bis zum Spätsommer 1994 dominierte die Frage des russischen Truppenrückzuges die Beziehungen der OSZE zum Baltikum. Bereits im "Helsinki-Dokument 1992" hatten die Teilnehmerstaaten dazu aufgerufen, "... unverzüglich geeignete bilaterale Abkommen abzuschließen, einschließlich von Zeitplänen für den baldigen, geordneten und vollständigen Rückzug solcher ausländischen Truppen vom Territorium der baltischen Staaten."<sup>2</sup>

---

1 Zit. nach Wilhelm Höyneck, *New Challenges on the OSCE Conflict Resolution Agenda*, unpublizierte Rede des OSZE-Generalsekretärs auf dem NATO Crisis Management Seminar am 27. März 1995, S. 2 (eigene Übersetzung).

2 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), *Bulletin 82/1992*, S. 779.

Die Verantwortung der OSZE für diesen Fragenkomplex wurde anlässlich des Ratstreffens der Außenminister in Stockholm im Dezember 1992 bestätigt.

Der litauischen Regierung gelang es frühzeitig, zu einer Einigung mit der Moskauer Führung über einen Truppenrückzug des russischen Militärs zu gelangen und diesen fristgerecht bis zum August 1993 abzuschließen. Hingegen verband man in Moskau die Frage des Truppenrückzuges aus Lettland mit dem Problem der russischsprachigen Nicht-Staatsbürger und ihrer Behandlung durch den lettischen Staat. Litauen konnte auf Grund einer vorteilhaften demographischen Situation allen registrierten Einwohnern die litauische Staatsbürgerschaft verleihen und damit die Regierung in Moskau kompromißbereit in der Truppenrückzugsfrage stimmen. Die lettische Führung sah sich hingegen schärfster russischer Kritik hinsichtlich der Auflagen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft ausgesetzt. Angesichts von Schätzungen der russischen Truppenstärke im Baltikum, die sich im Jahre 1992 in einem Bereich von 120 000 bis 150 000 Mann bewegten, und der im Sommer desselben Jahres entwickelten russischen Konzeption des "nahen Auslands" war ein Engagement der OSZE angeraten, um eine weitere Eskalation des Konflikts zu vermeiden.

Nachdem bereits im Februar 1993 eine OSZE-Mission nach Estland entsandt wurde, folgte im November 1993 die Bildung der Mission in Lettland. Anfänglich mußte die OSZE sich des Drucks einiger Teilnehmerstaaten, vornehmlich Rußlands, beugen, indem das Mandat beider Missionen auf die Überwachung der Menschen- und Minderheitenrechte und die Beratung der Regierungen in diesen Zusammenhang begrenzt wurde. Dem verständlichen Wunsch der lettischen Führung, die Mission in die Problematik des Truppenabzuges einzubeziehen, wurde erst nach Abschluß des Vertrages zwischen der Lettischen Republik und der Russischen Föderation vom 30. April 1994 entsprochen. Dieser Vertrag war das Ergebnis langwieriger und komplizierter Verhandlungen, die letztlich mit einer Kompromißregelung den endgültigen Abzug der russischen Truppen zum 31. August 1994 sicherten. Der Kompromiß sieht den fortgesetzten Betrieb der ABM-Radarstation in Skrunda bis zum 31. August 1998 und die anschließende Demontage in einem Zeitraum von anderthalb Jahren vor und gestattet die Stationierung von 599 militärischen und 199 zivilen Spezialisten in der Station. Ein zweiter Kompromiß, welcher die soziale Sicherheit der bis zum Januar 1992 in den Ruhestand versetzten mehr als 22 000 russischen Militärs und ihrer Familien in Lettland garantiert, ergänzte den Vertrag vom 30. April 1994.<sup>3</sup>

---

3 Vgl. Tālav Jundzis, *Latvijas Drošība un Aizsardzība (Lettlands Sicherheit und Verteidigung)*, Riga 1995, S. 326ff.

Die OSZE wurde durch beide vertragsschließenden Seiten eingeladen, an einer gemeinsamen Kommission zur Klärung strittiger Fragen bezüglich der in den Ruhestand versetzten Militärs teilzunehmen. Ebenso übernahm die OSZE die Aufgabe, das Skrunda-Abkommen zu überwachen und die Funktion der Radarstation zu inspizieren.<sup>4</sup> Im April 1995 bestätigte der Ständige Ausschuß zwei Vertreter für die Gemeinsame Kommission zur Erfüllung des Skrunda-Abkommens. Diese nahmen u.a. an der Demontage eines ungenutzten Teils der Radarstation am 4. Mai 1995 teil.<sup>5</sup>

Es wäre jedoch verfrüht, die lettisch-russischen Beziehungen als normale gutnachbarliche Verbindungen zu bezeichnen. Einen von mehreren strittigen Punkten bilden die illegal in Lettland lebenden russischen Militärangehörigen, die nicht unter die Regelungen des Abkommens vom 30. April 1994 fallen und damit Lettland gemeinsam mit den aktiven Truppen hätten verlassen müssen. Eine glaubwürdige Schätzung der Zahl dieser Personen geht von ca. 2000 aus, andere Quellen vermuten bis zu 4000 ehemalige Militärs ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung in Lettland. Die OSZE hat versucht, beiden Parteien in ihren Verhandlungen als Vermittler zu dienen, und konnte bisher extreme Maßnahmen, wie Ausweisungen, verhindern, die mit Sicherheit zu einer Verschärfung des Konfliktes geführt hätten.

Seit ihrer Etablierung in Riga gelang es der OSZE-Mission, das Vertrauen der lettischen Führung zu gewinnen, die innenpolitischen Auseinandersetzungen in Lettland in Hinsicht auf das Mandat der Mission zu verstehen und als Mittler und Berater für die durch das Mandat definierten Aufgaben zu fungieren. In diesem Zusammenhang sind der sogenannte "Ruĉs"-Zwischenfall, die Festnahme zweier russischer Generalstabsoffiziere durch einen ultra-nationalistischen Stadtteilbürgermeister in Riga, sowie die Behauptungen des russischen Außenministers in "Newsweek", Lettland würde Tausende von Russen deportieren und dies sei "ethnic cleansing", zu erwähnen. In beiden Fällen diente die Mission zur unparteilichen Information der Teilnehmerstaaten sowie der OSZE-Gremien, und sie griff schlichtend in die aus den Zwischenfällen resultierenden diplomatischen Konflikte ein.<sup>6</sup>

An dieser Stelle sollte noch einmal zu den im Mandat der Mission erwähnten Problemen zurückgekehrt werden. Die Mission sollte "...Staats-

---

4 Vgl. Statement by the Delegation of the Republic of Latvia regarding Information on the Implementation of Paragraph 15 of the Helsinki Declaration, Prag, 3. März 1994, unpubliziert, S. 1.

5 Vgl. Skrunda "Monster" blown up, in: The Baltic Observer 19/1995, S. 1ff.

6 CSCE Mission to Latvia, Spot Report - Latvian Radical Nationalist Provokes Near Clash between Russia and Latvia, 12. Januar 1994; CSCE Mission to Latvia, Spot Report - Issues and Impact of Russian Foreign Minister's Comments in Newsweek Magazine; No Evidence of Deportations, 9. Februar 1994.

angehörigkeitsfragen und damit zusammenhängende Probleme gegenüber der lettischen Regierung und den lettischen Behörden ansprechen und ihnen zugleich in diesen Fragen beratend zur Seite stehen.<sup>7</sup> Die OSZE wurde hier nicht nur durch ihre Mission in Riga aktiv, sondern auch durch ihren im Dezember 1992 eingesetzten Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), Max van der Stoep. Dessen Aufgabe ist "... zum frühestmöglichen Zeitpunkt Spannungen mit Bezug auf Angelegenheiten nationaler Minderheiten zu erkennen und wenn möglich zu dämpfen...".<sup>8</sup> Der Hohe Kommissar wurde von der lettischen Regierung gebeten, seine Kommentare und Vorschläge zum Staatsbürgerschaftsgesetz abzugeben. Diese fanden Berücksichtigung in der endgültigen Fassung dieses Gesetzes.

Gleichzeitig verwiesen sowohl der HKNM als auch die OSZE-Mission auf die Bedeutung, die durch die Regelungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes einem Fremdenrecht zufallen würde. In dieser Hinsicht wurden die teilweise willkürlichen Entscheidungen der Abteilung für Staatsbürgerschaft und Immigration (PID) des Justizministeriums im Umgang mit Nicht-Staatsbürgern kritisiert. Kürzliche Ereignisse des Sommers 1995, die in einer Auseinandersetzung zwischen dem lettischen Außenministerium und dem PID um die Ausgabe von Staatenlosen-Pässen gipfelten, beweisen, daß die Empfehlungen der Mission weiterhin Gültigkeit besitzen. Der HKNM empfahl zudem, die Einführung eines "Quotensystems" zur Erlangung der Staatsbürgerschaft zu überdenken. Bezüglich der Anforderungen, die an die Sprachkenntnisse eines Staatsbürgers gestellt werden, unterstrich er die Notwendigkeit, der lettische Staat müsse jedem Bewerber die Möglichkeit zum Erlernen der Sprache durch die Schaffung entsprechender Einrichtungen bieten.<sup>9</sup> Die lettischen Behörden haben zugestimmt, die im Rahmen des Naturalisierungsprozesses notwendigen Sprachprüfungen durch Mitglieder der OSZE-Mission überwachen zu lassen. Die Mission arbeitet ebenfalls eng mit lettischen Stellen und dem United Nations Development Programme (UNDP) zusammen, um in einem Latvian Language Programme ein Curriculum zur Ausbildung der nichtlettischsprachigen Einwohner in der Staatsprache zu erarbeiten.

Aber nicht nur innenpolitische Entwicklungen in Lettland haben die Beziehungen zwischen der OSZE und dem baltischen Land bestimmt. Große Beunruhigung in den baltischen Staaten haben russische Vorschläge ausgelöst, "dritten Parteien" das Recht zum Peacekeeping in der OSZE-Region zu geben und derartige Missionen unter die Schirmherrschaft der

---

7 CSCE Facts, herausgegeben durch das KSZE-Sekretariat, 24. Juni 1994, S. 43.

8 Wilhelm Höyneck, a.a.O. (Anm. 1), S. 6.

9 CSCE Mission to Latvia, Activity Report 2, 14.01.1994, S. 7f; CSCE HCNM Brief an den lettischen Außenminister vom 10. Dezember 1993, S. 3ff.

OSZE zu stellen. Diese Ideen wurden nicht nur von den Vertretern der drei baltischen Republiken, sondern auch von Diplomaten der osteuropäischen und GUS-Staaten strikt zurückgewiesen. Die Annahme der russischen Vorschläge, die insbesondere im Bereich des "nahen Auslands" realisiert würden, käme nach baltischer Auffassung der Errichtung eines russischen Protektorats über die ehemaligen Sowjetrepubliken gleich.<sup>10</sup> Zumindest bis zum Gipfel von Budapest im Dezember 1994 ist es den baltischen Diplomaten gelungen, die Verabschiedung von Beschlüssen, die ein derartiges russisches Vorgehen sanktionieren würden, zu verhindern.

Mit besonderem Interesse und Engagement wurde durch die Diplomaten Lettlands bei der OSZE die Entwicklung eines regionalen Sicherheitsforums der Ostseeanrainerstaaten betrieben. Dieses Forum soll der Entschärfung schwelender Konflikte und insbesondere der Rüstungskontrolle in der Ostseeregion dienen. Im Ergebnis dieser Politik sind überholte, nicht mehr nutzbare Strukturen des Ost-West-Konfliktes durch neue flexiblere Netzwerke zu ersetzen und spezielle regionale Rüstungskontroll-Verhandlungen einzuberufen. Diese Initiative, die anfänglich besonders vom estnischen und lettischen Vertreter bei der OSZE in Wien ausging, wurde von den nordischen Staaten positiv aufgenommen. Gleichzeitig unterstrichen die baltischen Diplomaten, daß dieses Forum offen für alle Mitgliedstaaten sei, keine Regionalisierung von Sicherheitsfragen anstrebe und keine interessierte Seite, insbesondere keine militärische Großmacht, von der Diskussion dieser Fragen ausschließen würde.<sup>11</sup> Im Herbst 1993 trafen sich dann erstmalig die baltischen und nordischen Vertreter zu einer Zusammenkunft dieser informellen Gruppe für regionale Sicherheitsfragen.

Insgesamt läßt sich sagen, daß die Zusammenarbeit der drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf der Ebene der OSZE weit besser funktioniert als im allgemeinen. Während die baltische Einheit, die sicherlich in den Jahren des Unabhängigkeitsstrebens eine gewisse Bedeutung hatte, heutzutage häufig nur rein plakativ ist und ohne entscheidende Auswirkungen für die Innen- und Außenpolitik der drei Staaten bleibt, so läßt sich dies von der Zusammenarbeit bei und innerhalb der OSZE nicht behaupten. Sowohl das informelle Forum für regionale Sicherheitsfragen als auch die Koordination zwischen den Vertretern zu aktuellen Tagesfragen beweisen die Kooperationsbereitschaft der baltischen Teilnehmer-

---

10 Further Development of the Capabilities of the CSCE in Conflict Prevention and Crisis Management, Non-Paper of the Russian Federation, Januar 1994; Talking Points by the Estonian Delegation on the Further Development of CSCE Capabilities in Conflict Prevention and Crisis Management, unpubliziert, Wien, 25. Januar 1994.

11 Proposal by the Delegations of Estonia, Latvia and Lithuania on Regional Security Issues, unpubliziert, Wien, 16. Juni 1993.

staaten. Dieser Umstand ist besonders bemerkenswert im Lichte der unterschiedlichen innen- und außenpolitischen Konstellationen in Estland, Lettland und Litauen. Estlands und Lettlands Probleme mit den Verhandlungen zum Truppenrückzug und mit der Staatsbürger- und Fremden-gesetzgebung waren im Falle Litauens nicht festzustellen. Nach dem Abzug der russischen Truppen aus Litauen bis zum 31. August 1993 gab es keine weiteren unmittelbar strittigen Fragen im Verhältnis zum großen Nachbarn Rußland. Auch die traditionell gespannten Beziehungen zu Polen, die aus der Geschichte der Zwischenkriegszeit herrühren, scheinen durch freundschaftliche Kontakte und Zusammenarbeit abgelöst worden zu sein. Trotzdem stärkte die litauische Delegation den baltischen Nachbarn den Rücken in ihren Bemühungen, zu einem akzeptablen Verhandlungsergebnis für den russischen Truppenrückzug zu kommen. Entsprechend äußerte sich der litauische Vertreter auf der 25. Sitzung des Ausschusses Hoher Beamter am 3. März 1994 in Prag. In dieser Meinungsäußerung wird auch ein Problem erwähnt, welches Litauen, aber auch seine nördlichen Nachbarn, in der Zukunft vor die OSZE bringen könnte: die Konzentration von Truppen in der Kaliningrad-Enklave und der Transit von militä-rischen Gütern und Soldaten durch litauisches Territorium.<sup>12</sup> Im Gebiet von Kaliningrad (Königsberg) sind russische Streitkräfte stationiert, deren Umfang auf 200 000 bis 500 000 Mann geschätzt wird. Bereits mehrfach haben unangemeldete Transitflüge bzw. Transporte durch litauisches Territorium zu diplomatischen Verstimmungen zwischen Vilnius und Moskau geführt. Besonders beunruhigend wirkte die Verlegung von Truppen aus Est- und Lettland in die Enklave, deren militä-risches Potential sich damit noch weiter erhöhte.

Ein weiterer Konflikt in der baltischen Region könnte in der Zukunft eine Internationalisierung und damit eine Einbeziehung der OSZE erleben. Nach der Okkupation der baltischen Staaten wurden im Jahre 1944 Grenzgebiete Estlands und Lettlands, die durch die Friedensverträge Sowjetrußlands mit diesen Staaten von 1920 unter estnische bzw. lettische Oberhoheit gekommen waren, abermals in den Bestand der damaligen RSFSR aufgenommen. Estland und Lettland berufen sich nun auf die wei-tere völkerrechtliche Gültigkeit der Friedensverträge von 1920 und fordern diese Territorien von Rußland zurück. Rußland hingegen beharrt mit Hinweis auf die Inkorporation der baltischen Staaten 1940 auf einer Neu-verhandlung der Grenzen. Zumindest Estland würde es vorziehen, den Konflikt zu internationalisieren und der OSZE zur Vermittlung vorzulegen. Bisher haben allerdings weder estnisch-russische noch lettisch-russi-

---

12 Statement by Aidas Puklevicius, Head of the Lithuanian Delegation, on the Implementation of Para 15 of the Helsinki Summit Declaration 1992, 25th Meeting of the CSO, unpubliziert, Prag, 3. März 1994.

sche Gespräche zu diesem Fragenkomplex begonnen. Die Zukunft wird zeigen, ob und wann die OSZE in derartige Verhandlungen einbezogen wird.

Während des Strebens nach Unabhängigkeit und bis zur Konsolidierung der wiedergewonnenen Eigenstaatlichkeit war die OSZE für Lettland und Litauen eine der wichtigsten internationalen Organisationen. Die Aufnahme in den Kreis der Teilnehmerstaaten dieser einzigartigen, den Ost-West-Gegensatz überbrückenden gesamteuropäischen Institution war für das Baltikum gleichbedeutend mit der offiziellen Anerkennung ihrer berechtigten Unabhängigkeitswünsche. Seit dieser Zeit hat nicht nur die OSZE einen dramatischen Wandlungsprozeß durchgemacht, vielmehr hat sich auch die europäische Großwetterlage hat sich fundamental geändert. Trotz aller Reformen ist und bleibt die OSZE ein Forum, welches auf der Basis von Konsensbildung und Kompromißfindung funktioniert. Von Zeit zu Zeit scheinen heute die baltischen Staaten von der sich aus diesem Willen zum Konsens ergebenden Inflexibilität und Unentschlossenheit der OSZE enttäuscht zu sein. Insbesondere empfinden sie die Versuche Rußlands bedrohlich, diesen traditionellen Ansatz der OSZE zu seinen Gunsten auszunutzen. Rußlands Wunsch, die OSZE zu *der* primären europäischen Sicherheitsstruktur zu entwickeln und andere Institutionen wie NATO oder WEU damit zu dominieren, beunruhigt die Balten verständlicherweise. Die Hinwendung der baltischen Außenpolitik zu EU und NATO läßt sich aber auch mit dem scheinbar größeren Nutzen, den die Mitgliedschaft in diesen Organisationen verspricht, erklären. Während die Mitgliedschaft in der EU Prosperität und den Zugang zu den Ressourcen in Brüssel impliziert, stellt die NATO für die Mehrheit baltischer Politiker den einzigen wirksamen Schutz gegen eine erneute russische Aggression dar. Doch der Weg zur Mitgliedschaft in EU und NATO ist für die Balten weiter, als man in Vilnius, Riga und Tallinn gemeinhin annimmt. Deswegen sollte die OSZE auch in Zukunft im Kalkül estnischer, lettischer und litauischer Außenpolitik einen angemessenen Platz finden.

## Die OSZE-Mission für Georgien

Die OSZE-Mission für Georgien ist eine von neun langfristigen Missionen dieser Organisation, die derzeit mit der Regelung oder Verhütung regionaler Konflikte, mit dem Schutz von Minderheiten, Menschenrechtsproblemen oder im weiteren Sinn mit Fragen der politischen Reform befaßt sind.

Das Mandat der Mission für Georgien schließt in seiner geltenden Fassung vom 29. März 1994 (Ständiger Ausschuß, Journal Nr. 14, Anhang 1, "Modalitäten der KSZE-Mission für Georgien") alle diese Bereiche ein. Die Mission soll bei der Regelung der Konflikte um Süd-Ossetien und Abchasien helfen, Georgien beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats zu unterstützen und die Gewährleistung der Menschenrechte fördern. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen acht Diplomaten und neun Offiziere aus zwölf Mitgliedstaaten zur Verfügung. Die Mission ist damit derzeit die personalstärkste Außenvertretung der OSZE. Geleitet wird sie seit dem 7. Juni 1995 von Dr. Dieter Boden aus dem deutschen Auswärtigen Amt. Ihr Sitz ist in Tiflis, der georgischen Hauptstadt.

Die Mission wurde durch Entscheidung des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) vom 6. November 1992 mit einem zunächst im wesentlichen auf den Süd-Ossetien-Konflikt begrenzten Auftrag eingerichtet. In diesem nahe dem Zentrum Georgiens gelegenen, an die Republik Nord-Ossetien - als Teil der Russischen Föderation - grenzenden Gebiet waren seit wenigen Monaten die Kampfhandlungen beendet, in deren Verlauf sich Süd-Ossetien von Georgien losgesagt hatte. In einem am 23. Juni 1992 in Sochi unterzeichneten Abkommen hatten sich Georgien und die Russische Föderation zur Sicherung der Feuereinstellung auf die Stationierung von Friedensstreitkräften in der Konfliktzone verständigt. Diese sollten aus einer russischen, einer georgischen und einer ossetischen Komponente bestehen. Vor diesem Hintergrund bat die georgische Regierung im Spätsommer 1992 um Entsendung von Beobachtern der damaligen KSZE für Süd-Ossetien.

Auch unter dem neuen, erweiterten Mandat von 1994 (es wurde bisher um jeweils sechs Monate verlängert) steht der Süd-Ossetien-Konflikt im Mittelpunkt der Aktivitäten der Mission.

## *Zum georgisch-ossetischen Konflikt*

In bezug auf den *georgisch-ossetischen Konflikt* soll die Mission zufolge der Entscheidung des Ständigen Ausschusses vom 29. März 1994

- "einen größeren politischen Rahmen herstellen helfen, in dem eine dauerhafte politische Regelung des georgisch-ossetischen Konflikts auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen herbeigeführt werden kann;
- verstärkt das Gespräch mit allen Konfliktparteien unter anderem auch am Runden Tisch suchen, um Spannungsherde festzustellen und sie auszuschalten zu suchen und eine Aussöhnung auf politischem Wege auf das gesamte Konfliktgebiet auszudehnen;
- Empfehlungen bezüglich der baldigen Einberufung einer internationalen Konferenz unter der Schirmherrschaft der KSZE und unter Beteiligung der Vereinten Nationen abgeben, die den Konflikt unter anderem durch die Festlegung des politischen Status von Süd-Ossetien beilegen soll;
- in Ausübung ihrer Überwachungsaufgaben bei den gemeinsamen Friedensstreitkräften im Rahmen der gesamten Bemühungen der KSZE um eine Lösung auf dem Verhandlungswege in geeigneter Weise mit den Kommandanten der Streitkräfte Kontakt aufnehmen, Informationen über die militärische Lage einholen, Verstöße gegen die herrschende Waffenruhe untersuchen und lokale Kommandanten auf mögliche politische Auswirkungen bestimmter militärischer Aktionen aufmerksam machen;
- an der neuerlich einberufenen Gemeinsamen Kontrollkommission aktiv teilnehmen, um die Zusammenarbeit mit und zwischen den betroffenen Parteien zu fördern;
- Kontakt mit lokalen Behörden und Vertretern der Bevölkerung aufnehmen und im gesamten Gebiet eine sichtbare KSZE-Präsenz aufrechterhalten."

Zur Umsetzung dieses umfassenden Süd-Ossetien-Mandates ist die Mission in vier Bereichen tätig:

1. bei der Sicherung des Friedens;
2. der Förderung praktischer Zusammenarbeit zwischen den Streitparteien;
3. der Regelung des künftigen Status von Süd-Ossetien;
4. bei der Beschaffung humanitärer u.a. Hilfe und der Koordinierung internationaler Kontakte für Süd-Ossetien.

In all diesen Aktivitäten ist die Mission jeweils nur einer von mehreren Faktoren. Wesentlich kommt es auf eine effektive, offene Zusammenarbeit der Vertreter der beteiligten Regierungen und Organisationen an.

*Zu 1.:* Eine Grundvoraussetzung für die Aussöhnung zerstrittener Bürgerkriegsparteien ist das Ruhen der Waffen. Dies ist seit dem Abkommen von Sochi, in den letzten drei Jahren, im wesentlichen gelungen. Der Erfolg ist wesentlich den russischen Friedensstreitkräften und ihren Kommandeuren zu danken, aber auch der im ganzen friedfertigen Haltung der georgischen und ossetischen Teilstreitkräfte, die unter russischem Oberkommando stehen.

Die Hauptprobleme liegen heute in der mangelnden Sicherheit der zivilen Bevölkerung vor Kriminalität, im Drogen- und Waffenschmuggel und in der Schwierigkeit, die Bevölkerung zu entwaffnen. Dies sind im Grunde keine Aufgaben für Soldaten. Eine internationale Polizeihilfe könnte hier von Nutzen sein.

Die der Mission obliegende "Überwachung" der gemeinsamen Friedenstruppen dient der Beurteilung, ob deren Aktivitäten im Einklang mit den KSZE-Prinzipien für Peacekeeping durchgeführt werden. Für die Tätigkeit der Mission in diesem Bereich wurde mit dem Oberkommando der Friedenstruppen ein Verfahren abgestimmt, das den Monitoren den notwendigen Einblick im Felde und die Teilnahme an Stabsbesprechungen ermöglicht, in denen die Feststellungen der Monitoren diskutiert werden. In der Praxis hat sich eine intensive Zusammenarbeit mit den Kommandeuren der Friedenstruppen entwickelt, die Rat und auch kritischen Feststellungen gegenüber aufgeschlossen sind. Dabei hat es sich bewährt, daß die Monitoren organisatorisch und räumlich außerhalb der Friedenstruppen stehen und gleichzeitig eng mit diesen kooperieren.

*Zu 2.:* Die Mission setzte sich von Anfang an für die Wiederherstellung der Zusammenarbeit zwischen Georgien und Süd-Ossetien zu konkreten Problemen gemeinsamen Interesses ein.

Die Wiederherstellung von Verkehrsverbindungen, die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte über die Trennlinie hinweg, die Bekämpfung von Verbrechen, die im Schatten solcher Konflikte blühen (es gibt "gemischte" georgisch-ossetische Banden), die Rückkehr von Flüchtlingen beider Seiten - um nur einige Beispiele zu nennen - sind Fragen, deren Lösung drängt und auch in Angriff genommen werden kann, wenn beide Seiten das Interesse der Menschen im Auge haben und politische Aspekte zurückzustellen bereit sind.

Die Mission verfügt nicht über das notwendige Fachpersonal, um konkrete Projekte solcher Zusammenarbeit zu betreuen. Sie brachte die Seiten

jedoch am 14. Juni 1994 in Vladikavkas (Nord-Ossetien) zu einer Diskussion dieses Fragenkomplexes zusammen. Als deren Ergebnis kam eine gemeinsame Erklärung in zehn Punkten zustande, in der die Notwendigkeit solcher praktischer Zusammenarbeit beiderseits bestätigt wurde.

Zusammenarbeit dieser Art ist inzwischen in einigen Bereichen zustande gekommen. So gibt es wieder tägliche Autobusverbindungen zwischen Tiflis und Tsinvali, dem Hauptort Süd-Ossetiens; ebenso ist ein begrenzter Gütertausch wieder in Gang gekommen. Auf anderen Gebieten, z.B. bei der Verbrechensbekämpfung, gibt es vorerst nur tastende Versuche. Aber die positiven Signale mehren sich. Die Menschen und ihre unabwiesbaren Bedürfnisse nötigen die Politiker zur Zusammenarbeit.

Potentiell große Bedeutung besonders für den Bereich praktischer Zusammenarbeit hat die am 1. November 1994 auf russische Initiative wiederbelebte Gemeinsame Kommission zur Regelung des Süd-Ossetien-Konfliktes, die bereits 1992 zur Steuerung der Friedenstruppen geschaffen wurde, aber inaktiv geblieben war. In dieser Kommission sind Rußland, Georgien, Süd-Ossetien und Nord-Ossetien als "Parteien" und die OSZE-Mission als "anderes Mitglied" vertreten.

*Zu 3.:* Als Schwerpunkt ihrer politischen Arbeit hat die Mission im Sommer 1994 einen Vorschlag für den künftigen Status Süd-Ossetiens ausgearbeitet und mit den Parteien - auch in der Öffentlichkeit - eingehend diskutiert. Der Vorschlag sieht für Süd-Ossetien ein Maximum an Selbstregierung im georgischen Staatsverband vor und versucht damit, dem Friedensgebot, dem Prinzip der Wahrung der territorialen Integrität anerkannter Staaten und dem - inneren - Selbstbestimmungsrecht des ossetischen Volkes in ausgewogener Weise Rechnung zu tragen.

Das Territorium hatte bis Dezember 1990 den Status eines "autonomen Gebiets" in der Sozialistischen Republik Georgien, der sich allerdings praktisch auf kulturelle Angelegenheiten beschränkte.

Im Zusammenhang mit der Trennung Georgiens von der Sowjet-Union annullierte das nationalistische Gamsachurdia-Regime diese Autonomie, während sich Süd-Ossetien seinerseits zur selbständigen Republik - und in einem Referendum überdies für die Vereinigung mit Nord-Ossetien, d.h. mit der Russischen Föderation, erklärte. So sehr Süd-Ossetien auf geregelte Beziehungen mit Georgien angewiesen ist, so ist doch in den letzten fünf Jahren eine erhebliche faktische Trennung entstanden. Etwa neun Zehntel des Gebiets sind der Kontrolle und Einwirkung Georgiens entzogen. Für Süd-Ossetien reicht deshalb heute die Wiederherstellung einer eng begrenzten Autonomie wie früher im Rahmen der Sowjet-Union nicht mehr aus. Süd-Ossetien wird für Georgien wohl am ehesten in einer zeitgemäßen bundesstaatlichen Struktur wiederzugewinnen sein, die dem Ge-

biet und seinen Vertretern auch starke Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der Zentralgewalt einräumt.

Gleichzeitig soll das ossetische Volk, das auf drei Gebiete verteilt lebt (Nord-Ossetien, Süd-Ossetien, übriges Georgien), über internationale und innere Grenzen hinweg zusammenleben können. Die Grenze zwischen Nord- und Süd-Ossetien sollte deshalb so durchlässig sein wie etwa die Grenze zwischen Nord- und Südtirol.

Für diesen Grundgedanken hat die Mission in der georgischen Öffentlichkeit sehr intensiv geworben und dabei erhebliches Interesse gefunden.

Der Vorschlag wird in seinen Grundzügen von den Führern der Mehrheitsparteien und von Staatsoberhaupt Schewardnadse befürwortet. Schewardnadse bezeichnete die Mission als Schrittmacher gegenüber der georgischen Öffentlichkeit. Die ablehnende Haltung eines Teils der Opposition beruht u.a. auf der Meinung, daß Georgien ethnisch zu uneinheitlich sei, um eine bundesstaatliche Struktur zu vertragen, die zum Verlust der staatlichen Einheit führen müsse. Diese Kritiker übersehen, daß Georgien seine staatliche Einheit durch zentralistische Gewaltpolitik verloren hat und erst noch auf friedlichem Wege zurückgewinnen muß.

In Süd-Ossetien wurde der Vorschlag der Mission zunächst verworfen, da er die Rückkehr des Gebiets unter georgische Hoheit vorsieht. Neuerdings wird er dort allerdings auch positiv gewürdigt, nachdem die russische Regierung gemeinsam mit Georgien Vorschläge für Süd-Ossetien erarbeitet hat.

Höhepunkte der Aktivität der Mission in der Status-Frage waren ein von der Mission in Vladikavkas (Nord-Ossetien) veranstalteter Runder Tisch mit georgischen und süd-ossetischen Politikern sowie russischer und nord-ossetischer Beteiligung und eine Ansprache des Leiters der Mission im süd-ossetischen Parlament mit eingehender Diskussion und Medienberichterstattung, beides im März 1995.

Das russische Außenministerium ergriff seinerseits erstmals im April 1995 eine Initiative zur Regelung des Status von Süd-Ossetien, indem es mit der georgischen Regierung einen föderativen Ordnungsvorschlag abstimmte. Dessen Ausgestaltung ist an der Stellung Nord-Ossetiens als Mitglied der Russischen Föderation orientiert und liegt in seinen wesentlichen Elementen auf der Linie des Vorschlags der Mission. Die Mission steht mit den Verhandlungspartnern in enger Verbindung und hat namentlich auf die Entwicklung der georgischen Position Einfluß genommen. In der Gemeinsamen Kontrollkommission für Süd-Ossetien, in der die Verhandlungen jetzt fortgeführt werden, ist die Mitwirkung der Mission sichergestellt. Die russische Initiative dürfte im Zusammenhang zu sehen sein mit dem am 23. März 1995 paraphierten Vertrag über die Stationierung russischer Truppen (in vier georgischen Garnisonen auf 25 Jahre), dessen Unter-

zeichnung und Ratifikation Georgien wiederum von der Regelung der beiden Regionalkonflikte in seinem Sinne abhängig gemacht hat. Infolge dessen steht die süd-ossetische Seite jetzt unter erhöhtem Druck Rußlands, ihren Anspruch auf Unabhängigkeit aufzugeben. Sie hat aber bisher keine eindeutige Position bezogen und verweigert noch ein entscheidendes Entgegenkommen.

*Zu 4.:* Eine vierte Aktivität der Mission in Süd-Ossetien ergibt sich nur indirekt aus dem Mandat. Entsprechend dem Auftrag, "einen größeren politischen Rahmen herstellen zu helfen, in dem eine dauerhafte Regelung herbeigeführt werden kann", engagiert sich die Mission bei der Beschaffung von humanitärer u.a. Hilfe, von Stipendien und der Vermittlung von Kontakten Süd-Ossetiens mit der Außenwelt. Diese Aktivitäten, die mit der georgischen Regierung abgestimmt werden, um Interessenkollisionen zu vermeiden, unterstreichen die Rolle der Mission als eines "Fensters zur Welt". Sie nehmen zunehmend breiteren Raum ein. Die in Georgien vertretenen internationalen Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen nutzen die Mission als Mittler und Koordinator für Süd-Ossetien. Auch die georgische und die süd-ossetische Seite scheinen auf diese Rolle der Mission Wert zu legen.

#### *Zum Abchasien-Konflikt*

In bezug auf den *Abchasien-Konflikt* soll die Mission nach dem Wortlaut des Mandats

*"die Verbindung mit den Operationen der Vereinten Nationen in Abchasien gewährleisten, um die Ereignisse im Auge zu behalten und regelmäßig an die KSZE Bericht zu erstatten, damit unter anderem dem Vertreter des amtierenden Vorsitzenden auf Einladung der Vereinten Nationen die Teilnahme an den Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen erleichtert wird."*

Der ungelöste Abchasien-Konflikt stellt für Georgien wegen der hohen Zahl von Flüchtlingen aus Abchasien (250 000 Personen), die eine kritische Unruhe-Masse bilden, ein schwieriges innenpolitisches Problem dar. Von den Abchasen kann freiwillige Zustimmung nur zur Rückkehr eines kleineren Teils der Flüchtlinge erwartet werden, da sie selbst sonst in die Minderheit geraten würden. Der Abchasien-Konflikt muß deswegen als noch schwerer lösbar gelten als der Süd-Ossetien-Konflikt.

An den formal von den VN geführten, in der Sache stark von Rußland bestimmten Verhandlungen zur Regelung des Abchasien-Konflikts nimmt

die OSZE nach den einschlägigen Resolutionen des VN-Sicherheitsrats ohne nähere Qualifikation teil, nachdem sie zunächst nur Beobachter war. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE hat die Mission verschiedentlich mit seiner Vertretung beauftragt. Rechtsexperten der Mission haben seit Sommer 1994 an allen Verhandlungen unter VN-Vorsitz aktiv teilgenommen.

Inzwischen hat das russische Außenministerium, ähnlich wie zu Süd-Ossetien, im April 1995 seinerseits direkte Verhandlungen aufgenommen und auch für Abchasien einen mit Georgien abgestimmten bundesstaatlich orientierten Vorschlag gemacht. Trotz verschärfter Blockade seitens Rußlands bewegt sich aber auch die abchasische Seite bisher nicht wesentlich. Das Informationsinteresse der Mission über Abchasien wird u.a. mit direkten Kontakten mit der Führung der Region im Abstand von ein bis zwei Monaten abgedeckt. Die Mission besucht außerdem im Rahmen des Möglichen die Gali-Region im Süden Abchasiens, ein Zentrum unorganisierter Rückwanderung geflohener Georgier. Im Hinblick auf die Flüchtlingsproblematik wäre dort die Einrichtung eines Menschenrechtsbüros der Mission zweckmäßig, doch kann dafür mit abchasischer Zustimmung derzeit nicht gerechnet werden.

Die Zusammenarbeit der Mission mit den friedenserhaltenden Streitkräften der Vereinten Nationen (UNOMIG) an deren verschiedenen Einsatzorten in Abchasien und im eigentlichen Georgien ist gut, desgleichen mit dem Büro der Vereinten Nationen in Tiflis.

Mit der Zuständigkeit der Mission für die Menschenrechtsproblematik in ganz Georgien besteht derzeit ein akutes Interesse am Ausbau der Tätigkeit der Mission in Abchasien.

### *Zu Georgien als Ganzem*

Betreffend *Georgien als Ganzes* soll die Mission

- *"die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und an der Entwicklung rechtlicher und demokratischer Institutionen und Verfahren mitwirken, einschließlich der Beratung bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung, der Durchführung von Gesetzen über die Staatsangehörigkeit und der Schaffung einer unabhängigen Rechtsprechung sowie der Überwachung von Wahlen;*
- *diese Tätigkeit mit dem Hohen Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten und dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechten der KSZE (BDIMR) koordinieren, mit dem Europarat zusammenarbeiten und auch mit anderen in Georgien in diesem Bereich tätigen internationalen Organisationen Kontakt halten;"*

Aus dieser Vielfalt von Gebieten konnte die Mission zunächst die Beratung bei der Ausarbeitung einer *neuen Verfassung* aufnehmen. Ausgehend von ihrer Befassung mit dem Status von Süd-Ossetien und Abchasien als Teilen Georgiens, konzentrierte sie sich dabei, in enger Zusammenarbeit mit der georgischen Verfassungskommission, auf die Föderalismus-Problematik. Befaßt waren insbesondere zwei aus Bundesstaaten, den USA und Deutschland, stammende Verfassungsrechtler als Missionsmitglieder sowie ein österreichischer Hochschullehrer als externer Experte. Die Mission war ferner an der Ausarbeitung des Menschenrechts-Kapitels des Verfassungsentwurfs beteiligt.

Seit August 1994 war es erstmals möglich, konkrete *Menschenrechtsprobleme* zu bearbeiten. Um Außenstehenden den Kontakt mit der Mission in diesen Fragen zu erleichtern, wurde im Februar 1995 ein Stadtbüro der Mission eröffnet. Mit dem georgischen staatlichen Komitee für Minderheits- und Menschenrechtsfragen konnte ein intensiver offener Dialog etabliert werden, der das Komitee gegenüber Vertretern anderer staatlicher und außerstaatlicher Interessen in seiner Arbeit indirekt stützt.

Da in Georgien spezifische Menschenrechtsorganisationen bisher nicht permanent vertreten sind, kommt der Tätigkeit der Mission auf diesem Gebiet besondere Bedeutung zu.

Dem Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, eine unabhängige Rechtspflege inbegriffen, ferner dem Ausbau der Demokratie auf lokaler Ebene, gebühren weiter besondere Aufmerksamkeit. In diesen Bereichen wird die Mission langfristig sinnvolle Arbeit verrichten können.

Insgesamt hat sich die Mission, so wird man sagen können, auf den Gebieten, auf denen sie arbeitet, als nützlich erwiesen. Ihre Arbeit wird von der georgischen Führung, von den Gremien der OSZE und den interessierten Regierungen anerkannt. Als Organisation, die keine Machtinteressen sondern Prinzipien vertritt, ist die OSZE gerade in Verhältnissen gefordert, in denen die Anwendung von Gewalt und Zwang als Mittel der Politik noch nicht überwunden ist und in denen der einzelne Bürger wenig Rechtssicherheit genießt. Die Präsenz einer Ständigen Mission der OSZE kann dabei helfen, die Verhältnisse offener und durchsichtiger zu gestalten und letzten Endes das friedliche Miteinander der Menschen, Politiker und Staaten fördern. Man muß sich allerdings auf seiten der Organisation und Ihrer Mitgliedstaaten darüber im klaren sein, daß dies eine echte Langzeitaufgabe darstellt. Die Missionsmitglieder müssen vor allem in der Lage sein, das Vertrauen ihrer Partner in die Arbeit der OSZE zu gewinnen. Dies erfordert längere Einsatzzeiten der Missionsmitglieder als die bisher üblichen sechs Monate. Die OSZE-Staaten müßten hierfür etwas mehr Mittel aufwenden als bisher. Dieser Einsatz würde sich gewiß lohnen.

## Die Bemühungen der OSZE um eine Beilegung des Konfliktes um Berg-Karabach

### *Der Berg-Karabach Konflikt*

Die historischen Wurzeln des Konfliktes um Berg-Karabach reichen bis in das Mittelalter zurück und sind eng mit der wechselvollen Geschichte der im Kaukasus lebenden Völker verbunden.<sup>1</sup> Die politisch-geographischen Grundlagen für den heutigen Konflikt wurden sowohl in der Frühphase als auch im Zuge der Auflösung der Sowjetunion gelegt.

Im Jahre 1923 wurde die zu 75 Prozent armenisch besiedelte Bergregion Berg-Karabach als "Autonomes Gebiet" der Sozialistischen Sowjetrepublik Aserbaidschan ohne gemeinsame Grenze mit der Armenischen Sozialistischen Sowjetrepublik eingegliedert.

Nach Demonstrationen in Armenien und Karabach für den Anschluß von Karabach an Armenien kam es 1988, noch in der Spätphase der Sowjetunion, im aserbaidischen Sumgait zu einem Massaker an Armeniern und zum Wiederaufflammen des schwelenden Konfliktes um den Status von Karabach. Nach der Unabhängigkeitserklärung Aserbaidschans im Jahre 1991 und der Aufhebung des früheren Autonomiestatus für Berg-Karabach durch Aserbaidschan verschärfte sich der Konflikt und entwickelte sich bis 1992 zu einem Krieg, in dessen Verlauf es den armenischen "Selbstverteidigungskräften" von Karabach gelang, erhebliche Geländeteile um die Enklave herum in Besitz zu nehmen und zu halten. Der Raum zwischen Armenien und Berg-Karabach wird durch die militärischen Kräfte von Karabach gehalten. Zwei Korridore mit Verbindungsstraßen im Norden über Kelbadschar und im Süden über Latschin werden durch Karabach-armenische Kräfte offengehalten.

Der Krieg hat seit 1988 vermutlich ca. 20 000 bis 25 000 Tote gefordert. Nach sehr verlustreichen Kämpfen im Winter 1993/1994 kam es im Mai 1994 schließlich zur informellen Vereinbarung einer Waffenruhe, die seither im wesentlichen eingehalten wird.

Nach aserischen Angaben sind ca. eine Million Aseris aus dem Kriegsgebiet geflohen. Auch die armenische Bevölkerung in von aserbaidischen Kräften gehaltenen Ortschaften außerhalb Karabachs ist geflohen.

---

1 Zu den historischen Wurzeln des Karabach Konfliktes vgl. Henrik Bischof, *Der Karabach-Konflikt*. Bonn 1995 und Henrik Bischof, *Regimewechsel in Aserbaidschan und der Krieg um Berg-Karabach*, Bonn 1992.

Die internen bzw. innenpolitischen Machtstrukturen der am Konflikt beteiligten Parteien Armenien, Aserbaidshan und Berg-Karabach sind unterschiedlich gefestigt und spielen in ihrer Dynamik für die Konfliktentwicklung eine wichtige Rolle.

Über die unmittelbaren Konfliktparteien hinaus treffen im Konfliktgebiet regionale und geostrategische Interessen wichtiger Staaten aufeinander. Insbesondere Rußland, die Türkei und der Iran sind an der Wahrung ihrer Interessen bei der Lösung des Konfliktes interessiert. Wirtschaftliche Interessen im Zusammenhang mit der Ausbeutung der umfangreichen aserischen Ölvorkommen im Kaspischen Meer durch ein Konsortium überwiegend westlicher Ölkonzerne überlagern und beeinflussen die regionale Interessenlage. Damit ergibt sich ein äußerst komplexes Bild wechselseitiger Abhängigkeiten und Interessen politischer, wirtschaftlicher und militärischer Natur.

### *Die Friedensbemühungen der OSZE*

Am 24. März 1992 faßten die KSZE-Außenminister unter dem Eindruck der Kämpfe im Konfliktgebiet den Beschluß, auf einer nach Minsk einzu-berufenden Konferenz eine Friedenslösung zu finden. Da die politischen und militärischen Voraussetzungen für eine Friedenskonferenz nicht vorlagen und bis heute nicht gegeben sind, wurde im Rahmen der sogenannten Minsk-Gruppe über die Voraussetzungen zur Abhaltung der Konferenz verhandelt.

Zehn OSZE-Staaten sind derzeit unmittelbar am Prozeß der Minsk-Gruppe beteiligt. Es sind dies die OSZE-Staaten Finnland und Rußland als Ko-Vorsitzende und Verhandlungsführer sowie Deutschland, Frankreich, Italien, Schweiz, Ungarn, USA, Türkei und Weißrußland.

Vier Konfliktparteien bzw. "interessierte Parteien" sind vertreten: Die OSZE-Staaten Armenien und Aserbaidshan sowie die Führungen von Berg-Karabach und die Vertretung der aserischen Minderheit von Berg-Karabach.

Bis zum Herbst 1994 versuchte Rußland *neben* den Vermittlungsbemühungen im Rahmen der Minsk-Gruppe in eigener Verantwortung zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Es konzentrierte sich dabei auf die Vereinbarung eines formellen Waffenstillstandes und den beiderseitigen Rückzug der militärischen Kräfte von der Frontlinie. Die zentralen politischen Streitfragen sollten demzufolge zunächst ausgeklammert und später behandelt werden. Trotz begrenzter Verhandlungsfortschritte in Teilbereichen konnten diese eher auf militärisch-technische Fragen kon-

zentrierten Verhandlungen den Friedensprozeß nicht wesentlich voranbringen.

Auf dem KSZE-Gipfel in Budapest im Dezember 1994 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, den Verhandlungsprozeß unter einem Ko-Vorsitz fortzusetzen. Damit wurde Rußland in den Vorsitz der Minsk-Gruppe einbezogen; die bis dahin nebeneinander laufenden Verhandlungen konnten auf diese Weise zusammengeführt und integriert werden.

Finnland und Rußland führen als Ko-Vorsitzende die Verhandlungen mit den Konfliktparteien unter teilweiser Einbeziehung der gesamten Minsk-Gruppe. Ca. einwöchige Verhandlungsrunden an wechselnden Orten (zumeist Helsinki, Moskau, Wien) und Reisen der Ko-Vorsitzenden, häufig unter Beteiligung von Vertretern anderer Staaten der Minsk-Gruppe, wechseln sich ab.

Die zentralen, bisher nicht gelösten Streitfragen sind:

#### *Politischer Status von Karabach*

Karabach beruft sich auf das Selbstbestimmungsrecht und fordert die Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Aserbaidtschan. Aserbaidtschan beruft sich auf das Prinzip der territorialen Integrität und insiziert, daß Karabach integraler Teil seines Staatsgebietes bleibt.

#### *Korridor zwischen Armenien und Karabach*

Die Führung von Berg-Karabach verlangt politische Garantien für die Nutzung der durch militärische Offensiven geschaffenen Korridore, insbesondere für den Latschin-Korridor.

#### *Rückkehr der aus Karabach geflohenen aserischen Bevölkerung sowie der von Ortschaften außerhalb Karabachs geflohenen armenischen Bevölkerung*

Es geht um eine hohe Zahl von Flüchtlingen insbesondere auf aserischer Seite, deren Rückkehr in ihre angestammten Wohngebiete von beiden Seiten angestrebt wird.

#### *Modalitäten eines Waffenstillstandes und der Trennung der militärischen Kräfte*

Im Grundsatz besteht Einvernehmen über das Verfahren des Rückzugs der militärischen Kräfte von der Frontlinie und die Bildung einer durch eine OSZE-Friedenstruppe zu überwachenden Pufferzone.

Erst mit der Zusammenführung der Vermittlungsansätze von Rußland und der OSZE aufgrund einer Entscheidung des KSZE Gipfels von Budapest im Dezember 1994 gelang es, ein erfolgversprechendes Verhand-

lungskonzept zu entwickeln. Demzufolge werden seit dem Frühjahr 1995 in einem zweigleisigen Verhandlungsansatz die zentralen politischen Streitfragen und die militärisch-technischen Fragen der Truppenentflechtung und Bildung einer Pufferzone *gleichzeitig und komplementär* behandelt. Dieser Doppelansatz war notwendig geworden, nachdem sich in den Verhandlungen klar abzeichnete, daß ein Rückzug der militärischen Kräfte Karabachs aus den besetzten Gebieten nur gegen die konkrete Perspektive einer Lösung der zentralen politischen Streitfragen, insbesondere der Statusfrage für Karabach, erzielt werden kann. Damit zielt der jetzige Verhandlungsansatz auf die Vereinbarung von Prinzipien und Eckwerten einer politischen Lösung des Konfliktes im Rahmen der Minsk-Gruppe. Erst wenn dies erreicht und in einem politischen Abkommen der Konfliktparteien bestätigt wird, kann die Entflechtung der militärischen Kräfte sowie die Bildung einer Pufferzone erfolgen. Die Fortsetzung des Friedensprozesses und die Ausgestaltung einer Friedenslösung bliebe dann der seit 1992 geplanten Minsk-Konferenz überlassen.

### *OSZE-Planungen für eine Friedenstruppe Berg-Karabach*

Parallel zum Friedensprozeß innerhalb der Minsk-Gruppe bereitet die OSZE eine friedenserhaltende Mission zur Absicherung des Waffenstillstandes und damit zur Unterstützung des weiteren Friedensprozesses vor. Ursprünglich wurde bis zum Herbst 1994 in Wien im Rahmen einer kleinen militärischen Ad hoc-Planungsgruppe eine ca. 500 Mann starke Beobachtermission vorbereitet, die ggf. zusammen mit einer russischen bzw. GUS-Friedenstruppe eingesetzt werden sollte. Auf dem KSZE-Gipfel in Budapest im Dezember 1994 erklärten die Staats- und Regierungschefs dann ihren Willen, im Zusammenhang mit einer politischen Lösung des Konfliktes eine *Friedenstruppe der OSZE* in das Konfliktgebiet zu entsenden.

Auf dieser Beschlußlage wurde in Wien eine erweiterte militärische Ad hoc-Planungsgruppe unter der Leitung und Aufsicht des Amtierenden Vorsitzenden (1995 Ungarn, 1996 Schweiz) zusammengestellt. Sie firmiert unter der Bezeichnung "High Level Planning Group" (HLPG) und wird vom finnischen Generalmajor a.D. Vilen geleitet. In der Gruppe arbeiteten im Frühjahr und Sommer 1995 ca. 30 Offiziere aus etwa 20 OSZE-Staaten an einer Einsatzkonzeption.

Mit der ins Auge gefaßten, bis zu 5000 Mann starken Friedenstruppe betritt die OSZE in jeder Hinsicht Neuland. Die OSZE verfügt bisher lediglich über Planungs- und Führungserfahrung bei kleineren diplomatisch-

militärischen Friedensmissionen in der Größenordnung von bis ca. 20 Teilnehmern.

Sie muß nun erstmalig die Planung, Finanzierung, Führung und logistische Unterstützung für eine größere friedenserhaltende Operation vorbereiten. Dabei ist sie auf die Unterstützung durch die OSZE-Staaten angewiesen. Die bisherigen Erfahrungen bei der Planungsarbeit durch Offiziere aus 20 Nationen lassen bereits erkennen, daß noch erhebliche Verständnis- und Interoperabilitätsprobleme zu bewältigen sind, bevor ein erfolgversprechendes Einsatzkonzept vorliegt. Überdies sprengen die voraussichtlichen Kosten einer solchen Friedensmission den bisherigen Finanzrahmen der OSZE erheblich. Ein Konsens in der Frage der Verteilung der einen noch festzulegenden Sockelbetrag übersteigenden Kosten auf die OSZE-Staaten steht noch aus.

Erst nach Vorliegen einer konkreten Perspektive für eine politische Lösung des Karabach Konfliktes und nur auf der Basis eines erfolgversprechenden Mandates, Operations- und Finanzierungskonzeptes für eine Friedenstruppe kann damit gerechnet werden, daß potentielle Truppenkontingente in hinreichender Stärke und Qualität von den OSZE-Staaten zur Verfügung gestellt werden.

### *Ausblick*

Verhandlungsfortschritte im Friedensprozeß Berg-Karabach sind nur zu erwarten, wenn es gelingt,

- in den zentralen politischen Streitfragen, wie z.B. der Statusfrage für Karabach, eine Annäherung zu erreichen und
- wenn die externen politischen Akteure mit vitalen Interessen in der Kaukasusregion zu einem kooperativen Lösungsansatz finden. Die ökonomischen Perspektiven der Entwicklung der Region, insbesondere mit Blick auf die Ölvorkommen in Aserbaidschan, könnten hierzu einen Anreiz liefern.

Auch für die OSZE und ihren Anspruch, als kooperatives Sicherheitssystem und regionale Abmachung den Wandel in Europa zu gestalten, steht viel auf dem Spiel. Ihre Glaubwürdigkeit und Reputation im internationalen System wird nicht unwesentlich davon abhängen, ob es ihr gelingt, sich im Friedensprozeß um Berg-Karabach als handlungsfähig zu erweisen.

## Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau

### *Der Konflikt*

Das im 14. Jahrhundert entstandene Fürstentum Moldau<sup>2</sup> war als Folge der Unterwerfung Südosteuropas durch die Türken zum Vasallenstaat der Hohen Pforte geworden. Durch den Frieden von Bukarest kam der östliche Teil der Moldau, zwischen den Flüssen Pruth und Dnjestr gelegen, 1812 an das über die Osmanen siegreiche Rußland. Er wurde zum russischen Gouvernement Bessarabien mit der Hauptstadt Kischinow.<sup>3</sup> Der westliche Teil der Moldau vereinigte sich 1859 mit der Wallachei zum Staate Rumänien.

Die rumänischsprachigen Moldauer in Bessarabien sahen sich einer in der Intensität wechselnden, in der Zielsetzung aber konstanten Russifizierungspolitik ausgesetzt, die durch die Vereinigung Bessarabiens mit Rumänien 1918-40 und die rumänische Besetzung 1941-44 unterbrochen wurde. 1940 wurde die Moldauische Sozialistische Sowjetrepublik gegründet. Sie bestand aus dem größten Teil Bessarabiens (einen südlichen Streifen entlang der Schwarzmeerküste gliederte Stalin der Ukraine an) und einem schmalen Streifen östlich des Dnjestr, nämlich Transnistrien,<sup>4</sup> das bis dahin zur Ukraine gehört hatte.

- 
- 1 Der Autor war 1993 Mitglied der OSZE-Mission in der Republik Moldau und 1994-95 Mitglied der OSZE-Mission in Georgien. Seit März ist er im OSZE-Referat des Auswärtigen Amts tätig.
  - 2 Bei dem Wort "Moldau" handelt es sich um den historisch gewachsenen Namen für das hier behandelte Land. Die deutschen Medien benutzen häufig das Wort "Moldawien" oder "Moldavien", das eine neudeutsche Ableitung vom russischen "Moldawija" ist und aus diesem Grunde von den Moldauern abgelehnt wird. (Anneli Ute Gabanyi geht in ihrem ausführlichen Aufsatz: "Die Moldaurepublik zwischen Wende und Rückwendung, in: Südosteuropa 42, 165-207, so weit, dies als gelungenen Versuch einer gezielten Desinformationskampagne zu werten.) Die Moldauer bestehen auf Grund eines Parlamentsbeschlusses auf dem rumänischen Wort "Moldova". Eine Ausnahme machen sie im Deutschen: Die 1992 ausgehandelte Gemeinsame Erklärung über die Grundlagen der deutsch-moldauischen Beziehungen spricht im Rumänischen von "Republica Moldova" und im deutschen Text von "Republik Moldau".
  - 3 Die Stadt wird im Russischen als Kischinow, im Rumänischen (mit Akzenten) als Chisinau (sprich: Kischinäu) bezeichnet. Da die rumänische Variante bei Deutschsprachigen regelmäßig zu Aussprachefehlern führt, wird hier die russische bevorzugt.
  - 4 Die im Deutschen gebräuchliche Bezeichnung der Region lehnt sich an das rumänische "Transnistria" an, das die Moldauer freilich aus politischen Gründen nicht gern benutzen. Das russische "Pridnestrowje" wäre wörtlich als "Cisdnestrien" zu übersetzen.

Obwohl Transnistrien historisch nicht zur Moldau gehört hatte, bildete dort die rumänischsprachige Bevölkerung eine Mehrheit. Die nach Ende des Zweiten Weltkriegs betriebene Industrialisierung der Moldauischen SSR mit Schwerpunkt Transnistrien brachte einen Strom von überwiegend russischsprachigen Arbeitskräften aus Rußland und der Ukraine, der die demographische Struktur der Sowjetrepublik insgesamt bleibend veränderte. In der (mit Ausnahme des gagausischen Gebiets um die Stadt Comrat) überwiegend rumänischsprachigen Moldau westlich des Dnjestr gibt es eine beträchtliche russischsprachige Minderheit, die sich auf die Städte konzentriert. In Transnistrien bildete die rumänischsprachige Bevölkerung 1989 mit vierzig Prozent gegenüber 29,5 Prozent (zum Teil russisch sprechenden) Ukrainern und 24 Prozent Russen nur eine relative Mehrheit. Die Unterschiede verschwimmen allerdings, da sich in den Städten das Russische als Umgangssprache durchgesetzt hat.

### *Der Umbruch*

Am 23. Juni 1990 erklärte der Oberste Sowjet der Moldau die Souveränität der Republik. Zur gleichen Zeit trat ein moldauisches Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft. Mircea Snegur, ehemals kommunistischer Parteifunktionär, stellte sich an die Spitze der nationalen Bewegung und schaffte den Sprung zum Vorsitz des Obersten Sowjet. Die (in Transnistrien weiter gebräuchliche) rot-grün-rote Flagge der Sowjetmoldau wurde unter späterer Hinzufügung eines Adlers mit Ochsenkopf durch die blau-gelb-rote Trikolore Rumäniens ersetzt und die rumänische Nationalhymne, ein Revolutionslied von 1848, zu der der Moldau erklärt. Rumänisch wurde zur "Staatsprache" gemacht, seine Schreibweise von kyrillisch auf lateinisch umgestellt.

Am 19. August 1990 erklärten die Gagausen, ein kleines christliches Turkvolk im Gebiet um die Stadt Comrat, ihre Loslösung von Kischinjow und riefen ihre eigene Republik aus; am 2. September folgte die "Transnistrische Moldauische Sowjetrepublik" links des Dnjestr. In Tiraspol, das zur transnistrischen Hauptstadt erklärt wurde, sammelten sich versprengte Elemente der alten Führungsschicht aus Kischinjow; hinzu kamen Vertreter der Reaktion gegen den Reformkurs des sowjetischen Präsidenten Michail Gorbatschow aus anderen Sowjetrepubliken. Es entstand eine im kommunistischen Sinne extrem konservative Elite, die im Verwaltungs-, Justiz- und Militärwesen über Erfahrung verfügte und nun mit Energie den Aufbau einer Minirepublik betrieb.

Dem Putschversuch gegen Gorbatschow im Sommer 1991 folgte am 27. August die Unabhängigkeitserklärung der Republik Moldau von der Sowjetunion. Im Dezember wurde Snegur zum moldauischen Präsidenten

gewählt. Die gewalttätigen Spannungen zwischen dem neuen Staat und der ihn ablehnenden "Transnistrischen Moldauischen Republik" entluden sich im Sommer 1992 in einen bewaffneten Konflikt. Die Transnistrier trieben die noch verbliebenen Repräsentanten der moldauischen Staatsgewalt über den Dnjestr und aus Bender<sup>5</sup> hinaus. Der von Kischinjow im Juli befohlene Versuch der improvisierten moldauischen Armee, Bender wieder zu nehmen, scheiterte. Generalmajor Alexandr Ljebed, damals Oberbefehlshaber der 14. russischen Armee am Dnjestr,<sup>6</sup> ließ die Stadt abriegeln und den Flußübergang sperren. Russen, Moldauer und Transnistrier erklärten einen Streifen entlang des Dnjestr zur Sicherheitszone, mit deren Überwachung sie eine aus Russen, Moldauern und Transnistriern bestehende trilaterale Friedenstruppe unter Aufsicht einer Gemeinsamen Kontrollkommission beauftragten. Bender wurde als eine "Zone erhöhter Sicherheit" mit einem speziellen Regime definiert.

### *Das Mandat*

Die Einrichtung einer OSZE-Langzeitmission in der Moldau<sup>7</sup> wurde am 4. Februar 1993 in der 19. Sitzung des Ausschusses Hoher Beamter<sup>8</sup> beschlossen. Die Wiener Gruppe des Ausschusses verabschiedete auf ihrem 7. Treffen am 11. März 1993 das Mandat ("Terms of Reference") für die Mission, das deren Aufgaben umschreibt. Danach ist Ziel der Mission, "das Zustandekommen einer dauerhaften, umfassenden politischen Beilegung des Konflikts in allen seinen Aspekten zu erleichtern". Dabei soll eine Stärkung der territorialen Integrität der Republik Moldau einherge-

---

5 "Bender" ist der alte türkische Name der dort von den Türken erbauten Festung. Im Russischen hat man daraus den Namen "Bendery" abgeleitet. Im Rumänischen benutzt man die Bezeichnung "Tighina".

6 Ljebed wurde im Juni 1995 von Präsident Jelzin, den er wiederholt auf ungewöhnliche Art kritisiert hatte, abberufen. Er ist durch sein entschlossenes militärisches Handeln und seinen politischen Ehrgeiz auch in der westlichen Presse bekanntgeworden. Er gilt wohl zu Recht als Befürworter eines kompromißloseren außenpolitischen Kurses Rußlands. Weniger bekannt ist sein Einsatz für die in Tiraspol und Bender übriggebliebenen oppositionellen, demokratischen Pressekorrespondenten. Ljebed, der zeitweilig Abgeordneter im Obersten Sowjet Transnistriens war, nahm immer wieder gegen die transnistrische Führung Partei. Er unterhielt einen oppositionellen Fernsehsender in Tiraspol. Bemerkenswert war auch seine Loyalität zu seinem Stabschef und Tiraspoler Stadtkommandanten Michail Bergmann gegenüber antisemitischen Angriffen von seiten einiger transnistrischer Politiker.

7 Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) wurde mit Wirkung zum 1. Januar 1995 in eine "Organisation" gleichen Namens (OSZE) umbenannt, ohne daß man ihr gleichzeitig die entsprechende Rechtsform gegeben hätte. Hier wird der neue Name benutzt, außer in Zitaten und zwingendem historischen Kontext.

8 Aktuelle Bezeichnung: Hoher Rat.

hen mit einem "Einverständnis über einen besonderen Status der transnistrischen Region". Die Aufgaben werden wie folgt definiert:

- das Zustandekommen eines umfassenden politischen Rahmens für Dialog und Verhandlungen erleichtern und die Konfliktparteien bei der Fortführung von Verhandlungen über eine dauerhafte politische Beilegung des Konflikts unterstützen, welche die Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldau bei gleichzeitigem Einverständnis über einen besonderen Status der transnistrischen Region konsolidiert;
- Informationen über die Lage, einschließlich die militärische Lage, in der Region sammeln und übermitteln, einzelne Vorfälle untersuchen und ihre politischen Implikationen bewerten;
- die betroffenen Teilnehmerstaaten zur Fortführung von Verhandlungen über ein Abkommen über den Status und den baldigen, geordneten und vollständigen Abzug ausländischer Truppen ermutigen;
- Rat und Sachverstand zur Verfügung stellen, ebenso wie einen Rahmen für andere Beiträge zu solchen Teilen einer politischen Beilegung wie die effektive Beachtung internationaler Verpflichtungen in bezug auf die Menschen- und Minderheitenrechte, den demokratischen Wandel, die Rückführung von Flüchtlingen und die Definierung eines besonderen Status für die transnistrische Region;
- eine sichtbare KSZE-Präsenz in der Region und Kontakte mit allen Konfliktparteien, örtlichen Behörden und der jeweiligen Bevölkerung vor Ort herstellen.

### *Die Mission*

Die Mission nahm am 25. April 1993 ihre Arbeit in Kischinjaw auf. Zu ihrem ersten Leiter, dem kanadischen Botschafter Timothy A. Williams,<sup>9</sup> in dessen Arbeit sich diplomatische Erfahrung mit akademischem Sachverstand und der Überzeugung von Sinn und Machbarkeit des multiethnischen Staates zusammenfanden, gesellten sich sieben weitere Missionsmitglieder aus fünf bis sieben OSZE-Teilnehmerstaaten,<sup>10</sup> darunter ein bis zwei Militärs. Ein Memorandum of Understanding, das im Rahmen

---

9 Ihm folgte im Februar 1994 der britische Botschafter Richard C. Samuel, der bereits reiche Erfahrung in der Arbeit auf dem Gebiet der alten Sowjetunion mitbrachte. Ende November 1994 übernahm der kanadische Diplomat Philipp L. Hahn, der zuvor für die OSZE im ehemaligen Jugoslawien gewesen war und der Moldaumission bereits als Pressereferent diente, das Ruder. Seit Juni 1995 leitet die Mission der amerikanische Botschafter Michael G. Wygant, der 1994 stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in Georgien war.

10 Seit Juli 1993 ist Deutschland mit einem Missionsmitglied (aus dem Auswärtigen Amt oder Forschung und Lehre) vertreten.

des Mandats der Mission genauere Modalitäten für deren Tätigkeit auf moldauischem Boden festlegte, wurde am 7. Mai 1993 mit der moldauischen Regierung unterzeichnet. Ein "Einverständnis über die Tätigkeit der KSZE-Mission in der Transnistrischen Region der Republik Moldau" wurde durch Austausch von Briefen zwischen dem Missionsleiter und dem "Präsidenten der Transnistrischen Moldauischen Republik", Igor Smirnow, am 25. August 1993 wirksam. Die moldauische und die transnistrische Führung stellten der Mission Wohn- und Arbeitsraum in Kischinjow und Tiraspol zur Verfügung.

### *Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Kontrollkommission*

Die Zusammenarbeit der Mission mit den Zivilbehörden beider Seiten war von Anfang an gedeihlich. Im Verhältnis zu den transnistrischen Militärbehörden blieb jedoch lange Zeit umstritten, welche Modalitäten der Mission zur Erfüllung des militärischen Teils ihres Mandats zur Verfügung stehen sollten. Die Transnistrier verweigerten der Mission die regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen der Gemeinsamen Kontrollkommission. Die Mission wiederum sah sich nicht in der Lage, auf ihre regelmäßige Teilnahme zu verzichten, da nur in der Kontrollkommission Zwischenfälle in der Sicherheitszone entlang des Dnjestr zur Sprache kommen und folglich nur dort die im Mandat geforderten Informationen zur militärischen Lage umfassend gesammelt werden können. Weiter strittig waren die Inspektionsrechte der Mission in der Sicherheitszone, insbesondere bei den Teilen der trilateralen Friedenstruppe. Zunächst zeigten nur die Moldauer Bereitschaft, Besuche bei ihren Bataillonen zuzulassen.

Die Verhandlungen der Mission mit der Gemeinsamen Kontrollkommission (GKK) über diese Frage waren zäh, ja zuweilen frustrierend, und banden die Arbeitskraft von ein bis zwei der (keineswegs stets) acht Missionsmitglieder über ein Jahr. Die Hartnäckigkeit der Mission wurde jedoch belohnt. Am 20. Juli 1994 konnte Missionsleiter Richard C. Samuel mit Vertretern Rußlands, der Moldau und Transnistriens einen Text über "Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen der KSZE-Mission und der Gemeinsamen Kontrollkommission in der Sicherheitszone" unterzeichnen, in dem sich die Kontrollkommission verpflichtet hat, der Mission die Erfüllung ihres Mandats im militärischen Bereich zu erleichtern. Seither dürfen sich Missionsmitglieder "in enger Koordination mit der GKK"

- frei in der Sicherheitszone bewegen,
- trilaterale, bilaterale oder andere Kontrollpunkte der Gemeinsamen Friedenstruppen besuchen,

- Militäreinheiten der Gemeinsamen Friedenstruppen der drei Parteien besuchen und Kontakte zu Militärpersonal der Friedenstruppen aufnehmen sowie
- Informationen mit diesen auszutauschen und besondere Vorfälle in der Sicherheitszone mit dem Ziel untersuchen, ihre Ursachen aufzudecken und sie in Zukunft zu verhindern,

und zwar mit oder ohne Begleitung von Militärbeobachtern der drei Parteien, im letzteren Fall allerdings auf eigene Gefahr. Weiter erhielt die Mission Zugang zu "den Treffen der GKK (ein- oder zweimal im Monat)" und zu eventuellen "anderen Aktivitäten".

Die Mission berichtet regelmäßig über die nicht völlig konfliktfreie, aber insgesamt zufriedenstellende militärische Lage in der Sicherheitszone.

#### *Verhandlungen über den Abzug der 14. russischen Armee*

Weniger befriedigend ist die Antwort auf die Frage der Mitwirkung der Mission bei den Verhandlungen über einen Abzug der 14. russischen Armee aus der Moldau geblieben. Bei dieser Truppe handelt es sich um etwa 7 700 zum großen Teil vor Ort rekrutierte Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften, die nach dem mit der Moldau vereinbarten Rückzug vom rechten Dnjestrufer 1992 ausschließlich in Transnistrien stationiert sind. Zweifellos hat die Intervention der 14. Armee im Juni 1992 und ihre anschließende Präsenz die militärische Lage beruhigt, allerdings, wie man in Kischinjow bitter bemerkt, gleichzeitig das transnistrische Regime stabilisiert. Die Moldauer argumentierten, die beiden (nicht der 14. Armee zugehörigen) russischen Bataillone in den Gemeinsamen Friedenstruppen genühten zur Friedenssicherung, und drängten in den seit Jahren laufenden Verhandlungen auf einen raschen Abzug der 14. Armee.<sup>11</sup>

Während die Moldauer für eine Teilnahme der Mission an den Abzugsverhandlungen eintraten, hat Rußland ihr den Zugang zu der Verhandlungsrunde verweigert. Die Mission argumentierte, die Erfüllung des Teils ihres Mandats, demzufolge sie die betroffenen Teilnehmerstaaten "zur Fortführung von Verhandlungen über eine Vereinbarung über den Status und den baldigen, geordneten und vollständigen Abzug ausländischer Truppen ermutigen" solle, setzte ihre Anwesenheit (nicht notwendigerweise Teilnahme) an den Verhandlungen voraus. Rußland hat sich dieser Interpretation nicht angeschlossen und dabei das Verständnis anderer OSZE-Teilnehmerstaaten gefunden.

---

11 Zum Hintergrund Vladimir Socor, *Russia's Army in Moldova: There to Stay?*, RFL/RL Research Report, 18.6.1993, S. 42-49.

Trotzdem wurde die Mission, wie sich Botschafter Samuel in<sup>12</sup> einem Bericht ausdrückt, ab 1994 "eng mit den Verhandlungen befaßt". Sie hält sich durch bilaterale Kontakte mit den Verhandlungsteilnehmern und Teilnahme an Debriefings über die Sitzungen auf dem Laufenden und trägt mit Berichten darüber zur Erörterung der militärischen Aspekte des Dnjestrkonflikts in den OSZE-Gremien bei. So konnte sie auch von der Unterzeichnung eines russisch-moldauischen Abkommens am 21. Oktober 1994 berichten, das den Rückzug aller russischen Truppen vom Territorium der Republik Moldau binnen drei Jahren vorsieht. Allerdings scheint sich Rußland zur Zeit erneut um einen Truppenstationierungsvertrag auch mit der Moldau zu bemühen.

### *Menschen-und Minderheitenrechte*

Die OSZE-Mission in der Moldau ist neben den vorhandenen bilateralen Botschaften die einzige Vertretung einer internationalen Organisation in Kischinjow. Von Anfang an wurde sie von Hilfesuchenden angesprochen, die sich in ihren Menschenrechten verletzt fühlten. Eines der acht Mitglieder ist hauptamtlich damit beschäftigt, Beschwerden entgegenzunehmen, ihnen nachzugehen, sie mit den Behörden auf beiden Seiten des Dnjestr aufzunehmen und darüber zu berichten. Ein bis zwei weitere bearbeiten das Schul- und Sprachenproblem.

Das Gros der individuellen Beschwerden weist keine menschenrechtliche Relevanz im eigentlichen Sinne auf. Vor allem ältere Menschen leiden unter der Umstellung von Wirtschaft und Gesellschaft vom sowjetischen Kommando- auf ein ansatzweise marktwirtschaftliches System, verlieren ihre Arbeit, ihre Wohnung, ihr Erspartes, fühlen sich diskriminiert. In der Regel ist ihre Notlage jedoch nicht auf staatliche Willkür zurückzuführen. Dort, wo staatliche Verantwortung besteht, kann die Mission durchaus auf Kooperation der zuständigen Behörden rechnen, allerdings erfahrungsgemäß mehr auf dem rechten als auf dem linken Dnjestrufer. So gelang es ihr 1993, die Freilassung eines russischsprachigen Mannes zu erwirken, der von Kischinjow nach Tiraspol umgezogen, aber bei einem Besuch in Kischinjow verhaftet worden war und psychisch drangsaliert wurde. 1994 räumte der moldauische Generalstaatsanwalt von der Mission monierte Rechtsverstöße in den Reihen seiner Bediensteten ein und sicherte vollständige Aufklärung und Abstellung zu. In einem von der Mission aufgezeigten Fall von Polizeibrutalität eröffnete der moldauische Generalstaatsanwalt ein Strafverfahren.

---

12 Mit wenigen Ausnahmen werden die Berichte der OSZE-Missionen nicht veröffentlicht.

Wenn die Kooperation der moldauischen Behörden von einem echten Bemühen zeugt, die weiter vorherrschende sowjetische Rechtspraxis nach Möglichkeit abzustellen und mehr Rechtsstaatlichkeit zu erreichen, so hat sich die Zusammenarbeit mit den transnistrischen Behörden im Menschenrechtsbereich als komplexer erwiesen. Seit ihrer Einrichtung sieht sich die Mission mit einer Vielzahl von Vorwürfen gegen die transnistrische Verwaltung konfrontiert, diese erzeuge durch Entmietung, Verweigerung des Zugangs zur Lebensmittelversorgung und ähnliche Mittel Vertreibungsdruck gegen Regimegegner. Vorsprachen bei transnistrischen Vertretern ergaben oft ein seltsames Gemisch von Dementi und Rechtfertigung.

### *Der Ilascuprozeß*

Einer der wichtigen Einzelposten in der bisherigen Bilanz war und ist der Fall Ilascu, weil in ihm Menschenrechts- und politische Aspekte verwoben sind und er auf das Verhältnis zwischen den Konfliktparteien störend wirkte.

Am 29. Mai und 5. Juni 1992 verhaftete der transnistrische Geheimdienst Ilie Ilascu, einen führenden Funktionär der großrumänisch gesinnten oppositionellen Volksfront, und fünf weitere Männer, die als erklärte Gegner des transnistrischen Regimes und Befürworter eines Anschlusses der Moldau an Rumänien galten. Sie wurden angeklagt, im April und Mai 1992 aus politischen Gründen zwei transnistrische Lokalpolitiker ermordet zu haben. Fünf der Angeklagten (außer Ilascu) legten zunächst im polizeilichen Verhör ein Geständnis ab; vier von diesen (außer Vladimir Garbuz) widerriefen es anschließend. Garbuz trat in dem am 21. April 1993 vor dem Obersten Gericht Transnistriens beginnenden Strafverfahren als Kronzeuge der Anklage auf. Ilascu und die anderen Vier bestritten die Zuständigkeit des Gerichts, das sie als verfassungswidrig ablehnten.

Die Umstände des Verfahrens litten zunehmend an Politisierung und Emotionalisierung. In Tiraspol sah sich das Gericht öffentlichem Druck ausgesetzt, sechsmal die Todesstrafe zu verhängen. Ein Teil der Kischinjower und die rumänische Presse stellten die Sechs als Helden und Märtyrer der nationalen Sache dar, denen unter grausamer Folter ein Schauprozeß gemacht werde. Am 9. Dezember 1993 wurden die sechs Angeklagten für schuldig befunden, Ilascu zum Tode, die anderen Fünf zu Haftstrafen zwischen zwei und 15 Jahren verurteilt.

Die Mission hatte den Prozeß seit ihrer Einrichtung in Tuchfühlung mit den angesichts der hohen internationalen Anteilnahme bereits vor Ort befindlichen Nichtregierungsorganisationen verfolgt. Intensive Gespräche mit der sehr entgegenkommenden Vorsitzenden Richterin Olga Iwanowa,

der Staatsanwaltschaft, Verteidigern und weiteren Quellen vermittelten ein komplexes Bild mit geheimdienstlichem Hintergrund. Anzeichen für die von Ilascu behaupteten schweren Mißhandlungen gab es nicht. Ilascus Verhalten selbst ließ den Schluß zu, daß er den Prozeß als gute Gelegenheit für den propagandistischen Kampf für seine Sache sah.

Im November 1993 erklärte Präsident Snegur dem Missionsleiter, er sehe sich wegen der mit dem Ilascuprozeß einhergehenden öffentlichen Emotionen außerstande, vor einer Lösung dieser Frage Schritte in Richtung auf eine politische Beilegung des Konflikts insgesamt zu unternehmen, und bat ihn um Vermittlung. Botschafter Williams trug der transnistrischen Führung Snegurs Angebot vor, für einen fairen Prozeß in Kischinjew zu sorgen, wenn die Sechs dorthin überstellt würden. Die transnistrischen Gesprächspartner ließen Bereitschaft zur Zusammenarbeit erkennen, gingen jedoch wohl mit Rücksicht auf ihre eigene öffentliche Meinung letztlich nicht auf den Vorschlag ein. Allerdings sicherten sie zu, daß Ilascus (damals schon absehbares) Todesurteil nicht vollstreckt werde.

Es gelang, die transnistrische Zustimmung zur Entsendung von internationalen Strafrechtsexperten durch das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte nach Tiraspol zur Bewertung des Verfahrens zu erlangen. Diese verneinten die Zuständigkeit des Tiraspoler Gerichts zwar nicht grundsätzlich, fanden jedoch prozeßrechtliche Mängel und empfahlen die Wiederholung des Verfahrens vor einem unabhängigen Gericht in einem Drittland.

Derweil sitzen fünf der Sechs weiter in Tiraspoler Haft. Garbuz wurde freigelassen, wiederrief sein Geständnis und begab sich in die Obhut von General Ljebed, der ihm auf einem Kasernengelände Zuflucht vor eventuellem Zugriff gewährte.

### *Die moldauische Sprachengesetze*

Am 30. August 1989 wurde durch Änderung von Artikel 70 der Verfassung der Moldauischen SSR Rumänisch als "die Staatssprache" eingeführt. Im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben sei künftig Rumänisch zu benutzen, das nun nicht mehr in kyrillischer, sondern ausschließlich lateinischer Schrift zu schreiben sei. Dem bis dahin vorherrschenden Russisch wurde der Status einer interethnischen "Kommunikationssprache" verliehen.

Am selben Tag wurde ein "Gesetz über den Gebrauch der Sprachen auf dem Territorium der Moldauischen Sozialistischen Sowjetrepublik" verabschiedet. Nach dem Wortlaut von Artikel 3 dieses Gesetzes sollte Russisch gemeinsam mit Rumänisch auf dem gesamten Territorium der Republik benutzt werden. Artikel 7 desselben Gesetzes schrieb vor, daß Personen

mit beruflicher Tätigkeit in der staatlichen Verwaltung und öffentlichen Organisationen, die sie in Kontakt mit Bürgern bringe (Gesundheitswesen, Bildung, Kultur, Massenmedien, Verkehr, Telekommunikation, Handel, öffentliche Dienstleistungen, städtische Wirtschaftsbetriebe, Polizei usw.) des Rumänischen und des Russischen mächtig sein müßten. Ab 1. Januar 1994 sollten diese Personen Sprachprüfungen ablegen. Wer nicht in beiden Sprachen für seine Stellung hinreichende Kenntnis vorweisen könne, dem drohte die Entlassung.

Der scheinbar ausgewogene Wortlaut des Gesetzes konnte nicht darüber hinwegtäuschen, daß es tatsächlich den russischsprachigen Teil der Bevölkerung im Visier hatte. Während die Moldauer durchweg Rumänisch und Russisch sprechen, waren und sind sich viele zugewanderte Ukrainer und Russen im Rumänischen unsicher. So betrachtete der russischsprachige Teil der Moldauer das Gesetz als existenzbedrohend. Das Gesetz erleichterte es der transnistrischen Führung, in der eigenen Bevölkerung die Loslösung Transnistriens von der Moldau durchzusetzen. Die Mission betrachtete es deshalb als eine der Ursachen für den Ausbruch des Konflikts. In ihren Augen war seine Revidierung unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte geboten und darüber hinaus Voraussetzung für eine Beilegung des Konflikts.

Am 11. Oktober 1993 unterbreitete Missionsleiter Williams Präsident Snegur eine Denkschrift, in der die Mission ihre rechtlichen und politischen Bedenken gegen das Sprachengesetz darlegte. Danach verstieß das Gesetz gegen mehrere Grundrechte, die allen entwickelten Rechtssystemen zugrundelägen. Sein Anspruch, den Gebrauch von Sprachen nicht nur im Staatssektor im engeren Sinne, sondern im gesamten öffentlichen Bereich zu regeln, verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das Gesetz betreffe de facto nur den russophonen Teil der Bevölkerung und sei deshalb auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung fragwürdig. Weiter gewähre es keine Rechtssicherheit, da es nicht definiere, welche Sprachkenntnisse für welchen Arbeitsplatz als ausreichend akzeptiert würden, und zweieinhalb Monate vor Beginn der Prüfungen noch keine Durchführungsbestimmungen erlassen worden seien. Politisch wäre die Durchführung des Gesetzes schädlich, weil sie den Emigrationsdruck auf die russischsprachige Bevölkerung erhöhen und zu einer weiteren Verschlechterung der Beziehungen zwischen Kischinow und Tiraspol beitragen würde.

Die Mission empfahl, die Durchführung von Artikel 7 zurückzustellen und das Gesetz zu überprüfen. Sie appellierte an Snegur, die gebotene Förderung der rumänischen Sprache in den Kontext der Entwicklung einer wirklichen Zwei- oder Mehrsprachigkeit zu stellen. In diesem Sinne sprach Williams auch bei führenden Politikern im Parlament vor.

Trotz der wachsenden Unruhe in der russischsprachigen Bevölkerung wurde das Sprachengesetz zu jenem Zeitpunkt noch nicht öffentlich in Frage gestellt. Über die Art und Weise der Durchführung von Artikel 7 kursierten zum Teil verwegene Gerüchte. Jedoch verging der 1. Januar 1994, ohne daß etwas Sichtbares geschah. Prüfungen wurden vereinzelt angesetzt, jedoch meistens nicht vollzogen. Entlassen wurde niemand.

Am 17. Juni 1994 revidierte das moldauische Parlament das Sprachengesetz. Die Frist für die Ablegung der Sprachprüfungen wurde auf den 1. Januar 1997 verschoben. Weiter beschloß das Parlament, den betroffenen Personenkreis auf die Inhaber von Spitzenpositionen in der staatlichen Verwaltung und den staatseigenen Unternehmen zu beschränken.

### *Der transnistrische Schulstreit*

Eine im September 1992 in Transnistrien verfügte Bestimmung legt fest: "Das originale kyrillische Alphabet ist die einzige Schreibweise, die zum Schreiben der moldauischen Sprache verwandt werden darf." Die Verwendung des lateinischen Alphabets wird mit Strafe bedroht.

Die Durchsetzung dieser Bestimmung an den Schulen in Transnistrien und Bender wurde gegen den Widerstand einer offensichtlich großen Zahl von Eltern, die für ihre Kinder Unterricht im lateinischen Alphabet wünschten, mit Druck betrieben. Diesem widerstanden die Schulen Nr. 12 in Rybniza, Nr. 19 in Bender und Nr. 20 in Tiraspol, allerdings nicht ohne Folgen: Die Schule in Bender wurde aufgelöst und den Lehrern mit Entlassung gedroht, derjenigen in Rybniza die Räume verschlossen. Die Eltern der betroffenen Kinder antworteten mit Demonstrationen, Blockaden und anderen Formen des Protests.

Die Mission hat sich von Anfang an gegenüber den transnistrischen Behörden mit Nachdruck um Toleranz bemüht. Ihre Aufforderung, die Wahl des Alphabets den Eltern der betroffenen Kinder zu überlassen, ist bei einem Teil der transnistrischen Führung auf Sympathie gestoßen. Extreme Kräfte hatten allerdings die Schulfrage zu ihrem zentralen Anliegen erkorren und alles darangesetzt, eine Einigung zu verhindern. Trotzdem scheinen die transnistrischen Schulbehörden nachzugeben: Im November 1994 einigte man sich auf die Einrichtung einer neuen rumänischsprachigen Grundschule mit lateinischem Alphabet in Bender.

### *Anstrengungen hin zu einer politischen Konfliktlösung*

Die Bemühungen der Mission um Vermittlung im Fall Ilascu, eine Lösung des moldauischen Sprachenproblems und die Schlichtung des transnistri-

schen Schulstreits zielten zum einen auf eine Besserung der Menschenrechtslage in der gesamten Moldau einschließlich Transnistrien. Ihr Ziel war aber auch, Stolpersteine aus dem Weg zu schaffen für eine umfassende politische Beilegung des Dnjestrkonflikts. Dazu wurde von der Mission ein Vorschlag erwartet.

Seit ihrer Ankunft hatte die Mission ihre täglichen Kontakte mit Politikern, Journalisten, Wissenschaftlern und anderen Vertretern des öffentlichen Lebens auf beiden Seiten des Dnjestr genutzt, um Bruchstücke von Ideen über die Frage zu sammeln, auf welcher Grundlage die beiden Konfliktparteien eines Tages wieder zusammenkommen könnten. Das war nicht einfach. Auf dem rechten, westlichen Ufer des Flusses hatte noch keine öffentliche Diskussion über einen möglichen Kompromiß mit Tiraspol begonnen. Auf dem linken, transnistrischen Ufer war eine solche Diskussion schon deshalb unmöglich, weil der Anspruch auf Unabhängigkeit zur Staatsdoktrin erhoben worden war, gegen die sich auf Grund des einheitlichen Meinungsbildes in den Medien auch in der Bevölkerung kein Widerspruch erhob. Ungeachtet des Widerstandes von Radikalen kam auf beiden Seiten ein fruchtbarer Dialog mit führenden Politikern und diversen individuellen Vor- und Querdenkern zustande. Die Kluft zwischen den Standpunkten ließ reichlich Raum für die kreative Phantasie der Missionsmitglieder.

### *Bericht Nr. 13*

Die Aufgabe der Mission war und ist, den Anspruch der Moldau auf faktische Wiederherstellung ihrer territorialen Integrität auszusöhnen mit dem Anspruch der Transnistrier auf Selbstbestimmung. Die Frage ist, an welcher Schnittstelle der gegensätzlichen Standpunkte dies mit Aussicht auf dauerhaften Erfolg geschehen kann.

Am 10. November 1993, sechs Monate nach Beginn der Mission, gab Botschafter Williams in Kischinow eine Pressekonferenz, in der er, ebenso wie am folgenden Tag in Tiraspol, einen Vorschlag für eine politische Beilegung des Dnjestrkonflikts vorstellte, den die Mission am 13. November 1993 als Bericht Nr. 13 allen OSZE-Teilnehmerstaaten unterbreitete. In beiden Städten hatte Williams den Vorschlag zuvor der jeweiligen politischen Führung überreicht und erläutert. Ziel war, damit eine Diskussion auf beiden Seiten anzustoßen, die später in Gespräche miteinander münden sollte. Williams bot die Unterstützung der Mission bei der Herstellung eines politischen Meinungsaustauschs an.

Der Vorschlag, der an bereits existierende Modelle (Südtirol, Alandinseln, Katalonien usw.) anknüpft, zielt auf die Schaffung einer "Besonderen Region Transnistrien" (Wörter wie "autonom" und "föederal" waren damals

wegen ihres Mißbrauchs in der sowjetischen Staatspraxis tabu) mit "be-  
trächtlicher Selbstverwaltung" innerhalb der Republik Moldau. Die  
Region solle mit einer eigenen ausführenden, gesetzgebenden und richter-  
lichen Gewalt ausgestattet sein, die allerdings Teil des gesamtstaatlichen  
Gefüges sei. Für die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Ge-  
samtstaat und der Region nennt der Bericht drei teils im Spannungsver-  
hältnis zueinander stehende Kriterien: die Notwendigkeit eines einheitli-  
chen Wirtschafts-, Sozial- und Rechtsraums; die dezentral wirkende Subsidiaritätsregel und die Förderung gegenseitigen Vertrauens.

Eine ausschließliche Zuständigkeit des Gesamtstaats nennt der Vorschlag  
für die Regelung der Staatsangehörigkeit, der Staatssymbole, der Außen-  
beziehungen, der Währungspolitik und der Verteidigung. Um Sicherheits-  
bedenken auf transnistrischer Seite hinsichtlich einer Aufgabe der eigenen  
militärischen Verbände zugunsten der gesamtstaatlichen Streitkräfte ent-  
gegenzukommen, wird vorgeschlagen, zumindest für eine Übergangszeit  
die auf dem linken Dnjestrufert stehenden Verbände nur aus Transnistri-  
ern zu rekrutieren. Ihr Befehlshaber solle vom moldauischen Verteidi-  
gungsministerium ernannt und von den transnistrischen Behörden bestä-  
tigt werden. Als Alternative regt die Mission an, ganz auf Streitkräfte zu  
verzichten.

Als ausschließliche Kompetenz Transnistriens nennt die Mission den ge-  
samtlichen Bereich der Selbstorganisation (Verwaltungsstrukturen, regionale  
Organe, Regionalverfassung, regionale Embleme, Bildung und Kultur).

Das Gros der Zuständigkeiten wird als gemischt bezeichnet und soll ge-  
meinsam wahrgenommen werden. So werde der Gesamtstaat die  
"Staatsprache" oder -sprachen bestimmen, während die Region für ihr  
Gebiet zusätzliche Amtssprachen einführen könne. Innerhalb einer ein-  
heitlichen Finanzverwaltung solle ein regionaler Zweig mit einem von bei-  
den Seiten gemeinsam bestimmten Leiter bestehen, der nach einem be-  
stimmten Schlüssel Mittel nach Kischinow und in den regionalen Haus-  
halt abführe. Die grundlegende Ordnungskompetenz in der Wirtschaft  
wird dem Gesamtstaat zugerechnet, während Entscheidungen darunter  
regional oder lokal getroffen werden sollen. Die uniformierte Polizei solle  
regional, die Kriminalpolizei gesamtstaatlich sein. In der Justiz sieht der  
Bericht einen regionalen Zweig mit einem eigenen obersten Gericht, aber  
mit Revisionsmöglichkeit nach Kischinow vor.

Der Bericht Nr. 13 fußt auf einer in einem Teil der Rechtslehre genannten  
Unterscheidung zwischen "innerer" und "äußerer Selbstbestimmung". Er  
verneint ein unbedingtes Recht eines Teilgebiets auf einseitige Sezession  
vom Gesamtstaat und unterbreitet einen Vorschlag zur gemeinsamen  
Ausgestaltung einer Selbstbestimmung innerhalb des Gesamtstaats. Von  
diesem Prinzip weicht er in einem Punkt ab: Kischinow solle sich ver-

pflichten, im Falle eines theoretischen Anschlusses der Moldau an Rumänien Transnistrien auch die Ausübung des äußeren Selbstbestimmungsrechts zu gewähren. Diese eine Durchbrechung des Grundsatzes der territorialen Integrität schien der Mission angesichts bestehender Befürchtungen in der transnistrischen Bevölkerung unvermeidlich, wenn der Vorschlag dort Zustimmung finden sollte.

Der Bericht bezieht sich schließlich auf die in der Moldau laufende Diskussion über eine allgemeine Dezentralisierung und präzisiert, daß ein solcher oder ähnlicher transnistrischer Status gemeinsam mit einem anderen Status für das gagausische Gebiet<sup>13</sup> entweder nach italienischem und spanischem Muster in einen moldauischen Zentralstaat oder nach Beispiel etwa Deutschlands, der Schweiz und Österreichs in einen Bundesstaat integriert werden könne. Diese Frage wurde in einer von der Mission initiierten und von der moldauischen Helsinki Citizens Assembly organisierten Konferenz über Dezentralisierung, Autonomie und Föderalisierung am 7. und 8. November 1994 in Kischinow unter moldauischen, transnistrischen und gagausischen Teilnehmern weiter diskutiert.

#### *Vom Diskussionspapier zur Verhandlungsgrundlage*

Die politische Führung auf beiden Seiten nahm das Papier mit freundlicher Zurückhaltung entgegen. Die Reaktion der Pressevertreter war abwartend in Kischinow und mißmutig in Tiraspol. Zeitungen auf beiden Seiten entschieden sich schließlich, den Bericht im vollen Wortlaut zu veröffentlichen. In Transnistrien gab der Rektor der Tiraspoler Universität in einem zweiseitigen Leitartikel der "Dnjestrowskaja Prawda" vom 15. Dezember 1993 den somit verbindlich scheinenden ablehnenden Ton an, der an Entschiedenheit nicht hinter den national gesinnten Blättern in Kischinow zurückblieb. Dort entwickelte sich freilich auch vorsichtiges Interesse. Moskauer Zeitungen äußerten sich im einzelnen kritisch, aber im Grunde zustimmend.

Weihnachten 1993 traf überraschend Nikolaj Medwedjew, stellvertretender russischer Minister für GUS-Kooperation, mit dem Auftrag des russischen Präsidenten Boris Jelzin ein, die Konfliktparteien zu Verhandlungen zu bewegen. Medwedjew, der sich mit dem amtierenden Leiter der OSZE-Mission traf, schaffte es, Vertreter beider Seiten einige Stunden lang um einen Tisch zu versammeln. Er rang ihnen das Gelöbnis

---

13 Das Mandat der Mission schließt das Gagausenproblem nicht ein. Trotzdem hat sie ihm einen grundlegenden Bericht gewidmet. Ein Gesetz vom 23. Dezember 1994 sieht einen besonderen territorialen Status für das Gagausengebiet vor. Der Hohe OSZE-Kommissar für nationale Minderheiten, Max van der Stoep, und der Europarat befürworten demgegenüber wegen der geringen Zahl der Gagausen (153 000) einen nicht territorialen Schutz für alle ethnischen Minderheiten in der Moldau.

ab, unverzüglich Verhandlungen unter russischer Leitung beginnen zu wollen. Als Verhandlungsgrundlage schlug er den Bericht Nr. 13 der OSZE-Mission vor, dessen eigens in Moskau gefertigte russische Übersetzung er aus der Tasche zog. Die verblüfften Vertreter aus Kischinow und Tiraspol willigten ein.

Nach der Abreise Medwedjews blieb es zunächst bei dem Gelöbnis. Die Initiative und das Vermittlungsgeschick des neuen Missionsleiters Samuel führten jedoch im April 1994 zu einem ersten Treffen zwischen dem moldauischen Präsidenten Snegur und seinem transnistrischen Gegenüber Smirnow, an dem Missionsleiter Samuel und der Sondergesandte des russischen Präsidenten, Botschafter Wladlen Wasjew, teilnahmen. In einer am 28. April veröffentlichten Erklärung kündigten die beiden Spitzenpolitiker die Einsetzung einer Expertenkommission an. Diese konstituierte sich am 27. Juli 1994 unter der Leitung des stellvertretenden moldauischen Außenministers Nicolae Osmochescu und des transnistrischen Staatssekretärs Walerij Lizkaj sowie mit der Beteiligung des Leiters der OSZE-Mission und des Sondergesandten des russischen Präsidenten. Die Kommission, die sich inzwischen regelmäßig trifft, hat Expertengruppen zu Einzelthemen wie Wirtschaft, Finanzen, Währungspolitik und Verkehr eingesetzt und der Vorbereitung weiterer Treffen zwischen Snegur und Smirnow gedient.

Eine Klärung der politischen Mehrheitsverhältnisse in Kischinow zugunsten der die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen mit den GUS-Staaten unterstreichenden Agrardemokratischen Partei in den Parlamentswahlen vom Februar 1994, in denen die nationalistischen Kräfte im Parlament auf eine kleine (aber militante) Minderheit reduziert wurden, hatte dazu beigetragen, das Verhältnis der beiden Konfliktparteien zu entkrampfen. Vertrauensbildend in der transnistrischen Bevölkerung wirkte auch das massive Votum der Moldauer für die Eigenstaatlichkeit (und damit gegen die von der Volksfront angestrebte Vereinigung mit Rumänien) in einer Volksabstimmung im März 1994. Dementsprechend definiert die am 28. Juli 1994 verabschiedete und am 27. August in Kraft getretene neue Verfassung die Republik Moldau als eigenen Nationalstaat (und damit nicht als rumänischen Teilstaat). Weiter trägt sie transnistrischen Gefühlen Rechnung, indem sie die umstrittene Bezeichnung der "Staatssprache" als "Moldauisch" (und nicht Rumänisch) wieder einführt. Artikel 111 der Verfassung sieht die Einräumung eines besonderen Status für Transnistrien vor.

Am 7. November 1994 nutzte der Vorsitzende des Obersten Sowjet Transnistriens, Grigorij Marakuza, die bereits erwähnte Konferenz über Dezentralisierung, Autonomie und Föderalisierung in Kischinow in Gegenwart des moldauischen Parlamentspräsidenten Petru Lucinschi zu einer spekta-

kulären Erklärung: Transnistrien sei bereit, die mit Kischinjaw laufenden Verhandlungen auf der Basis der existierenden Grenzen der Moldau fortzusetzen. Im Gegenzug für die Aufgabe des transnistrischen Anspruchs auf Unabhängigkeit forderte er, Kischinjaw solle sein Konzept eines moldauischen Zentralstaats aufgeben. Als weitere Bedingungen für die politische Regelung einer gemeinsamen Zukunft nannte er internationale Garantien, eine schrittweise Abrüstung und das Erfordernis eines Konsenses für jedwede spätere Änderung eines einmal für Transnistrien vereinbarten Status.

Somit besteht heute grundsätzliches Einverständnis der beiden Konfliktparteien über das Ziel der Verhandlungen. Über die Ausgestaltung des künftigen Status Transnistriens bestehen jedoch beträchtliche Meinungsunterschiede fort. Die moldauische Regierung hat sich inzwischen den als Verhandlungsgrundlage dienenden Bericht Nr. 13 der OSZE-Mission weitgehend zueigen gemacht. Hingegen besteht Transnistrien in den Verhandlungen bislang unter anderem auf einer eigenen Völkerrechtspersönlichkeit, deren Gewährung einer internationalen Anerkennung gleichkäme und das künftige Verhältnis zwischen dem Gesamtstaat und Transnistrien nicht auf eine verfassungsrechtliche, sondern lediglich auf eine konföderative und damit völkerrechtliche Grundlage stellen würde.

Die Verhandlungen ziehen sich hin. Sie werden, wie die Mission es von Anfang an voraussagte, zunehmend von den sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Die moldauische Regierung hat in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds im November 1993 eine eigene Währung eingeführt, die stabil geblieben und konvertierbar geworden ist. Diese bietet ungeachtet der für Teile der Bevölkerung fortbestehenden Härten eine Grundlage für den wirtschaftlichen Aufbau. Über die Frage, ob die moldauische Volkswirtschaft die Talsohle ihrer Entwicklung bereits durchquert hat, wird gestritten. Eindeutig ist demgegenüber, daß sich der Fall der transnistrischen Wirtschaft auch nach Einführung einer inflationären Couponwährung im Juli 1994 fortsetzt.

### *Und weiter?*

Mit der Einführung ihrer Langzeitmissionen hat die OSZE mit geringen finanziellen Mitteln ein neues Instrument zur Krisenbewältigung geschaffen. Die Arbeit ihrer Mission in der Moldau zeigt die Vorteile einer dauernden Tätigkeit vor Ort gegenüber der traditionellen Konferenzdiplomatie an neutraler Stelle auf. Sie liegen vor allem in der ungleich genaueren Kenntnis der Lage und der Entwicklung im Krisengebiet, der größeren

Vertrautheit mit den Vertretern der Konfliktparteien, der höheren Glaubwürdigkeit des Vermittlers und der jederzeit gegebenen Einwirkungsmöglichkeit. Auch die geringere Publizität der Arbeit der Missionen, die ursächlich für eine häufige Unterschätzung der OSZE in der öffentlichen Meinung westlicher Länder ist, kann von Vorteil sein.<sup>14</sup> Freilich: Die Qualität der Arbeit der Missionen steht und fällt mit der Qualität der von den Teilnehmerstaaten delegierten Missionsmitgliedern.<sup>15</sup>

Die OSZE-Mission in der Moldau hat in den zweieinhalb Jahren ihres Bestehens den Dnjestrkonflikt noch nicht abschließend schlichten können. Sie kann jedoch für sich verbuchen, durch ihre erfolgreiche Initiative zur Sprachenfrage, ihre Schlichtung im Schulstreit, ihre Vermittlung im Fall Ilascu, ihre Bemühungen um die Kontakte zwischen den Konfliktparteien und durch die Ausarbeitung eines Statusentwurfs als Verhandlungsgrundlage, an dem sich später auch OSZE-Missionen in anderen Krisengebieten orientierten, einen Lösungsprozeß in Gang gesetzt und gehalten zu haben. Es ist ihr offenbar gelungen, die verständigungsbereite moldauische Führung und die Pragmatiker in der transnistrischen Spitze konstruktiv zu beraten und auch neue Trends in der öffentlichen Meinung auf beiden Seiten des Dnjestr zu setzen. Indem sie Tabus ansprach, zog sie gleich dem Heiligen Sebastian die Pfeile der Verständigungsgegner auf sich, half jedoch, den Weg zu lösungsorientiertem Denken zu bereiten, und leistete Flankenhilfe für die gemäßigten Kräfte. Wenn heute, anders als 1993, ein Wiederaufflammen des bewaffneten Konflikts auf beiden Seiten des Dnjestr für sehr unwahrscheinlich gehalten wird, ist das neben dem der Konfliktparteien und der russischen Vermittler auch Verdienst der Mission. Was kann sie weiter leisten? Je enger die Zusammenarbeit zwischen den Konfliktparteien wird, desto weniger, so könnte man meinen, bedürfen diese der Vermittlung durch die Mission. Dennoch hat die OSZE recht daran getan, das Missionsmandat wiederholt zu verlängern. Bereits das durch die Mission manifestierte internationale Interesse an der Beilegung des Dnjestrkonflikts trägt dazu bei, das Vertrauen der Konfliktparteien in die sich weiterentwickelnde Stabilität zu festigen. Auch für neue Lösungsvorschläge lassen die fortbestehenden Einzelprobleme Raum genug. Förderlich wäre darüber hinaus, wenn in Zusammenarbeit mit den internationalen Finanzorganisationen Projekte der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit beiden Konfliktparteien in den Dienst der Krisenbewältigung gestellt werden könnten.

---

14 Vgl. dazu M. af Ugglas, in: *The Challenge of Preventive Diplomacy*, Stockholm 1994, S. 27.

15 Wilhelm Höynck, in: *The Challenge of Preventive Diplomacy*, ebenda, S. 66.

Die Prognose liegt nahe, daß sich bei der Ausräumung noch bestehender Differenzen wie der über den transnistrischen Anspruch auf Völkerrechtssubjektivität zuletzt zentral die Frage internationaler Garantien für den Status des sich erneut der gesamtstaatlichen Gewalt anschließenden Transnistrien stellen wird. Ungarn, dessen Außenminister in diesem Jahr der Amtierende Vorsitzende der OSZE ist, hat diese Frage ihrer Bedeutung gemäß zur Diskussion gestellt. Auch im Hinblick auf die Beilegung anderer Konflikte ist hier bei den OSZE-Teilnehmerstaaten, vor allem bei denen, die auch Mitglied des VN-Sicherheitsrats sind,<sup>16</sup> innovatives Denken gefragt.

---

16 Zum Verhältnis von OSZE und Vereinten Nationen Herbert Honsowitz, 'OSZE zuerst', in: Vereinte Nationen 1/1995, S. 49-54.

## Das Engagement der OSZE in Tschetschenien

Mit dem Einmarsch russischer Streitkräfte in Tschetschenien am 11. Dezember 1994 eskalierte der seit langem schwelende Konflikt um die Unabhängigkeit der Kaukasusrepublik. Aus der geplanten "Entwaffnung illegaler Verbände" entwickelte sich ein blutiger Krieg statt der erwarteten raschen Niederschlagung des tschetschenischen Widerstandes, der nicht nur zahlreiche Opfer unter russischen Soldaten und tschetschenischen Freischärlern forderte, sondern in dem bislang auch mindestens 25 000 Zivilisten, vor allem infolge der Bombardierungen von Wohngebieten durch die russische Luftwaffe, starben. OSZE-Delegationen, die sich seit Ende Januar 1995 mehrmals in Moskau und Tschetschenien aufhielten, stellten schwere Menschenrechtsverletzungen fest. Eine dauerhafte Beilegung des Konflikts zeichnet sich trotz des inzwischen durch die tragische Geiselnahme in Budjonnowsk im Juni 1995 erzwungenen Waffenstillstands und der Aufnahme von Verhandlungen noch nicht ab. Der Konflikt droht nach wie vor, sich in anderer Form fortzusetzen, sei es als Guerillakrieg, sei es in Gestalt einzelner Terror- und Gewaltakte.

Angesichts des massiven russischen Militäreinsatzes erhoben weite Teile der Öffentlichkeit in zahlreichen Ländern die Forderung nach dem sofortigen Engagement der internationalen Gemeinschaft. Die OSZE hat die Unverhältnismäßigkeit der von Rußland angewandten Mittel schon früh verurteilt und bemüht sich seit Januar 1995 aktiv um eine politische Lösung auf dem Verhandlungswege. Die meisten Regierungen qualifizierten hingegen das Geschehen in Tschetschenien als innere Angelegenheit der Russischen Föderation und begründeten damit sowie mit dem Gebot des Erhalts der internationalen Stabilität durch die Wahrung der guten Beziehungen zur Russischen Föderation ihre Handlungsunfähigkeit.<sup>1</sup>

Tatsächlich bewegen sich die internationalen Handlungsmöglichkeiten auf *politischer* Ebene im Spannungsfeld zwischen dem legitimen Interesse an Stabilität in und guten Beziehungen zu Rußland einerseits und der ge-

---

1 So betonte z.B. der US-amerikanische Außenminister Warren Christopher in einem Interview am 13. Dezember 1994, der Tschetschenien-Konflikt sei eine innere Angelegenheit der Russischen Föderation. Deren Desintegration liege zudem keinesfalls im Interesse der Vereinigten Staaten; vgl. U.S. Policy Information and Texts 119/1994 vom 15. Dezember 1994, S. 1-4, hier S. 4. Insgesamt besteht die offizielle Haltung westlicher Regierungen in der verbalen Aufforderung zu einer friedlichen, politischen Konfliktlösung bei gleichzeitiger Nichteinmischung. Vgl. z.B.: Erklärung der Bundesregierung zur Lage in Tschetschenien. Abgegeben vom Bundesminister des Auswärtigen vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 5/1995, S. 33-34.

samteuropäischen und globalen Verantwortung bei der Verhinderung von Kriegen und Menschenrechtsverletzungen andererseits. Im Hinblick auf *völkerrechtliche* Normen besteht grundsätzlich ein Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien der territorialen Integrität von Staaten, der Unverletzbarkeit bestehender Grenzen und der nationalstaatlichen Souveränität, d.h. des Nichteinmischungsprinzips, auf der einen und den Prinzipien des Selbstbestimmungsrechts der Völker, des Minderheitenschutzes und der Wahrung der Menschenrechte auf der anderen Seite.

Eine Reihe westlicher Beobachter zieht die Zugehörigkeit Tschetscheniens zur Russischen Föderation in Zweifel, da Tschetschenien bereits im November 1991, also gut zwei Jahre vor Inkrafttreten der neuen Verfassung der Russischen Föderation, seine Unabhängigkeit erklärt habe, sich weder an dem entsprechenden Referendum über die Annahme der Verfassung am 12. Dezember 1993 noch an den Parlamentswahlen desselben Tages beteiligt und den Föderationsvertrag vom März 1992 nicht unterschrieben habe. Aus *staatsrechtlicher* Sicht konnte die Republik Tschetscheno-Inguschetien als Bestandteil der RSFSR jedoch von dem in Art. 72 der sowjetischen Verfassung verankerten Recht auf Austritt aus der Union keinen Gebrauch machen, da dieses ausschließlich den Unionsrepubliken vorbehalten war. Die seinerzeit gültige Verfassung der RSFSR von 1978 wiederum enthielt kein Austrittsrecht für die ihr angehörenden Gebietseinheiten. Rußland zählt Tschetschenien auch in der neuen Verfassung vom 12. Dezember 1993 zu den 89 Subjekten bzw. 21 Autonomen Republiken der Russischen Föderation. Diese neue Verfassung gilt aus staatsrechtlicher Sicht auch für Tschetschenien:

*"Für die Annahme der neuen Verfassung war Bedingung, daß sich an dem Verfassungsreferendum mindestens 50 Prozent der Gesamtbevölkerung Rußlands beteiligen und davon mehr als 50 Prozent für die Annahme der Verfassung stimmten (...) Rechtlich macht es keinen Unterschied, ob sich Teile der Gesamtbevölkerung in allen Gebietseinheiten oder die Gesamtbevölkerung einer Gebietseinheit am Referendum nicht beteiligt, die Verfassung gilt für jene wie für diese, sofern die erforderliche Mehrheit im Gesamtgebiet des Referendums erreicht worden ist. Für die Verfassung gilt dasselbe wie für den Föderationsvertrag: Es wurde dadurch kein neuer Staat konstituiert (...) ein bestehender Staat erhielt lediglich eine neue Verfassung (...)."*<sup>2</sup>

Auch ermöglicht der Föderationsvertrag nicht die Entscheidung über die Zugehörigkeit oder Nicht-Zugehörigkeit zur Föderation, sondern ist ledig-

---

2 Theodor Schweisfurth, Tatarstan könnte Vorbild für Tschetschenien sein, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Januar 1995, S. 13.

lich "ein Vertrag über die Kompetenzverteilung zwischen der Föderation und ihren Subjekten (...) im Rahmen der bestehenden Föderation".<sup>3</sup>

Ein *Sezessionsrecht* läßt sich aus dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker nicht generell ableiten. In der völkerrechtlichen Interpretation und Praxis genießt das Prinzip der territorialen Integrität von Staaten Priorität vor dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker, das es folglich vorzugsweise im Rahmen bestehender Staaten zu realisieren gilt.<sup>4</sup> Diese international mehrheitlich vertretene Haltung resultiert u.a. aus der Überlegung, daß eine wachsende Zahl von Nationalstaaten die internationale Kooperation und die internationalen Entscheidungsprozesse erheblich beeinträchtigen würde.

*Völkerrechtlich* wird das Recht auf Loslösung territorialer Einheiten von Staaten, die die Grundsätze der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker achten und eine das ganze Volk vertretende Regierung besitzen, explizit verneint. Die Verfassung der Russischen Föderation trägt - formal - dem Selbstbestimmungsrecht der Völker Rechnung.<sup>5</sup> Für die Kompetenzverteilung zwischen den Organen der Föderation und denjenigen der Republiken sieht sie neben den entsprechenden, allerdings eher vague formulierten Regelungen in der Verfassung selbst auch die konkrete Ausgestaltung durch zusätzliche vertragliche Abmachungen vor. Es gibt bislang zwei Beispiele für eine bilaterale vertragliche Regelung: Im Februar 1994 wurde mit der Republik Tatarstan, die ebenfalls zuvor ihre Unabhängigkeit erklärt hatte, ein entsprechender Vertrag abgeschlossen, im August 1994 mit der Republik Baschkortostan.

Die vollständige Umsetzung der verfassungsrechtlichen Bestimmungen in die politische Praxis darf zu Recht in Zweifel gezogen werden. Sollen jedoch einer willkürlichen Interpretation des Selbstbestimmungs-

---

3 Ebenda.

4 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, Berlin 1984, hier: S. 319-320. Vgl. hierzu auch: Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, *Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie*, Opladen 1994, hier: S. 80-81.

5 So ist z.B. die "Gleichheit der Rechte und Freiheiten des Menschen und des Bürgers unabhängig von Geschlecht, Rasse, Nationalität, Sprache, Herkunft (...) religiöser Einstellung, Überzeugungen (...)" (Art. 19) ebenso verankert wie das Recht zum Gebrauch der Muttersprache (Art. 26) und die Glaubensfreiheit (Art. 28). Der föderative Aufbau "gründet auf der (...) Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker in der Russischen Föderation" (Art. 5) und sieht die Ausübung der Staatsgewalt in den Republiken durch von ihnen selbst gebildete Organe vor (Art. 11). Die Republiken haben das Recht, ihre Staatssprache selbst festzulegen, die neben dem Russischen als Staatssprache der Föderation verwendet werden kann. Die politische Partizipation ist formal gewährleistet durch die Teilnahme an der Wahl des Präsidenten der Russischen Föderation und der Abgeordneten der Staatsduma sowie durch die Entsendung von Abgeordneten in den Föderationsrat. Vgl. Verfassung der Russischen Föderation. Angenommen per Volksentscheid vom 12. Dezember 1993. In Kraft getreten mit der Veröffentlichung am 24. Dezember 1993. Nichtamtliche Übersetzung, Köln 1994.

sionsrecht sowie einer damit zu legitimierenden, u.U. von wirtschaftlichen oder politischen Interessen geleiteten Intervention, welcher der Schutz der Menschenrechte lediglich als Vorwand dient, nicht Tür und Tor geöffnet werden, müssen die geltenden formalen Kriterien für internationales Handeln und multilaterale Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Ohne die langfristige Option einer einvernehmlichen und friedlichen Entlassung von Teilen eines Staates aus einem bestehenden Staatsverband völlig auszuschließen, ist zudem zu berücksichtigen, daß eine Sezession in den seltensten Fällen konfliktfrei verlaufen wird. Unter den gegebenen Umständen ist daher einer Sezession grundsätzlich eine einvernehmliche Regelung im Rahmen föderaler Beziehungen vorzuziehen.

Damit sind jedoch keinesfalls der gewaltsame Erhalt von Staaten und das militärische Vorgehen Moskaus in Tschetschenien zu rechtfertigen, zumal Militäreinsätze in der Regel ohnehin ein untaugliches Mittel zur *ursachenorientierten* Konfliktlösung sind. Moskaus Vorgehen verletzt international anerkannte Prinzipien: Der Umfang des Streitkräfteeinsatzes, insbesondere die Bombardierung von Wohngebieten, verstößt sowohl gegen das rechtsstaatliche Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel als auch gegen die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts zum Schutz der Zivilbevölkerung in innerstaatlichen Konflikten sowie gegen die einschlägigen KSZE-Vereinbarungen, beispielsweise diejenigen des erst im Dezember 1994 auf dem Budapester Gipfeltreffen verabschiedeten Dokuments.<sup>6</sup> Menschenrechtsverletzungen sind demnach zumindest *politisch keine* innere Angelegenheit eines Staates.<sup>7</sup>

### *Das Engagement der OSZE*

Die erste Reise einer OSZE-Delegation nach Moskau und Tschetschenien fand vom 26. bis 30. Januar 1995 mit Zustimmung aller Teilnehmerstaaten, also auch der Russischen Föderation, unter Leitung des ungarischen

---

6 "In Fällen, in denen zur Erfüllung der Aufgaben der inneren Sicherheit ein Rückgriff auf Gewalt nicht vermieden werden kann, wird jeder Teilnehmerstaat gewährleisten, daß der Einsatz von Gewalt den Erfordernissen der Durchsetzung angemessen sein muß. Die Streitkräfte werden es sorgsam vermeiden, Zivilpersonen zu beeinträchtigen oder deren Hab und Gut zu beschädigen." - Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest, Budapester Dokument 1994, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S.1105; vgl. auch Kapitel VIII. Die menschliche Dimension, in: ebenda, S. 1107-1112.

7 Nach einem Treffen zwischen dem ungarischen OSZE-Beauftragten Gyarmati mit russischen Offiziellen in Moskau am 10. Januar 1995 äußerte Gyarmati seine Zufriedenheit über das Eingeständnis des russischen Außenministers Kosyrew, der Konflikt könne aufgrund der Menschenrechtsverletzungen nicht länger als strikt innerrussische Angelegenheit betrachtet werden. Vgl. OSCE Newsletter 1/1995, S. 1.

Botschafters und persönlichen Vertreters des Chairman-in-Office, Istvan Gyarmati, statt. Die vierköpfige Delegation sollte vor Ort Informationen sammeln und Möglichkeiten einer Beteiligung der OSZE an der Konfliktregelung erkunden, wie sie bereits auf zwei der Reise vorausgegangenen Treffen Gyarmatis mit russischen Regierungsvertretern in Moskau erörtert worden war. Die Delegation stellte u.a. fest, daß die katastrophale humanitäre Situation sowohl die massive Zufuhr humanitärer Hilfe erfordere als auch einen sofortigen Waffenstillstand, auf den der Ständige Rat der OSZE bereits am 12. Januar ebenso gedrängt hatte wie auf den Beginn von Verhandlungen und eine weitgehende Beteiligung der OSZE an der langfristigen Stabilisierung der Region. Hieran und an den Bericht der Delegation anknüpfend, verabschiedete der Ständige Rat am 3. Februar 1995 einstimmig, also mit Zustimmung auch des russischen Vertreters, eine Resolution, die die sofortige Feuereinstellung und die ungehinderte Lieferung von Hilfsgütern nach Tschetschenien verlangte und die schweren Menschenrechtsverletzungen sowie die unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt seitens der russischen Streitkräfte verurteilte.<sup>8</sup>

Eine Gruppe von fünf Menschenrechtsexperten (Human Rights Assistance Group) unter Leitung des Schweizer Diplomaten Lorenzo Amberg bereiste Moskau und die Krisenregion vom 22. Februar bis zum 1. März 1995. Die Delegation sprach sowohl mit russischen Offiziellen als auch mit Vertretern verschiedener internationaler Organisationen sowie mit Zivilpersonen, Gefangenen und Flüchtlingen auch in den Republiken Kabardino-Balkarien und Nord-Ossetien.<sup>9</sup> Das Mandat der Gruppe umfaßte u.a. die Aufgabe, die Möglichkeiten internationaler Organisationen zur Leistung humanitärer Hilfe zu erkunden und sicherzustellen, daß die russischen Behörden deren ungehinderten Zugang ermöglichen, sowie die Erörterung einer Beteiligung der OSZE beim Aufbau lokaler Verwal-

---

8 Vgl. OSCE Newsletter 2/1995, S. 1.

9 Ebenfalls geplante Gespräche in den angrenzenden Republiken Inguschetien und Dagestan kamen hingegen nicht zustande. Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen in den Republiken des Nordkaukasus belief sich im Frühjahr 1994 auf rund 130 000 Flüchtlinge aus Tschetschenien in Inguschetien, die zu den rund 60 000 Menschen, die aufgrund des blutigen Territorialkonflikts zwischen Inguschetien und Nord-Ossetien im Jahre 1992 nach Inguschetien flohen, hinzuzuzählen sind (bei einer Einwohnerzahl von ca. 350 000), und ca. 110 000 Flüchtlinge in Dagestan; vgl. OSCE Newsletter 3/1995, S. 4. Rund 5 500 Flüchtlinge sind in Kabardino-Balkarien registriert. Nach Nord-Ossetien flohen seit 1991 150 000 Menschen. Von diesen zumeist georgischen Flüchtlingen aus dem Konfliktgebiet Süd-Ossetien blieben ca. 53 000 in Nord-Ossetien, zu denen noch einmal rund 11 000 hauptsächlich russische Flüchtlinge aus Tschetschenien hinzukommen; vgl. Hungarian OSCE Mission, Report of the OSCE Human Rights Assistance Group to the Russian Federation, including the Region of the Chechen Crisis, Wien, 6. März 1995, S. 8-9 (im folgenden zit. als: Report of the OSCE Human Rights Assistance Group). Das IKRK unterhält seit 1992 ein Büro in Naltschik (Kabardino-Balkarien). Es beliefert 22 lokale Krankenhäuser mit Medikamenten und betreut rund 40 000 hilfsbedürftige Menschen in der Region. Vgl. ebenda.

tungsstrukturen und bei der Vorbereitung freier Wahlen in der Republik.<sup>10</sup>

Ein Durchbruch zur langfristigen Beteiligung der OSZE am Konfliktregelungsprozeß gelang Anfang März 1995: Bei Gesprächen mit dem ungarischen Ministerpräsidenten Gyula Horn und dem ungarischen Außenminister und OSZE-Chairman-in-Office, László Kovács, in Moskau stimmte die russische Regierung einer ständigen Präsenz der OSZE in der Krisenregion und ihrer Beteiligung am kurz- und langfristigen politischen Verhandlungsprozeß zur Beilegung des Konflikts zu. Die Einzelheiten für die Einrichtung einer Langzeitpräsenz sollten auf einer weiteren, dritten Delegationsreise nach Moskau und Tschetschenien Ende März, wiederum unter Leitung Gyarmatis, geklärt werden.

Der Ständige Rat der OSZE faßte am 11. April 1995 auf der Grundlage des Reiseberichts<sup>11</sup> und unter Berufung auf seine Resolution vom 3. Februar 1995 den Beschluß, eine OSZE-Assistenzgruppe in Grosny einzurichten. Die konkrete Vorbereitung des Aufenthalts der Assistenzgruppe fand im Rahmen einer weiteren Reise Gyarmatis nach Moskau, Tschechien und erstmals auch nach Dagestan statt (12. bis 15. April 1995), auf der er von Sándor Mészáros, dem zukünftigen Leiter der OSZE-Assistenzgruppe, begleitet wurde. Diese Assistenzgruppe hat in Absprache und Zusammenarbeit mit den russischen und den lokalen Behörden u.a. folgende Aufgaben<sup>12</sup>: Förderung der Achtung der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten sowie Tatsachenermittlung im Falle von deren Verletzung; Unterstützung bei der Schaffung demokratischer Institutionen und Prozesse, darunter der Wiederaufbau lokaler Organe, bei der Vorbereitung möglicher neuer Verfassungsvereinbarungen sowie bei der Durchführung und Beobachtung von Wahlen; Beteiligung an der Schaffung eines Verhandlungsrahmens zur Ausarbeitung einer dauerhaften politischen Lösung unter Achtung der territorialen Integrität der Russischen Föderation. Den Mitgliedern der Gruppe wird jegliche zur Erfüllung der Aufgaben notwendige Bewegungsfreiheit in Tschetschenien und den Nachbarrepubliken ebenso gewährleistet wie Kooperations- und Kontaktmöglichkeiten mit zivilen und militärischen Vertretern. Die Assistenzgruppe untersteht dem Chairman-in-Office, der sowohl dem Ständigen Rat als auch der russischen Führung regelmäßig Bericht erstattet. Sie besteht zunächst aus sechs Mitgliedern, Zahl und Zusammensetzung können jedoch im Bedarfsfall geändert werden.

---

10 Vgl. OSCE, The Secretariat, Department for Chairman-in-Office-Support, Mandate of the OSCE Human Rights Assistance Group to the Russian Federation, including the Region of the Chechen Crisis, Wien, 14. Februar 1995.

11 Vgl. OSCE Newsletter 3/1995, S. 1 und 4.

12 Vgl. Decision of the Permanent Council vom 11. April 1995, abgedruckt in: OSCE Permanent Council, Journal 16/1995.

Die OSZE-Assistenzgruppe unter der Leitung von Mészáros hat ihre Arbeit am 26. April 1995 in Grosny aufgenommen; sie beabsichtigt, so bald wie möglich Zweigstellen in Dagestan und Inguschetien zu eröffnen.

### *Chancen und Hindernisse*

*Negativ* ist zunächst zu beurteilen, daß eine umfassende politische Lösung des Konflikts noch nicht in Sicht ist. Die Befürchtungen Gyarmatis, ein dauerhafter Waffenstillstand sei erst zu erwarten, wenn die russischen Streitkräfte alle nennenswerten bewohnten Teile Tschetscheniens erobert haben,<sup>13</sup> schienen sich zunächst zu bewahrheiten: Die Kämpfe hatten sich in die gebirgigen Landesteile im Süden Tschetscheniens verlagert. Erste Friedensgespräche im Mai 1995 waren ergebnislos verlaufen. Die tragische Geiselnahme von Budjonnowsk, bei der über 100 Menschen den Tod fanden, erzwang jedoch eine Feuerpause und die Aufnahme von Verhandlungen, die seitdem - mit zahlreichen Unterbrechungen - von einer russischen Delegation mit engen Vertrauten des tschetschenischen Präsidenten Dudajew in den Räumen der OSZE-Assistenzgruppe in Grosny geführt werden. Während man sich in militärischen Fragen relativ rasch einigen konnte (unbefristete Waffenruhe, Truppenentflechtung, schrittweise Entwaffnung der tschetschenischen Einheiten, Teilabzug der russischen Streitkräfte, Austausch von Gefangenen), sind die politischen Streitfragen noch ungeklärt. Im Mittelpunkt stehen dabei die für November geplanten Wahlen in Tschetschenien bzw. die Kandidatur Dudajews und der künftige Status der Republik. Die von der tschetschenischen Delegation vertretene Forderung nach staatlicher Unabhängigkeit wird von russischer Seite strikt zurückgewiesen. Moskau ist lediglich zu Verhandlungen über Autonomieregelungen im Rahmen der Russischen Föderation bereit, die zudem auch möglichst erst nach der Durchführung von Wahlen in Tschetschenien aufgenommen werden sollen. Gespräche über politische Fragen sollen vorerst nur auf der Ebene von Arbeitsgruppen fortgesetzt werden. Der Konflikt ist somit also noch keinesfalls beigelegt. Ein Problem, das die politische Konfliktlösung erschwert, ist die Frage der relevanten Verhandlungspartner. So kam es wiederholt zu Unstimmigkeiten nicht nur innerhalb der Gruppe der tschetschenischen Unterhändler, sondern auch zwischen ihr und Dudajew. Hinzu kommt, daß der Waffenstillstand offenbar brüchig ist und bislang mehrmals verletzt wurde. Auch ist unklar, ob die tschetschenischen Einheiten überhaupt einem zentralen Kommando unterstehen, so daß nicht nur ihre Entwaffnung in Frage gestellt ist, son-

---

13 Vgl. OSCE Newsletter 3/1995, S. 4.

dern auch die Fortsetzung der Kämpfe in Form eines anhaltenden Guerillakrieges nicht ausgeschlossen werden kann.

Ein Vorschlag Gyarmatis hatte bereits im Frühjahr darauf abgezielt, in einem schrittweisen Friedensprozeß zunächst einen *bedingungslosen* Waffenstillstand herbeizuführen, sich auf ein Verhandlungsgremium zu einigen und in einem späteren Schritt einen Vertrag über die Verteilung der Kompetenzen zwischen russischen bzw. föderalen auf der einen und lokalen Organen auf der anderen Seite durch Vertreter der Regierung der Russischen Föderation und einer zuvor aus freien Wahlen hervorgegangenen tschetschenischen Regierung auszuarbeiten.<sup>14</sup> Der Bericht der dritten OSZE-Delegation hatte darüber hinaus schon im März 1995 vorgeschlagen, Vertreter auch derjenigen tschetschenischen Gruppen, die die föderalen Behörden bislang nicht vorbehaltlos unterstützen, zur verstärkten Beteiligung an der Arbeit lokaler Behörden einzuladen und alle interessierten politischen und gesellschaftlichen Gruppen an den Verhandlungen teilnehmen zu lassen.

Nach den übereinstimmenden alarmierenden Berichten über schwere Menschenrechtsverletzungen, zum einen infolge der Bombardierungen von Wohnvierteln, zum anderen in Form von Greueltaten gegen die Zivilbevölkerung, offenbar vor allem durch Angehörige der Spezialeinheiten des russischen Innenministeriums (OMON), sowie Mißhandlungen und Folterungen von Gefangenen auf beiden Seiten,<sup>15</sup> hat sich die Menschenrechtslage inzwischen offenbar verbessert. Unverändert ist jedoch die völlig unzureichende Versorgung der Bevölkerung in Tschetschenien und der Flüchtlinge in den Nachbarrepubliken, die trotz des engagierten Einsatzes humanitärer Organisationen nicht annähernd gewährleistet ist. Die OSZE-Delegationen forderten daher schon früh einen sofortigen Waffenstillstand als Vorbedingung für alle weiteren Hilfsmaßnahmen, den ungehinderten Zufluß humanitärer Hilfsgüter, deren Umfang zudem auch jetzt noch deutlich gesteigert werden müsse, sowie den freien Zugang des IKRK zu allen Inhaftierten und Gefangenen.

Besorgniserregend ist die im Verlaufe des Konflikts zutage getretene Diskrepanz zwischen der nachdrücklich bekundeten - und auch erwiesenen - Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der OSZE seitens der russischen Regierung und föderaler Behörden einerseits und der Fortsetzung der großangelegten militärischen Operationen und des unverhältnismäßigen Einsatzes von Gewalt (bis zur Geiselnahme von Budjonnowsk im Juni

---

14 Ebenda, S. 4.

15 Der (damalige) russische Menschenrechtsbeauftragte Sergej Kowaljow berichtete von sogenannten "Säuberungsaktionen" in Grosny durch Truppen des Innenministeriums sowie von der Anwendung illegaler Waffen durch die russischen Streitkräfte. Vgl. Report of the OSCE Human Rights Assistance Group, a.a.O. (Anm. 9), S. 4-5, sowie OSCE Newsletter 3/1995, S. 4.

1995) trotz aller internationalen Appelle andererseits. Dies gibt durchaus zu Zweifeln an der Durchsetzungsfähigkeit der politischen Kontrolle über die Streitkräfte der Föderation Anlaß, will man der russischen Führung nicht unterstellen, sie überlasse den Militärs als vorgeblich weitgehend eigenmächtig Handelnden die Niederschlagung des tschetschenischen Widerstandes, um die Glaubwürdigkeit der offiziellen Bereitschaft zur Kooperation und politischen Konfliktbeilegung nicht zu gefährden. Möglicherweise war der Grund jedoch auch darin zu suchen, daß sich diejenigen Regierungsmitglieder, die wie Ministerpräsident Tschernomyrdin für eine politische Konfliktlösung eingetreten waren, gegen die als "hardliner" geltenden Minister für Verteidigung, Inneres und Nationalitätenfragen, Gratschow, Jerin und Jegorow, nicht hatten durchsetzen können. Der Rücktritt Jerins, Jegorows und des Geheimdienstchefs Stepaschin hat inzwischen jedoch nicht nur die Position Tschernomyrdins gestärkt, sondern es offensichtlich auch Präsident Jelzin ermöglicht, sich wieder deutlich für die friedliche Lösung des Konflikts auf dem Verhandlungswege auszusprechen. Allerdings blieb gerade der umstrittene und häufig auf gewaltsame "Lösungen" setzende Verteidigungsminister Gratschow im Amt. Die OSZE-Delegation zur Vorbereitung der Präsenz hatte während ihres Aufenthalts in Moskau und Tschetschenien im April 1995 keinen Kontakt zu Vertretern des russischen Verteidigungsministeriums aufnehmen können. Ausbleibende Zusammenarbeit mit militärischen Entscheidungsträgern könnte jedoch sowohl die Verhandlungen als auch die Arbeit der Assistenzgruppe erheblich beeinträchtigen.

*Positiv* zu beurteilen ist die unter den gegebenen Umständen relativ rasche - und vor allem einmütige - Reaktion der OSZE, wie sie in der Resolution vom 3. Februar 1995, den seit Januar 1995 durchgeführten Delegationsreisen und der Einrichtung einer Assistenzgruppe vor Ort im April 1995 zum Ausdruck kommt. Die Beteiligung der OSZE an der Beilegung des Konflikts war bei allen Gesprächspartnern der OSZE-Delegationen von Anfang an unumstritten. Die Berichte heben vor allem die ebenfalls positiv zu beurteilende Bereitschaft der russischen Führung zur Kooperation mit der OSZE hervor. Russische Politiker würdigten die Arbeit der OSZE mehrfach als konstruktiv und maßen ihrer Rolle bei der Konfliktbeilegung große Bedeutung zu. Dies manifestierte sich sowohl in der Mitträgerschaft der Resolution des Ständigen Rates vom 3. Februar, der von den Delegationen erfahrenen Unterstützung seitens der russischen und lokalen Behörden sowie in der Anfang März 1995 gegebenen Zustimmung zur Einrichtung der Assistenzgruppe und einem Dekret Präsident Jelzins zur Unterstützung der Gruppe.

Rußland hat allerdings auch gute Gründe für eine konstruktive Haltung zur internationalen Konfliktregelung durch die OSZE: Russische außen- und sicherheitspolitische Vorstellungen zielen seit geraumer Zeit auf die Stärkung der OSZE als Fundament gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen als Alternative zur NATO bzw. zur NATO-Osterweiterung ab. Als Verfechterin dieser Konzeption würde die russische Führung an Glaubwürdigkeit einbüßen, würde sie der OSZE die Zusammenarbeit bei der Konfliktregelung - auch auf dem eigenen Territorium - verweigern. Zudem ist in Sezessionskonflikten das OSZE-Prinzip der Achtung der territorialen Integrität, das auch in den Resolutionen und Entscheidungen der OSZE zum Tschetschenien-Konflikt betont wird, von Vorteil für den als Konfliktpartei betroffenen Staat, also in diesem Fall für die russische Seite. Angesichts des häufigen Vorwurfs, die OSZE sei in dieser Hinsicht eine Verfechterin des Status quo, ist festzuhalten daß einseitige Unabhängigkeitserklärungen die friedliche Konfliktbeilegung nicht nur erschweren, sondern darüber hinaus bereits ein Konfliktstadium markieren, dessen Eskalation durch die internationale Anerkennung einer Sezession kaum zu verhindern sein dürfte. Das Verhalten der OSZE und ihr relativer Erfolg im Tschetschenien-Konflikt sind eher ein Beleg dafür, daß jenseits aller wünschenswerten *zukünftigen* völkerrechtlichen Veränderungen auf dem derzeitigen Stand der internationalen Entwicklungen gerade die Prinzipien der territorialen Integrität und der staatlichen Souveränität ebenso wie die in der Regel völkerrechtliche Unverbindlichkeit von OSZE-Abkommen und -Beschlüssen sowie der weitgehende Verzicht auf Sanktionsmöglichkeiten das internationale Engagement in der Konfliktregelung, insbesondere bei innerstaatlichen Konflikten, erleichtern und im Falle der Betroffenheit von Großmächten möglicherweise entscheidend sind.

Während dies den Schluß nahelegt, daß - durchaus notwendige - völkerrechtliche Veränderungen in den internationalen Beziehungen realistisch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sind, wären strukturelle und institutionelle Veränderungen der OSZE hingegen wünschenswert, zumindest aber ihr personeller und finanzieller Ausbau als Voraussetzung für die intensivere Nutzung allein der vorhandenen Instrumente der Streitbeilegung, vor allem auch in früheren Konfliktstadien, beispielsweise in Form einer Vermittlertätigkeit spätestens nach einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung.

Insgesamt ist die Rolle, die die OSZE bislang im Tschetschenien-Konflikt gespielt hat, als Fortschritt in der internationalen Konfliktregelung zu bewerten und belegt ihre wachsende Bedeutung als Fundament gesamteuropäischer Strukturen.

## II.

### Instrumente, Mittel, Mechanismen und Verfahren



# Konfliktprävention und Streitschlichtung



## Die Rolle des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten bei der Konfliktprävention

### *Konfliktprävention durch die OSZE*

Geldausgaben für Konfliktverhütung sind eine gute Investition. In humanitärer, finanzieller und politischer Hinsicht ist Konfliktverhütung viel billiger als Peacekeeping oder der Wiederaufbau von Gesellschaften nach gewaltsamen Konflikten. Überdies sind Konflikte nicht unvermeidbar, sondern können verhütet werden. Diese Überlegungen bilden die Grundlage für die gewachsene Rolle der OSZE, die sie bei der Prävention von Konflikten in Europa spielt. Man könnte sogar sagen, daß dies die Kernaufgabe der Organisation geworden ist, die früher als KSZE bekannt war.<sup>2</sup> Frühwarnung und präventive Diplomatie sind wesentliche Komponenten einer übergreifenden Strategie zur Konfliktverhütung. Die OSZE hat ein ganzes Arsenal von Instrumenten und Verfahren entwickelt, die in dieser Hinsicht nützlich sind.

Insbesondere zur Verhütung von Konflikten, die aus Minderheitenproblemen entstehen, schuf die KSZE-Folgekonferenz von Helsinki (März bis Juli 1992) die Stelle und das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), die Gegenstand von Kapitel II des Helsinkidokuments von 1992 sind. Auf dem Stockholmer Treffen des Rates der Außenminister der KSZE am 15. Dezember 1992 wurde der frühere niederländische Außenminister Max van der Stoep zum ersten Hohen Kommissar berufen.

Im folgenden sollen zunächst einige einführende Überlegungen zur Konfliktverhütung aus der Sicht des Hohen Kommissars der OSZE dargelegt werden, die den Hintergrund für den Hauptteil dieses Berichts über die Rolle des Hohen Kommissars in der Konfliktverhütung bilden. Nach analytischen Betrachtungen über das Mandat und die Herangehensweise des HKNM werden dann konkrete Situationen dargestellt.

- 
- 1 Rob Zaagman ist dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE vom niederländischen Außenministerium als Berater zugeordnet. Der Artikel gibt seine persönliche Meinung und nicht die des Hohen Kommissars, der OSZE oder der niederländischen Regierung wieder. Dr. Arie Bloed ist Direktor der "Foundation on Inter-Ethnic Relations", welche die Aktivitäten des HKNM unterstützt. Er ist außerdem Generalsekretär des niederländischen "Helsinki Committee" und Professor an der Universität Utrecht. Auch Arie Bloed gibt hier seine persönliche Meinung wieder.
  - 2 Die KSZE oder Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde formal auf dem Budapester Gipfel im Dezember 1994 in OSZE umbenannt.

Sowohl nach ihrer Aufgabenstellung als auch hinsichtlich ihrer Organe verfügt die OSZE über eine Reihe von Eigenschaften, die sie für den Einsatz zur Konfliktverhütung prädestiniert. Die vergangenen Jahre haben bereits gezeigt, welche zunehmende Rolle die OSZE in der Verhütung von Konflikten und der Regulierung von Krisen spielt. Mehr noch, diese Leistungen haben hinreichend bewiesen, daß die präventive Diplomatie der OSZE und ihr umfassender Ansatz von wesentlichem Wert für Frieden und Stabilität in Europa sind. Es ist wichtig, sich darüber im klaren zu sein, daß keine andere internationale Instanz in Europa sich für eine umfassende Konfliktverhütung einsetzt.

Drei Aspekte der OSZE-Konfliktverhütung verdienen besondere Aufmerksamkeit. Erstens: Das umfassende OSZE-Sicherheitskonzept verknüpft Frieden, Sicherheit und Wohlstand unmittelbar mit der Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Freiheiten sowie mit dem Bestehen der Marktwirtschaft. Konfliktprävention erfordert somit die Einbeziehung aller genannten Aspekte.

Fragen der *Menschlichen Dimension* sind oft ein kritischer Punkt der Konfliktverhütung. Verletzungen von Menschenrechtsverpflichtungen führen zu Spannungen, zu gesellschaftlichen Konflikten und Mißtrauen. Manchmal haben sie grenzüberschreitende Folgen, wie z.B. unfreiwillige Migration. Insbesondere wenn große Gruppen, wie Minderheiten, davon berührt sind, ist die Stabilität von Staaten oder selbst einer ganzen Region gefährdet. In dem besonderen Fall von Minderheiten können ihnen verwandte Nationen als Anwälte auftreten und damit zweiseitige Friktionen verschärfen. Staaten, die voll und ganz die OSZE-Verpflichtungen zu Demokratie und Menschenrechten, einschließlich der Rechte von Menschen, die einer Minderheit angehören, respektieren, tragen somit zu Frieden und Stabilität bei. Solche politischen Systeme bieten institutionelle Garantien gegen innerstaatliche Konflikte. Sie sind viel eher geneigt, sich um friedliche, konstruktive Beziehungen mit ihren Nachbarstaaten zu bemühen.

Eng mit der Menschlichen Dimension verbunden, hat die wirtschaftliche und ökologische Dimension der OSZE an Bedeutung gewonnen. Die Grundsätze des freien Marktes, ökologisch nachhaltigen Wirtschaftswachstums und Wohlstands gehen Hand in Hand mit individueller Freiheit und politischem Pluralismus. Dagegen kann eine sich verschlechternde wirtschaftliche Lage die Menschen eher empfänglich machen für autoritäre und selbst fremdenfeindliche Einflüsse.

Man sollte die rein militärischen Aspekte der europäischen Sicherheit nicht aus dem Blick verlieren. Die Verhütung internationaler militärischer Konflikte bleibt wesentlicher Bestandteil der Aufgaben der OSZE, auch

wenn die Gefahr eines großen Konfliktes in Europa durch den Zusammenbruch des Kommunismus äußerst gering geworden ist. Die zwei Säulen militärischer Sicherheit, wachsende Transparenz der Absichten und Fähigkeiten und fortschreitende Reduzierungen militärischer Ausrüstung und militärischen Personals, bleiben essentiell zur Sicherung des Friedens in Europa.

Der zweite hervorhebenswerte Aspekt ist, daß die Bedrohung des Friedens und der Sicherheit durch innerstaatliche Konflikte heute größer ist als durch rein internationale Spannungen. Es gibt in Europa Situationen mit einem solch explosiven Potential, daß eine ganze Region in Brand geraten und zerstört werden könnte. Konfliktprävention ist daher nicht nur für die internationalen Beziehungen von Bedeutung, sondern auch und mehr noch für die innerstaatlichen Entwicklungen.

Der letzte markante Aspekt ist der, daß sich die OSZE auch mit der Prävention von Konflikten durch die Wiederherstellung des Friedens *nach* der Beendigung eines Konflikts befaßt. Selbst wenn die Gewalthandlungen eingestellt wurden, sind die zugrundeliegenden Ursachen, die zum Konflikt geführt haben, noch nicht beseitigt. In Situationen, in denen die Schwelle zur Gewalt schon einmal überschritten wurde, sind erneute scharfe Spannungen und bewaffnete Zusammenstöße nicht unwahrscheinlich. Die sofortige Verhinderung eines erneuten Ausbruchs von Feindseligkeiten muß in eine umfassende Strategie zur Wiederherstellung des Friedens, wie sie für Nachkriegsgesellschaften erforderlich ist, eingebettet sein. In diesem Zusammenhang ist die Unterstützung erwähnenswert, die dem Ombudsmann-Projekt in Bosnien zukommt, dem ersten Schritt der OSZE auf dem Weg zur Wiederherstellung des Friedens nach einem gewaltsam ausgetragenen Konflikt.

Im Lichte des umfassenden Ansatzes der OSZE zur Sicherheit hat Konfliktprävention mehrere Dimensionen und bezieht verschiedene Zeiträume ein. Deshalb ist es sinnvoll, *kurz- und langfristige Maßnahmen der Konfliktprävention* zu unterscheiden, die als Teile einer integrierten Strategie betrachtet werden sollten und in der Praxis ohnehin kaum voneinander getrennt werden können.

Kurzfristige Konfliktprävention strebt nach Verhütung oder Eindämmung einer unmittelbaren Entwicklung zur Eskalation. Solche präventiven Maßnahmen umfassen auch die Abwehr oder sofortige Behebung flagranter Menschenrechtsverletzungen ein, die eine sofortige Eskalation von Spannungen verursachen könnten. In der militärischen Sphäre trägt rechtzeitige Information zur Zerstreung von Gerüchten bei, die Spannungen wachsen lassen und sie verhindert aggressive Optionen.

Dauerhafte Konfliktverhütung in Europa erfordert jedoch auch eine langfristige Perspektive. Diese umfaßt den Aufbau einer lebensfähigen Demokratie und ihrer Institutionen zur Schaffung von Vertrauen zwischen der Regierung und der Bevölkerung, den Schutz und die Förderung der Menschenrechte, die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung und die Achtung von Minderheiten. Es erfordert auch die friedliche Transformation einer starren staatlich kontrollierten Wirtschaftsordnung in ein flexibles marktorientiertes System, das den Wohlstand unter angemessener Berücksichtigung sozialer Gerechtigkeit vermehrt. Aufbau von langfristigem Frieden schließt auch internationale Rüstungskontrolle und die Verbesserung von Regimen militärischer Transparenz ein.

Besonders im Rahmen der kurzfristigen Konfliktverhütung müssen Frühwarnung und präventive Diplomatie eine wesentliche Rolle spielen. Im allgemeinen sollten Frühwarnung und präventive Diplomatie als Abfolge von Handlungen gesehen werden. *Frühwarnung* sollte früh genug im voraus die betreffenden OSZE-Organen mit Informationen über eskalierende Entwicklungen versehen - seien sie langsam und allmählich oder schnell und plötzlich - damit sie rechtzeitig und wirksam reagieren können. Wenn möglich, sollten solche Benachrichtigungen den OSZE-Entscheidungsstrukturen genug Zeit lassen, um präventive Diplomatie und andere vorbeugende Maßnahmen ohne Zwangscharakter einzusetzen.

*Präventive Diplomatie* sollte einzelne Streitfälle und Drohungen dämpfen und somit verhindern, daß sie in einen bewaffneten Konflikt ausarten. Man kann zwischen früher und später präventiver Diplomatie unterscheiden. "Frühe präventive Diplomatie" versucht, die Streitenden zu Bemühungen um Beilegung ihrer Differenzen zu ermutigen und zu unterstützen und auf diese Weise Auseinandersetzungen einzudämmen, *lange bevor* ein Umschlagen in einen bewaffneten Konflikt wahrscheinlich erscheint. "Späte präventive Diplomatie" soll die Parteien überzeugen, von Gewalt-handlungen abzusehen, wenn deren Ausbruch *unmittelbar bevorzustehen* scheint. Offenkundig ist es die vordringliche Aufgabe der OSZE, und sicherlich die des Hohen Kommissars, sich so früh wie möglich präventiver Diplomatie zu bedienen.

Die zentrale Frage ist, was geschieht, wenn das OSZE-Frühwarnungssystem eine Warnung - in welcher Form auch immer - gibt? Frühwarnung und präventive Diplomatie durch OSZE-Instrumente können nur soweit wirksam sein, wie die beteiligten Staaten sich darauf politisch einlassen. Damit liegt die letztendlich entscheidende Verantwortung für europäische Sicherheit und Stabilität bei den OSZE-Staaten als Gruppe. Unbestreitbar sind die Staats- und Regierungschefs der einzelnen Staaten selbst in erster Linie verantwortlich für die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen und für die Herstellung des Friedens in ihren Ländern. Aber auch die interna-

tionale Gemeinschaft hat ihre moralischen und politischen Pflichten. Indem sie Menschenrechte und Minderheitenfragen zu legitimen internationalen Anliegen deklarierte, hat die OSZE-Gemeinschaft die Verantwortung dafür übernommen, einzelne Staaten zu unterstützen, die ihre Probleme nicht allein lösen können. Es reicht nicht, Entwicklungen zu überwachen und Staaten zu ermahnen, wenn sie sich nicht an die Regeln halten - eine positive Verpflichtung ist ebenso erforderlich. Die beträchtlichen Investitionen, die manchmal nötig sind, sind es jedoch wert, da sie bedeutende Erträge in humanitärer, ökonomischer und politischer Hinsicht erbringen werden.

Im Zentrum des Unterfangens gemeinsamer Verantwortlichkeit liegt, was manchmal die kooperative Verwirklichung der OSZE-Verpflichtungen genannt wird. Einerseits ist es kein unfreundlicher oder gar feindlicher Akt, die Erfüllung von Verpflichtungen mit Hilfe von OSZE-Instrumenten, -Mechanismen und -Verfahren zu überwachen und voranzutreiben. Das ist vielmehr Ausdruck positiver internationaler Verpflichtung und Anteilnahme. Andererseits ist Zusammenarbeit in fast allen Fällen der beste Ansatz. Dauerhafte Lösungen sind nur möglich, wenn ein ausreichendes Maß an Übereinstimmung zwischen den direkt betroffenen Parteien besteht.

Hier ist die OSZE dem Rest der Welt weit voraus: Die inneren Angelegenheiten der einzelnen Staaten sind integraler Bestandteil der gemeinsamen OSZE.

### *OSZE-Organe und -Instrumente der Konfliktprävention*

Viele der OSZE-Organe, -Instrumente und -Verfahren weisen Aspekte der Konfliktprävention auf und die meisten der Tätigkeitsbereiche der OSZE - mit Ausnahme der ökonomischen Dimension - sind durch sie berührt. Darüber und über die Diskussionen in den zentralen OSZE-Gremien wölbt sich ein umfassendes politisches Rahmenwerk, das entscheidend ist für die Verknüpfung aller verschiedenartigen, aber dennoch zusammenhängenden Elemente und das den notwendigen Überblick über die anstehenden Probleme gewährleistet. Nach den Beschlüssen des Budapester Gipfels ist der *Ständige Rat* in Wien das wichtigste Konfliktverhütungsorgan.<sup>3</sup> Er trägt die Hauptverantwortung für Frühwarnung und präventive Maßnahmen, auch durch die Diskussionen, die in dem Rahmen stattfinden, und durch die Beschlüsse, die dort gefaßt werden.

---

3 Beschlüsse von Budapest, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.5, S. 11.

Der *Hohe Rat*, der nicht dafür vorgesehen ist, sich mit der laufenden kurzfristigen Konfliktprävention und dem Ad-hoc-Krisenmanagement zu befassen, spielt eine wesentliche Rolle bei der langfristigen Konfliktprävention.<sup>4</sup>

Der *amtierende Vorsitzende* ist im Namen der Teilnehmerstaaten für die Koordination und Begleitung laufender OSZE-Maßnahmen verantwortlich sowie für die Koordination mit anderen internationalen Organen. Unterstützt durch den Generalsekretär kann der amtierende Vorsitzende präventive diplomatische Aktivitäten vor Ort entfalten, in erster Linie durch eigene Reisen in Spannungsgebiete oder durch die Entsendung sogenannter persönlicher Vertreter dorthin.

Darüber hinaus gibt es viele andere Möglichkeiten für die OSZE, in der Konfliktprävention aktiv zu werden. Die Teilnehmerstaaten können *Ad-hoc-Missionen* entsenden oder *Langzeitmissionen* vor Ort einrichten. Außerdem gibt es verschiedene formalisierte OSZE-Verfahren für die friedliche Streitbeilegung, wie etwa den Valletta-Mechanismus, das Vergleichsverfahren einschließlich der "Schlichtung auf Anordnung" und die Optionen, die im jüngsten Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren enthalten sind. Die menschliche und die militärische Dimension der OSZE sind mit ihren eigenen spezifischen Optionen ausgestattet.

### *Der Hohe Kommissar der OSZE und die Konfliktprävention*

Wie einleitend schon festgestellt, sind Konflikte nicht unvermeidbar und können verhütet werden, wenn die notwendigen Schritte unternommen werden. Wie die fast dreijährige Praxis des Hohen Kommissars der OSZE gezeigt hat, gilt dies auch für ethnische Konflikte. Diese Erfahrung zeigt beispielhaft, wie wertvoll die präventive Diplomatie der OSZE für Frieden und Stabilität in Europa ist. Sie zeigt auch die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes für eine solche Diplomatie.

Minderheitenfragen sind ihrer Natur nach hochpolitische Angelegenheiten, die in erster Linie einen politischen Zugriff, verbunden mit menschenrechtlichen und gesetzlichen Überlegungen, erfordern. Oft sind sie engstens verknüpft mit Problemen, die an die Existenz eines Staates gehen, da sie oftmals die Beziehungen zwischen Regionen und Zentrum, die Grenzen und die territoriale Integrität von Staaten berühren. Auch haben sie oft mit dem Selbstbewußtsein und der gemeinsamen Geschichte von Volksgruppen zu tun. Als wichtige Faktoren in vielen konkreten Situationen sind soziale und wirtschaftliche Prozesse und die sie begleitenden Leiden oft Teil der ethnischen Problemlage. Die Verhütung ethnischer

---

4 Ebenda, S. 10-11.

Konflikte erfordert darum einen breiten Ansatz, um diese und andere Aspekte einzubeziehen.

Auch in einem engeren Sinne sind Fragen nationaler Minderheiten ihrer Natur nach politisch. Obwohl die betreffenden ethnischen Beziehungen oft eine jahrhundertealte Geschichte haben, sind ethnische Spannungen oft unmittelbar politischen Ursprungs. Das wird besonders offensichtlich, wenn man bedenkt, daß die meisten Gemeinschaften in relativer Harmonie miteinander - und oft gemischt leben. Einige Politiker und andere Führer haben jedoch das Aufkommen psychologischer Unsicherheiten und materieller Mängel als Gelegenheit zur Machterweiterung benutzt.

### *Das Mandat des Hohen Kommissars<sup>5</sup>*

Das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten spiegelt die Anerkennung der politischen Natur von Minderheitenfragen wider. Die Aufgaben des Hohen Kommissars sind in politischen Begriffen gefaßt. Seine Mittel sind wesentlich darauf zugeschnitten, sich mit politischen Angelegenheiten zu befassen, auch wenn notwendigerweise rechtliche Faktoren eingeschlossen sind. Er ist kein Richter, der Strafen ausspricht, oder ein Rechtsanwalt, der ermittelt, ob ein Gesetz befolgt wurde. Er muß Kompromisse finden, die von allen direkt betroffenen Parteien angenommen werden und die den Erfordernissen der konkreten Situation entsprechen.

Das formale Mandat des Hohen Kommissars ist festgelegt in einem eigenen Unterkapitel (II) des Helsinki-Dokuments von 1992. Dort heißt es unter anderem:

*"Der Hohe Kommissar sorgt zum frühestmöglichen Zeitpunkt für Frühwarnung und gegebenenfalls für Frühmaßnahmen im Hinblick auf Spannungen bezüglich Fragen nationaler Minderheiten, die sich noch nicht über ein Frühwarnstadium hinaus entwickelt haben, die jedoch nach Einschätzung des Hohen Kommissars das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität und die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln."*

Der Hohe Kommissar hat daher eine zweifache Aufgabe: Erstens, hat er zu versuchen, solche Spannungen einzudämmen und abzubauen, und zweitens soll er als "Stolperdraht" dienen, was bedeutet, daß er die OSZE zu alarmieren hat, wann immer solche Spannungen auf ein Niveau zu es-

---

5 Ausführlicher vgl. Rob Zaagmann, The CSCE High Commissioner on National Minorities: An Analysis of the Mandate and the Institutional Context, in: Arie Bloed (ed.), The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht u.a. 1994, S. 113-175.

kalieren drohen, auf dem er sie nicht mehr mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln eindämmen kann. Obwohl das Mandat den Hohen Kommissar so zunächst und zuvorderst in die Kategorie der kurzfristigen Konfliktprävention versetzt, darf er die wichtigen langfristigen Aspekte der Lage nicht übersehen, wenn er effektiv arbeiten will.

Der HKNM ist weder als Instrument der Menschlichen Dimension<sup>6</sup> gedacht, noch schützt er die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten - weder als Individuen noch als Gruppe. Trotz einer solchen Aussage sollte angemerkt werden, daß die Situationen, mit denen er umzugehen hat, viele Menschenrechtsaspekte enthalten, so daß seine Aktivitäten zweifellos eine positive Wirkung auf die Beachtung und die Verwirklichung sowohl von Rechten von Personen haben werden, die nationalen Minderheiten angehören, als auch der Menschenrechte allgemein. Die wirksame Verhütung oder dauerhafte Lösung eines Konflikts erfordert zwingend, daß die brisantesten Ursachen der Spannungen beseitigt oder gemildert werden, die größtenteils in der Verletzung von Menschenrechten bestehen.

Von besonderer Bedeutung für den Hohen Kommissar sind die folgenden Aspekte des Mandats:

- eine angemessene Mischung von Unabhängigkeit von und Rechenschaftspflicht gegenüber den "politischen" OSZE-Organen mit klaren Richtlinien für beide Elemente,
- ausreichende politische Unterstützung innerhalb der OSZE, falls er eine solche Rückenstärkung für seine Politik in bezug auf eine bestimmte Situation benötigt,
- Vertraulichkeit, die eine unauffällige präventive Diplomatie ermöglicht und
- genügend Freiheit in der Wahl der Gesprächspartner, die ihm mit Informationen und Lagebeurteilungen helfen können sowie
- das vorrangige Erfordernis *strikt*er *Unparteilichkeit*, das der Hohe Kommissar bei allen seinen Tätigkeiten zu beachten hat.

Das Mandat entwickelt allgemeine Richtlinien für die Entscheidung, ob der Hohe Kommissar sich mit einem spezifischen Fall befassen sollte oder nicht. Es versieht ihn mit der notwendigen Freiheit zu diesbezüglicher Initiative. Wichtig ist auch, daß ihm das Mandat gestattet, mit einem substantiellen Maß an *Unabhängigkeit* zu operieren. Der Hohe Kommissar kann eine Reihe von Schritten unternehmen, ohne daß Konsens nötig ist. Sein Engagement erfordert nicht die Zustimmung des Hohen oder des

---

6 Sie umfaßt: Demokratie, demokratische Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten, menschliche Kontakte und andere verwandte Gebiete humanitären Charakters.

Ständigen Rats oder des betroffenen Staates. Diese Unabhängigkeit ist wesentlich für das rechtzeitige Engagement des Hohen Kommissars, das in den meisten Situationen je früher, desto besser einsetzen sollte.

Trotz des großen Ermessensspielraums kann der Hohe Kommissar ohne die politische Unterstützung der Mitgliedstaaten nicht effektiv arbeiten. Das wird besonders deutlich, wenn er seine Berichte und Empfehlungen dem betroffenen Staat und danach dem Ständigen Rat vorlegt. In dieser Phase erweist sich, ob er genügend Unterstützung für seine Frühwarnungen und seine präventiven Maßnahmen erhält und ob Staaten bereit sind, ihre eigenen Nachuntersuchungen, anzustellen wenn erforderlich.

Für die Wirksamkeit des Hohen Kommissars als neutraler Dritter ist gleichermaßen wesentlich, daß er seine Reputation der *Unparteilichkeit* jederzeit bewahrt. Angesichts der sensiblen Themen, mit denen er sich befaßt, kann der Hohe Kommissar es sich nicht leisten, mit der einen oder anderen Partei identifiziert zu werden. Tatsächlich ist er kein Instrument zum Schutz von Minderheiten oder eine Art internationaler Ombudsmann, der in ihrem Namen handelt. Das kommt im englischen Titel seines Amtes zum Ausdruck: Er ist der OSCE High Commissioner *on* und nicht etwa *for* National Minorities. Wenn OSZE-Verpflichtungen, wie sie das Kopenhagener Dokument enthält, verletzt werden, hat der Hohe Kommissar natürlich die betroffene Regierung zu ersuchen, ihre Politik zu ändern, indem er daran erinnert, daß Stabilität und innerer Frieden in der Regel am besten durch volle Gewährung von Rechten für Menschen, die einer Minderheit angehören, gewahrt werden. Allerdings hat er auch Angehörige einer Minderheit daran zu gemahnen, daß sie nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten haben.

Die Bedingung der *Vertraulichkeit*, die dazu führt, daß das Amt unauffällig ausgeübt werden kann, dient mehr als einem Zweck. Gedacht war, zweierlei in Einklang zu bringen: die Notwendigkeit, einen Hohen Kommissar zu bestellen, und das Erfordernis, eine mögliche Eskalation eines Konflikts, ausgelöst durch das Engagement des Hohen Kommissars, zu vermeiden. Häufig sind direkt betroffene Parteien kooperativer und entgegenkommender, wenn sie wissen, daß die Erörterungen nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Umgekehrt machen Parteien in öffentlichen Gesprächen entschiedenere Aussagen als in vertraulichen Unterredungen, nämlich dann, wenn sie glauben, jedermann solle sehen, daß sie an hohen Forderungen festhalten, oder wenn sie versuchen, das öffentliche Interesse zu nutzen.

Das Mandat des HKNM enthält auch eine Anzahl von *Beschränkungen* für die Aktivitäten des Hohen Kommissars. Ausdrücklich aus seinem Mandat ausgeschlossen sind Fälle von Einzelpersonen, die einer nationalen Minderheit angehören. Der Hohe Kommissar darf sich bei seiner Tätigkeit im allgemeinen und insbesondere bei seinen Informations- und Erkundungs-

reisen nicht mit Angelegenheiten nationaler Minderheiten befassen, die mit organisiertem Terrorismus in Verbindung stehen. Genausowenig darf er mit Organisationen oder Personen, die Terrorismus oder Gewalt ausüben oder öffentlich billigen, Kontakt aufnehmen oder den Empfang von Mitteilungen bestätigen.

Das Mandat des Hohen Kommissars bezeugt deutlich einen hochgradig innovativen Charakter. Im Gegensatz zu den traditionelleren Instrumenten der Konfliktverhütung, die sich auf die intergouvernementale Ebene beziehen, befaßt er sich mit Spannungen insbesondere innerhalb der OSZE-Staaten, die sich zu einem Konflikt entwickeln könnten. Das ist ein bemerkenswerter Fortschritt, um so mehr da es die politisch hochsensiblen Angelegenheiten nationaler Minderheiten betrifft.

### *Die Praxis des Hohen Kommissars: allgemeine Aspekte*

Der Hohe Kommissar hat sich bislang mit insgesamt elf konkreten Fällen befaßt.<sup>7</sup> Dabei hat er jedoch nicht versucht, alle Fälle nach dem gleichen Schema zu lösen. Minderheitenprobleme sind sehr unterschiedlicher Natur. Jeder Fall muß unter Berücksichtigung seiner besonderen Aspekte und Umstände beurteilt werden. Trotzdem hat er einige allgemeine Beobachtungen im Laufe seiner Arbeit gemacht, unter denen die folgenden die auffälligsten sind.

Die *erste Beobachtung* ist die, daß der Schutz von Angehörigen einer Minderheit als wesentlich im Interesse des Staates und selbst der Mehrheit angesehen werden muß. Es dient Stabilität und Sicherheit in der Regel am besten, wenn sichergestellt ist, daß jene Menschen, die zu einer nationalen Minderheit gehören, ihre Rechte tatsächlich wahrnehmen können. Verhält sich der Staat jenen Menschen gegenüber loyal, die einer Minderheit angehören, so kann er umgekehrt von ihnen, die dann ihrerseits ein Interesse an der Stabilität und am Wohlergehen des Staates haben, Loyalität erwarten.

Die *zweite Beobachtung* ist die, daß Lösungen so weit wie möglich im Rahmen des Staates selbst gesucht werden sollten. Der wesentlichste Beitrag zur Beseitigung von Minderheitenproblemen als destabilisierende Elemente in Europa ist die Förderung eines besseren und harmonischeren Verhältnisses zwischen Mehrheit und Minderheit in dem Staat selbst. Selbstverwirklichung als Minderheit kann sehr wohl im Rahmen des Staates erreicht werden. Sie muß sich nicht territorial manifestieren, sondern

---

7 Zur aktuellen Diskussion der Fälle vor dem Hintergrund des Mandats des Hohen Kommissars und der gesamten Bemühungen der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung siehe: Rob Zaagman (ed.), *The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. A Report by the Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, The Hague 1995.

könnte oft auch durch eine Gesetzgebung realisiert werden, welche die Entwicklung der Identität von Minderheiten in verschiedenen Bereichen fördert, wie zum Beispiel Kultur, Bildung, lokale Selbstverwaltung etc. Man hört manchmal, daß Sezession eine Antwort auf die Probleme und Hoffnungen der Minderheiten sein könnte. In fast allen Fällen ist Sezession weder hilfreich noch notwendig. Angesichts der Anzahl von Minderheiten und der Tatsache, daß sie oft über große Regionen verstreut sind und vermischt mit Angehörigen anderer Gruppen leben, ist es ausgeschlossen, daß Grenzänderungen eine machbare oder wünschenswerte Lösung sind. Sezession würde wohl wiederum zu einer wachsenden Zahl instabiler Staaten mit neuen Minderheiten innerhalb ihrer Grenzen führen. Statt größerer Sicherheit würde Europa weniger Stabilität und Sicherheit erlangen. Im übrigen ist kaum eine Regierung, die mit Minderheitenproblemen konfrontiert ist, bereit, selbst einen kleinen Teil ihres staatlichen Territoriums als Beitrag zu einer Lösung abzutreten. Die bloße Erwähnung einer solchen Option führt zu größerer Unnachgiebigkeit in der Haltung einer Regierung gegenüber der fraglichen Minderheit. Statt die Lage für die Minderheit zu verbessern, würde das die Angelegenheit nur verkomplizieren.

Eine *dritte Beobachtung* ist, daß manchmal bilaterale Verträge mit Nachbarstaaten, welche die bestehenden Grenzen bestätigen und den Minderheitenschutz garantieren, sehr hilfreich sein können. Sie können eine entspanntere Haltung auf der Seite der Regierung eines Staates mit einer Minderheit fördern, während sie gleichzeitig auf das Mutterland der fraglichen Minderheit beruhigend wirken. Sie können jedoch nur das Endergebnis eines Prozesses der Versöhnung und der Wiederannäherung sein, nicht aber ein Mittel dazu. Es gibt Situationen, in denen die Beziehungen zwischen den Nachbarn so sind, daß Bemühungen um einen bilateralen Vertrag nur dazu dienen, die Meinungsunterschiede zwischen ihnen zu unterstreichen. Selbst in Fällen, in denen bilaterale Verträge erreichbar wären, könnte jeder Versuch, das Tempo der Verhandlungen zu forcieren, das Gegenteil von dem bewirken, was beabsichtigt ist, da gewöhnlich einige hochsensible Fragen zu behandeln sind. Das wichtigste ist schließlich: Es gibt keinen Ersatz für Lösungen innerhalb der Staaten.

### *Besondere Fragen der Praxis*

Bis jetzt hat sich der Hohe Kommissar in elf Ländern engagiert: in Estland, Lettland, der Slowakei, Ungarn, Rumänien, der ehemals jugoslawischen Republik Mazedonien, Albanien, der Ukraine, Moldau, Kasachstan und Kirgistan.<sup>8</sup> Obwohl die Lage in allen diesen Ländern sehr unter-

---

8 Anfang 1993 besuchte der Hohe Kommissar darüber hinaus Litauen, hielt es jedoch

schiedlich ist, sind einige Gemeinsamkeiten festzustellen. Vier Problem-bereiche, mit denen der Hohe Kommissar in verschiedenen Ländern zu tun hatte, sind besonders erwähnenswert: Mechanismen für den Dialog zwischen Regierung und Minderheit, Sprachenfragen, Bildungsfragen und Staatsbürgerschaft.

Der Hohe Kommissar empfahl in vielen Fällen die Einrichtung oder, falls schon vorhanden, die Stärkung von Mechanismen für den Dialog zwischen Minderheitengruppen und Regierungsorganen. Solche Mechanismen sind die interethnischen Räte oder die präsidentiellen Runden Tische der nationalen Minderheiten, die in verschiedenen Staaten bestehen (Rumänien, Slowakei, Estland, die frühere jugoslawische Republik Mazedonien, Kasachstan und Kirgistan). In einigen Fällen hat der Hohe Kommissar auch die Schaffung eines nationalen Ombudsmannes, speziell für Minderheitenfragen angeregt.

Der Hohe Kommissar war in verschiedenen Ländern mit Problemen des privaten und öffentlichen Gebrauchs von Minderheitensprachen konfrontiert. Das betrifft den Gebrauch der Minderheitensprachen zum Beispiel bei Gerichtsverhandlungen, in den Medien, bei Sitzungen politischer Organe und bei Orts- und Straßennamen. Solche Fragen stellten sich beispielsweise in der Slowakei und in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien.

Bei vielen Gelegenheiten hatte sich der Hohe Kommissar mit den damit verwandten Fragen des Erlernens von oder des Unterrichts in einer Minderheitensprache auseinanderzusetzen. Das betrifft sowohl den Gebrauch der Minderheitensprachen im öffentlichen Bildungswesen als auch die Einrichtung privater Schulen und Universitäten, an denen Kurse (auch) in den Minderheitensprachen gegeben werden. Dieses Problem trat beispielsweise in Albanien, der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, Moldau, Rumänien und der Slowakei auf.

Der Hohe Kommissar hat mit einer großen Anzahl von Fragen der Staatsbürgerschaft und des Status von Ausländern zu tun. Solche Probleme treten besonders in den Staaten auf dem Territorium der früheren Sowjetunion auf. In diesem Zusammenhang ist die doppelte Staatsbürgerschaft ein spezifisches Problem. Die russische Außenpolitik zum Beispiel zielt auf ihre Einführung in den Republiken der früheren UdSSR mit Blick auf die großen russisch(sprechend)en Minderheiten in diesen Staaten ab. Der Hohe Kommissar steht der doppelten Staatsbürgerschaft skeptisch gegenüber; er hat statt dessen andere Lösungen gesucht.

Die Empfehlungen, die er an die verschiedenen Länder richtete, spiegeln diese Fragen deutlich wider. Im allgemeinen wendet der Hohe Kommissar generelle Grundsätze und Normen in diesen Fragen an, wie sie in den ver-

---

nicht für notwendig, sich in diesem baltischen Staat zu engagieren.

schiedenen internationalen Instrumenten niedergelegt sind. Besonders die Verpflichtungen, die sich aus den OSZE-Dokumenten ergeben, spielen eine wichtige Rolle. Da diese Verpflichtungen im allgemeinen recht vage sind, mußte der Hohe Kommissar diese Grundsätze weiter ausarbeiten, um sie für die jeweils spezifischen Bedingungen "funktionstüchtig" zu machen. Daher enthalten seine Empfehlungen manchmal interessante Ausgestaltungen genereller Prinzipien des Völkerrechtes.

### *Die Mittel des Hohen Kommissars*

Der Hohe Kommissar kann zur Ausübung seiner Funktionen eine Reihe von Tätigkeiten aufnehmen. Er kann *Informationen* über nationale Minderheitenfragen aus zahlreichen Quellen sammeln und entgegennehmen. In erster Linie sind die Quellen die Regierung des Staates, in dem die Spannungen bestehen, und die Vertreter der direkt betroffenen nationalen Minderheit. Ergänzend kann er sich zur allgemeinen Information jeder anderen Quelle, einschließlich der Medien, bedienen. Allerdings hat er Kontakte mit Gruppen, die Terrorismus ausüben oder öffentlich billigen, zu meiden.

Zur Beurteilung einer bestimmten Lage hat der Hohe Kommissar das Recht, jeden OSZE-Staat zu *besuchen* und mit den Parteien persönlich in Verbindung zu treten, die direkt betroffen sind. Er benötigt nicht die formale Zustimmung des fraglichen Staates, um einen Besuch in einer konkreten Situation zu machen. Schließlich hat er die Möglichkeit, *Experten* hinzuzuziehen, die ihn bei einem Besuch unterstützen.

Nach dem Besuch in einem Mitgliedstaat übergibt der Hohe Kommissar dem amtierenden Vorsitzenden einen *streng vertraulichen Bericht* über die Ergebnisse und den Stand seiner Arbeit. Nach Abschluß seines Einsatzes erstattet er dem amtierenden Vorsitzenden Bericht über die Sachverhalte, Ergebnisse und Schlußfolgerungen. Diese Berichte enthalten fast immer (nicht bindende) Empfehlungen an die fragliche Regierung.

### *Verbindungen zum Ständigen Rat und amtierenden Vorsitzenden*

Das Verhältnis zum Ständigen Rat gestaltet sich auf verschiedenen Ebenen der Zuständigkeit und politischen Kompetenzen hinsichtlich der Konfliktprävention. Ist der Hohe Kommissar vor Ort mit Konfliktprävention befaßt, liegt die Verantwortung letztlich beim Hohen Rat. Das Mandat des Hohen Kommissars enthält jedoch einige besondere immanente Verfahren zur Einbeziehung des Ständigen Rates. Eines davon ist die förmliche Bekanntgabe einer sogenannten Frühwarnung, wenn *prima facie* das Risiko eines potentiellen Konfliktes besteht, die Situation ernst ist und

ein Konflikt muß unmittelbar bevorsteht. Es besteht dann die Möglichkeit sofortiger Beratungen zwischen den Teilnehmerstaaten, die in der Regel gerechtfertigt sind. Das ist ein typisches Beispiel einer späten präventiven Diplomatie. Es ist eine ernste Warnung, und die Lage muß schwerwiegend sein und der Konflikt muß unmittelbar bevorstehen. Das ist die Situation, in der die Stolperdrahtfunktion des Hohen Kommissars tatsächlich ausgeübt wird. Bis jetzt hat der Hohe Kommissar noch in keinem Fall von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Ein anderer Fall der obligatorischen Befassung der OSZE als ganzer würde eintreten, wenn eine Situation zu einem Konflikt eskaliert, und der Hohe Kommissar diese Entwicklung nicht aufhalten kann, oder wenn eine solche Entwicklung zwar noch nicht eingetreten ist, der Spielraum des Hohen Kommissars jedoch erschöpft ist.

Die Einbeziehung des Ständigen Rates würde normalerweise den Einsatz des Hohen Kommissars beenden, es sei denn, der Rat entschiede, die Frage an den Hohen Kommissar zurückzuverweisen. Es können jedoch auch Fälle auftreten, in denen der Hohe Kommissar sein Engagement nicht beenden und doch den Rat einbeziehen will, zum Beispiel um politische Unterstützung für eine Folgeaktion, oder um selbst eine Ermächtigung für eine Frühmaßnahme oder Unterstützung gegenüber einem nicht kooperierenden Staat, besonders im Falle der Verweigerung der Einreise, zu erlangen. Tatsächlich berichtet er oft mündlich über seine Aktivitäten, entweder vor dem Ständigen Rat oder während sogenannter informeller Gespräche für interessierte Delegationen. Auf jeden Fall muß er sorgfältig die Lage und die Atmosphäre im Ständigen Rat abschätzen, bevor er ihn einbezieht. Es würde seinen Einfluß unterminieren, wenn der Rat mit seinem Bericht und seinen Empfehlungen nicht übereinstimmte oder ihnen keine konkreten Schritte folgen ließe.

Für den Hohen Kommissar ist der *amtierende Vorsitzende* (gegenwärtig von Ungarn gestellt) von wesentlicher Bedeutung, da er offiziell der einzige OSZE-Ansprechpartner während eines unabhängigen Einsatzes des Hohen Kommissars ist; auch kann er ihm mit einer zweiten Meinung während der Beratungen zur Seite stehen. Er ist die Verbindung zum und der Repräsentant des Hohen und des Ständigen Rates; er wird vom Hohen Kommissar vor einem Besuch konsultiert, und er berät sich mit den betroffenen Staaten sowohl vor einem Besuch als auch nach der Beendigung des Einsatzes des HKNM. Es ist für den Hohen Kommissar von Vorteil, wenn nötig, mit dem amtierenden Vorsitzenden als Tandem aufzutreten, allerdings unter sorgfältiger Beachtung seiner eigenen Unabhängigkeit.

Der Umstand, daß der amtierende Vorsitzende für die Koordination und die Beratung der laufenden OSZE-Tätigkeiten verantwortlich ist, ist auch

wichtig für die Koordination von OSZE-Aktivitäten, die Minderheitenfragen betreffen, mit denen des Hohen Kommissars. Angesichts des breiten Spektrums an Aktivitäten, die Minderheitenfragen berühren können und es auch oft tun, ist ihre Koordinierung für die Wirkung und den Erfolg der OSZE von vitaler Bedeutung. Dies gilt in erster Linie für die Langzeitmissionen in jenen Ländern, in denen der Hohe Kommissar ebenfalls engagiert ist. Das betrifft die OSZE-Missionen in Estland, Lettland, der Ukraine und Moldau sowie die OSZE-Spill-Over-Mission in Skopje. Ihre Mandate und praktischen Tätigkeiten mögen variieren, aber alle haben eine ethnische Komponente, die sich bis zu einem gewissen Grade mit jenen des Hohen Kommissars überschneidet. Es ist wichtig, Mißverständnisse und unterschiedliche Signale zu vermeiden; der amtierende Vorsitzende ist in dieser Hinsicht von instrumenteller Bedeutung.

Allerdings ist auch die Koordination mit anderen internationalen Organisationen für den Hohen Kommissar von Bedeutung.<sup>9</sup> Das Interesse einer Reihe von internationalen Organisationen an Minderheitenfragen ist gewachsen. Idealerweise sollte Koordination bewirken, daß Doppelarbeit und die sie begleitende Verschwendung von Ressourcen vermieden werden. Das könnte selbst die bewußte Entscheidung einer Organisation einschließen, sich einer Situation nicht anzunehmen, in der sie sich sonst engagiert hätte. Falls Aktivitäten mehrerer Organisationen gleichzeitig stattfinden, sollten sie sich wechselseitig verstärken. Es wäre beispielsweise hilfreich, wenn die Bemühungen des Hohen Kommissars, eine bestimmte Situation zu beeinflussen, dadurch verstärkt werden könnten, daß zum Beispiel der Europarat oder die Vereinten Nationen seine Anliegen, Schlußfolgerungen und Empfehlungen teilen. Darüber hinaus mögen diese Organisationen über besondere Erfahrung verfügen, die dem Hohen Kommissar nützt.

Es ist die Aufgabe des amtierenden Vorsitzenden, internationale Organisationen zu konsultieren und die Koordination mit ihnen abzustimmen. Die jeweiligen Vorsitzenden haben regelmäßig Koordinierungssitzungen zwischen der OSZE, dem Europarat und den Vereinten Nationen in Genf vereinbart, bei denen der Hohe Kommissar auch zugezogen wird.

---

9 Vgl. hierzu auch: Konrad Huber/Rob Zaagman, Peace, Human Rights and Minorities: Multilateral Responses and the OSCE High Commissioner on National Minorities, in: *International Journal on Group Rights* 1/1994, S. 55-67.

Konfliktprävention ist für die Zukunft unseres Kontinents lebenswichtig. Europa kann sich nicht noch mehr solcher blutigen Konflikte leisten, die einige seiner Regionen derzeit verwüsten. Falls nicht genügend investiert und vorbeugend gearbeitet wird, wird uns in naher Zukunft eine viel höhere Rechnung präsentiert werden. Konfliktprävention erfordert einen umfassenden Ansatz, der verschiedene spannungserzeugende Faktoren in eine übergreifende Strategie einbezieht. Darüber hinaus ist eine langfristige Perspektive notwendig, wenn Lösungsvorschläge dauerhaft und gerecht sein sollen. Auch wenn man nicht den Blick für unmittelbare Bedrohungen von Frieden und Stabilität verlieren sollte, sollte es sich doch von selbst verstehen, daß "Schnellreparaturen" keine wirklichen Lösungen sind.

Die Mobilisierung der internationalen Gemeinschaft ist von entscheidender Bedeutung, wenn Konfliktprävention gelingen soll. Ohne internationale politische, wirtschaftliche und moralische Unterstützung haben die Bemühungen vieler einzelner Staaten nur eine begrenzte Chance, erfolgreich zu sein. Darüber hinaus sollten Koordination und Kooperation mit anderen relevanten internationalen Organisationen verstärkt werden. Zum Beispiel sollten auf dem Gebiet der Minderheitenprobleme in Europa die verschiedenen Ansätze der OSZE und des Europarates, die eher politisch bzw. eher rechtlich orientiert sind, sich gegenseitig verstärken und dabei Doppelarbeit und -kosten vermeiden.

Soweit die Aktivitäten des Hohen Kommissars und anderer "Frühwarner" und "präventiver Diplomaten" der OSZE betroffen sind, ist ihre Wirksamkeit letztendlich abhängig vom Willen und der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, als einzelne und als Gesamtheit ihre Bemühungen zu unterstützen. Es ist insbesondere wichtig, daß sowohl der Ständige Rat als auch die einzelnen Staaten fortfahren, die Empfehlungen des Hohen Kommissars zu bekräftigen und zu unterstützen, die er an die Regierungen der Teilnehmerstaaten richtet. Nur dann wird der Hohe Kommissar in der Lage sein, Veränderungen zu bewirken.

## Der OSZE-Gerichtshof

### *Die friedliche Streitbeilegung als Korrelat des Gewaltverbotes*

Gewalt als Mittel der internationalen Politik, insbesondere die Führung von Kriegen, ist spätestens seit Gründung der Vereinten Nationen 1945 untersagt. In der Schlußakte von Helsinki vom 1. August 1975 wiederholt und bestätigt die KSZE das völkerrechtliche Gewaltverbot nachdrücklich. In Punkt II des Prinzipienkatalogs heißt es unter der Überschrift "Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt" unter anderem:

*"Die Teilnehmerstaaten werden sich in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in ihren internationalen Beziehungen im allgemeinen der Androhung oder Anwendung von Gewalt, die gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet oder auf irgendeine andere Weise mit den Zielen der Vereinten Nationen und mit der vorliegenden Erklärung unvereinbar ist, enthalten. Die Geltendmachung von Erwägungen zur Rechtfertigung eines gegen dieses Prinzip verstößenden Rückgriffs auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt ist unzulässig ...*

*Keine solche Androhung oder Anwendung von Gewalt wird als Mittel zur Regelung von Streitfällen oder von Fragen, die zu Streitfällen zwischen ihnen führen können, verwendet werden."<sup>1</sup>*

Wer aber die "Androhung oder Anwendung von Gewalt als Mittel zur Regelung von Streitfällen" verbietet - so der zuletzt zitierte Absatz -, muß eine Alternative anbieten bzw. gebieten. Die Schlußakte von Helsinki wird diesem Anliegen in Punkt V des Prinzipienkatalogs gerecht. Unter der Überschrift "Friedliche Regelung von Streitfällen" heißt es dort u.a.:

*"Die Teilnehmerstaaten werden Streitfälle zwischen ihnen mit friedlichen Mitteln auf solche Weise regeln, daß der internationale Frieden und die internationale Sicherheit sowie die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.*

---

1 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.1, S. 4f.

*Sie werden bestrebt sein, nach Treu und Glauben und im Geiste der Zusammenarbeit eine rasche und gerechte Lösung auf der Grundlage des Völkerrechts zu erreichen.*

*Zu diesem Zweck werden sie Mittel wie Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Regelung oder andere friedliche Mittel eigener Wahl verwenden, einschließlich jedes Streitregelungsverfahrens, auf das sich die beteiligten Parteien vor Entstehen des Streitfalles geeinigt haben.<sup>2</sup>*

Die KSZE-Schlußakte anerkennt also - wie im übrigen auch die Charta der Vereinten Nationen in der Präambel und in Artikel 2, Ziffer 4 UNCh einerseits und Artikel 2, Ziffer 4 und Artikel 33, Abs. 1 UNCh andererseits -, daß das Gewaltverbot unabdingbar ein Korrelat besitzt. Gemeint sind (obligatorische) Regelungen der friedlichen Streitbeilegung. Zu diesen Regelungen gehören u.a. auch Vergleich, Schiedsspruch und Gerichtsbarkeit. Folgt man der innergesellschaftlichen Praxis, so kommt eben diesen zuletzt genannten Verfahren in der Zusammenführung als (Schieds-)Gerichtsbarkeit sogar eine prominente Bedeutung zu. Gleichwohl dauerte es seit Verabschiedung der Schlußakte von Helsinki 1975 über 20 Jahre, bis am 29. Mai 1995 der OSZE-Gerichtshof mit Sitz in Genf eröffnet werden konnte.

#### *Abriß des Entstehungsprozesses des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes der OSZE*

Zu den wohl wichtigsten Wurzeln in der Entwicklung der OSZE-Schiedsgerichtsbarkeit gehört der Entwurf für einen "Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten",<sup>3</sup> der von der Delegation der Schweiz bereits zu Beginn der zweiten Konferenzphase in Genf am 18. September 1973 unterbreitet wurde. Dieser Entwurf, der in der Folgezeit nach dem Leiter der schweizerischen Delegation, Rudolf L. Bindschedler, benannt wurde, fand zwar keinen erschöpfenden Eingang in die KSZE-Schlußakte, gleichwohl kann er als richtungsweisend, zumindest aber in Einzelfragen als grundlegend für die spätere Diskussion angesehen werden. Beispiele dafür sind u.a. die Fragen des obligatorischen Verfahrens, die (eher traditionelle) Unterscheidung zwischen justiziablen und nicht justiziablen Streitigkeiten oder die Konkurrenz des europäischen Systems zu anderen Streiterledigungsverfahren.

---

2 Ebenda, S. 5f.

3 Abgedruckt in: Europa-Archiv 2/1976, S. D38-D52.

Bindschedler selbst nannte als Ziel des schweizerischen Vorschlags die "Überwindung der gegenwärtigen Anarchie der Staatengesellschaft".<sup>4</sup>

Von diesem großen Anspruch waren 1975 die eher bescheidenen Formulierungen des Prinzips 5 der Helsinki-Schlußakte allerdings noch weit entfernt. Auf dem Belgrader Folgetreffen von 1978 wurde deshalb ein Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen vereinbart, das vom 31. Oktober bis zum 11. Dezember 1978 in Montreux (Schweiz) stattfand. Laut Abschlußdokument des Belgrader Folgetreffens vom 8. März 1978 sollte das Expertentreffen von Montreux dazu dienen, "die Prüfung und Ausarbeitung einer allgemein annehmbaren Methode der friedlichen Regelung von Streitfällen mit dem Ziel fortzuführen, bestehende Methoden zu ergänzen".<sup>5</sup> Doch die auf das Treffen von Montreux gesetzten Hoffnungen wurden enttäuscht. Zwar wurden drei Arbeitsdokumente diskutiert, darunter auch der Bindschedler-Entwurf. Ein Ergebnis wurde jedoch nicht gefunden. In der nüchternen Sprache des Berichtes des KSZE-Expertentreffens von Montreux heißt es dazu:

*"Es wurden unterschiedliche Ansichten geäußert, und es wurde kein Konsensus über spezifische Methoden erzielt."*<sup>6</sup>

Die Teilnehmer des Expertentreffens empfahlen deshalb den Regierungen der Teilnehmerstaaten der KSZE, auf dem Madrider Folgetreffen von 1983 "die Möglichkeit der Einberufung eines weiteren Expertentreffens zu erwägen".<sup>7</sup>

Dieses zweite Expertentreffen fand auf Beschluß des Madrider Folgetreffens vom 6. September 1983<sup>8</sup> im Zeitraum vom 21. März bis 30. April 1984 in Athen statt. Verglichen mit dem Treffen von Montreux waren die Ergebnisse von Athen eher noch enttäuschender<sup>9</sup>. Obwohl die Schweizer Delegation ein sehr moderates Arbeitspapier vorlegte, konnte eine Einigung nicht erzielt werden. Insbesondere die Sowjetunion und eine Reihe weiterer osteuropäischer Staaten verweigerten schlichtweg jegliche Einbe-

- 
- 4 Rudolf L. Bindschedler, Der schweizerische Entwurf eines Vertrages über ein europäisches System der friedlichen Streiterledigung und seiner politischen Aspekte, in: Europa-Archiv 2/1976, S. 57-66, hier: S. 60; vgl. auch: Bruno Simma/Dieter Schenk, Friedliche Streiterledigung in Europa. Überlegungen zum schweizerischen KSZE-Vorschlag, in: Europa-Archiv 14/1978, S. 419-430.
  - 5 Abschließendes Dokument des Belgrader Treffens, Belgrad, 8. März 1978, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.1, S. 2.
  - 6 Bericht des KSZE-Expertentreffens in Montreux über friedliche Streitschlichtung, Montreux, 11. Dezember 1978, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), ebenda, Kap. I.1, S. 2.
  - 7 Ebenda, S. 3.
  - 8 Abschließendes Dokument des Belgrader Treffens, Belgrad, 8. März 1978, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.1, S. 8.
  - 9 Gérard, J. Tanja, Peaceful Settlement of Disputes within the framework of the CSCE, in: Helsinki-Monitor 3/1994, S. 42-54, hier S. 45.

m 8: Madrid!!

→ Tomia

ziehung von Dritten bei der Regelung von Streitfällen. Offensichtlich fürchteten sie deren Parteinahme. Argumentiert wurde allerdings mit dem Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten. Im offiziellen Schlußbericht des KSZE-Expertentreffens heißt es dazu lediglich:

*"Besonderer Nachdruck wurde auf Mittel und Wege der Einbeziehung eines Drittparteielements in eine derartige Methode (der friedlichen Regelung von Streitfällen - DSL) gelegt. Es wurden unterschiedliche Ansichten geäußert, und es wurde kein Konsens über eine Methode erzielt. Es wurde anerkannt, daß weitere Diskussionen in einem geeigneten Rahmen innerhalb des KSZE-Prozesses geführt werden sollten".*<sup>10</sup>

Diese Situation des Stagnierens und der Ergebnislosigkeit änderte sich erst im Zuge der beginnenden politischen Umbrüche in Europa in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre.<sup>11</sup> Nunmehr formierte sich ein ost-west-übergreifendes gemeinsames Interesse an Mechanismen der friedlichen Streitbeilegung. Den Anfang machte das dritte Folgetreffen der KSZE in Wien vom 4. November 1988 bis 15. Januar 1989. Im Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens akzeptierten die Teilnehmerstaaten nicht nur grundsätzlich die obligatorische Hinzuziehung einer Drittpartei als mögliche Verfahrensweise der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, sie forderten vielmehr ein weiteres Expertentreffen, das u.a. die Möglichkeit der Schaffung von Mechanismen zur Herbeiführung bindender Entscheidungen durch Drittparteien prüfen sollte. Im Abschlußtext heißt es dazu:

*"Die Teilnehmerstaaten bekennen sich zu ihrer Verpflichtung gegenüber dem Prinzip der friedlichen Regelung von Streitfällen in der Überzeugung, daß es eine wesentliche Ergänzung zur Pflicht der Staaten ist, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt zu enthalten, wobei beide Prinzipien wesentliche Faktoren für die Erhaltung und Festigung des Friedens und der Sicherheit sind ... In diesem Zusammenhang akzeptieren sie grundsätzlich die obligatorische Hinzuziehung einer Drittpartei, wenn ein Streitfall durch andere friedliche Mittel nicht beigelegt werden kann.*

*Um die schrittweise Durchführung dieser Verpflichtung - einschließlich der obligatorischen Hinzuziehung einer Drittpartei zur Regelung gewisser Kategorien von Streitfällen als ersten Schritt - zu gewährleisten, be-*

---

10 Schlußbericht des KSZE-Expertentreffens über Friedliche Streitschlichtung, Athen, 30. April 1984, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O.: (Anm. 1), Kap. I, 4, S. 1.

11 Arie Bloed (ed.), The Conference on Security and Cooperation in Europa. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Dordrecht 1993, S. 33.

*schließen sie, vom 15. Januar bis 8. Februar 1991 ein Expertentreffen in La Valletta einzuberufen, das eine Liste solcher Kategorien und entsprechender Verfahren und Mechanismen ausarbeiten soll. Diese Liste wäre in der Folge schrittweise zu erweitern. Das Treffen wird ferner die Möglichkeit für die Schaffung von Mechanismen zur Herbeiführung bindender Entscheidungen durch Drittparteien in Erwägung ziehen.*"<sup>12</sup>

Aber auch die Ergebnisse des Expertentreffens in La Valletta vom 15. Januar bis 9. Februar 1991 erfüllten die im Rahmen des Wiener Folgetreffens von 1989 geweckten - und im übrigen im Rahmen der Pariser Charta von 1990 nachdrücklich wiederholten<sup>13</sup> - Erwartungen und Hoffnungen nicht. Im Gegenteil blieben sie weit hinter dem Mandat zurück, obligatorische Verfahren und verbindliche Entscheidungsstrukturen unter Einbeziehung Dritter zu prüfen bzw. vorzuschlagen. Nationale Interessen, Kostenargumente und vor allen Dingen die Befürchtung, die Tür zu einer Institutionalisierung der KSZE zu öffnen, verhinderten weitergehende Überlegungen.<sup>14</sup> Der Bericht über das Expertentreffen in La Valletta sieht deshalb (noch) keine eigene Gerichts- bzw. Schiedsgerichtsbarkeit der KSZE vor - schon gar nicht eine obligatorische und rechtsverbindliche. Vielmehr schlagen die Teilnehmer des Treffens unter Punkt 9d ihres Berichtes vor, lediglich zu "erwägen, die obligatorische Zuständigkeit des internationalen Gerichtshofes anzuerkennen, entweder durch Vertrag oder durch die einseitige Abgabe der in Artikel 36, Abs. 2 seines Statuts vorgesehenen Erklärung, und Vorbehalte, mit denen sie eine solche Erklärung versehen, wann immer möglich auf ein Mindestmaß beschränken"<sup>15</sup> (Hervorheb. - DSL).

Auch der Streitbeilegungsmechanismus, der schließlich im Rahmen des Expertentreffens beschlossen wurde und nach dem Tagungsort seinen Namen erhielt (Valletta-Mechanismus), ist letztlich nicht mehr als die unverbindliche Beratung der Streitparteien durch Drittpersonen, deren Namen in einem vom Konfliktverhütungszentrum der KSZE in Wien geführten Verzeichnis aufgelistet werden - ein Mechanismus, der überdies nicht eingesetzt werden oder in seiner Tätigkeit fortfahren kann, "wenn eine andere Streitpartei der Ansicht ist, daß der Mechanismus nicht eingesetzt

---

12 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.3, S. 5.

13 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), ebenda, Kap. A.2, S. 10.

14 Zu den verschiedenen Positionen der Teilnehmerstaaten vgl.: Tanja, Gérard J., a.a.O. (Anm. 9), S. 46f; Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994, S. 39.

15 Bericht über das Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen, La Valletta, 8. Februar 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. E.1, S. 6.

20

werden oder in seiner Tätigkeit fortfahren sollte, da der Streitfall Fragen ihrer territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt über andere Gebiete berührt".<sup>16</sup>

Andererseits darf nicht gering geachtet werden, daß sich die KSZE-Staaten in La Valletta zum ersten Mal überhaupt auf ein gemeinsames Dokument zur friedlichen Streitbeilegung einigen konnten. Darüber hinaus machten sie mit dem vorgelegten Dokument einen ersten Schritt, sich vom Konsensprinzip zu lösen: Der Mechanismus kann auch einseitig angerufen werden. Das Expertentreffen von La Valletta muß deshalb insofern als ein positiver Anfang bewertet werden, der die Chance der Fortführung einschloß oder - je nach Perspektive - erforderte. Diese Chance bot sich 1992 während des zweiten Helsinki-Gipfels, als Frankreich und Deutschland gemeinsam den Entwurf zur Errichtung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes vorlegten. Dem Helsinki-Gipfel vom Juli 1992 vorausgegangen war das Treffen einer informellen Arbeitsgruppe, die im Zeitraum vom 11. bis 22. Mai 1992 den genannten französisch-deutschen Entwurf diskutierte. Grundsätzliche Einwände gegen den Entwurf kamen insbesondere von Seiten der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und der Türkei. Die mittel- und osteuropäischen Staaten stimmten hingegen im allgemeinen den Ausführungen des Entwurfes zu. Zu den Einwendungen, die auch während des Helsinki-Gipfels vorgetragen wurden, gehörten u.a. die Befürchtung, ein regionales System der Streitbeilegung könnte die Einheit und Entwicklung des Völkerrechts behindern, ferner würde die Arbeit bereits existierender Mechanismen dupliziert werden (Problem der Komplementarität bzw. Subsidiarität), schließlich würde der Charakter der KSZE durch die Einführung eines rechtsverbindlichen Instrumentes in Richtung eines legalistischen, vielleicht sogar institutionalisierten "approach" verändert werden, nicht zuletzt auch würde die Einheit der KSZE gesprengt werden, da nicht alle KSZE-Teilnehmerstaaten neuen Konventionen beitreten würden<sup>17</sup>.

Trotz dieser Einwendungen und Kritikpunkte werteten die Teilnehmerstaaten des Helsinki-Gipfels ihre eigene Diskussion durchaus positiv. In den Beschlüssen von Helsinki heißt es dazu u.a.:

*"Die Teilnehmerstaaten erachten ihre Verpflichtung, Streitigkeiten untereinander mit friedlichen Mitteln zu regeln, als einen Eckstein des KSZE-Prozesses ... Die Teilnehmerstaaten begrüßen die zu diesem Zweck geleistete Arbeit des Helsinki-Folgetreffens. Sie wurden insbesondere ermutigt durch wesentliche Fortschritte in Fragen, die sich auf*

16 Ebenda, S. 11.

17 Vgl.: Gérard J. Tanja, a.a.O. (Anm. 9), S. 48f.

die Einrichtung eines Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofes innerhalb der KSZE bezogen, mit dem Ziel, den Valletta-Mechanismus zu verbessern und ein KSZE-Verfahren zur Schlichtung, unter Einschluß von Schlichtung auf Anordnung, zu schaffen, wofür Vorschläge unterbreitet wurden.

Im Lichte dieser wichtigen Angelegenheit sowie der hier in Helsinki geführten Diskussionen haben sie beschlossen, die Entwicklung eines umfassenden Satzes von Maßnahmen fortzuführen, um die innerhalb der KSZE verfügbaren Optionen zur Unterstützung von Staaten bei der friedlichen Lösung ihrer Streitigkeiten zu erweitern ...

Dementsprechend haben sie in der Absicht, schon bald Ergebnisse zu erzielen, beschlossen, ein KSZE-Treffen in Genf einzuberufen, mit einer ersten Runde vom 12. bis 23. Oktober 1992, um einen - wie oben erwähnt - umfassenden und zusammenhängenden Satz von Maßnahmen auszuhandeln. Sie werden die geäußerten Meinungen zu Verfahren für ein zwingendes Element bei Schlichtungsverfahren zur Schaffung eines Schlichtungs- und Schiedsgerichtshofes innerhalb der KSZE und zu anderen Mitteln berücksichtigen.

Die Ergebnisse des Treffens werden dem Ministerrat beim Stockholmer Treffen vom 14. bis 15. Dezember 1992 zur Billigung und - falls angebracht - zur Unterzeichnung vorgelegt.<sup>18</sup>

Anders als die vorangegangenen Expertenrunden und Arbeitsgruppen erfüllte das in Helsinki beschlossene und in Genf vom 12. bis 23. Oktober 1992 durchgeführte Expertentreffen die mit ihm verbundenen Erwartungen und Hoffnungen. Jedenfalls übernahm der KSZE-Rat, der sich am 14. und 15. Dezember 1992 in Stockholm traf, die in Genf erarbeiteten Empfehlungen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten. Entsprechend umfassen die Beschlüsse des Stockholmer Rats-Treffens unter Kapitel IV vier Elemente: Neben Maßnahmen zur Stärkung der Bestimmungen von Valetta durch Abänderung des Verfahrens für die Auswahl von Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten sind dies "Bestimmungen für eine KSZE-Vergleichskommission", ferner "Bestimmungen über einen Vergleich auf Anordnung" sowie schließlich ein "Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren" innerhalb der KSZE, dessen Inhalt die Errichtung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs ist.<sup>19</sup>

---

18 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6, S. 23f.

19 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens, Stockholm, 15. Dezember 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), ebenda, Kap. C.3, S. 16-18; Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE, Stockholm, 15. Dezember 1992, in: ebenda, Kap. E.4, S. 1-19; Bestimmungen für eine KSZE-Vergleichskommission, Stockholm, 15. Dezember 1992, in: ebenda,

Im "Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE" von 1992 beschließen die Vertragsstaaten des Übereinkommens, "die Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sind", die Errichtung eines "Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes" als eine feste Institution mit Sitz in Genf, bestehend aus Schlichtern und Schiedsrichtern. Entsprechend sind die Verfahren Schlichtungsverfahren (Vergleichsverfahren) und Schiedsverfahren.

Die Gesamtheit der Schlichter und Schiedsrichter bildet den Vergleichs- und Schiedsgerichtshof innerhalb der KSZE (im Übereinkommen auch "Gerichtshof" genannt). Die Schlichter, Schiedsrichter und der Kanzler des Gerichtshofes üben ihr Amt in völliger Unabhängigkeit aus. Sie genießen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten des Übereinkommens die Vorrechte und Immunitäten, die den mit dem Internationalen Gerichtshof im Zusammenhang stehenden Personen gewährt werden.

Rekrutiert werden Richter und Schiedsrichter aus den Vertragsstaaten, die jeweils zwei Schlichter, einen Schiedsrichter und einen Stellvertreter benennen. Die Schlichter werden für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt. Sie müssen Personen sein, die hohe innerstaatliche oder internationale Funktionen ausüben oder ausgeübt haben und anerkannte Fachleute auf dem Gebiet des Völkerrechts, der internationalen Beziehungen oder der Streitbeilegung sind. Die Schiedsrichter und ihre Stellvertreter werden ebenfalls für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt. Sie müssen die in ihrem Staat für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Völkerrechtsgelehrte von anerkanntem Ruf sein. Der Kanzler (Registrar) wird - anders als die Schlichter und Schiedsrichter - nicht von den Vertragsstaaten, sondern vom Gerichtshof ernannt.

Die Entscheidungen des Gerichtshofes werden mit der Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder gefaßt. Gleiches gilt für Entscheidungen des Präsidiums, Entscheidungen der Vergleichskommissionen sowie Entscheidungen der Schiedsgerichte. Das für die OSZE typische Konsensprinzip entfällt somit zugunsten des Mehrheitsprinzips.

Die Tätigkeit des Gerichtshofes soll die bislang schon bestehenden Möglichkeiten und Mittel der friedlichen Streitbeilegung ergänzen, nicht ersetzen. Das Gericht wird deshalb nicht tätig, wenn eine Streitigkeit bereits einem anderen Gericht oder Schiedsgericht unterbreitet wurde, oder wenn die Streitparteien im voraus die ausschließliche Zuständigkeit eines anderen Rechtsprechungsorgans anerkannt haben. Sind die Streitparteien

---

Kap. E.5, S. 1-6; Bestimmungen über einen Vergleich auf Anordnung, Stockholm, 15. Dezember 1992, in: ebenda, Kap. E.6, S. 1f.

unterschiedlicher Auffassung über die Zuständigkeit der Vergleichs- und Schiedsgerichtsbarkeit der OSZE, so entscheidet die Kommission oder das Gericht über die jeweilige Zuständigkeit.

OSZE-Teilnehmerstaaten, die dem Stockholmer Übereinkommen bislang noch nicht beigetreten sind, steht die Möglichkeit auch zu einem späteren Beitritt offen. Umgekehrt kann jeder Vertragsstaat des Übereinkommens das Abkommen jederzeit durch eine an den Verwahrer Schweden gerichtete Notifikation kündigen. Die Kündigung wird ein Jahr nach Notifikation wirksam. Laufende Verfahren werden jedoch in jedem Fall zu Ende geführt.

Im einzelnen funktionieren die Vergleichs- und Schiedsverfahren wie folgt: Jeder Vertragsstaat des Übereinkommens kann einen Antrag an den Kanzler richten, in dem er um Bildung einer *Vergleichskommission* für eine Streitigkeit zwischen sich und einem oder mehreren anderen Vertragsstaaten ersucht. Die Bildung einer Vergleichskommission kann aber auch aufgrund einer vom Kanzler notifizierten Vereinbarung zwischen Vertragsstaaten erfolgen. Die Vergleichskommission wird von den Streitparteien (teilweise) selbst zusammengestellt. Dazu wählt jede Partei aus der bestehenden Liste der Schlichter einen Schlichter zum Mitglied der Kommission. Nachdem der Präsident des Gerichtshofes die Streitparteien hinsichtlich der Zusammensetzung der übrigen Kommission konsultiert hat, bestellt das Präsidium drei weitere Schlichter zu Mitgliedern der Kommission. Sind mehr als zwei Staaten Parteien der Streitigkeit, so können die Staaten mit gleichen Interessen einvernehmlich einen einzigen Schlichter bestellen. Wird ein solches Einvernehmen nicht erzielt, so bestellt jede der beiden Seiten der Streitigkeit die gleiche Anzahl von Schlichtern bis zu einer vom Präsidium bestimmten Höchstzahl.

Das Vergleichsverfahren ist vertraulich. Allerdings kann die Vergleichskommission, sofern die Streitparteien damit einverstanden sind, jeden Vertragsstaat des Übereinkommens, der ein Interesse an der Beilegung der Streitigkeit hat, zum Beitritt zum Verfahren einladen.

Wird im Verlauf des Verfahrens eine für alle Parteien zufriedenstellende Lösung gefunden, so werden die Bedingungen dieser Lösung in einem Ergebnisprotokoll festgehalten, das von Vertretern der Streitparteien und den Mitgliedern der Kommission unterzeichnet wird. Mit der Unterzeichnung dieser Urkunde ist das Vergleichsverfahren abgeschlossen.

Kommt die Vergleichskommission zu der Auffassung, daß alle Gesichtspunkte der Streitigkeiten und alle Möglichkeiten, eine Lösung herbeizuführen, geprüft sind, so arbeitet sie einen Schlußbericht aus. Dieser Bericht enthält die Vorschläge der Kommission zur friedlichen Beilegung der Streitigkeit. Innerhalb einer Frist von dreißig Tagen müssen die Streitparteien dann den Bericht prüfen und dem Vorsitzenden der Kommission

mitteilen, ob sie bereit sind, die vorgeschlagene Lösung anzunehmen. Der Vergleichsvorschlag besitzt also nicht automatisch Verbindlichkeit. Nimmt eine Streitpartei die vorgeschlagene Lösung nicht an, so sind ferner auch die anderen Parteien nicht länger an ihre eigene Annahme der Lösung gebunden.

Ziel des Vergleichsverfahrens ist es, über die Vergleichskommission den Parteien zu helfen, eine Beilegung ihrer Streitigkeit gemäß dem Völkerrecht und ihren KSZE-Verpflichtungen zu finden. Progressiv an diesem Verfahren ist, daß die Einsetzung des Vergleichsverfahrens für *jede Art von Streitigkeit* beantragt werden kann. Die Kompetenz der Schlichter selbst ist allerdings begrenzt. Die Bildung einer Vergleichskommission erfolgt nur auf Antrag; die Aufgaben der Schlichter bleiben im Bereich beratender Funktionen; der Vergleichsvorschlag besitzt keine automatische Verbindlichkeit. Verweigern die Streitparteien die Annahme der vorgeschlagenen Lösung, also die Ausführung der Empfehlungen, so stehen dem Gericht keine weiteren Maßnahmen zur Beilegung des Konflikts zur Verfügung, als die Angelegenheit an den KSZE-Rat weiterzuleiten.

Anders als im Vergleichsverfahren ist es im *Schiedsverfahren* Aufgabe des Schiedsgerichts, die ihm unterbreiteten Streitigkeiten gemäß dem Völkerrecht zu entscheiden. Sofern die Streitparteien dies vereinbaren, kann ein Fall auch "ex aequo et bono" entschieden werden. In jedem Fall aber endet das Verfahren mit einem rechtlich verbindlichen Schiedsspruch.

Wie die Vergleichskommission wird auch das Schiedsgericht ad hoc Ersuchen gebildet. Die von den Streitparteien ernannten Schiedsrichter sind von Amts wegen Mitglieder des Gerichts. Sind mehr als zwei Staaten Parteien derselben Streitigkeit, so können die Staaten mit gleichen Interessen einvernehmlich einen einzigen Schiedsrichter bestellen. Das Präsidium bestellt darüber hinaus aus den Reihen der Schiedsrichter eine Anzahl von Mitgliedern des Schiedsgerichts, so daß die Zahl der von ihm bestellten Mitglieder die der von Amts wegen tätigen um mindestens eines übersteigt. Ein Staat, der Partei einer dem Schiedsgericht unterbreiteten Streitigkeit ist, ohne Partei des Übereinkommens zu sein, kann eine Person seiner Wahl entweder anhand der erstellten Liste der Schiedsrichter oder unter anderen Personen, die Staatsangehörige eines KSZE-Teilnehmerstaates sind, zum Mitglied des Gerichts bestellen.

Das unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfindende Schiedsverfahren gliedert sich in einen mündlichen und einen schriftlichen Teil. Es entspricht den "Grundsätzen eines gerechten Verfahrens". Der Schiedsspruch ist endgültig und unterliegt keinem Rechtsmittel. Die Streitparteien oder eine von ihnen können jedoch das Gericht ersuchen, den Schiedsspruch hinsichtlich seiner Bedeutung oder seiner Tragweite auszulegen. Ein Antrag auf Wiederaufnahme des Schiedsverfahrens kann nur gestellt werden,

OSZE  
Minister  
rat!

wenn eine Tatsache von entscheidender Bedeutung bekannt wird, die vor Verkündung des Schiedsspruchs dem Gericht oder der/den die Wiederaufnahme beantragenden Streitparteien unbekannt war.

Das OSZE-Schiedsverfahren ist jedoch *nicht obligatorisch*, d.h. ein Streitbeteiligter kann nicht einseitig die zuständige Instanz, den zuständigen OSZE-Gerichtshof, anrufen. Zwar kann ein Ersuchen um ein Schiedsverfahren jederzeit gestellt werden. Voraussetzung ist aber eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten des Übereinkommens oder zwischen einem oder mehreren Vertragsstaaten des Übereinkommens und einem oder mehreren anderen KSZE-Teilnehmerstaaten. Diese Vereinbarung erfolgt in Form einer an den Verwahrer des Abkommens (Schweden) gerichteten Mitteilung, in der die Vertragsstaaten - vorbehaltlich der *Gegenseitigkeit* - erklären, daß sie die Zuständigkeit eines Schiedsgerichts ipso facto und ohne besondere Übereinkunft als obligatorisch anerkennen. Diese Erklärung kann für unbestimmte Zeit oder für eine gewisse Zeit abgegeben werden.

Eine weitere wesentliche Einschränkung erfährt die obligatorische Zuständigkeit des Schiedsgerichtes schließlich dadurch, daß die Vertragsstaaten ihre Erklärung "für alle Streitigkeiten" abgeben oder aber Streitigkeiten ausschließen können, "die Fragen ihrer territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt über andere Gebiete berühren". Gerade diejenigen Fragen also, die Probleme von Gewalt und Krieg berühren, können der Entscheidung des OSZE-Gerichtshofes entzogen werden.

### *Aktueller Stand und Bewertung*

Nach Hinterlegung der zwölften Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunde trat das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der OSZE am 5. Dezember 1994 in Kraft. Am 29. Mai 1995 schließlich wurde in Genf der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa feierlich eröffnet.

Im Rahmen der Eröffnungszeremonie wurde die Wahl des Präsidenten, seines Stellvertreters sowie dreier weiterer Mitglieder, ferner die Annahme einer Verfahrensordnung und schließlich die Benennung des Kanzlers (Registrators) durchgeführt. In das Amt des Präsidenten wurde Robert Badinter, der frühere Präsident des französischen Verfassungsgerichts, gewählt. Zu seinem Stellvertreter wurde der ehemalige Außenminister der Bundesrepublik Deutschland, Hans-Dietrich Genscher, bestellt.

*Regin*

Genscher war von deutscher Seite als einer der Schlichter des Gerichtshofes benannt worden.

Das Übereinkommen über das Schieds- und Vergleichsverfahren innerhalb der OSZE ist bis Mitte 1995 von 35 der 53 OSZE-Staaten unterzeichnet worden. Von diesen 35 Staaten haben wiederum (nur) 15 OSZE-Mitglieder das Übereinkommen ratifiziert. Die Benennung der Schlichter und Schiedsrichter ist gegenwärtig sogar erst von neun der Staaten durchgeführt worden. Die Staaten, die das Übereinkommen ratifiziert haben und somit dem Gericht angehören, sind: Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Kroatien, Liechtenstein, Monaco, Polen, San Marino, Schweden, Schweiz, Slowenien, Tadschikistan und Zypern. Zu den Staaten, die das Übereinkommen bislang abgelehnt haben, somit nicht unterschrieben, geschweige denn ratifiziert haben, gehören unter anderen auch Großbritannien und die Vereinigten Staaten, aber auch die Niederlande, Spanien, die Türkei sowie die Tschechische Republik und Belorußland.

Wer Gewalt als Mittel der internationalen Politik grundsätzlich ausschließen will, darf sich keinesfalls mit dem Verbot von Gewalt und Krieg allein begnügen. Vielmehr müssen auch die institutionellen Konsequenzen gezogen werden, die mithelfen, die Einhaltung des Gewaltverbotes zu ermöglichen. Zu diesen Konsequenzen gehört als Dreh- und Angelpunkt jeglicher zivilisierter Konfliktlösung auch, wenn nicht sogar vor allen Dingen, der Zugang zu einer obligatorischen Gerichts- und Schiedsgerichtsbarkeit. Die Einrichtung des OSZE-Gerichtshofes kann deshalb unter Gewalt- und Kriegsverhütungsgesichtspunkten nicht hoch genug veranschlagt werden. Dies gilt um so mehr, als die Zuständigkeit des Gerichtshofes sich auf jede Art von Streitigkeit bezieht und auf Gesamteuropa (nicht etwa nur auf Westeuropa) abzielt. Beides - die Breite des Streitregelungsspektrums wie auch das umfassende Verständnis von Europa - können als Bausteine auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsgemeinschaft gewertet werden.

Kritisch zu sehen ist allerdings, daß die Zuständigkeit des OSZE-Gerichtshofes abermals nicht obligatorisch ist, daß ferner das vorgesehene Vergleichsverfahren nicht verbindlich ist und daß auch der Beitritt zum Schiedsverfahren unter Vorbehalt erfolgen kann. Schließlich darf auch nicht verkannt werden, daß das neue OSZE-Organ keine Eingriffsmöglichkeiten bei innerstaatlichen Konflikten hat, also gerade diejenigen Fälle ausklammert, die in der veränderten Realität nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes immer wieder zu Gewalt und Krieg führen. Und nicht zuletzt: Der Gerichtshof ist - entgegen seinem Namen - im Grenzbereich zwischen Schlichtung und Schiedsspruch anzusiedeln, steht also sogar noch eine Stufe unterhalb der Ebene von Schiedsgericht und Gericht, ist selbst gar kein Gericht im engeren Sinne des Wortes.

Der OSZE-Gerichtshof entspricht somit noch nicht dem Bild der "allgemeinen, umfassenden, obligatorischen, internationalen Schiedsgerichtsbarkeit", wie es zum Beispiel Artikel 24 Absatz 3 der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland vorschwebt. Ihn als bloßes Alibi abzutun, wäre gleichwohl falsch. Das neue OSZE-Organ kann vielmehr eine entscheidende Türöffnerrolle auf dem Weg zu einem effektiven, umfassenden und obligatorischen Streitbeilegungsinstrument spielen. Die Teilnehmerstaaten der OSZE, darunter die Deutschen, die maßgeblich die Errichtung des OSZE-Gerichtshofes mit vorangetrieben haben, bleiben aufgefordert, zu seiner effektiven und erfolgreichen Nutzung sowie zu seiner Fortentwicklung auch weiterhin beizutragen.

# Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

## Zivilisierungsfortschritt oder Aktionismus angesichts von Machtlosigkeit gegen Krieg und Gewalt in Europa?

### *Die Verwirklichung von Menschenrechten und die Aktivitäten der OSZE*

Mit den Revolutionen des Jahres 1989 wurde deutlich: Das Streben nach Freiheit, Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kann starke Impulse zur Veränderung der internationalen Beziehungen in sich bergen.<sup>1</sup> Durch das Bekenntnis der KSZE-Teilnehmerstaaten zu einer Wertegemeinschaft konnten manche Hürden der Ost-West-Konfrontation leichter aus dem Weg geräumt werden. Die Vision von einem Menschenrechtsraum schien näher gerückt. Die Charta von Paris verkündete 1990: "Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen."<sup>2</sup>

Mit den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und in der früheren Sowjetunion wurde jedoch schon zwei Jahre später deutlich: Das Streben nach Freiheit und Selbstbestimmung kann gerade in Transformationsräumen auch die Geister der bewaffneten Gewalt wecken und Zerstörung, massenhafte Menschenrechtsverletzungen und Flüchtlingselend nach sich ziehen. In der Gipfelerklärung von Budapest mußten die Staats- und Regierungschefs der KSZE im Dezember 1994 eingestehen, "... daß es nicht gelungen ist, die KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen umzusetzen."<sup>3</sup>

Die OSZE versucht, durch die allseitige Weiterentwicklung ihrer Institutionen und Instrumente Rückfälle in Menschenrechtsverletzungen, Auto-

---

1 Über den Zusammenhang von Menschenrechtsschutz, Demokratie und Sicherheit und die in der politischen Theorie des Friedens entwickelte Demokratiethese vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Friedensstrategien: Systemwandel durch internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn 1986; Volker Rittberger, *Zur Friedensfähigkeit von Demokratien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/1987*, S. 3-12; Dieter Senghaas, *Europa 2000. Ein Friedensplan*, Frankfurt 1991.

2 *Charta von Paris für ein Neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs*, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 137/1990*, S. 1409-1421, hier: S. 1409. Zum Entwicklungsstand des europäischen Rechtsraumes vgl. Anna Kreikemeyer, *Auf dem Weg zu einem Menschenrechtsraum in Europa*, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 1/1992*, S. 26-32.

3 *Budapester Dokument 1994. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter. Gipfelerklärung des Treffens der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest*, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994*, S. 1097-1116, hier S. 1097, (im folgenden zitiert als "Budapester Dokument").

ritarismus, Diktatur und damit in erneuten Antagonismus zu verhüten. Hoffnung und Wirklichkeit in Europa klaffen jedoch weit auseinander. Grund genug zu fragen: Welchen Beitrag leistet die Menschliche Dimension der OSZE zur Bewältigung von Menschenrechtsproblemen und damit zur humanitären Sicherheit in Europa? Ermöglicht sie Fortschritte bei der Zivilisierung der eurasischen Staatengemeinschaft oder entfalten sich auch in dieser internationalen Organisation bürokratischer Aktionismus und institutionelle Übersteuerung? Wo liegen die Möglichkeiten, wo die Grenzen der OSZE?

Der vorliegende Beitrag stellt einer Bestandsaufnahme der Menschenrechtslage im OSZE-Raum Grundsätze und Entwicklung der Menschlichen Dimension der OSZE gegenüber. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Leistungsfähigkeit der Instrumente angesichts der Herausforderung zur Gewaltprävention. Ein abschließender Teil widmet sich den daraus resultierenden Problemen und zeigt Entwicklungsperspektiven auf.

### *Die Menschenrechtslage im OSZE-Raum - eine Bestandsaufnahme*

Das Ziel, Rechte des einzelnen Menschen, unabhängig von seiner Zugehörigkeit zu nationalen und/oder staatlichen Gemeinschaften zu bestimmen, durchzusetzen und zu schützen, reicht bis in die Antike zurück. Menschenrechtskataloge standen seit jeher im Spannungsfeld von zeitlicher und kultureller Universalität einerseits und von Historizität und Kontextgebundenheit andererseits. In der Geschichte der westlichen Zivilisation war Menschenrechtsschutz immer sowohl ein Versuch, den Freiraum des Individuums gegenüber der wirtschaftlichen, politischen und technologischen Entwicklung zu wahren als auch ein Katalysator, um überlebte Herrschaftsformen zu verändern. Die Erweiterung der Menschenrechtskataloge von politischen Grundrechten über bürgerliche Freiheitsrechte hin zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten, zum "Recht auf Entwicklung", zu Frauenrechten, Minderheitenrechten, Rechten der Urvölkerungen usw. belegt diese Bestrebungen. Die gegenwärtige Epoche scheint primär durch zwei Trends bestimmt zu werden: den einer erweiterten individuellen Selbstbestimmung und den einer Infragestellung der bestehenden Nationalstaaten als ordnungspolitischen Rahmen zur Verwirklichung von Minderheitenrechten.<sup>4</sup>

---

4 Vgl. UN-Erklärung zum Recht auf Entwicklung vom 4. Dezember 1986, in: Vereinte Nationen 6/1987, S. 213f; zu Menschenrechtsverletzungen an Frauen vgl. Die weltweite Menschenrechtssituation. Übersicht über die Berichte des US-Außenministeriums, in: Amerika-Dienst 5/1995, S. 6 (im folgenden zitiert als "US-Bericht"); zu Minderheitenrechten vgl. Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Doc. H(94)10; einen Überblick gibt Sabine

Art und Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen sind regional unterschiedlich. Im OSZE-Raum konzentrieren sich die massivsten Probleme in bestehenden oder ehemaligen Mehr- und Vielvölkerstaaten Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion. An dieser Stelle kann nur schlaglichtartig auf die Gebiete mit den schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen hingewiesen werden. In den letzten Jahren kam es besonders in Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Tadschikistan, Tschetschenien und in der Türkei zu Kriegsverbrechen und Gewalttaten (Massaker, Folter, Mißhandlungen, Massenvergewaltigungen, Errichtung von Konzentrationslagern, Inhaftierung aus politischen Gründen). Menschen- und insbesondere Minderheitenrechtsverletzungen haben zugenommen. Vor allem ethnische Minderheiten, Ausländer und Flüchtlinge sind von den Folgen aggressiven Nationalismus, Chauvinismus und von Fremdenfeindlichkeit betroffen.<sup>5</sup> Neben den Menschenrechtsverletzungen infolge von Krieg und Gewalt liegen in den Bereichen Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit, freie Meinungsäußerung und freie Medien, Vereinigungsfreiheit und Recht auf friedliche Versammlung, Bildung und Kultur noch erhebliche Mängel vor, insbesondere dann, wenn Fremdenhaß und aggressiver Nationalismus entstanden sind.

Verschiedene Menschenrechtsberichte stimmten Ende 1994/Anfang 1995 weitgehend überein, daß die Verhütung von Mißhandlung und Folter, die Abschaffung der Todesstrafe und die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts aktiveres Engagement der betreffenden Regierungen erfordern. Bei der Abhaltung von freien Wahlen und der allmählichen Verwurzelung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Institutionen in Reformländern sind hingegen Fortschritte zu verzeichnen. Aufgrund struktureller Probleme (Wirtschaftskrisen, Kriege, Migration), aber auch infolge von andersartigem Rechtsverständnis verschiedener politischer Kulturen sowie fehlendem geschulten Personal kommt es zu Mängeln. Wenn dann eine spürbare Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eintritt, kann dies rasch die Diskreditierung der Demokratie zur Folge haben.<sup>6</sup>

Der Menschenrechtsschutz hat sich seit der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen im Jahre 1948 sowohl in normativer, institutioneller als auch in instrumenteller Hinsicht erweitert und verändert. Die Normgebung ist weitgehend abgeschlossen.

---

von Schorlemmer, Von persönlicher Freiheit zum gemeinsamen Menschheitserbe, in: Das Parlament 17/1993; Heiner Bielefeldt, Menschenrechte - eine Idee der Neuzeit, ebenda.

5 Vgl. Human Rights Watch World Report 1995. Events of 1994, New York 1995; 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung vom 2. Dezember 1993; US-Bericht, a.a.O. (Anm. 4).

6 Vgl. Freedom House 1992; Berichte der subsidiären Arbeitsorgane 1 und 2 des Implementierungstreffens zur Menschlichen Dimension der KSZE 1993 vom 27. September 1993 bis zum 15. Oktober 1993 in Warschau.

Aktuelle Weiterentwicklungen finden bei den Rechten des Kindes, bei der Ächtung der Todesstrafe und bei Minderheitenrechten statt. Menschenrechtsschutz ist seit der "Wende" von 1989 zu einem unverzichtbaren Bestandteil internationaler Abkommen, Entschließungen und Verlautbarungen geworden. Menschenrechte sind nicht nur an vorderster Stelle in nationalen Verfassungen verankert, auch internationale Organisationen sorgen für die Kontrolle und Implementierung der Normen.<sup>7</sup> Zentrale Bedeutung kommt den Vereinten Nationen (Menschenrechtskommission, UN-Menschenrechtszentrum in Genf) und ihren Sonderorganisationen (UNHCR, UNESCO) zu. Die UNO hat den Menschenrechtsschutz in den letzten Jahren durch die neu geschaffenen Ämter des Hohen Kommissars für Menschenrechte und eines Sonderberichterstatters zu Gewalt an Frauen sowie durch die Abhaltung der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien (14.-25. Juni 1993), des Ad-hoc Kriegsverbrechertribunals für Verbrechen gegen die Menschlichkeit im früheren Jugoslawien in Den Haag, und den Internationalen Gerichtshof verbessert. Auf regionaler Ebene stellen die OSZE und der Europarat mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ergänzende Instrumente zur Verfügung. Die supranationale, regionale und nationale Ebene wird durch eine Vielfalt von Basisgruppen und ihre transnational agierenden Netze von Nichtregierungsorganisationen (Amnesty International, Human Rights Watch/Helsinki etc.) sowie zahlreiche Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten fruchtbar ergänzt. Die aktuelle Häufung von Gipfeltreffen und Weltkonferenzen spiegelt die verschiedenen Dimensionen und den Versuch, globales Denken und lokales Handeln zu stimulieren und zu verknüpfen.

Menschenrechtspolitik umfaßt ein breites Spektrum von Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen: das Eintreten für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen, Überwachung, Kontrolle, Berichterstattung, Demarchen, Erklärungen, Beschlüsse, Individual- und Staatenklage, Sanktionen und humanitäre Interventionen. Gerade in Reformstaaten kommt den politischen Führungen noch immer eine wichtige Rolle für Verbesserungen in diesem Bereich zu. Notwendig sind verstärkte Bildung und Erziehung sowie die Unterstützung bei der Schaffung von Rechtsgrundlagen. Beim Minderheitenschutz sind die Stärkung der Selbstverwaltungsorgane, konsultativer und beratender Gremien, Runder Tische sowie bilateraler Verträge erforderlich. Langfristig angelegte Strukturreformen und die kontinuierliche Unterstützung von Basisbewegungen sind ebenfalls wichtige vorbeugende und stabilisierende Schritte.

---

7 Ein jüngstes Beispiel ist die Aussetzung des Interimsabkommens zu dem im Juni 1994 abgeschlossenen Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Rußland wegen der Menschenrechtsverletzungen bei der Militärintervention in Tschetschenien.

Die *Menschliche Dimension* ist ein Terminus technicus, der die OSZE-Verpflichtungen hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, menschlicher Kontakte sowie der Kooperation in humanitären und kulturellen Bereichen bezeichnet.<sup>8</sup> Bereits 1975 war der Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten in Prinzip VII der Helsinki Schlußakte als wesentlicher Faktor für Frieden, Gerechtigkeit und friedliche Zusammenarbeit verankert worden.<sup>9</sup> Auf der Konferenz über die Menschliche Dimension in Kopenhagen sowie dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE in Paris 1990 wurde das Mandat essentiell erweitert, indem die innerstaatliche Ebene - das Bekenntnis zu pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit - in den Verhandlungsrahmen aufgenommen wurde.<sup>10</sup> Obwohl umfassender als bestehende völkerrechtlich bindende Menschenrechtsabkommen, sind die Vereinbarungen der OSZE völkerrechtlich nicht verbindlich und somit weder von Staaten noch von Individuen einklagbar.

Der Zusammenhang von Sicherheit auf der einen und Menschenrechtsschutz und Demokratie auf der anderen Seite besteht darin, daß internationale Verhaltensnormen und Kontrollinstrumente zur Gewährleistung von Menschenrechten und Demokratie den zivilisierten Austrag gesellschaftlicher Konflikte fördern, auf diese Weise Gewalt verhindern und dazu beitragen können, daß Konflikte nicht auf internationaler Ebene eskalieren. Der institutionalisierte Menschenrechtsschutz stößt jedoch an Grenzen - das nationale Interesse staatlicher Akteure: Wenn supranationale Kontrollinstrumente eingerichtet werden, bedeutet dies, daß die Nationalstaaten einen Teil ihrer Souveränität an die Institution abgeben. Die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht und damit die Effektivität internationalen Menschenrechtsschutzes bleibt so vom Interesse und Willen der Staaten abhängig. Dieses Spannungsverhältnis durchzieht die verschiedenen Phasen der 20-jährigen KSZE-Menschenrechtspolitik.

---

8 Vgl. Abschließendes Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 10/1989, S. 77-108, hier S. 94.

9 Vgl. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 102/1975, S. 965-1000, hier S. 970.

10 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 88/1990, S. 757-768 und Charta von Paris für ein Neues Europa, a.a.O. (Anm. 2).

## *Stagnationsphase (1975-1989)*

Die Aufnahme von Prinzip VII in den Dekalog der Schlußakte stellte zunächst einen verheißungsvollen Auftakt der KSZE-Menschenrechtspolitik dar. Es schien möglich zu werden, Menschenrechtsverletzungen auf internationaler Ebene zu thematisieren. Der Ost-West-Konflikt und die damit verbundene Konfrontation zweier gänzlich divergierender Wertesysteme ließen jedoch - dies dokumentierten die Folgekonferenzen von Belgrad und Madrid<sup>11</sup> - eine Diskussion über die Menschenrechtslage nicht zu. Die Warschauer Vertragsorganisation verweigerte eine Implementierungsdebatte mit dem Hinweis auf das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten (Prinzip VI). Fortschritte wurden allein in humanitären Fragen (Familienzusammenführung, Reiseerleichterungen etc.) erzielt. Sie wurden größtenteils durch die KSZE-spezifischen Instrumente der interessenausgleichenden Kompromisse in Form von package-deals und issue-linkage ermöglicht.<sup>12</sup>

## *Aufbruchphase (1989-1991)*

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts lösten sich die starren Fronten in der Menschenrechtsdiskussion auf. Erstmals wurde auf der Wiener Folgekonferenz eine Implementierungsdebatte geführt, in deren Verlauf nicht nur der Westen Menschenrechtsverletzungen im Osten anprangerte, sondern während der auch die alten innersystemaren Koalitionen zerbrachen.<sup>13</sup> Unter den KSZE-Staaten formierte sich nun ein gemeinsames Interesse am Schutz der Menschenrechte. Dieses manifestiert sich zum einen in der Erweiterung der normativen Grundlage in der Charta von Paris und den Abschlußdokumenten der Treffen zur Menschlichen Dimension in Kopenhagen und Moskau. Explizit wurde darüber hinaus die Menschliche Dimension als eine "nicht ausschließlich innere Angelegenheit der Nationalstaaten" bezeichnet.<sup>14</sup> Der Normgebungsprozeß im Bereich der

---

11 Vgl. Abschlusserklärung des KSZE-Folgetreffens in Belgrad vom 4. Oktober 1977 bis 9. September 1978, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 27/1978, S. 252-254; Abschließendes Dokument des Madrider KSZE-Folgetreffens vom 11. November 1980 bis 09. September 1983, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 88/1983, S. 813-828 (im folgenden zitiert als "Madrider Dokument").

12 Als Fortschritt sind beispielsweise die Festschreibung von Fristen und Gebühren für Ausreisearträge zu werten. Vgl. Madrider Dokument, ebenda, S. 821.

13 Bulgarien wurde der Menschenrechtsverletzungen an der türkischen Minderheit angeklagt und fand keine Unterstützung von seinen Verbündeten. Mit Ungarn kritisierte ein Staat der WVO seinen Bündnispartner Rumänien wegen Menschenrechtsverletzungen an der ungarischen Minderheit in Rumänien.

14 Vgl. Dokument des Moskauer Treffens vom 3. Oktober 1991, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 115/1991, S. 909-936, hier

Menschenrechte wurde damit weitestgehend abgeschlossen. Zum anderen begann die KSZE, den Menschenrechtsschutz durch Institutionen, Kontrollinstrumente und -mechanismen effektiver zu gestalten. War bis dato die Einigung auf gemeinsame Normen Gegenstand der KSZE-Menschenrechtspolitik, wurde nun ein neues Feld beschritten - die Durchsetzung der gemeinsam proklamierten Werte.

#### *Trial-and-Error-Phase (seit 1991)*

Politik der Menschlichen Dimension heißt seit 1991, Kontrollinstrumente und Institutionen anzuwenden und weiterzuentwickeln. Dabei zeigt sich, daß es trotz des einmütigen Bekenntnisses zu gemeinsamen Werten im konkreten Einzelfall schwierig ist, Einigkeit unter den OSZE-Staaten zu erzielen und ein gemeinsames Vorgehen zu ermöglichen. Dieses Verhalten ist nicht nur auf machtpolitische Interessen zurückzuführen, sondern ist auch durch die Veränderungen in Europa infolge des Entstehens und Zerfalls von Staaten bedingt, die zu einer Verunsicherung in den internationalen Beziehungen beigetragen haben. In dieser Phase der praktischen Anwendung der Mechanismen wurde außerdem deutlich, daß die Instrumente nicht wie erwartet funktionieren. Die Erfahrungen, die mit den Missionen gemacht werden, regen Diskussionen über die Verbesserung der Mechanismen an. Diese Debatten gestalten sich sehr kontrovers. Im Rückblick auf die vergangenen Jahre können zwei gegenläufige Beobachtungen gemacht werden, deren Auswirkungen derzeit nicht absehbar sind. Einerseits wirken die installierten Kontrollinstrumente der Menschlichen Dimension unzureichend bzw. werden selten angewendet. Andererseits sind Fragen des Menschenrechtsschutzes, der Entwicklung pluralistischer Demokratien und rechtsstaatlicher Strukturen nicht nur Gegenstand der originären Institutionen der Menschlichen Dimension, sondern ebenso von OSZE-Missionen, also den eigentlichen Einrichtungen der Konfliktverhütung und des Konfliktmanagements.

#### *Instrumente der Menschlichen Dimension auf dem Prüfstand*

Effektiver Menschenrechtsschutz bedarf funktionierender Kontroll- und Durchsetzungsinstrumente. Mit einem Bündel an Maßnahmen will die OSZE den Abbau von Gewalt und den Aufbau stabiler Demokratien för-

dern und so zur Konfliktverhütung beitragen.<sup>15</sup> Diese Instrumente haben die Funktion,

- die Menschenrechtslage in den Teilnehmerstaaten überprüfen,
- die politischen Transformationsprozesse hin zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unterstützen,
- im Fall von Verstößen gegen die OSZE-Verpflichtungen frühzeitig mit dem inkriminierten Staat in Verbindung treten,
- im Streitfall Vermittlung anbieten.

Folgende Instrumente und Institutionen bilden das Gerüst der Menschlichen Dimension:

| <i>Mechanismus</i>                                    | <i>Aktivierung</i>   | <i>Kompetenzen</i>  |
|---|--|---|
| Wiener Mechanismus<br>(Konsultations-<br>mechanismus) | Informationsersuchen   | -Anfrage, Beantwortung<br>-bilaterale Gespräche                         |
| Moskauer Mechanismus<br>(Expertenmission)             | -auf Einladung des<br>inkriminierten Staates<br>-auf Antrag eines Staates<br>nach Konsultationsver-<br>fahren und mit Zustim-<br>mung des inkriminierten<br>Staates<br>-nach dem ein-<br>stimmigen Beschluß<br>des Hohen Rates | -fact finding<br>-gute Dienste<br>-Mediation<br>-Empfehlungen           |
| Moskauer Mechanismus<br>(Beobachtermission)           | -mit Unterstützung von<br>fünf weiteren Staaten<br>-nach Beschluß des<br>Hohen Rates   | -Lösungsvorschläge  |
| Dringlichkeits-<br>mechanismus                        | -auf Antrag eines<br>Staates und mit Unter-<br>stützung von neun<br>weiteren Staaten   | -Lösungsvorschläge<br>-politische Erklä-<br>rungen (Konsens-Minus-Eins) |

---

15 Grundlegend zu den Instrumenten der KSZE vgl. Sabine Jaberg, KSZE 2001. Profil einer europäischen Sicherheitsordnung. Bilanz und Perspektiven ihrer institutionellen Entwicklung. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 70, 1992, zur Menschlichen Dimension S. 22-30.

Die seit dem Dritten Folgetreffen in Wien 1989 schrittweise eingerichteten Kontrollinstrumente der Menschlichen Dimension bilden ein schwer überschaubares Geflecht verschiedener Verfahren. Das vorangegangene Schaubild ermöglicht eine Übersicht über die drei zentralen Mechanismen, ihre Aktivierung und die mit ihnen verbundenen OSZE-Kompetenzen.

Ziel der *Mechanismen der Menschlichen Dimension* ist es, konkrete Einzelfälle zu klären. Zu unterscheiden sind das *Konsultationsverfahren* (*Wiener Mechanismus*), die *Verfahren zur Überprüfung vor Ort* (*Moskauer Mechanismen*) und der *Dringlichkeitsmechanismus*.

Der *Wiener Mechanismus* ermöglicht es jedem Teilnehmerstaat, ein *Informationsersuchen* bezüglich der Menschlichen Dimension an einen anderen Staat zu richten. Der schriftlichen Beantwortung dieser Anfragen können sich *bilaterale Treffen* anschließen, auf denen die Probleme geprüft und eine Lösung gefunden werden soll. Ein solches Konsultationsverfahren ist insofern bindend, als der inkriminierte Staat verpflichtet ist, Anfragen innerhalb von zehn Tagen zu beantworten. Der Wiener Konsultationsmechanismus wurde in den ersten zwei Jahren seines Bestehens besonders häufig von westlichen Staaten angewandt, um Fragen hinsichtlich der Verwirklichung der Menschenrechte an die Reformstaaten in Osteuropa zu richten. Westliche Staaten haben sich dieses Instruments untereinander bisher kein einziges Mal bedient - offenbar, weil die Mehrzahl der westlichen Staaten als Mitglieder des Europarates in ein etabliertes Forum der Implementierungskontrolle eingebunden ist.<sup>16</sup>

Die *Moskauer Mechanismen* (*Berichterstatter- und Expertenmissionen*) sind Verfahren zur Überprüfung vor Ort. Sie unterscheiden sich insofern substantiell, als das Mandat der letzteren weiter angelegt ist. Die *Experten* bieten den Streitparteien vor Ort gute Dienste und Vermittlung an, können sich also direkt um eine Lösung bemühen. Die *Berichterstatter* hingegen dürfen nur Tatsachen ermitteln und Lösungsvorschläge machen. Das Mandat der Berichterstattermissionen ist so vorsichtig formuliert, weil die Mission auch gegen den Willen des inkriminierten Staates eingesetzt werden kann. *Berichterstattermissionen* können entsandt werden, wenn ein OSZE-Vertragsstaat eine "...besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der Menschlichen Dimension..." befürchtet, eine Mission beantragt und die Unterstützung von fünf weiteren

---

16 Vgl. Arie Bloed, *Monitoring the CSCE Human Dimension: In Search of its Effectiveness*, in: ders. et al., *Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms*, Dordrecht, 1993, S. 45-91, hier S. 73 (im folgenden zitiert als "Bloed 1993").

Staaten findet.<sup>17</sup> Diese Verfahrensweise wurde bisher erst einmal angewandt, als Großbritannien im Juli 1992 die Einsetzung einer Berichterstermission in Bosnien und Kroatien beantragte. Acht Tage später hatten neun weitere Staaten die Aktivierung des Mechanismus unterstützt. Großbritannien, Bosnien-Herzegovina und Kroatien konnten daraufhin die Berichterstatter ernennen. Das Mandat der Berichterstermission gab vor, "Greuelthaten" gegen unbewaffnete Zivilisten zu untersuchen und Empfehlungen abzugeben, wie die Beilegung solcher Handlungen durchgeführt werden könne. Außerdem wurden die Berichterstatter dazu aufgefordert, Regionen aufzusuchen, die von "ethnischen Säuberungen" betroffen seien, und von denen behauptet wurde, daß dort Serben und Kroaten willkürliche Verhaftungen durchführten.<sup>18</sup>

Eine Berichterstermission kann schließlich auch durch Beschluß des Hohen Rates (bis Dezember 1994 Ausschuß Hoher Beamter [AHB]) aktiviert werden. Im Juni 1993 beschloß der AHB, eine Berichterstermission nach Serbien-Montenegro zu entsenden. Die Berichterstatter konnten ihre Reise jedoch nicht antreten, da Serbien-Montenegro die erforderlichen Visa verweigerte.<sup>19</sup>

Die Missionen setzen sich vornehmlich aus erfahrenen Juristen und Diplomaten zusammen.<sup>20</sup> Während einer *Expertenmission* kontaktieren diese die betroffenen Streitparteien sowie Vertreter einschlägiger gesellschaftlicher Einrichtungen: So traf die OSZE-Mission in Estland beispielsweise Parlamentarier und Parteienvertreter, Wissenschaftler der Juristischen Fakultät, Mitglieder des Jüdischen Klubs, Journalisten, verschiedene Minister sowie Kirchenvertreter und Repräsentanten der estnischen Handelsunion.<sup>21</sup> Gegenstand der Mission nach Estland war das estnische Ausländergesetz, das die russische Minderheit als diskriminierend empfand. Die Experten können Vorschläge zur Beilegung eines Konflikts hinsichtlich Fragen der Menschlichen Dimension machen. Sie schlugen dem estnischen Parlament mögliche Gesetzesänderungen vor, die schließlich vom Parlament übernommen wurden.<sup>22</sup> Offiziell endet eine Expertenmissionen mit einem Bericht, zu dem der angeklagte Staat innerhalb von drei Wochen Stellung nehmen muß. Bleibt nachzutragen, daß in den

---

17 Vgl. Moskauer Dokument, a.a.O. (Anm. 14), S. 911.

18 Vgl. ODIHR Support Document, CSCE-Missions under The Moscow Mechanism, S. 5.

19 Vgl. ebenda, S. 11.

20 Wie bei den meisten OSZE-Mechanismen existieren auch für diese Missionen Listen mit von den Teilnehmerstaaten zu benennenden Experten und Berichterstattern, aus denen für den konkreten Einzelfall Personen ausgewählt werden. Zum Verfahren vgl. Moskauer Dokument, a.a.O. (Anm. 14), S. 910ff.

21 Vgl. Report of the CSCE ODIHR Mission on the Study of Estonian Legislation, S. 22f.

22 Vgl. Die Zeit vom 4. Dezember 1993, S. 10.

ersten drei Jahren des Bestehens des Mechanismus neben der beschriebenen Mission nach Estland noch eine weitere nach Moldau stattfand.

Eine weitere Möglichkeit, auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren, ist der *Dringlichkeitsmechanismus*, der bei "[...] eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen" eingesetzt werden kann.<sup>23</sup> Voraussetzung ist die Unterstützung des Antrags durch neun weitere Staaten. Für den Fall der Verletzung von Prinzip VII ist dieser Mechanismus mit einer Sonderklausel ausgestattet, aufgrund derer es möglich ist, auch gegen den Willen des inkriminierten Staates "... politische Erklärungen oder andere politische Schritte, die außerhalb des Territoriums des betroffenen Staates liegen" anzuwenden.<sup>24</sup> Dieser vermeintliche "Joker" der Menschlichen Dimension verblaßt allerdings, bedenkt man, daß sich 52 Teilnehmerstaaten bzw. Mitglieder (Konsens-Minus-Eins) auf eine gemeinsame Erklärung einigen müssen. Die *Vorteile* der Berichtersteller- und Expertenmissionen gegenüber Einrichtungen von UNO und Europarat liegen darin, daß sie

- *ad-hoc* aktivierbar sind, ohne daß zuvor der nationale Rechtsweg ausgeschöpft werden muß;
- *vor Ort-Ermittlungen* ermöglichen. Auf diese Weise kann zunächst ein verbessertes fact-finding erreicht werden, das - im Gegensatz zu Auskünften von nationalen Regierungen - nicht die Gefahr in sich birgt, geschönt zu sein;
- außerdem - zumindest bei den Einsätzen der Experten - über gute Dienste und Mediation direkt konfliktverhütende Arbeit leisten können.

*Nachteilig* wirkt jedoch,

- daß die Effektivität der Mechanismen, ja bereits ihre Aktivierung, vom politischen Interesse der Staaten abhängig ist. Für den Menschenrechtsschutz besteht hier die Gefahr, daß die Ahndung von Menschenrechtsverstößen von der machtpolitischen Stellung des inkriminierten Staates oder der allgemeinen politischen Situation abhängig gemacht wird,
- daß mit Beendigung der Missionen und nach Abschluß der Berichte in der Regel keine weitere konfliktbearbeitende Tätigkeit von der OSZE eingeleitet wird,

---

23 Zweites Treffen des Rates der Außenminister der Teilnehmerstaaten der KSZE, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 12/1992, S. 81-88, hier S. 84.

24 Ebenda.

- daß finanzielle, personelle und logistische Durchführung vorerst unzureichend ist.<sup>25</sup>

Häufig wird überdies das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten kritisiert. Einerseits ist es richtig, daß Kontrolle und Anklage von Menschenrechtsverletzungen wenig nützen, wenn Durchsetzungsmöglichkeiten fehlen und der inkriminierte Staat keine wirklich "schmerzlichen" Maßnahmen befürchten muß. Andererseits steigt mit dem Fehlen von (potentiellen) Zwangsmaßnahmen möglicherweise die Bereitschaft von Staaten, einen Streitfall von der OSZE bearbeiten zu lassen.<sup>26</sup>

### *Die Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)*

Das aus dem Büro für Freie Wahlen hervorgegangene BDIMR ist die zentrale Institution der Menschlichen Dimension, Repräsentant nach außen und OSZE-interner Ansprechpartner.

### *Koordinationsstelle der Menschlichen Dimension*

Das BDIMR koordiniert die verschiedenen Aufgaben der Menschlichen Dimension, also die Missionen, Seminare, Wahlbeobachtungen und Implementierungstreffen. Hier werden außerdem Informationen über die Menschenrechtssituation in den Teilnehmerstaaten archiviert. Seit dem Budapester Gipfel im Dezember 1994 fungiert das BDIMR auch als Koordinierungsstelle für den Informationsaustausch über Medienfragen in der OSZE-Region. Die Einbindung der Menschlichen Dimension in die übrigen Aktivitäten der OSZE wurde wiederholt als unzureichend kritisiert. In Budapest wurde daher beschlossen, daß die Direktorin des BDIMR, derzeit Audrey F. Glover, regelmäßig beratend an den Sitzungen des Hohen Rates und des Ständigen Rates teilnehmen und vor OSZE-Missionen hinsichtlich des Mandats konsultiert werden soll.<sup>27</sup>

---

25 Die Finanzierung wird von dem Staat übernommen, der die Experten einlädt bzw. ihren Einsatz beantragt. Insbesondere wirtschaftlich schwache Staaten sind hier im Nachteil. Überlegungen, zu diesem Zweck einen OSZE-Fond zu einzurichten, sind bisher nicht verwirklicht worden. Quantitativ sind die Missionen mit zwei Experten/Berichterstattern unterbesetzt. Häufig haben die erfahrenen Wissenschaftler und Diplomaten zudem keine Erfahrung mit Mediation. Die Vorbereitungszeit für die Missionen ist extrem kurz. Außerdem sind die OSZE-Einsätze teilweise schlecht koordiniert. Der Expertenmission nach Estland beispielsweise folgte wenige Monate später eine OSZE-Langzeitmission. Ein Koppelung der Einsätze würde weniger Ressourcen verbrauchen.

26 Vgl. Arie Bloed, *The CSCE Conflict Prevention Mechanisms and Procedures*, in: ODIHR-Bulletin 3/1994, S. 30-33, S. 31.

27 Vgl. Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 3), S. 1109.

## *Implementierungstreffen*

Auf den jährlich stattfindenden Implementierungstreffen wird die Menschenrechtssituation in den OSZE-Mitgliedstaaten debattiert.<sup>28</sup> Die Teilnehmerstaaten geben Auskunft über die Situation in ihrem Land und stellen sich den Nachfragen anderer Staaten. Darüber hinaus werden Vorschläge zu einer verbesserten Implementierung diskutiert und die Kontrollinstrumente bewertet. Ein resümierendes Abschlußdokument wird nicht erstellt, sondern lediglich zwei Berichte der subsidiären Arbeitsorgane (Überprüfung der Verfahren der Menschlichen Dimension, Implementierungsdebatte). Die Implementierungstreffen sind offen für Einzelpersonen, Pressevertreter und NGOs, die mit Nachfragen und ergänzenden Informationen an der Debatte teilnehmen können. Die Einbeziehung externer Spezialisten gestaltete sich auf dem ersten Implementierungstreffen im Herbst 1993 unerwartet produktiv. Bedenklich stimmt allerdings, daß einige Staaten dem Treffen teilweise oder ganz fernblieben.<sup>29</sup>

## *Wahlbeobachtung*

Die *Beobachtung von Parlaments- oder Kommunalwahlen, Referenden und Volkszählungen* zählt zu den klassischen Aktivitäten des BDIMR. Wahlbeobachtung beinhaltet die Registrierung von Parteien und Kandidaten sowie die Untersuchung der Wahlkampagne im Vorfeld von Wahlen und am Wahltag die Kontrolle der Wahllokale einschließlich der Prüfung der Wahlurnen und ggf. zusätzlich die Information von Wählern und Wahlhelfern über die Modalitäten der Wahl und die aufgestellten Kandidaten. Die Wahlbeobachtung findet in enger Kooperation mit anderen internationalen Gremien statt. Bei den Parlamentswahlen in der Ukraine (März/April 1994) beispielsweise arbeitete das BDIMR mit dem United Nations Development Programm (UNDP) - das UNDP stellte logistische und administrative Mittel zur Verfügung, damit das BDIMR ein Büro in Kiev einrichten konnte - dem Europarat, der Europäischen Union, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und NGOs zusammen.

Die Unterstützung der Wahlbeobachter von seiten des Wahllandes war unterschiedlich. Auch die Beurteilung der Wahldurchführung variiert stark. Während die Kommunalwahlen in Lettland und die Parlamentswahlen in Ungarn als höchst professionell eingestuft wurden, wurde z.B. an den Parlamentswahlen in der Ukraine und in Kasachstan eine schwerfällige Registrationsprozedur und Unregelmäßigkeiten festgestellt, die weniger auf fehlenden guten Willen denn auf Auswirkungen der

---

28 Das BDIMR ist in den Jahren, in denen kein Gipfel stattfindet, also alle zwei Jahre, Veranstaltungsort.

jahrzehntelangen Einparteienherrschaft und auf fehlende Kenntnisse der Wahlprozeduren zurückgeführt wurden.<sup>29</sup>

Die Aktivitäten des BDIMR gehen allerdings über die Beobachtung und Veröffentlichung der Einschätzung des Wahlverlaufs nicht hinaus. Auf dem Budapester Gipfel wurden erste Ansätze zu einer umfassenderen Begleitung von Wahlen vereinbart, beispielsweise durch verstärkte Begutachtung der Rolle der Medien sowie die Erstellung eines Handbuchs für freie Wahlen.<sup>30</sup>

### *Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen*

Ein weiterer Aufgabenbereich des BDIMR ist die Unterstützung der Reformstaaten bei der Transformation ihrer politischen Systeme. Dabei nimmt es vor allem *beratende Tätigkeiten* wahr. BDIMR-Experten haben z.B. den georgischen und den tadschikischen Verfassungsentwurf kommentiert sowie mit armenischen Verfassungsrichtern, Parlamentariern und Rechtsanwälten die juristische Modernisierung des Landes und den Verfassungsentwurf diskutiert.<sup>31</sup> Die Unterstützung der Transformationsstaaten ist sinnvoll, gleichwohl jedoch gänzlich vom Interesse der betreffenden Staaten abhängig.

Darüber hinaus werden von BDIMR-Experten regelmäßig *Seminare* durchgeführt. Diese Seminare haben eine gewisse Schulungsfunktion, indem die einschlägigen OSZE-Dokumente thematisiert und Handlungsanleitungen für die konkrete Umsetzung der Beschlüsse gegeben werden. Der Themenkreis erstreckt sich von Frühwarnung und präventiver Diplomatie bis hin zu Demokratie auf lokaler Ebene und Justizorgane. Ein Beispiel dieser ganz praktischen Unterstützung beim Aufbau demokratischer Strukturen ist die Ausstattung von Richtern und Staatsanwälten aus Osteuropa mit einer russischsprachigen Ausgabe des "Basic Human Rights Document for the Judiciary".

### *Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten*

Auf dem Vierten Folgetreffen in Helsinki 1992 wurde die Einrichtung eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) beschlossen.<sup>32</sup> Das Amt des HKNM - seit Dezember 1992 mit dem Niederländer Max van der Stoel besetzt - ist zwar eng mit der Menschlichen Dimension verbunden, hat sich jedoch zu einem eigenständigen und separaten Instru-

---

29 Vgl. Annual Report 1994 of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Wien, 1994, S. 16f (im folgenden zitiert als "Annual Report 1994").

30 Vgl. Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 3), S. 1109.

31 Vgl. Annual Report 1994, a.a.O. (Anm. 29), S. 17.

32 Vgl. Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 3), S. 779.

ment der Konfliktprävention entwickelt.<sup>33</sup> Die Aufgabe des Hohen Kommissars besteht vor allem darin, als unabhängiges und unparteiisches Instrument der Frühwarnung zu fungieren und bei ethnischen Spannungen, die das Potential von Konflikten in sich bergen, mit Mitteln der vorbeugenden Diplomatie tätig zu werden.<sup>34</sup>

### *Interinstitutionelle Zusammenarbeit*

In der Menschlichen Dimension arbeitet die OSZE wie in anderen Bereichen entsprechend dem 1990 in Paris erstmals formulierten Konzept der "interlocking institutions" mit anderen internationalen Organisationen und mit NGOs zusammen. Die Zusammenarbeit mit dem Europarat verdient hier besondere Aufmerksamkeit. Die älteste europäische Menschenrechtsorganisation hat sich seit 1989 zu einem lebendigen Forum gesamt-europäischer Kooperation und Integration entwickelt. Sie bietet einer völkerrechtlich verbindlichen Sicherung und Weiterentwicklung von Menschen- und Minderheitenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausgezeichnete Voraussetzungen. Individual- und Staatenklage vor dem reformierten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und das im Frühjahr 1995 aufgelegte Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten garantieren höchsten Menschenrechtsstandard. Nach der erstmaligen Teilnahme am KSZE-Prozeß bei der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension im Juni 1990 erteilte die KSZE dem Europarat ein Mandat, zu Expertentreffen, Beobachtermissionen und zum BDIMR Beiträge zu leisten.<sup>35</sup> Seither bemühte die OSZE sich zwar um Koordination und interinstitutionelle Zusammenarbeit. Divergierende Interessen unter OSZE-Teilnehmerstaaten und offensichtlich auch das Streben nach "eigenen" Institutionen im europäischen Institutionengeflecht verhinderten aber die Ausrichtung der Arbeit auf zukunftsweisende interinstitutionelle Verbindungen.<sup>36</sup> In der Menschenrechtsar-

---

33 Vgl. Bloed 1993, a.a.O., (Anm. 16), S. 67.

34 Vgl. ausführlich zum HKNM den Beitrag von Arie Bloed und Robert Zaagman in diesem Jahrbuch.

35 Vgl. Michael R. Lucas and Anna Kreikemeyer, Pan-European Integration and European Institutions: The New Role of the Council of Europe, in: Klaus Gottstein (Hrsg.), Tomorrow's Europe. The Views of Those Concerned. Frankfurt/New York 1995, S. 117-138; Council of Europe Contribution to the CSCE Review Conference, Budapest, Straßbourg, 11 October 1994; Council of Europe (Hrsg.), CSCE. Contributions and Statements to CSCE-meetings, Straßbourg 1994.

36 Trotz der 1991 bereits weit fortgeschrittenen Bemühungen, das KSZE-Parlament in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates aufgehen zu lassen, gelang es dem Europarat nicht, die offensichtliche Institutionenverdoppelung zu verhindern. Die naheliegende Institutionenverbindung scheiterte am hartnäckigen Widerstand der USA, sich mit einem Beobachterstatus an einer europäischen Organisation zu beteiligen und dadurch möglicherweise an den Grundfesten des Supreme Court rüt-

beit beider Organisationen gibt es zunehmende Überlappungen. Die notwendig gewordenen Koordinierungsmaßnahmen zwischen den verschiedenen Menschenrechtsorganisationen, z.B. Energie und Kosten verzehrende Konferenzen oder Doppelarbeit bei der Wahlbeobachtung, sind Paradebeispiele für aufwendigen institutionellen Aktionismus. In dem Maße wie die OSZE Strukturen wie das BDIMR ausbaut, wird der Trend zur Institutionenverdoppelung fortgesetzt.<sup>37</sup> Ein stärkeres Engagement der OSZE-Staaten in dieser Richtung gäbe außerdem den Debatten um ein künftiges europäisches Sicherheitssystem eine politische, anstelle einer militärischen Dynamik. Einigen Teilnehmerstaaten fehlt zu solchen Prioritätensetzungen und entsprechenden interinstitutionellen Verbindungen aber das Interesse und demzufolge der politische Wille.

Erfolgreicher, weil viel unkomplizierter, gestaltet sich hingegen die Zusammenarbeit von OSZE und NGOs. Frei von Rücksichtnahmen auf nationale Interessen können sich NGOs ganz ihren jeweiligen Zielsetzungen widmen und bereichern die Arbeit internationaler Organisationen durch kritische Beiträge.<sup>38</sup> Menschenrechtsaktivisten und -aktivistinnen und Basisgruppen haben in der jüngsten Vergangenheit außerdem neue Rollen übernommen, beispielsweise bei der Überwachung von Wahlen, als aktive Verhandlungspartner in Konflikten, als Ombudsleute und bei der Gründung von Institutionen zur Förderung von Rechenschaftspflicht und Versöhnung. Teilweise haben sie, wie in der UNO und beim Europarat, beratenden Status. Die OSZE strebt eine Förderung des Dialogs und der Einbindung von NGOs, die Nutzung ihres Fachwissens und eine Stärkung der Bürgergesellschaft im OSZE-Raum an. Sie arbeitet kontinuierlich an der Weiterentwicklung dieser Ziele und unterstützt gerade in den Reformstaaten die Schaffung von unabhängigen Menschenrechtsorganisationen finanziell.

---

teln zu lassen. Vgl. Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung Doc.Rec. 1184 (1992) vom 6. Mai 1992, Doc.Rec. 993 (1993) vom 3. Februar 1993.

37 Das BDIMR entwickelt sich zum OSZE-Knotenpunkt für die interinstitutionelle Koordinierung im Bereich der Menschlichen Dimension. Es unterhält Beziehungen zum Europarat, zu den Vereinten Nationen, insbesondere dem Menschenrechtszentrum in Genf, dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen, dem UN-Menschenrechtstribunal und zur UNESCO.

38 Vgl. z.B. amnesty international, The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE): The Budapest Review Conference & protection of human rights, AI Index IOR 52/03/94, Distr. SC/CO/PO, London, September 1994.

Will man Stellenwert und Leistungsfähigkeit der Menschlichen Dimension der OSZE bei der Bewältigung von Menschenrechtsproblemen in Europa bestimmen, sind mehrere Ebenen zu unterscheiden. Zunächst ist eine innerinstitutionelle Betrachtung angebracht.

Während zwischen Menschenrechtsexpertinnen und -experten breites Einvernehmen über die hohe Qualität der OSZE-Normen besteht, sind die Operationalisierung und vor allem die Implementierung dieser Normen, aber auch der Stellenwert der Menschlichen Dimension innerhalb der Organisation immer wieder Gegenstand von Debatten. Folgende, sich teilweise widersprechende Kritikpunkte werden vorgebracht:

- Allenthalben wird eine größere Transparenz und Vereinfachung der Mechanismen gefordert.
- Die Information über die Menschliche Dimension soll sowohl in der Öffentlichkeit als auch für Beamte, die mit OSZE-Aktivitäten befaßt sind, verbessert werden.
- Die Fülle von oft unkoordinierten Aktivitäten in den Bereichen Überwachung, Information, Kooperation, Ausbildung und Unterstützung wird als aufwendiger Aktionismus angesehen.
- Die Menschliche Dimension soll innerhalb der OSZE, insbesondere bei der Frühwarnung und der Konfliktverhütung aufgewertet werden.
- Die Überwachungs- und Sanktionsmechanismen sollen völkerrechtlich verbindlich gemacht werden.
- Angesichts der hehren Ziele und der anhaltend schweren Menschenrechtsverletzungen wird der Menschlichen Dimension und der OSZE insgesamt Glaubwürdigkeitsverlust vorgeworfen.

Bei einem genaueren Blick auf diese Kritikpunkte wird rasch deutlich, daß die innerinstitutionellen Schwierigkeiten nicht losgelöst von den allgemeineren Problemen institutionalisierter Zusammenarbeit betrachtet werden können. Institutionen werden schnell zum Prügelknaben für die Kooperationsprobleme und Konflikte zwischen einzelnen Staaten gemacht. Gerade die OSZE ist aber aufgrund ihrer völkerrechtlich unverbindlichen Grundlagen noch immer nicht sehr viel mehr als die Summe ihrer Teilnehmerstaaten. Mangelnde Transparenz und Information, innerinstitutioneller Aktionismus, die fehlende Bereitschaft, Einmischung in innere Angelegenheiten zuzulassen oder Normen völkerrechtlich verbindlich zu machen, spiegeln den fehlenden politischen Willen der Nationalstaaten, Kompetenzen und Hoheitsrechte abzugeben und den universellen Werten, anstelle dem eigenen Interesse, zu dienen.

Gerade angesichts von Kriegen und Gewalt wäre es aber zu einfach, Diskussionen über Möglichkeiten institutionalisierten Menschenrechtsschutzes mit dem Verweis auf angeblich unüberwindliche nationale Interessen achselzuckend zu beenden. Allzu leicht werden dann Fortschritte und Chancen verkannt, die durch das Bekenntnis zu einer Wertegemeinschaft erreicht wurden und seither Maßstab bei der Kritik an Menschenrechtsverletzungen zulassenden Einzelstaaten sind. Zweifellos stellt es eine Weiterentwicklung dar, wenn seit 1990 53 Staaten gemeinsame Werte prinzipiell anerkennen und sich nun Debatten über deren Operationalisierung und Implementierung zuwenden können. Eine solche zwischenstaatliche Interaktion bewegt sich auf einem höheren Niveau als zur Zeit antagonistischer Menschenrechtsverständnisse. Durch die kontinuierliche Arbeit an der Menschlichen Dimension der OSZE wurde also ein fortgeschrittenes Stadium erreicht, in dem es nicht mehr um das "Ob", sondern um das "Wie" geht.

Trotz des Fortschritts bleiben Probleme bestehen. Die Mechanismen der Menschlichen Dimension haben enge Grenzen. Werden sie überschritten, droht eine Diskreditierung des gesamten Instrumentariums, ja der OSZE insgesamt. Die Gefahr einer Überdehnung der Instrumente der Menschlichen Dimension für Zwecke der Konfliktverhütung ist real. Schon werden die auf den Bereich der Menschlichen Dimension begrenzten Mechanismen kritisiert, nur beschränkt präventive Wirkung zu entfalten. Multilaterale, gewaltfreie Einmischung in innere Angelegenheiten zugunsten von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist zwar ein Instrument der Konfliktverhütung. Ihre Akzeptanz hängt aber gerade vom begrenzten Charakter ihrer Interventionsformen ab. In dem Maße, wie sie einen Automatismus hin zu humanitärer Intervention und der Einleitung von Langzeitmissionen entwickeln, werden rasch die Grenzen der Einmischung im OSZE-Raum tangiert. Gerade die neuen Nationalstaaten, deren staatliche Souveränität noch nicht gefestigt genug ist, um schon wieder überwunden zu werden, könnten mit wachsender Skepsis selbst gegenüber originären Menschenrechtskontrollinstrumenten reagieren.

Ein weiteres Problem ist trotz Fortschritten nicht beseitigt, ja droht im verbreiteten Aktionismus zunehmend übergangen zu werden. Krieg und Gewalt lassen sich nicht durch verbesserten Menschenrechtsschutz beseitigen. Ganz offensichtlich sind das Bekenntnis zu einer Wertegemeinschaft und der institutionalisierte Menschenrechtsschutz allein keine hinreichenden Barrieren für substaatliche Akteure (z.B. die bosnischen Serben) und neue staatliche Akteure in Transformationsräumen (z.B. die Russische Föderation), massive Menschenrechtsverletzungen zu begehen oder zuzulassen. Kurzsichtige Vorwürfe, die Menschliche Dimension der OSZE leide unter Glaubwürdigkeitsverlusten, gehen aber an den eigentli-

chen strukturellen Gewaltursachen vorbei. Menschenrechtsschutz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit tragen zwar zur Erhöhung von Sicherheit bei. Rechte und Normen können Gewalt aber nicht bändigen. Sie entfalten ihre konfliktverhütende Wirkung erst in einer Gemeinschaft von Völkern und Staaten, die Gewaltverzicht als oberstes Konfliktbearbeitungsgebot anerkennen. Die Bereitschaft zum Verzicht auf Krieg als Mittel der Politik kann nur in Gesellschaften wachsen, in denen wirtschaftlicher Wohlstand und sozialer Ausgleich eine solide Basis für gewaltfreien Konfliktaustrag ermöglichen. Die Menschliche Dimension wird nicht umhin kommen, die in der OSZE unterrepräsentierten Bereiche der wirtschaftlichen Sicherheit in ihren Menschenrechtskatalogen künftig stärker als bisher zu thematisieren. Es genügt nicht, die politischen Rechte von Flüchtlingen und Wanderarbeitern zu fixieren, ohne sich den ökonomischen Ursachen von Massenflucht und Migration zuzuwenden. Menschenrechtspolitik muß wirtschaftliche und soziale Normen setzen, nach denen Menschen im gesamten OSZE-Raum gut in ihren Heimatländern leben können. Die Sozialcharta des Europarats wäre hier ein guter Anknüpfungspunkt. Eine solche Neuorientierung würde auch dem wachsenden Aktivismus um die Perfektion einzelner Normen, Instrumente und Mechanismen sowie der Proliferation von Seminaren und Koordinationskonferenzen abhelfen.

Last but not least kommt die OSZE nicht umhin, sich mit der Frage nach der Gültigkeit und Reichweite ihrer Menschenrechtsarbeit im globalen Kontext auseinanderzusetzen. Angesichts von Interdependenz und zunehmender Durchdringung der Staatenwelt durch die Gesellschaftswelt wachsen sowohl Universalismus als auch Kulturrelativismus. Indifferenz und Nichteinmischung sind aber eine Illusion. Menschenrechtspolitik kann nicht an den Grenzen von Kontinenten halt machen. Wie aber soll europäische Menschenrechtspolitik ihrer globalen Mitverantwortung gerecht werden, ohne in eurozentristischer Selbstzufriedenheit zu erstarren? Der ugandische Justizminister Dan Wadada Nabudere z.B. hat 1993 festgestellt, daß die den Afrikanern bereits aus der Entwicklungshilfe vertraute wirtschaftliche Konditionalität seit der "Wende" verstärkt durch eine politische Konditionalität ergänzt wird. Er verwahrt sich gegen eine solche Form der "Rekolonisierung" Afrikas, die Selbstbestimmung auf der Grundlage von der europäischen Wertegemeinschaft fremden Normen gesellschaftlichen Zusammenlebens, wie z.B. dem Ahnenkult, behindert.<sup>39</sup> Angesichts des den europäischen Kontinent schon spürbar tangierenden "clash of civilizations",<sup>40</sup> wird ein Dialog zur interkulturellen Verständi-

---

39 Vgl. Dan Wadada Nabudere, Europa - Ursprung und Garant der Menschenrechte, in: Das Parlament 17/1993.

40 Vgl. Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs 3/1993, S.

gung über Grundlagen einer neuen Weltethik notwendig. Die Erklärung der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 empfiehlt dem Westen zwar keinen absoluten Kulturrelativismus, aber eine bescheidene Selbstbeschränkung aus Einsicht in die eigenen Grenzen.<sup>41</sup> So wichtig solche Lehren aus interkulturellen Dialogen sind, droht jedoch auch auf der Ebene des globalen Menschenrechtsdialoges, ebenso wie auf OSZE-Ebene ein einseitiges Menschenrechtsverständnis. Toleranz in interkulturellen Begegnungen entbindet nicht von notwendigen wirtschaftspolitischen Konsequenzen aus der Einsicht in die Verknüpfung zwischen dem Lebensstandard westlicher Industrienationen, ihrem Menschenrechtsverständnis und Vorstellungen von universellen Menschenrechten.

---

22-49.

41 Vgl. Bassam Tibi, Kulturübergreifende Ethik sichert Frieden, in: Das Parlament vom 16. Dezember 1994.

## Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte: Die Antwort der OSZE auf die Herausforderungen der Demokratisierung

Obwohl die KSZE schon vor 1990 - zumindest im Westen - vorwiegend durch ihre Arbeit im Bereich der Menschenrechte bekannt war, fand diese Seite ihrer Themenpalette seit ihrer Institutionalisierung eher weniger Beachtung. Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ist - verglichen mit dem Europarat oder dem UN-Menschenrechts-System - eine winzige Institution. Es steht darüber hinaus vor der großen Herausforderung, sich den Perspektiven und Bedürfnissen einer sehr heterogenen Staatengemeinschaft widmen zu müssen: nordamerikanischen, europäischen und eurasischen. Die Unterbringung in Warschau, getrennt von Sekretariat und Sicherheitseinrichtungen in Wien und Prag, und die internationale Faszination sicherheitsorientierter Konfliktverhütung und -lösung haben zum wenig ausgeprägten politischen Profil des BDIMR beigetragen. Seine Integration in OSZE-Aktivitäten stieg 1994/95 allerdings sprunghaft, seit es in Planung und Ausführung von OSZE-Aktivitäten zur Konfliktlösung einbezogen wurde.

Das BDIMR bearbeitet ein breites und flexibles Programm zum Aufbau demokratischer Institutionen und hat umfangreiche Erfahrungen in der Implementierung von Menschenrechten und lokalen Überwachungsmissionen zu Menschenrechtsfragen im gesamten OSZE-Gebiet erworben. Sein Platz unter den verschiedenen Organisationen, die derartige Programme in Mittel- und Osteuropa durchführen, und allein die Größe der Herausforderung der Menschenrechtsprobleme in der Region lassen über seine Effektivität noch kein abschließendes Urteil zu.

### *Die Gründung des BDIMR*

Kurz nachdem sich die OSZE mit ihrem Kopenhagener Dokument von 1990 als Vorreiterin internationaler Standards in bezug auf demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit profiliert hatte, gründete sie eine Institution für Menschenrechtsfragen.

Ursprünglich war das Büro für Freie Wahlen, eine Institution für internationale Wahlbeobachtung, die Komponente der Menschlichen Dimension im Institutionenpaket, über das auf dem Pariser Gipfel der KSZE 1990 verhandelt werden sollte. Insgesamt gesehen war der Pariser Gipfel - und

insbesondere die Konzipierung der KSZE-Institutionen - die Antwort auf den Fall der Berliner Mauer 1989 und die politische Liberalisierung in Ostmitteleuropa. Die Begeisterung für das Büro hielt sich in Grenzen: Viele sahen es nur als Übergangslösung an, die nur solange benötigt würde, bis die ehemaligen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes erfahrener im Umgang mit der Demokratie sein würden.<sup>1</sup> Als Ergebnis und im Einklang mit den allgemeinen westlichen Vorbehalten gegen die Schaffung umfassender und mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteter KSZE-Gremien wurde das Büro mit nur zwei Fachkräften besetzt, die durch die KSZE-Staaten unterstützt werden sollten. Es wurde in Warschau untergebracht, als Trost für die polnische Regierung, die gehofft hatte, das KSZE-Konfliktverhütungszentrum zu bekommen.

Im ersten Jahr seines Bestehens überwachte das Büro Wahlen in Bulgarien und Polen. Es wurde dann aufgefordert, über sein eigentliches Mandat hinauszugehen und zunächst eine Berichterstermission in Albanien durchzuführen, mit der die KSZE erst im Juni 1991 beauftragt worden war. Im Jahre 1991 wies vieles darauf hin, daß die eher "klassischen" Menschenrechtsprobleme noch nicht ganz von der europäischen Szene verschwunden waren. In Jugoslawien brach der Krieg aus: Die Moskauer Konferenz über die Menschliche Dimension im September wurde zum großen Ereignis, da sie nur wenige Tage nach dem erfolglosen Staatsstreich gegen Präsident Gorbatschow stattfand. Die Außenminister der KSZE-Staaten kamen dort zusammen, um die Baltischen Staaten als unabhängige Mitglieder aufzunehmen und um den Übergang der Sowjetunion weg vom totalitären Regime zu würdigen. Die USA schnitten auch das Thema der Ausweitung des Büros an, das sich künftig dem Aufbau demokratischer Institutionen widmen sollte, der als eine der hauptsächlichen Herausforderungen angesehen wurde. Im Januar 1992 wurde diese Idee angenommen, wobei Norwegen den Begriff der Menschenrechte vorausschauend in den Institutionentitel aufnehmen ließ: Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte.

Seitdem ist das BDIMR in Umfang und Verantwortung stetig gewachsen, wie es in der Folgekonferenz von Helsinki 1992 und weiteren Treffen des Ministerrats sowie 1994 auf der Budapester Überprüfungskonferenz im einzelnen festgelegt wurde. Kontrovers bleibt jedoch sein Standort Warschau: Auf der einen Seite steht der Wunsch nach einer engeren Anbindung an die übrigen OSZE-Aktivitäten in Wien und der Wunsch einiger Staaten nach engerer Überwachung des BDIMR. Demgegenüber will Polen das BDIMR in Warschau behalten. Auch herrscht bei anderen

---

1 "Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe, Beyond Process: The CSCE's Institutional Development, 1990-92; Washington, D.C., 1992, S. 14.

Staaten (vor allem den USA) der Eindruck, das Büro könne besser ohne ständige Aufsicht agieren.

Die Bemühungen, das BDIMR zum Gremium der Überwachung von Menschenrechten zu machen, mit der Möglichkeit, bestimmte, die OSZE betreffende Themen dem Ständigen Rat<sup>2</sup> vorzutragen, sind allerdings an der Abneigung der Staaten gescheitert, ein unabhängiges Gremium zur Durchführung von Überprüfungen - und somit Kritik - zuzulassen.

### *Die Aktivitäten des BDIMR*

Das BDIMR ist selbst für OSZE-Maßstäbe klein; 1995 verfügt es insgesamt über 20 Angestellte. Die Direktorin Audrey Glover und ihr Stellvertreter Gilles Breton werden von ihren jeweiligen Ländern unterstützt (Großbritannien und Kanada); bei Bedarf wird weiteres Personal eingestellt. Das entsprechend geringe Budget, 1994 ungefähr 21 Millionen österreichische Schillinge, wird von den 53 OSZE-Mitgliedstaaten nach einem vorher vereinbarten Schlüssel getragen. Das BDIMR fußt auf der Zusammenarbeit mit den Gastländern, weiteren zwischenstaatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen und der freiwilligen Mitarbeit von Experten, um seine begrenzten Mittel zu maximieren.

Die Aktivitäten des BDIMR umfassen mehrere Kategorien: Wahlbeobachtung, die Organisation von Seminaren für die OSZE insgesamt sowie kleinerer Treffen und Trainingprogramme über Themen der Demokratieentwicklung; es dient als Koordinationsamt für weitere Aktivitäten aus dem Bereich des Aufbaus demokratischer Institutionen; es sammelt und verwaltet die OSZE-Informationseingänge über die Menschenrechtssituation und deren Untersuchung und unterstützt weitere OSZE-Aktivitäten mit seiner Expertise im Bereich der Menschlichen Dimension.

*Wahlbeobachtung* ist weiterhin ein wichtiger Bestandteil der BDIMR-Aktivitäten. Das Büro versucht, schon vor den Wahlen Missionen zu entsenden oder anderweitig Informationen einzuholen, um bei der Planung von Wahlen zu helfen und - falls erwünscht - um festzustellen, ob diese Vorbereitungen eine freie und faire Wahl gewährleisten. Gelegentlich hat das BDIMR schon Wahlbeobachtungen abgelehnt, von denen es selbst oder der Ständige Rat der OSZE annehmen mußte, daß sie undemokratisch vorbereitet waren.<sup>3</sup>

---

2 Ein Gremium auf Botschaferebene, das zu wöchentlichen Sitzungen in Wien zusammentritt und OSZE-Operationen entwickelt und leitet.

3 Besonders hervorzuheben sind hier die Wahlen in der Bundesrepublik Jugoslawien vom Mai 1992.

Während einer Wahl arbeiten die BDIMR-Vertreter mit anderen internationalen Beobachtern zusammen und untersuchen den Wahlvorgang wie auch die Vorgänge vor und unmittelbar nach einer Wahl so gründlich, wie es die geringen Mittel zulassen (üblicherweise sind nicht mehr als zwei Mitarbeiter vor Ort). Das BDIMR veröffentlicht nach der Wahl Berichte und steht den Regierungen für weitere Beratung zur Verfügung oder hilft beim Einholen geeigneter unabhängiger Expertise.<sup>4</sup>

Das BDIMR wurde im Januar 1992 beauftragt, sich intensiver mit der Förderung der Demokratie zu befassen. Dies wurde auf der Gipfelkonferenz von Helsinki 1992 weiter spezifiziert und umfaßte ein "Programm koordinierter Unterstützung kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten" für im Aufbau befindliche Demokratien, vorwiegend in der früheren Sowjetunion. In diesem Zusammenhang arbeitet das BDIMR-Rechtsstaatlichkeits-Programm mit nationalen Behörden und über rechtliche, verfassungsrechtliche, gerichtliche, menschenrechtliche und Pressefragen zusammen. Die meisten dieser Aktivitäten zielen auf die Abfassung von Verfassungs- und Gesetzestexten und Aus- und Weiterbildung für Anwälte, Juristen und andere Berufsgruppen des öffentlichen Lebens ab. Erst kürzlich hinzugekommene Aktivitäten - zusammen mit der georgischen Regierung und unter Mithilfe von polnischen und britischen Organisationen - betreffen die Reform des Strafvollzugs sowie die Zusammenarbeit mit dem UNHCR bei der Vorbereitung der UN-Konferenz über Migrationsprobleme in der GUS von 1996.

Da die politischen Gremien der OSZE das BDIMR für ein geeignetes Instrument für die Behandlung von Problemen und Herausforderungen auf niedriger Ebene halten, wurden ihre demokratisch-institutionellen Aktivitäten erweitert. Das BDIMR hat Gerichtsverhandlungen überwacht, wie zum Beispiel den "Fall Ilascu", einer moldawischen Gruppe, die wegen Kapitalverbrechens von den selbsternannten Behörden der secessionistischen moldawischen Region Trans-Dnjestr angeklagt worden war. Die Tätigkeiten im Bereich Medien haben sich zur Planung einer Reihe von regionalen Seminaren über Management von Printmedien ausgeweitet, um die Arbeit des BDIMR mit freien Medien als demokratischer Institution weiter zu entwickeln. Sitzungen zum Training von Menschenrechts-Ombudsleuten für die Bosnische Föderation wurden im Rahmen einer OSZE-Initiative für die Ausbildung und Unterstützung von Ombudsleuten abgehalten. Diese Seminare waren teilweise sehr umfangreich, wie z.B. das Warschauer Gerichts-Symposium, an dem 63 Juristen aus 18 Ländern

---

4 Zu Erklärungen über verschiedene Wahlbeobachtungen (1995 z.B. in Kirgisien, Moldau, Estland, Usbekistan, Belarus und Armenien) vgl. die Berichte im ODIHR-Bulletin, das vierteljährlich vom Warschauer Büro herausgegeben wird.

teilnahmen, teils aber auch klein, wie etwa die Anfertigung einer Expertenanalyse über den Entwurf der tadschikischen Verfassung.

Diese kleinen Treffen werden vom BDIMR in Eigenverantwortung auf Ersuchen eines OSZE-Mitgliedstaats oder in Verbindung mit einer außenstehenden Organisation arrangiert. Zusätzlich beauftragt die OSZE das BDIMR, einmal jährlich zwei größere Seminare über Themen, die mit den Teilnehmerstaaten abgesprochen werden und zu denen alle diese Staaten Teilnehmer entsenden können, abzuhalten. Einige dieser Seminare finden in Warschau statt, andere in einem der Teilnehmerstaaten. Diese Treffen - obwohl sie sehr formell ablaufen - sind vor allem wegen der umfangreichen Teilnahme von NGOs bemerkenswert, die im Gegensatz zu anderen OSZE-Sitzungen sowie der Praxis anderer Organisationen steht. Die Treffen können keine bindenden Ergebnisse herbeiführen, ihre Berichte und Empfehlungen (die im allgemeinen von Berichterstatern und nicht per Konsens erstellt werden) müssen dem Ständigen Rat der OSZE zur Begutachtung und weiteren Bearbeitung vorgelegt werden. In der ersten Hälfte dieses Jahres wurde eine Tagung unter dem Titel "Building Blocks for a Civil Society" (Die Schaffung von Blöcken für eine Zivilgesellschaft) in Warschau abgehalten; eine zweite über das Thema "Rechtsstaatlichkeit" ist für November 1995 geplant. Eine weitere Tagung über die Untersuchung von Mitteln und Wegen der Schaffung und Förderung von Toleranz wurde im Mai 1995 von der rumänischen Regierung, dem Europarat und der UNESCO in Bukarest veranstaltet.

Diese größeren Tagungen ermöglichten es einerseits den Teilnehmern aus entfernten Staaten oder nichtstaatlichen Organisationen, erfahrene Praktiker, Berater und Experten zu treffen und einen freien formellen oder informellen Austausch zu pflegen. Andererseits bestehen solche Großveranstaltungen auf der Ebene nationaler Delegationen meist aus ganze Tage füllenden förmlichen Ansprachen, wobei der wirkliche Austausch nur nebenbei stattfindet. Nach der Feststellung, daß kleinere, themenbezogenere und weniger förmliche Tagungen häufig produktiver sind, ist die Zahl großer OSZE-Veranstaltungen seit der Einrichtung des Programms 1992, als noch drei bis vier Tagungen jährlich geplant waren, zurückgegangen.

Die größte Veranstaltung des BDIMR und gleichzeitig die beste Gelegenheit, die Durchführung der Verpflichtungen der Menschlichen Dimension zu überprüfen, ist das *Expertentreffen der Teilnehmerstaaten über die Durchführung der Verpflichtungen im Bereich der Menschlichen Dimension*, das alle zwei Jahre in Warschau stattfindet.<sup>5</sup> Diese dreiwöchige Konferenz bietet den Staaten und NGOs Gelegenheit, Fragen der Implementierung der OSZE-Prinzipien in den einzelnen Teilnehmerstaaten zu erörtern, die

---

<sup>5</sup> Jedes zweite Jahr findet eine OSZE-Überprüfungskonferenz statt, in diesen Jahren gibt es keine gesonderten Überprüfungstreffen zur Menschlichen Dimension.

Arbeit der OSZE-Institutionen und Prozeduren im Zusammenhang mit der Menschlichen Dimension zu diskutieren und der OSZE Empfehlungen (wiederum nicht bindend) für Verbesserungen, neue Verpflichtungen oder Aktivitäten zu geben.

Die Themenpalette, welche die OSZE und das BDIMR unter der Rubrik "Menschliche Dimension" behandelt, geht aus der Tagungsagenda dieser Sitzungen hervor: Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen, Toleranz und Nicht-Diskriminierung, Behandlung von Bürgern anderer Teilnehmerstaaten, Unterstützung der Verpflichtungen zur Anwendung der Menschlichen Dimension inklusive der dazugehörigen OSZE-Prozeduren zur Menschlichen Dimension, Aktivitäten des BDIMR, Tagungen, die Rolle von NGOs, die Verbesserung der Einbindung von BDIMR-Aktivitäten in OSZE-Aktivitäten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die Möglichkeit des BDIMR, die Anwendung der Menschlichen Dimension über die Organisation von Treffen hinaus zu überwachen, ist ziemlich begrenzt. Die Bemühungen, es zu einer expliziten Verpflichtung zu machen, daß Verstöße den Teilnehmerstaaten gemeldet werden, schlugen 1992, 1993 und 1994 fehl. Das erst kürzlich formulierte Dokument der Budapester Überprüfungskonferenz von 1994 "Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter" ermutigt den amtierenden Vorsitzenden, den Ständigen Rat über schwerwiegende Fälle mutmaßlicher Nicht-Durchführung von Verpflichtungen im Bereich der Menschlichen Dimension zu informieren, auch auf der Grundlage von Informationen des BDIMR.<sup>6</sup>

Das BDIMR kann auch "in beratender Funktion an den Diskussionen des Hohen Rates teilnehmen, indem es in regelmäßigen Abständen über seine Tätigkeit berichtet und Informationen über Durchführungsfragen bereitstellt".<sup>7</sup>

Die *Unterstützung bei der Durchführung von Verpflichtungen zur Menschlichen Dimension* wurde auch bei der Beschreibung der weiteren BDIMR-Verpflichtungen zur Unterstützung anderer OSZE-Aktivitäten herangezogen. Das BDIMR ist bei der Abfassung von Mandaten der Missionen zu konsultieren, und es entsendet häufig Experten zur kurzfristigen Teilnahme. Es kann auch von OSZE-Teilnehmerstaaten oder dem amtierenden Vorsitzenden gebeten werden, Missionen zu leiten. In der Vergangenheit wurde die Direktorin des BDIMR in dieser Funktion nach Tschetschenien entsandt, andere Mitarbeiter des BDIMR untersuchen Kriegs-

---

6 Budapester Dokument 1994 - Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE-Dokument der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B.5, S. 35.

7 Ebenda.

verbrechen im früheren Jugoslawien und sind zum Teil - eher routinemäßig - in den neu beigetretenen OSZE-Staaten präsent. Das BDIMR hat auch Mitglieder langfristig nach Moldau, Georgien und Tadschikistan entsandt und für diese Länder zusammen mit OSZE-Missionen Programme entwickelt.

Darüber hinaus leitet das BDIMR den Mechanismus der Menschlichen Dimension der OSZE, eine Einrichtung, bei der die Staaten Erläuterungen, bilaterale Treffen oder sogar Untersuchungsmissionen oder Versuche, in Fällen von Belang für die Menschliche Dimension zu vermitteln, anfordern können. Die Staaten können diese Mechanismen auch selbst einberufen und eine Mission anfordern, um Kontroversen zu klären; ansonsten können mit Mandat versehene Missionen von dreizehn, oder in dringlichen Fällen auch nur zehn Mitgliedstaaten in ein anderes OSZE-Land - welches die Mission zulassen muß - entsandt werden. Das BDIMR wird dann beauftragt, die Mission zu organisieren, deren Teilnehmer aus einer Liste von vorher gebilligten Experten ausgewählt werden. Seit der Gründung des BDIMR liefen in Moldau und Estland selbst einberufene Missionen zur Untersuchung von bestimmten Aspekten ihrer Menschenrechtspolitik und weitere Missionen wurden nach Kroatien, Serbien und Bosnien-Herzegowina entsandt bzw. versuchten, dort vermutete Menschenrechtsverstöße zu untersuchen.

Das BDIMR erhielt ein Mandat, das OSZE-Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten zu unterstützen; letzteres wurde inzwischen zu einer eigenständigen Einrichtung mit Sitz in Den Haag und ist nur noch beratend mit dem BDIMR verbunden.

Schließlich wurde das BDIMR gebeten, als Kontakt- und Koordinierungsstelle innerhalb der OSZE-Staaten und internationalen NGOs, zu wirken. Für einige Projekte der Koordinierungsstelle hat die OSZE Mandate erteilt: Information über Medienthemen in der Region, die Abschaffung der Todesstrafe und der Status der Sinti und Roma. Sein Todesstrafen-Projekt ist im Grunde bisher nicht implementiert (da es einen Kompromiß zwischen den Staaten gab, die auf Fortschritte bei der Abschaffung drängten und anderen, die daran festhielten oder die Todesstrafe sogar verstärkt anwenden wollten). Die Kontaktstelle für Sinti und Roma-Belange hingegen war seit ihrer Einrichtung (1994) sehr aktiv. Mit Schwerpunkt auf Diskriminierung und Gewalt gegen Sinti und Roma, ist eine umfassende Dokumentation zusammengetragen worden und das BDIMR trägt dieses Thema bei den OSZE-Teilnehmerstaaten während ihrer Treffen oder am Rande anderer Zusammenkünfte der OSZE vor.

Zusätzlich erstreckt sich die Unterstützungsfunktion durch das BDIMR auch auf Nicht-Regierungs-Organisationen, die die Datenbank über NGO-Aktivitäten nutzen können, um Kontakte zur Untersuchung von

Einzelfällen herzustellen. Die NGOs nehmen auch an Seminaren und Sitzungen teil, die als "offen" eingestuft werden. Die einzige Einschränkung bei der Teilnahme von NGOs an derartigen Sitzungen sind die Forderung nach vorheriger Anmeldung und der Ausschluß von Teilnehmern, die Terrorismus ausüben, fördern oder unterstützen. Diese Offenheit - die NGOs haben auch bereits kleinere Veranstaltungen zusammen mit dem BDIMR ausgetragen - ist unter den regierungs- und nichtstaatlichen Organisationen und auch innerhalb der OSZE selbst einmalig.<sup>8</sup>

### *Rolle und Wirksamkeit des BDIMR*

Während die OSZE-Staaten weiterhin daran interessiert sind, einen Menschenrechtszweig zu haben und nationale Prozesse demokratischer Entwicklung weiter fördern wollen, sind diese Themen - betrachtet man die Aufmerksamkeit sowie die finanzielle Unterstützung, die der Menschlichen Dimension zukommt - zugunsten direkterer Konfliktlösungsaktivitäten - oft auch ohne bezug zu den Menschenrechten - in den Hintergrund getreten.

Da die lange Dauer und Schwierigkeit beim Übergang zur Demokratie überall im OSZE-Gebiet offenkundig geworden ist, ist der Enthusiasmus für Unterstützungsprogramme gesunken. Das Problem, den Erfolg von Aus- und Fortbildungsprogrammen für Juristen zu beurteilen, konkrete Ergebnisse aus Diskussionsveranstaltungen zu erhalten oder Ergebnisse aus Beratungen mit den Regierungsstellen präsentieren zu können, führt bei den Regierungen zu abnehmendem Interesse - und schwindender finanzieller Unterstützung. Die Tatsache, daß kleine vorbeugende Initiativen und ganz allgemein die Förderung der Demokratie selten einer hochrangigen oder Pressebeachtung für wert befunden werden, verschlimmert ihre Benachteiligung im Kampf um die knappen finanziellen und personellen Ressourcen innerhalb der OSZE. Der Mangel an diesen Ressourcen begrenzt ihre Wirksamkeit und schafft so einen Teufelskreis. Es muß auch gesagt werden, daß weder in der OSZE noch sonst irgendwo besondere Bemühungen in Evaluationsprogramme investiert wurden. Es kann daher im allgemeinen wenig Gesichertes über Erfolg und Mißerfolg internationaler Projekte zum Aufbau der Demokratie gesagt werden.<sup>9</sup>

---

8 Das ODIHR-Bulletin bringt regelmäßig Artikel über NGO-Beteiligung in der OSZE; zum Vergleich mit anderen Organisationen vgl. Rachel Brett, "The Contribution of NGOs to the Monitoring and Protection of Human Rights in Europe: An Analysis of the Role and Access of NGOs to the Inter-Governmental Organizations," in: Bloed, Leicht, Nowak, Rosas (eds.), *Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms*, Dordrecht 1993.

9 Zum Problem der Evaluation siehe: T. Carothers, "Recent U.S. Experience with De-

Dennoch hat das BDIMR die nützliche Rolle, die kleineren, auf niedrigerem Verpflichtungsniveau liegenden Optionen für internationale Reaktionen im Vorfeld von Konflikten anzubieten, wenn die internationale Gemeinschaft sich engagieren möchte. In dem Maße, wie die Erziehung zur Einhaltung von Menschenrechten und deren Überwachung wie auch der Aufbau demokratischer Institutionen in den einzelnen Hauptstädten als wichtige Elemente der Konfliktverhütung angesehen werden, was das BDIMR zu fördern versucht, wird seine Rolle an Bedeutung zunehmen. Es sieht allerdings nicht so aus, als würden die Bedrohungen der demokratischen Institutionen abnehmen. Das BDIMR hat einen *modus vivendi* mit dem Europarat, der es in der Vergangenheit als Konkurrenten ansah, gefunden; dabei existieren genügend Probleme, um beide zu beschäftigen, insbesondere die in den früheren Sowjetrepubliken, denen der Rat die Aufnahme verweigert hat. Seine innovativen Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen, vor allem zu nationalen und lokalen Gremien, die an "vorderster Front" der Menschenrechts-Praxis stehen, aber selten die Mittel für den Versuch haben, einen Beraterstatus beim Europarat oder der UNO zu erhalten, beschränken sich lediglich auf einige nationale Belange und die Fähigkeit der NGOs, selbst einen Beitrag zu leisten und zusammenzuarbeiten. Das Hauptproblem für das BDIMR als einer kleinen, aber innovativen Einrichtung für die Einhaltung der Menschenrechte bleibt das Interesse der europäischen Staaten, die Fortsetzung ihres Experiments zuzulassen.

# Der Aufbau kooperativer Sicherheit

## Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit? Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle

In der KSZE-Charta von Paris 1990 hatten die Staats- und Regierungschefs den Beginn eines neuen Zeitalters der Zusammenarbeit verkündet. Rüstungskontrolle - der KSE-Vertrag, KSE Ia, das Wiener Dokument und künftige gesamteuropäische Verhandlungen - sollte das Fundament kooperativer Sicherheit bilden. Heute droht Rußland offen damit, eine Teilbestimmung des KSE-Vertrages, die sogenannte Flankenregelung, zu verletzen. Ferner erklärt die russische Regierung, stelle die geplante Osterweiterung der NATO die gesamte Geschäftsgrundlage des Vertrages in Frage. Rüstungskontrolle ist wieder zum Gegenstand politischen Konflikts geworden. War die Hoffnung auf kooperative Sicherheit nur eine Illusion oder liegt in der aktuellen Krise europäischer Rüstungskontrolle auch die Chance, neue, tragfähigere Grundlagen zu schaffen? Diese Frage läßt sich zwar auf der Ebene von Rüstungskontrolle stellen, Antworten, die sich auf diese Dimension beschränken, gibt es hingegen nicht. Die Krise europäischer Rüstungskontrolle ist nur ein Teilaspekt der Krise europäischer Sicherheitsbeziehungen mit dem Kern des ungeklärten Verhältnisses zwischen Rußland und der NATO. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Frage, welcher Stellenwert dabei der Rüstungskontrolle zukommt als Teil einer möglichen Lösung und auch als Teil des Problems. Dabei sind zwei Stränge zu untersuchen: Zum einen die Umsetzung der von 1990 bis 1992 unterzeichneten Abkommen, die die Basis kooperativer Sicherheit in Europa bilden sollen, im wesentlichen des KSE-Vertrages; zum anderen der Versuch, im Rahmen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) Grundlagen für gesamteuropäische Rüstungskontrolle zu schaffen.

### *Der KSE-Vertrag*

#### *Grundbestimmungen und Umsetzung des Vertrages*

Der KSE-Vertrag legt in fünf Kategorien vertraglich begrenzter Ausrüstung (Treaty Limited Equipment, TLE) gleiche Obergrenzen für zwei Gruppen von Vertragsstaaten fest, die bei Unterzeichnung am 19. November 1990 den Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts

entsprachen.<sup>1</sup> Diese Obergrenzen werden über die Konstruktion der 'Anteilshöchstgrenzen' in Länder-Quoten aufgeteilt, die einen nationalen Besitzstand darstellen, auf den kein anderer Staat derselben Gruppe ohne Zustimmung des jeweiligen Staates zugreifen kann. Die Stationierung von Panzern, gepanzerten Kampffahrzeugen und Artillerie ist einem Regionalregime unterworfen, das aus zwei Komponenten besteht: Einem System aus drei ineinander verschachtelten Obergrenzen im 'Zentrum', dessen ganz auf die Bedürfnisse der Ost-West-Konfrontation zugeschnittener Zweck darin besteht, die Konzentration von Gerät 'vorn' zu begrenzen, während der Abfluß nach 'hinten' offensteht. Dies wird ergänzt durch eine Begrenzung für den Flankenbereich.<sup>2</sup> Aus der Differenz der bei Vertragsunterzeichnung notifizierten Bestände und der Anteilshöchstgrenzen errechnen sich Reduzierungsverpflichtungen von insgesamt rund 49.000 TLE, davon rund zwei Drittel für die Staaten der östlichen Gruppe. Die Reduzierungen sind innerhalb von drei Phasen von jeweils einem Jahr vorzunehmen (1. Phase 25, 2. Phase 60, 3. Phase 100 Prozent), die sich vom 16. November 1992 bis zum 16. November 1995 erstrecken. Das Gesamtregime wird durch einen umfassenden Informationsaustausch ermöglicht und durch ein strenges Verifikationssystem kontrolliert: So fanden innerhalb der ersten beiden Reduzierungsphasen insgesamt 1.279 Inspektionen statt.

Zwischen Vertragsunterzeichnung und Inkraftsetzung lag ein längerer Zeitraum, als für die Aushandlung des Vertrages benötigt wurde. Grund dafür waren zum einen sowjetische Aktionen nach Unterzeichnung, die als Verstoß gegen Geist bzw. Buchstaben des Vertrages zu werten waren: So hatte die Sowjetunion vor Unterzeichnung 57.300 TLE aus dem Anwendungsgebiet abgezogen bzw. Verbände der Landstreitkräfte der Marine unterstellt, um deren TLE der Geltung des Vertrages zu entziehen. Nach längeren Verhandlungen erklärte sich die Sowjetunion am 14. Juni 1991 dazu bereit, als Kompensation für das über den Ural abgezogene Gerät dort 14.500 TLE zu zerstören; die Marine-TLE blieben im Rahmen einer gesichtswahrenden Formulierung in den Vertrag einbezogen. Zum anderen mußten nach dem Zerfall der Sowjetunion deren Anteilshöchstgrenzen unter sieben Folgestaaten aufgeteilt werden. Dieser Verteilungskampf konnte nur aufgrund des hohen Drucks seitens Rußlands und der NATO erfolgreich bis Mai 1992 abgeschlossen werden. Die teilweise chaotische Zuordnung von Teilen der sowjetischen Armee zu den Folgestaaten sowie

---

1 Die Obergrenzen betragen je 20.000 Kampfpanzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriewaffen, 6.800 Kampfflugzeuge und 2.000 Angriffshubschrauber.

2 Dem Flankenbereich gehören an: Norwegen, Militärbezirk (MB) Leningrad, Griechenland, Türkei, Bulgarien, Rumänien, Moldau, MB Odessa (Ukraine), MB Nordkaukasus (Rußland), Armenien, Aserbaidschan und Georgien.

die Kriege im Kaukasus führten dazu, daß die Summe der Reduzierungsverpflichtungen der Folgestaaten entgegen deren vertraglicher Verpflichtung zunächst um etwa 2.000 TLE hinter derjenigen der Sowjetunion zurückblieb. Dieser Abstand konnte jedoch bis zum Spätsommer 1994 bis auf wenige Dutzend TLE verringert werden. Ungeachtet solcher Probleme, die heute eindeutig nur mehr technischer Natur sind, wird die Durchführung der ersten beiden Reduzierungsphasen übereinstimmend als erfolgreich bewertet: Die Vertragsstaaten reduzierten um insgesamt 35.283 TLE. Das derzeit gravierendste Implementierungsproblem dürfte in der Zerstörung der 14.500 TLE jenseits des Ural liegen, die erst zu einem geringen Prozentsatz durchgeführt worden ist und bis zur Frist am 16. November 1995 nicht mehr vollendet werden kann. Hier müssen wohl längere Fristen und/oder einfachere Verfahren eingeräumt werden.

### *Die russischen Probleme mit der Flankenregelung*

Die Probleme Rußlands mit der Flankenregelung bzw. dem gesamten Vertragswerk stehen in engem Zusammenhang mit den Bedingungen, unter denen der Vertrag verhandelt wurde. Diese waren von einer doppelten Asymmetrie gekennzeichnet: Der Osten war überlegen allein in der Zahl seiner Waffen, der Westen war politisch überlegen und bestimmte während der gesamten Dauer der Verhandlungen deren Konzept. Während sich zu Beginn der Verhandlungen im März 1989 noch zwei zumindest pro forma gleichwertige Partner gegenübermaßen, verfiel die östliche bzw. sowjetische Position zusehends: Bei Vertragsunterzeichnung war klar, daß der Warschauer Pakt keine Zukunft mehr hatte, bei Inkrafttreten gab es keine Sowjetunion mehr. Insofern wurde der KSE-Vertrag, wie der damalige US-Chefunterhändler Woolsey treffend feststellte, in einem "very special window of time"<sup>3</sup> abgeschlossen: Gorbatschow war noch stark genug, um einen Vertrag zu unterzeichnen, die Sowjetunion aber schon so schwach, daß sie Zugeständnisse machte, die bis dorthin und auch nachher nie wieder erreichbar waren. Diese mußten allerdings auf dem Hintergrund eines prekären innersowjetischen Kräfteverhältnisses zwischen Reformern und Status quo-Kräften, im wesentlichen Militärs, gegen den erbitterten Widerstand der letzteren durchgesetzt werden.

Die spezifischen Probleme der Sowjetunion und später Rußlands mit der Flankenregelung reichen bis in die Spätphase der Verhandlungen zurück. Im Oktober 1990 hatte Außenminister Schewardnadse der Einbeziehung

---

3 Woolsey, zit. nach Wolfgang Zellner, Die Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Konventionelle Rüstungskontrolle, die neue politische Lage in Europa und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1994, S. 402.

des MB Kiew in die Flankenregion zugestimmt, mußte dieses Zugeständnis aber wenig später auf Druck der Militärs zurückziehen. Nach erneuten Verhandlungen, in denen auf russischer Seite Generalstabschef Moissejew federführend war, wurde der MB Kiew der Region Mitte zugeschlagen mit der Folge, daß dort sehr viel mehr TLE stationiert werden können. Auch der bereits angesprochene Versuch, drei Küstenschutzdivisionen und vier Marineinfanteriebrigaden der Geltung des Vertrages zu entziehen, hat mit der Flankenproblematik zu tun: All diese Verbände sind in der Flankenregion stationiert. Es bedurfte massivsten politischen Drucks - die NATO setzte den Ratifizierungsprozeß des KSE-Vertrages und die KSE Ia-Verhandlungen über Personalobergrenzen aus, die USA drohten mit Konsequenzen bezüglich START - um die sowjetische Führung nach sieben Monaten zum Einlenken zu zwingen. War die Flankenregelung schon für die Sowjetunion schwierig, so verschärfte die Aufteilung der sowjetischen Quote unter den Folgestaaten das Problem für Rußland noch einmal wesentlich: Statt der 9.125 sowjetischen stehen Rußland jetzt nur noch 4.360 Flanken-TLE zur Verfügung, 1.300 Kampfpanzer (davon 600 in Depots), 1.380 gepanzerte Kampffahrzeuge (davon 800 in Depots) und 1.680 Artilleriewaffen (davon 400 in Depots). Das bedeutet, daß Rußland auf mehr als der Hälfte seines europäischen Territoriums nur 20 Prozent seiner Panzer, zwölf Prozent seiner gepanzerten Kampffahrzeuge und 26 Prozent seiner Artillerie stationieren darf.

Nachdem es bereits im März 1993 erste Hinweise gegeben hatte, brach der Konflikt im September 1993 auf: In einem Brief an eine Reihe westlicher Staatschefs forderte Präsident Jelzin offiziell die Aufhebung der Flankenregelung. Die Ukraine, neben Rußland der einzige KSE-Staat mit Territorium im Zentrum und an der Flanke und von den Restriktionen der Flankenregelung noch härter betroffen als Rußland, schloß sich dieser Forderung an. Aus einer Demarche vom September 1993 gehen die Motive Rußlands hervor: Hauptbegründung für den wachsenden Streitkräftebedarf in der Flankenregion ist das "Anwachsen von Separatismus und Fundamentalismus" an der südlichen Grenze Rußlands. Weiterhin behauptete Rußland, daß es ohne die Aufhebung der Flankenbegrenzung mehr Streitkräfte an der westlichen Grenze und im Bereich Kaliningrad stationieren müsse. Ferner brauche man die Infrastruktur im MB Nordkaukasus zur Aufnahme der aus Mitteleuropa abgezogenen Verbände. Und schließlich habe die Flankenbegrenzung unter den veränderten Umständen für Rußland einen "einseitigen und diskriminierenden Charakter"<sup>4</sup> angenommen. Rußland betonte sein Interesse am KSE-Vertrag, drohte

---

4 Text der russischen Demarche in: The Arms Control Reporter 11/1993, S. 407.D.85-D.86.

jedoch gleichzeitig mit einseitigen Schritten und forderte eine außerordentliche Vertragskonferenz.

Die NATO versuchte zunächst, Zeit zu gewinnen. Man befürchtete, daß ein Entgegenkommen gegenüber Rußland eine Lawine weiterer Forderungen seitens dritter Staaten auslösen und so die komplizierten Kompromisse, auf denen der Vertrag fußt, gefährden könnte. Die volle Vertragserfüllung während der laufenden Reduzierungsphase, so die Allianz, sei die Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog auf der für Mai 1996 anstehenden Vertragskonferenz. Dies löst das Problem allerdings insofern nicht, als die regionalen Obergrenzen bis zum Ende der dritten Reduzierungsphase, also zum 16. November 1995, eingenommen werden müssen. Ab Mitte 1994 begann die NATO-Position flexibler zu werden und 15 NATO-Staaten begannen, Rußland auf die Möglichkeiten aufmerksam zu machen, die der Vertrag ohnehin bietet. Dabei verwies man insbesondere auf die Regelung zur vorübergehenden Verlegung von TLE in den Flankenbereich. Die Nutzung dieser Regel würde es Rußland erlauben, dort 'vorübergehend' zusätzlich 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriewaffen zu stationieren, wobei die Dauer dieser Stationierung offen wäre, da der Begriff 'vorübergehend' nirgendwo im Vertrag definiert ist. Die Handlungsfähigkeit der NATO wird durch die Türkei eingeschränkt, die eine extrem harte Haltung an den Tag legt und jedes Zugeständnis verweigert. Die türkische Regierung bewertet die russischen Forderungen als militärische Bedrohung der Türkei, was um so bemerkenswerter ist, als dieser Staat wie kein zweiter militärisch vom KSE-Vertrag profitiert: Neben einer Ausschlußzone bekam die Türkei Aufrüstungsspielräume von rund 25 Prozent zugestanden, die im Rahmen des sogenannten NATO-Transfers von Waffen auch zu einem erheblichen Teil genutzt wurden.

Rußland bezeichnet die NATO-Linie, die Spielräume des Vertrages zu nutzen, als unzureichend und besteht zudem auf einer Lösung vor 1996. Die russische Seite hat eine Reihe von Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen, die teils innerhalb der Vertragsflexibilität liegen, teils nicht, wobei eine genaue Grenzziehung deswegen schwierig ist, weil es im Grauzonenbereich vom Konsens der 30 Vertragsstaaten abhängt, was als vertragskonform bewertet wird und was nicht. Eindeutig außerhalb der Vertragsflexibilität dürften die Vorschläge Rußlands liegen, Artikel V des Vertrages, der die Flankenobergrenze festlegt, zu suspendieren, die Depotregel aufzuheben oder die Flankenregel nicht auf die TLE der Küstenschutz- und Marineinfanterieeinheiten anzuwenden. Andere Vorschläge hingegen wären, den Konsens der 30 vorausgesetzt, durchführbar: die Aufhebung des MB Nordkaukasus oder die Veränderung seiner Grenzen; der Umbau von TLE in vertraglich nicht begrenzte 'look alike's'; die Übernahme von

Quoten von Armenien, Aserbaidshan und Georgien, sofern diese Staaten zustimmen; schließlich die Rückkehr zum ursprünglichen Artikel XII des Vertrages, der jedem Teilnehmerstaat 1.000 Schützenpanzer in paramilitärischen Einheiten zugesteht, die nicht auf die Obergrenzen zählen. Art. XII war auf einer außerordentlichen Vertragskonferenz im Juni 1992 in Oslo durch eine wesentlich restriktivere Regelung ersetzt worden.

Bis zum Frühsommer 1995 gab es keine offiziellen Verhandlungen zur Flankenproblematik, in der Gemeinsamen Beratungsgruppe gab Rußland formelle Statements ab, auf die der Westen nicht reagierte. Wohl aber fanden informelle Gespräche mit Verhandlungscharakter auf verschiedenen bilateralen Ebenen statt. Russische Gesprächspartner nannten dabei unterschiedliche Zahlen, wobei das Forderungsniveau etwa bei 900 Panzern, 2.000-2.500 gepanzerten Kampffahrzeugen und 1.700 Artillerieeinheiten in aktiven Einheiten für den gesamten Flankenbereich lag. Daraus wird deutlich, daß das Problem weniger bei Panzern und Artillerie bestand, wo die Forderungen nur um wenige Hundert über den Obergrenzen lagen, sondern bei den gepanzerten Kampffahrzeugen, der klassischen Bürgerkriegswaffe. Vor dem Tschetschenien-Krieg schien eine Lösung in greifbarer Nähe, seitdem hat sich die russische Position in doppelter Weise verschärft: Zum einen unterscheidet Rußland nun zwischen dem allgemeinen Flankenproblem und dem speziellen Problem in Tschechenien, dessen Territorium die russische Führung, zumindest solange dort Krieg herrscht, zur Ausschlußzone erklären und damit aus dem Geltungsbereich des Vertrages herausnehmen will. Zum anderen erklärte Rußland die alten Forderungen für den Flankenbereich für überholt und kündigte neue an. Laut *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. April 1995 soll das neue Forderungsniveau bei 1.100 Panzern, 3.000 gepanzerten Kampffahrzeugen und 2.100 Artilleriewaffen liegen.<sup>5</sup> Spätestens seit der Ankündigung des Befehlshabers der russischen Landstreitkräfte, General Semjonow, ab 1. Juni 1995 mit der Aufstellung einer 100.000 Mann starken '58. Armee' im MB Nordkaukasus zu beginnen, gibt es keinen Zweifel mehr, daß Rußland den Vertrag brechen wird, wenn bis zum 16. November 1995 keine einvernehmliche Lösung gefunden wird.

Der Konflikt um die Flankenregelung beleuchtet den Zusammenhang zwischen subregionalem Krieg und europäischer Rüstungskontrolle. KSE-Vertrag und Wiener Dokument sind Abkommen für den Frieden, im Krieg werden sie gebrochen. Das zeigte sich nicht erst in Tschetschenien, wo Rußland in eindeutigster Weise Regelungen des Wiener Dokuments

---

5 Vgl. Horst Bacia, Über den KSE-Vertrag ist das letzte Wort noch nicht gesprochen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.4.1995. Es ist einerseits unklar, ob diese Angaben Bestände in Depots, und andererseits, ob sie die Bestände in Tschetschenien einschließen.

1994 verletzte, sondern bereits im Jahre 1991, als (Rest-)Jugoslawien, z. B. bei der Beschießung von Dubrovnik von See aus, ebenso eindeutig gegen das Wiener Dokument 1990 verstieß. Die grundsätzliche Frage ist: Können europäische Rüstungskontroll-Regime im ganzen aufrechterhalten werden, obwohl sie auf subregionaler Ebene in flagranter Weise verletzt bzw. in einer Art modifiziert werden, die der Kriegführung nicht im Wege steht? Denn Rußland in Sachen Flanke entgegenzukommen heißt, ihm rüstungskontrollpolitisch freie Hand im Süden einzuräumen. Wer das nicht will, muß das Gegenargument widerlegen, daß Rußland dort ohnehin tun wird, was es will, gleich ob Verträge gebrochen werden. Rußland bei der Flankenregelung mit einer harten Position entgegenzutreten würde bedeuten, wegen subregionaler Kriege das Risiko des Zerfalls europäischer Rüstungskontroll-Regime einzugehen, wahrscheinlich ohne dadurch die Entwicklung am russischen Südrand auch nur irgendwie beeinflussen zu können. Dies wäre eine Form der Eskalation subregionaler Konflikte auf die europäische Ebene, die nicht im Interesse Westeuropas liegen kann. Daraus ist der moralisch nicht befriedigende, politisch aber kaum zu umgehende Schluß zu ziehen, daß man Rußland bei der Flankenregelung wird entgegenkommen müssen. Das bedeutet gleichzeitig das Eingeständnis, daß man außer Protesten und der Entsendung von OSZE-Delegationen nichts tun kann, wenn Rußland in seinem Hinterhof 'für Ordnung sorgt'. Auf welche Weise das Flankenproblem im einzelnen gelöst wird, ist eine technische Frage. Über der Tatsache, daß dies mit rüstungskontrollpolitischen Instrumenten getan werden kann, sollte jedoch nicht vergessen werden, daß die grundsätzliche Frage der Belastbarkeit europäischer Rüstungskontrolle durch subregionale Kriege offen bleibt.

### *Der KSE-Vertrag und die NATO-Erweiterung*

Seit Mitte 1994 vertritt Rußland offen die Position, daß die geplante Osterweiterung der NATO die Geschäftsgrundlage des KSE-Vertrages in Frage stelle und daß es deswegen keine NATO-Erweiterung geben dürfe, solange der KSE-Vertrag nicht 'modernisiert' worden sei. Rußland argumentiert, daß der Vertrag auf dem militärischen Gleichgewicht zwischen den beiden Gruppen von Vertragsstaaten aufbaue und daß dieses Gleichgewicht durch einen NATO-Beitritt von Staaten der östlichen Gruppe zerstört werde. Diese Begründung in den klassischen Kategorien eines strategischen Gleichgewichts zeigt sehr deutlich die relative Bedeutung 'kooperativer Sicherheit' in der russischen Perzeption. Sie verweist aber zugleich darauf, daß es Rußland weniger darauf ankommt, eine NATO-Erweiterung zu verhindern als dafür einen aus seiner Sicht angemessenen Preis in Form der Gestaltung seines strategischen Umfelds zu erzielen.

Die russische Argumentation zielt auf die ordnungspolitisch zentrale Bestimmung des Vertragswerkes, die beiden 'Gruppen von Vertragsstaaten', denen gleiche Obergrenzen zugeordnet sind. Obwohl der ursprünglich im Vertrag enthaltene Hinweis auf die Mitgliedschaft in der NATO bzw. im Warschauer Vertrag gestrichen worden ist, bleibt der KSE-Vertrag eine ambivalente Konstruktion zwischen Blockansatz und nationalen Höchstgrenzen: Einerseits bezieht sich die Grundstruktur des Vertrages, wie sich das insbesondere in den Obergrenzen und den Inspektionsquoten ausdrückt, auf die alte bipolare Blocksituation, andererseits ist es mit der Konstruktion der 'Anteilshöchstgrenzen' gelungen, nationale Höchststärken zu schaffen, die der souveränen Verfügung des jeweiligen Vertragsstaates unterliegen. Man kann daher das Gruppenprinzip des KSE-Vertrages sowohl als strategisches Realprinzip als auch als rein juristische Hilfskonstruktion zur Erlangung nationaler Obergrenzen interpretieren. Für die Stellung des KSE-Vertrages in bezug auf eine NATO-Erweiterung ist diese Frage von zentraler Bedeutung. Faßt man das Gruppenprinzip als reine Hilfskonstruktion auf, dann hat die NATO-Erweiterung keinerlei Konsequenzen für den Vertrag. Interpretiert man es hingegen als Realprinzip, dann hätte ein NATO-Beitritt eines Mitglieds der östlichen Gruppe zur Folge, daß die aggregierten Anteilshöchstgrenzen der verbleibenden Mitglieder der östlichen Gruppe um die Quote des die Gruppe verlassenden Mitglieds erhöht *und* die Anteilshöchstgrenzen der ursprünglichen westlichen Gruppe um die durch den Beitritt neu hinzukommende Quote verringert werden müßten, um das ursprüngliche Gleichgewicht wiederherzustellen. Der NATO-Beitritt der vier Visegrád-Staaten hätte damit zur Folge, daß deren neu hinzukommende 14.798 TLE die heutigen westlichen Anteilshöchstgrenzen um dieses Volumen schrumpfen lassen würden, das die kombinierten Anteilshöchstgrenzen Deutschlands und der Niederlande (14.252 TLE) übersteigt, während die verbleibende östliche Gruppe dieselben 14.798 TLE und damit mehr als die Anteilshöchstgrenzen der Ukraine (14.590 TLE) dazubekäme. Dieses Ergebnis ist für die NATO völlig inakzeptabel, müßte auf östlicher Seite zu einem dramatischen Anwachsen der ukrainischen Bedrohungsperzeption durch Rußland führen und würde insgesamt die Regulierungsfunktion des KSE-Vertrages zerstören. Polen hat die russische Argumentation energisch abgelehnt und sieht das Gruppenprinzip als rein juristische Konstruktion an; dieser Position neigten ursprünglich auch die USA und Großbritannien zu. Mittlerweile beginnt sich allerdings auch innerhalb der NATO die von Deutschland schon früh vertretene Auffassung durchzusetzen, daß man den realen Charakter des Gruppenprinzips kaum leugnen könne. Damit sieht sich plötzlich das westliche Bündnis, wo man offensichtlich die rüstungskontrollpolitischen Konsequenzen einer Diskussion

um die NATO-Osterweiterung zum gegebenen Zeitpunkt nicht rechtzeitig begriffen hatte, in der Position des Demandeurs: Die NATO braucht Rußlands Zustimmung zur Abschaffung des Gruppenprinzips, wenn sie im Fall einer Osterweiterung absurde rüstungskontrollpolitische Konsequenzen vermeiden will. Andererseits braucht Rußland die Zustimmung der NATO zur Abschaffung bzw. Modifizierung der Flankenregel, wenn es der außenpolitischen Isolierung, die ein Vertragsbruch nach sich zöge, entkommen will. Diese gegenseitige Abhängigkeit ist die Basis für einen 'deal', der sich immer deutlicher abzeichnen beginnt, auch wenn noch kaum jemand darüber reden will: russische Zustimmung zur NATO-Erweiterung und zur Abschaffung des Gruppenprinzips gegen westliche Zustimmung zu einer großzügigen Neuformulierung oder Abschaffung der Flankenregion. Es versteht sich, daß dieses Geschäft einerseits nur als Teil eines größeren Interessenausgleichs zustande kommen kann und daß es andererseits der Komplettierung etwa durch russische Garantien gegenüber Norwegen und der Türkei bedarf. Seine Grundstruktur aber bleibt NATO-Erweiterung gegen Flankenregelung.

Die NATO-Erweiterung setzt unwiderruflich den Zusammenhang zwischen Sicherheitsarchitektur und Rüstungskontrolle auf die Tagesordnung. Denn der KSE-Vertrag ist ungeachtet eines gewissen Anpassungspotentials an postkonfrontative Verhältnisse ein Produkt der bipolaren Struktur. Er leistete wertvolle Dienste in einer Übergangsphase, in der die alte Sicherheitsarchitektur nicht mehr wirksam, eine neue noch nicht geschaffen war. Eine neue europäische Sicherheitsstruktur hingegen, und die geplante NATO-Erweiterung ist ein wesentliches Element davon, sprengt die konzeptionellen Grundlagen des Vertrages. Da sich im Problemzusammenhang NATO-Erweiterung und KSE Elemente der Sicherheitsarchitektur und solche der Rüstungskontrolle untrennbar verbinden, verlangt eine Lösung zwingend Regelungen auf beiden Ebenen. Wenn man vom realstrategischen Charakter des Gruppenprinzips ausgeht, was Vertragsgeschichte und russisches Verhalten nahelegen, dann wird deutlich, daß es Lösungen auf der Grundlage des Gruppenprinzips nicht mehr geben kann.

### *Europäische Rüstungskontrolle zwischen Helsinki 1992 und Budapest 1994*

#### *Ergebnisse bis zur Budapester KSZE-Folgekonferenz 1994*

Nach langen und kontroversen Vorverhandlungen schuf der KSZE-Gipfel von Helsinki 1992 einen Rahmen für gesamteuropäische Rüstungskontrolle. Er beauftragte das neu geschaffene KSZE-Forum für Sicherheits-

kooperation mit der Bearbeitung eines 14 Punkte umfassenden Sofortprogramms. Bis zum Budapester KSZE-Gipfel 1994 verabschiedete das FSK eine Reihe von Beschlüssen, die teilweise in das Gipfeldokument oder das Wiener Dokument 1994 aufgenommen wurden.

*Das Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit*, beschlossen am Rande der KSZE-Ratssitzung von Rom 1993 und aufgenommen in das Wiener Dokument 1994, beinhaltet eine Aufzählung von Kontakt- und Kooperationsformen, die auf bilateraler Ebene oder im Rahmen des Partnership-for-Peace-Programms ohnehin durchgeführt werden.

Das Dokument *Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*, ebenfalls in Rom vom FSK verabschiedet, enthält eine Auflistung im wesentlichen bekannter, teils neu gefaßter Informations-, Transparenz-, Beschränkungs- und Verifikationsmaßnahmen, die in Krisensituationen zur Anwendung kommen können, wenn alle Beteiligten zustimmen.

Ein weiterer Beschluß des FSK von 1993 betrifft *Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen*. Waffenexporte sollen etwa dann vermieden werden, wenn sie zur Verletzung von Menschenrechten führen könnten oder Beschlüssen der KSZE und der VN widersprechen. Die Prinzipien sind so weit gefaßt, daß sie die nationale Entscheidungsfreiheit kaum einengen.

Der vierte Beschluß des FSK von Rom, in Budapest in das Wiener Dokument 1994 aufgenommen, sieht einen jährlichen Informationsaustausch zur *Verteidigungsplanung* vor. Dieser beinhaltet Angaben zu Militärstrategie, Verteidigungs- und Streitkräfteplanung sowie anhand des "Standardisierten internationalen Berichtssystems über Militärausgaben" der VN zu den Militärausgaben des jeweils vorangegangenen sowie der Planung für die kommenden fünf Haushaltsjahre. Der Informationsaustausch zur Verteidigungsplanung ist als Transparenzmaßnahme primär politischer Relevanz zu bewerten, er liefert zumindest für die westlichen Staaten kaum Informationen, die nicht schon bekannt wären. In ost(mittel-)europäischen Staaten wird er auch als Hilfe bei der Errichtung von Mechanismen demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte angesehen. 1995 beteiligte sich etwa die Hälfte der Teilnehmerstaaten fristgerecht an dieser Maßnahme.

Der bedeutendste Beschluß des FSK zum KSZE-Gipfel in Budapest 1994 ist der in das Gipfeldokument aufgenommene *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit*. Er übersteigt den Rahmen klassischer Rüstungskontrolle und ist als wichtiger Beitrag der KSZE zur politisch-militärischen Normbildung zu werten. Der Verhaltenskodex beinhaltet ein System von Prinzipien für den Umgang mit militärischer Macht im Frieden und in inneren Krisen, der von der demokratischen Kontrolle von

Streitkräften bis hin zu Normen für deren Einsatz im Inneren - verfassungsgemäße Verfahren, Verhältnismäßigkeit des Einsatzes von Gewalt, Vermeidung der Schädigung von Zivilisten - reicht. Er verbietet insbesondere den Einsatz von Gewalt gegen nationale und ethnische Minderheiten. Mit dem Verhaltenskodex hat sich die KSZE an eine Maßnahme herangewagt, die direkt auf die Realität der Krisen und Kriege in Ost- und Südosteuropa zielt. Der Umstand, daß Rußland die Prinzipien des Verhaltenskodex Tage nach dessen Verabschiedung in direkter und massivster Weise im Tschetschenien-Krieg verletzt hat, wird von einer Reihe von Teilnehmerstaaten nicht als Argument gegen dessen längerfristige Bedeutung gewertet. Die Existenz des Verhaltenskodex habe vielmehr der Kritik am russischen Vorgehen erst die politische Berufungsgrundlage geboten. Ebenfalls in das Budapester Dokument aufgenommen wurden *Prinzipien der Nichtverbreitung*, in denen sich die Teilnehmerstaaten verpflichten, die einschlägigen internationalen Regime vom Nichtverbreitungsvertrag über die B- und C-Waffenkonvention bis zum Missile Technology Control Regime zu unterstützen bzw. soweit noch nicht geschehen, ihnen beizutreten. Da das ukrainische Parlament bereits Mitte November 1994 den Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag beschlossen hatte, war der ursprüngliche Hauptzweck der *Prinzipien* bereits vorher erfüllt.

Parallel zur Budapester Folgekonferenz stellte das FSK das *Wiener Dokument 1994* und den *Weltweiten Austausch militärischer Information* fertig. Das Wiener Dokument 1994 bringt außer der Aufnahme neuer Schwellenwerte für notifizierungs- und beobachtungspflichtige Aktivitäten (500 gepanzerte Kampffahrzeuge und 250 Artilleriewaffen) nicht viel Neues. Der weltweite Informationsaustausch bezieht erstmals neben Transportflugzeugen und -hubschraubern auch Seestreitkräfte mit ein und bricht damit ein bisher geltendes Rüstungskontroll-Tabu, insbesondere der USA. Die Disaggregationsebene ist jedoch mit Korps bzw. Armee sehr hoch angesetzt, Verifikationsbestimmungen fehlen ganz.

Insgesamt ist der rüstungskontrollpolitische Ertrag seit Helsinki II denkbar gering. Die verabschiedeten Maßnahmen haben sicherlich alle ihren spezifischen Wert, aber dabei handelt es sich doch mehr um rüstungskontrollpolitisches Filigran, keiner der genannten Beschlüsse berührt die große politische Entwicklung oder ist ein Element von ihr. Dies wiegt um so schwerer, als der politisch wichtigste Auftrag des Sofortprogramms von 1992, die sogenannte Harmonisierung, komplett gescheitert ist.

Nach wie vor gelten in Europa zwei unterschiedliche Rüstungskontroll-Regime mit verschieden weitreichenden Rechten und Pflichten: Der KSE-Vertrag für 30 und das Wiener Dokument für alle 53 OSZE-Teilnehmerstaaten. Im Sofortprogramm des Helsinki-Dokuments 1992 wurde dem FSK der Auftrag erteilt, diese beiden Regime insbesondere hinsichtlich Informationsaustausch, Verifikation und Obergrenzen zu 'harmonisieren'. Ganz im Gegensatz zu den Erwartungen von 1992, als man dabei keine größeren Schwierigkeiten erwartete, war die Harmonisierung bereits vor dem Budapester Gipfel politisch vollständig gescheitert, im Budapester Dokument kommt der Begriff 'Harmonisierung' nicht mehr vor. Verantwortlich dafür waren vor allem vier Faktoren: Probleme der neutralen Staaten, der Krieg in Jugoslawien, die russische Position und nicht zuletzt die Uneinigkeit innerhalb der NATO.

Finnland und Schweden hatten Schwierigkeiten, die KSE-Bestimmungen zu Informationsaustausch und Verifikation zu akzeptieren. Denn dies hätte erfordert, auch die Lage jener Depots offenzulegen, auf die diese beiden Staaten ihre stark mobilisierungsabhängigen Streitkräfte stützen. Finnland und Schweden befürchteten, damit ihr ganzes Mobilisierungssystem offenzulegen, was sie strikt ablehnten. Für diese eher technische Frage hätte es durchaus Lösungen gegeben, entscheidend war jedoch, daß die Probleme der beiden skandinavischen Länder in der NATO-internen Auseinandersetzung insbesondere von den USA als Argument gegen die Harmonisierung benutzt wurden. Wichtiger war schon der Einfluß der jugoslawischen Kriege, die die Frage aufkommen ließen, welchen Sinn es habe, die Streitkräfte von Staaten wie Österreich oder Schweden zu begrenzen, wenn man dasselbe dort, wo es notwendig wäre, z.B. bei Serbien, nicht tun könne. Der entscheidende Faktor war jedoch die Haltung Rußlands und die Rückwirkung daraus auf die NATO. Rußland hatte zunächst kein besonderes Interesse an der Harmonisierung gezeigt, versuchte jedoch ab März 1993 mit der Vorlage eines eigenen Vorschlags, die Harmonisierung für die Lösung des Flankenproblems zu instrumentalisieren. Rußland schlug vor, ein einheitliches Informations- und Verifikationssystem sowie nationale Obergrenzen einzuführen, die den KSE-Vertrag, KSE Ia und das Wiener Dokument 1992 durch ein einheitliches KSZE-Regime ersetzen sollten. Damit wären die Probleme Rußlands mit dem KSE-Vertrag auf einen Schlag 'gelöst' worden, denn ein Regionalsystem, geschweige denn eine Flankenregel sahen diese Vorschläge nicht vor. Rußlands Haltung führte innerhalb des Westens zu einer Polarisierung bereits vorhandener latenter Differenzen. Innerhalb der NATO hatte es bereits zuvor zwei unterschiedliche Auffassungen zur Harmonisierung ge-

geben: Der eine mehr technisch geprägte Ansatz betonte den Rationalisierungsgewinn bei der Harmonisierung der beiden Regime und wurde vor allem von den USA vertreten; Frankreich und Deutschland hingegen wollten über die Harmonisierung die Grundlage für gesamteuropäische Rüstungskontrolle schaffen, verfolgten also weitgespannte politische Ziele. Auf dem Hintergrund der russischen Position wurden früher eher indifferente Staaten unter der Führung der USA zu Gegnern der Harmonisierung, während vor allem Frankreich und Deutschland, unterstützt von Polen und Österreich, am Ziel der Harmonisierung festhielten. Das Hauptargument der USA war, daß man die Integrität des KSE-Vertrages bewahren müsse und nicht zulassen dürfe, daß ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag durch nur politisch verbindliche Vereinbarungen ersetzt werde. Zu Finnlands Problemen kam die Unsicherheit über künftige russische Bestände im Norden hinzu, so daß sich Finnland außerstande sah, sich auf Obergrenzen festzulegen, solange das Flankenproblem ungelöst ist. Deutschland bemühte sich, das Thema zu entpolitisieren, in den amerikanisch-französischen Disput jedoch mischten sich bald auch allgemeinpolitische Töne. Frankreich ist zwar genauso am KSE-Vertrag interessiert wie die USA, wollte aber getreu seiner außenpolitischen Tradition die Harmonisierung wenigstens zum Ansatzpunkt für gesamteuropäische Rüstungskontrolle machen und zumindest im Erscheinungsbild den Blockansatz überwinden. Man darf unterstellen, daß dies auch auf eine Relativierung der politischen Rolle der NATO zielte. Gemeinsam arbeiteten Frankreich und Deutschland auf die Schaffung eines Rüstungskontroll-Regimes der 53 hin, weil beide Länder eine künftige Rolle für gesamteuropäische Rüstungskontrolle sehen. Die starke Betonung der Integrität des KSE-Vertrages in der US-Position hingegen entspricht dem Ziel der USA, harte Rüstungskontrolle in Europa mit dem KSE-Vertrag zu beenden. Die USA wollen damit aber auch die politische Rolle der NATO aufrechterhalten und stärken, da dem Gruppenansatz des KSE-Vertrages eine nicht zu unterschätzende Funktion für die Legitimierung der westlichen Allianz und die Strukturierung ihrer praktischen Aufgaben zukommt. Der französisch-amerikanische Streit über die Harmonisierung erinnerte stark an den bei der Ausarbeitung des KSE-Mandats in den Jahren 1987 und 1988, wo es ebenfalls um das Verhältnis zwischen der gesamteuropäischen Dimension und dem westlichen Bündnis ging.

Die Harmonisierung war das Kernstück des Sofortprogramms von 1992. Aus ihrem Scheitern mag man schließen, daß zwei Jahre vertan wurden. Im nachhinein betrachtet, war dieses Scheitern aber vielleicht zwangsläufig und vielleicht sogar noch nicht einmal gänzlich unproduktiv. Denn mit dem KSE-Vertrag und dem Wiener Dokument sollten inmitten der Unsicherheit einer Übergangsphase zwei Regime vereinheitlicht werden, die

beide zutiefst von der bipolaren Konfrontation der Vergangenheit geprägt sind. Dabei war weitgehend unklar, welche neuen Elemente einzuführen sind, damit das harmonisierte Regime nicht primär die Sicherheitsarchitektur der Vergangenheit reflektiert, sondern mit einer künftigen kompatibel ist. Weil die Substanz künftiger Sicherheitsstrukturen in Europa zwischen 1992 und 1994 noch ungeklärt war, konnte sich die Harmonisierung auch nicht darauf beziehen und hätte von daher fast zwangsläufig zur Festschreibung von vergangenheitsorientierten Elementen geführt. Insofern liegt im Scheitern der Harmonisierung auch die Chance, in einem zweiten Anlauf und diesmal unter politischem Druck das zu schaffen, wofür im ersten Anlauf noch die Bedingungen fehlten.

### *Rahmen für Rüstungskontrolle und Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert*

Der Streit um die Harmonisierung fand seine Fortsetzung bei der Formulierung der Ziele europäischer Rüstungskontrolle im Budapester Dokument 1994. Dort finden sich zwei Schlüsselbegriffe: der *Rahmen für die Rüstungskontrolle* und das *Programm*, in Englisch 'agenda'. Der 'Rahmen' (framework) steht für die US-amerikanische Position, im Text wird dieser Begriff mit regionaler Rüstungskontrolle und Abrüstung in Zusammenhang gebracht, nicht jedoch mit gesamteuropäischer Abrüstung (wobei der Begriff Abrüstung für Reduzierungen steht). Der Rahmen für die Rüstungskontrolle hat bisher kaum positiven Inhalt und ist hauptsächlich durch die amerikanische Ablehnung des französisch-deutschen Verständnisses von Harmonisierung definiert. Nach der Budapester Konferenz ist von den USA der Begriff des 'umbrella' nachgeschoben worden, eines Prinzipienkatalogs von Kriterien, Aufgaben und Zielen, der sich über den KSE-Vertrag, das Wiener Dokument 1994 und regionale Abkommen spannen und diese irgendwie zusammenhalten soll. Aber was 'umbrella' genau heißt, wissen selbst die Urheber dieses Begriffs noch nicht so recht zu sagen. Der Begriff 'Programm' bzw. 'Agenda' steht für die Position Deutschlands, Frankreichs und Polens. Die Außenminister dieser drei Staaten hatten am 15. September 1994 in Bamberg eine Erklärung zur Zukunft europäischer Rüstungskontrolle veröffentlicht, in der es heißt, daß das FSK "das Mandat erhalten [solle], eine Neue KSZE-Agenda für Europäische Rüstungskontrolle zu erarbeiten, die 1996 vereinbart werden sollte."<sup>6</sup> Die Schlüsselbegriffe dieser Erklärung - 'gesamt-

---

6 Ein neuer Impuls für die Rüstungskontrolle in Europa, Gemeinsame Erklärung der Außenminister von Deutschland, Frankreich und Polen, Bamberg, 15. September 1994, Auswärtiges Amt, Mitteilung für die Presse 1100/1994 vom 15. September 1994, S. 2.

europäisches einheitliches Rüstungskontrollregime' und 'gemeinsamer KSZE-Sicherheitsraum' - geben die Zielrichtung an. Bemerkenswert ist jedoch, daß im Text des Budapester Dokuments das 'Programm' zwar in Zusammenhang mit VSBM, nicht aber mit 'Abrüstung' gebracht wird, was insbesondere die Position Polens ausdrückt, das zum jetzigen Zeitpunkt weitere Reduzierungen ablehnt. Frankreich, Polen und Deutschland fassen den Budapester Beschluß als Auftrag auf, bis zum Madrider OSZE-Folgetreffen ein Mandat gesamteuropäischer Rüstungskontrolle auszuarbeiten; die USA dürften dieser Interpretation kaum folgen.

Rußland hat seine Intentionen in eine eigene Passage des Budapester Dokuments eingebracht, in der eine Diskussion über ein *gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert* beschlossen wurde. Dabei ist das Sicherheitsmodell umfassender angelegt als der Rahmen und schließt alle drei OSZE-Körbe ein. Unter 'gemeinsam' versteht Rußland, daß alle OSZE-Staaten einbezogen werden sollen. Da dies längerfristig auch für das Anwendungsgebiet des Wiener Dokuments gelten soll, ist ein Konflikt mit den USA vorgezeichnet, die dies aus Angst vor der Gegenforderung, Nordamerika in konventionelle Rüstungskontrolle einzubeziehen, strikt ablehnen. 'Umfassend' meint im russischen Verständnis Einbeziehung aller europäischen Organisationen (NATO, EU, WEU, GUS) und erinnert damit an das KSZE-Memorandum Rußlands vom Oktober 1993, das der KSZE eine zentrale Rolle unter den europäischen Organisationen einräumen wollte. Auch die EU-Staaten arbeiten im Rahmen der GASP an einem Vorschlag zum Sicherheitsmodell. Damit stehen in der Perspektivdiskussion widersprüchliche Positionen weithin unverbunden nebeneinander. Auf dieser Grundlage ist kaum zu erhoffen, daß der Wiener Verhandlungsapparat aus sich selbst heraus bis zur Madrider OSZE-Folgekonferenz Ende 1996 gemeinsam getragene Vorstellungen zur Zukunft europäischer Rüstungskontrolle erarbeiten kann.

### *Gefahr und Chance der Krise europäischer Rüstungskontrolle*

Erstmals seit 1990 hat das Thema KSE-Vertrag wieder die Titelseiten der Tagespresse erreicht, aber diesmal nicht als Triumph der Kooperation (nach westlichen Vorstellungen), sondern als Krise europäischer Rüstungskontrolle aufgrund russischer Vorstellungen. Thematisch geht es um die beiden Problemzusammenhänge zwischen subregionalem Krieg bzw. Sicherheitsarchitektur und Rüstungskontrolle. Die strategische Akteursbeziehung ist die zwischen der (erweiterten) NATO und Rußland bzw. der GUS. Der wichtigste Akteur ist nicht die NATO, sondern Ruß-

land, denn hier überlagern sich die beiden Hauptprobleme am deutlichsten und folgenschwersten. Die wichtigste Einzelfrage ist, wie Rußland sein Verhältnis zum 'nahen Ausland' gestalten und mit welchen Mitteln es die Rechte der 25 Millionen Menschen starken russischen Minderheiten in den Folge-Republiken der Sowjetunion verteidigen will. Noch ist die Frage nicht beantwortet, ob Tschetschenien Ausnahme oder Modellfall ist. Diese Entscheidung fällt hauptsächlich in Rußland, der Westen hat darauf nur bedingt Einfluß, aber diese Qualifizierung 'bedingt' ist möglicherweise wesentlich. Wenn Rußland sein Verhalten dauerhaft am Modell Tschetschenien ausrichtet, wird man die Vokabeln 'kooperative Sicherheit' und 'gesamteuropäische Rüstungskontrolle' vorerst sehr klein schreiben müssen. Das Beste, was dann erreichbar ist, ist in Präsident Jelzins Worten ein 'kalter Friede' und in diesem Fall wird man froh sein müssen, wenn die nuklearstrategischen Beziehungen zwischen Rußland und den USA von der Vereisung ausgespart bleiben. Was der Westen allerdings - noch - beeinflussen kann, ist die Beziehung zwischen der NATO-Erweiterung und dem KSE-Vertrag, und hier gibt es allen Anlaß, endlich zu einer konsistenten Politik zu finden, die die widersprüchlichen Interessen der NATO, der ostmittel- und osteuropäischen Staaten und die der Russischen Föderation sorgfältiger als bisher austariert. Denn die vergangenen Jahre waren gekennzeichnet durch westliche Selbstzufriedenheit - man hatte mit dem KSE-Vertrag ja alles gewonnen, was man wollte - und isolierte Vorstöße in Sachen NATO-Erweiterung ohne ausreichende Berücksichtigung deren Folgen. Aber was nützt dieser Vertrag, dessen Hauptzweck ja nach wie vor die Regulierung russischer Militärmacht ist, wenn das Objekt dieser Bemühung die Kooperation aufkündigt? Und auch eine NATO-Erweiterung, die dazu beiträgt, die unvermeidliche strukturelle Bruchstelle zwischen West- und Osteuropa zur Konfrontationslinie zu schärfen, nützt weder dem Westen noch den in die NATO drängenden Staaten Ostmitteleuropas. Die Gestaltung des strategischen Verhältnisses zu Rußland und die Neufassung des KSE-Vertrages sind (neben der nuklearstrategischen Dimension) die beiden sicherheitspolitischen Hauptzugänge, durch die der Westen bedingt Einfluß auf die weitere Entwicklung Rußlands nehmen kann. Damit verbunden ist die Hoffnung, daß eine kooperative Regelung dieses Komplexes Rußlands Bereitschaft zu kooperativen Lösungen im allgemeinen und speziell im Verhältnis zum 'nahen Ausland' stärkt. Spekulationen über die Erfolgswahrscheinlichkeit sind müßig, der Einsatz ist einen entschlossenen westlichen Versuch allemal wert. Über drei Bedingungen sollte man sich dabei im klaren sein: Erstens ist Rußland keine Demokratie im westlichen Sinne und wird das in absehbarer Zeit auch nicht werden. Das hat verschiedene Auswirkungen, darunter auf die Bereitschaft zur Gewaltanwendung im Inneren

und gegenüber den ehemaligen sowjetischen Republiken. Zweitens ist jeder noch so gute sicherheitspolitische Ansatz zum Scheitern verurteilt, wenn er nicht eingebettet ist in die ökonomische-soziale Abstützung des russischen Transformationsprozesses durch den Westen. Hier liegen die folgenschwersten Versäumnisse der letzten Jahre, ein positiver Ansatzpunkt ist das Kreditpaket des Internationalen Währungsfonds vom Frühjahr 1995. Und drittens muß in der Beziehung zwischen der Gestaltung von Sicherheitsarchitektur und Rüstungskontrolle zum Ausdruck kommen, daß ersterer Priorität zukommt; Rüstungskontrolle ist Funktion einer bestimmten Sicherheitsstruktur, ja kann sogar Instrument zu deren Gestaltung sein, aber niemals ein selbsttragendes Element. Die Krise europäischer Rüstungskontrolle ist ein Indikator für die Krise europäischer Sicherheitsbeziehungen. Konkret heißt das, daß es nicht viel nützen wird, Rußland an die Einhaltung seiner Pflichten aus dem KSE-Vertrag zu erinnern, solange von der NATO eingeleitete Verschiebungen der Sicherheitsstruktur, die dem russischen Verhalten zumindest teilweise zugrundeliegen, nicht konkret berücksichtigt werden. Daraus ergeben sich die folgenden beiden Denkrichtungen für die Lösung der sich verdichtenden Krise europäischer Rüstungskontrolle:

Das erste Lösungselement erfordert die Neudefinition des Verhältnisses zwischen Rußland und der NATO, die Erarbeitung einer 'strategischen Partnerschaft'. Diese sicherheitspolitische Aufgabe, die hier nicht ausführlicher diskutiert werden kann, verlangt Antworten auf die Fragen nach der Stellung Rußlands in Europa, nach gemeinsamen Reaktionen Rußlands und der NATO auf regionale Krisen und Kriege und nach der Haltung der NATO zu Rußlands Ordnungspolitik im Rahmen der GUS. Eine solche Partnerschaft übersteigt den Rahmen von Partnership-for-Peace, steht in engem Zusammenhang mit dem (nuklear-)strategischen Verhältnis zwischen Rußland und den USA und ist nur als integrales Element allgemeiner westlicher Politik gegenüber Rußland konzipierbar. Die zentrale Schwierigkeit dieses Unterfangens ist, daß die angestrebte Partnerschaft eine zwischen ungleichen Partnern sein wird - ungleich in ihrem Entwicklungsniveau, ihrem Potential und nicht zuletzt hinsichtlich ihres Willens zum Einsatz militärischer Gewalt in regionalen Krisen - und von daher das Kunststück erfordert, Elemente der Ungleichheit und der Gleichheit in einer für beide Seiten akzeptablen Weise auszubalancieren, ohne Interessen Dritter zu schädigen. Aber ohne eine neue strategische Partnerschaft zu Rußland, die zusammen mit der NATO-Erweiterung eines der beiden bekannten Elemente einer ansonsten noch weithin unklaren neuen europäischen Sicherheitsstruktur darstellt, gibt es keine Grundlage für künftige Rüstungskontrolle.

Das zweite Lösungselement betrifft die Rüstungskontrolle, sowohl eine Neufassung des KSE-Vertrages als auch darüber hinausgehende Regelungen. Kurzfristig ist unabdingbar, die dritte KSE-Reduzierungsphase erfolgreich abzuschließen und eine provisorische Regelung für das Flankenproblem zu finden, die einen Vertragsbruch vermeidet und die Zeit bis zu einer Änderungskonferenz überbrückt. Am einfachsten wäre dies dadurch möglich, daß man Tschetschenien unter Hinweis auf die besonderen Umstände zeitweilig aus dem Anwendungsgebiet des Vertrages herausnimmt und den Rest des Flankenproblems über die Vertragsflexibilität regelt. Die für Mai 1996 routinemäßig anstehende erste KSE-Überprüfungskonferenz zu Fragen der Vertragsumsetzung wird sich, möglicherweise parallel, als Änderungskonferenz konstituieren müssen, ein Konsens in diese Richtung beginnt sich zu entwickeln. Diese Konferenz ist der Ort, um alle mit der Anpassung des KSE-Vertrages zusammenhängenden Fragen zu besprechen, vom Gruppenprinzip über das Regionalregime bis hin zu russischen Wünschen, daß die NATO eine gewisse Quote nicht überschreiten möge. Dabei ist weniger die Frage, welche Elemente des KSE-Vertrages verändert werden dürfen, sondern vielmehr, was unbedingt erhalten bleiben muß: Das sind nationale Obergrenzen, ein extensiver Informationsaustausch und strenge Verifikation. Über KSE hinaus sollte die NATO Rußland vertraglich zusichern, daß eine NATO-Osterweiterung nicht zur Stationierung von Atomwaffen sowie zur dauernden Stationierung von Fremdruppen auf den Territorien der beitretenden Staaten führen wird. Deutschland, aber auch die USA, Großbritannien und Frankreich werden sich einer solchen Position schon deshalb nicht verschließen können, weil sie diese beiden Punkte in bezug auf die neuen deutschen Bundesländer im Zwei-plus-Vier-Vertrag garantiert haben und die Nichtanwendung derselben Grundsätze auf Länder östlich von Deutschland diesen Vertrag entwerten würde. Zudem wäre ein solcher Verzicht von eher politisch-symbolischer denn militärischer Relevanz.

Die Marginalisierung europäischer Rüstungskontrolle zwischen 1992 und 1994 ist seit 1993 durch deren Krise zunächst allmählich überlagert, dann abgelöst worden. Die Dimension der Krise ist erst 1995 deutlich geworden. Das Hauptmoment dieser Entwicklung ist sicher die Gefahr, daß das bereits Erreichte und als sicher Erachtete wieder verloren geht. Die Krise europäischer Rüstungskontrolle birgt aber *auch* die Chance auf einen neuen Anfang, der durch die Verschiebung der europäischen Sicherheitsgleichungen notwendig geworden ist.

## Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente

Bei ihrem Gipfel in Budapest im Dezember 1994 beschlossen bzw. bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der 52 in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zusammengeschlossenen Staaten mehrere wichtige Dokumente, durch die das Gerüst von Normen und Werten der OSZE vervollständigt und abgerundet werden sollte. Zwei Dokumente wurden erstmalig verabschiedet:

- ein "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit",<sup>1</sup> in dem insbesondere das Verhalten der Staaten untereinander sowie Rechtsstellung und Einsatz von Streitkräften im Innern eines Staates geregelt werden,
- ein "Wiener Dokument 94" (WD 94),<sup>2</sup> in dem die im WD 92 niedergelegten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) fortgeschrieben und weiterentwickelt werden.

Daneben wurden weitere, vom Wiener Forum für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE bereits früher beschlossene Dokumente bekräftigt:

- "*Prinzipien der Nichtverbreitung*"<sup>3</sup> von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie; dieses Dokument dient der politischen Unterstützung der auf diesem Gebiet geschlossenen internationalen Verträge,
- ein Dokument zum "*weltweiten Austausch militärischer Informationen*"<sup>4</sup> zwischen den OSZE-Staaten, das erstmals einen (wenn auch sehr allgemeinen) Informationsaustausch über Seestreitkräfte und über Streitkräfte in bisher nicht erfaßten Gebieten (z.B. östlich des Urals) vorsieht,
- ein Dokument zu "*Stabilisierenden Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*".<sup>5</sup>

Der Verhaltenskodex und das Wiener Dokument sollen nachfolgend im Detail vorgestellt werden.

---

1 Beschlüsse von Budapest, Kap. IV, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S. 1103 ff.  
2 Ebenda, Beschlüsse, Anhang, Ziff. 11, S. 1098.  
3 Ebenda, Kap. VI, S. 1106 ff.  
4 Ebenda, Beschlüsse, Anhang Ziffer 2, S. 1106.  
5 Ebenda, Ziffer 4.

Der Verhaltenskodex ist ein zentraler Baustein im OSZE-Werk der Verhaltensnormen. Die OSZE ist legitimiert, bei Konsens aller Mitgliedstaaten allgemeingültige Verhaltensnormen mit politischer Verbindlichkeit festzulegen. Die umfassende Mitgliedschaft der Staaten Europas (ohne Andorra und Mazedonien), Nordamerikas, Zentralasiens und Kaukasiens und die Teilnahme aller offiziell über Nuklearwaffen verfügenden Staaten und ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen mit Ausnahme der Volksrepublik China geben den Beschlüssen der OSZE Gewicht und Realisierungschancen. Damit gewinnen auch im Konsens aller Mitgliedstaaten formulierte Verhaltensnormen im politischen und militärischen Bereich zwar nicht völkerrechtliche, aber doch politische Verbindlichkeit.

Bereits in der *KSZE-Schlußakte von Helsinki 1975*<sup>6</sup> wurden wichtige Regeln politisch verpflichtend im Konsens festgelegt. Der damals geschaffene normative Rahmen umfaßte den Gewaltverzicht, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, schließlich das Selbstbestimmungsrecht, verbunden mit dem Bekenntnis zu territorialer Integrität und Unverletzlichkeit der Grenzen.<sup>7</sup>

Nach der Wende der Jahre 1989/1990 wurden die Werte und Normen der KSZE in der *Charta von Paris für ein neues Europa* vom 21. November 1990<sup>8</sup> fortgeschrieben. Die wesentlichen Elemente der Charta waren die Bekräftigung der Prinzipien der Schlußakte von Helsinki 1975, das Bekenntnis zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Bekräftigung der Grundfreiheiten von Menschen und der Rechte von Minderheiten. Im Kapitel "Sicherheit"<sup>9</sup> wurde die Verpflichtung zur friedlichen Beilegung von Streitfällen und zur Enthaltung von Androhung oder Anwendung von Gewalt bekräftigt.

Ein weiterer wichtiger Schritt erfolgte mit der *Gipfelerklärung von Helsinki* im Jahre 1992.<sup>10</sup> Erneut wurden die Leitprinzipien und gemeinsamen Werte der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris bekräftigt.

---

6 KSZE - Schlußakte von Helsinki vom 1. August 1975 (abgedruckt in: "20 Jahre KSZE, 1973-1993". Eine Dokumentation, hrsg. v. Auswärtigen Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit, 2. Auflage, Bonn 1993 (zit.: "20 Jahre KSZE") S. 18 ff.

7 Ebenda, "Fragen der Sicherheit in Europa - Prinzipienklärung".

8 KSZE - Charta von Paris für ein neues Europa, v. 21. November 1990, Kap. "Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit" in: "20 Jahre KSZE", a.a.O. (Anm. 6), S. 144 ff.

9 Ebenda, Kap. "Sicherheit", S. 147.

10 KSZE - Helsinki-Dokument 1992, Gipfelerklärung vom 10. Juli 1992, Helsinki, "Herausforderung des Wandels" (bes. Ziffer 7,8,20), in: "20 Jahre KSZE" ebenda, S. 171 ff.

Neu war aber die Betonung *"daß die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen."* Außerdem verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs zur Weiterarbeit an der *"Entwicklung unserer Möglichkeiten für die friedliche Beilegung von Streitfällen"*.

Eine weitere wichtige Grundlage für den Verhaltenskodex entstand mit dem Bericht über ein *KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen* in La Valletta im Jahre 1991.<sup>11</sup> In diesem Bericht werden Prinzipien zur Streitbeilegung ausschließlich durch den Einsatz friedlicher Mittel und Bestimmungen für ein KSZE-Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitfällen sowie zur Umsetzung des Prinzips der Gewaltfreiheit formuliert. Der Bericht wurde durch das Berliner Treffen des Rates der KSZE am 19./20. Juni 1991<sup>12</sup> formell gebilligt.

Das Dokument des Treffens der *Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen* vom 29. Juni 1990<sup>13</sup> enthält neben zahlreichen Detailregelungen zum Aufbau eines demokratischen Staates und zur Sicherung der Grundfreiheiten sowie der Menschen- und Minderheitenrechte u.a. die Bestimmung, wonach *"die Streitkräfte und die Polizei ... den zivilen Behörden unterstellt und diesen gegenüber rechenschaftspflichtig"* sind.<sup>14</sup> Damit wurde ein wichtiger Grundsatz des Verhaltenskodex erstmals ausdrücklich formuliert.

Dieser Grundsatz wurde durch *das Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE* vom 3. Oktober 1991<sup>15</sup> bekräftigt und weiter ausgeformt und - neben der Gültigkeit für die Streitkräfte und die Polizei - auf paramilitärische Einheiten, Organe der Inneren Sicherheit und auf Geheimdienste ausgedehnt. Die Staaten verpflichteten sich ferner zur Ausübung und, wo notwendig, Verstärkung der Kontrolle über den Einsatz von Streitkräften und paramilitärischen Einheiten. Sie wollten schließlich auch wirksame Vorkehrungen für eine Aufsicht der gesetzgebenden Organe über diese Kräfte, Dienste und Aktivitäten schaffen und aufrechterhalten.

---

11 Ebenda, S. 319 ff.

12 Ebenda, S. 232 ff.

13 Ebenda, S. 270 ff.

14 Ebenda, Ziffer 5,6, S. 272.

15 Ebenda, S. 290 ff (bes. Ziffer. 25, S. 299).

In der Vorbereitungsphase zur Verabschiedung des Verhaltenskodex gab es unterschiedliche Ansätze zur inhaltlichen Ausgestaltung. Kernproblem war die Frage des Regelumfanges. Dabei ging es um drei Vorschläge: den Vorschlag der EU (mit Unterstützung Norwegens, Irlands und Estlands),<sup>16</sup> den Vorschlag Ungarns und Österreichs<sup>17</sup> und den Vorschlag der USA.

Die EU strebte eine Konzentration auf politisch-militärische Aspekte der Sicherheit an. Schwerpunkte sollten die politische Einbindung von Streitkräften nach demokratischen Grundsätzen und Regeln für Streitkräfteeinsätze im Innern und gegenüber anderen Staaten sein. Die EU prägte die Verhandlungen in allen Phasen und setzte ihre Ziele weitgehend durch. Ihr Vorschlag war Gegenstand eines Projektes der "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) der EU.

Nach dem Willen Ungarns und Österreichs sollten alle Normen der OSZE - einschließlich der neuen Normen, die von der EU vorgeschlagen wurden - knapp und verständlich zusammengefaßt und erst später in einem getrennten Dokument ausformuliert werden, eventuell als Teil des "Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen". Ungarn wollte außerdem "kollektive Minderheitsrechte" berücksichtigt wissen.

Die EU kritisierte an diesem Vorschlag, daß er wegen der neu zu entwickelnden Normen die Gefahr der Verzögerung in sich berge und damit möglicherweise kein Abschluß der Verhandlungen bis zum Gipfel zustande komme.

Die USA strebten eine ähnlich weitgespannte Erörterung wie Ungarn und Österreich an. Sie schlugen eine Zweiteilung der Materie vor: Der eigentliche Verhaltenskodex sollte sich auf die politisch-militärischen Aspekte der Sicherheit beschränken. Die im Sinne eines umfassenderen Verständnisses des Sicherheitsbegriffes darüber hinausgehenden Aspekte sollten in eine förmlichen Erklärung, die sogenannte "Budapest Declaration", einfließen.

Die folgende Kompromißlinie wurde gefunden: Die EU griff den Vorschlag der USA auf, die Materie in zwei Paketen, den sogenannten "Schatztruhen", zusammenzufassen. Zugleich machte es die EU aber zur Bedingung, beide Bereiche bis zum Budapester Gipfel abschließend zu verhandeln. Ungarn und Österreich dagegen blieben bei ihrer Forderung und verschlossen sich einem Kompromiß.

---

16 KSZE-Forum für Sicherheitskooperation, Dok. SC 21 vom 30. Juni 1983.

17 Ebenda, Dok. SC 22 vom 15. September 1993.

Als schließlich der Koordinator einen eigenen Vorschlag vorlegte, dem alle anderen Nationen zustimmten, waren die beiden Staaten isoliert. Erst kurz vor Beginn des Gipfels konnte dann ein Kompromiß gefunden werden: Bis zum Gipfel sollte ein Verhaltenskodex in der enger gefaßten Version des EU-Vorschlages entwickelt werden, gleichzeitig aber sollte in die Gipfeldokumente die Option eingearbeitet werden, ab 1995 an einem erweiterten Verhaltenskodex mit den bisher nicht erfaßten Regelungsbe-  
reichen zu arbeiten.

### *Zum Inhalt des Verhaltenskodex*

Das "*Budapester Dokument 1994*", das Dokument des Treffens der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmer der KSZE vom 6. Dezember 1994 in Budapest mit dem Titel "*Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter*" enthält zwei Teile, die Gipfelerklärung von Budapest und die Beschlüsse von Budapest. In ihrer Gipfelerklärung stellen die Gipfelteilnehmer den neuen "*Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit*" in den größeren Rahmen der Normsetzungsrolle der KSZE (Ziff. 10).

In den zentralen inhaltlichen Teil des Budapester Dokuments, den "Beschlüssen von Budapest" wurde auch der von den Staats- und Regierungschefs angenommene Verhaltenskodex aufgenommen.

Weitere besonders wichtige Elemente sind die Beschlüsse zur Stärkung der KSZE und zu ihrer Umbenennung in "OSZE", zu regionalen Fragen, zur Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, zu weiteren Aufgaben des FSK, zu Prinzipien der Nichtverbreitung, zur Diskussion eines Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert, zur menschlichen und zur wirtschaftlichen Dimension sowie zum Mittelmeerraum.

Der Verhaltenskodex betont in der Präambel die Stärkung der Sicherheitskooperation, u.a. durch ein verantwortungsvolles und auf Zusammenarbeit begründetes Verhalten im Sicherheitsbereich. Die Anerkennung der VN-Charta und anderer völkerrechtlichen Bestimmungen sowie die von der KSZE formulierten Prinzipien und Werte wurden ausdrücklich anerkannt. Im ersten Kapitel wird an die KSZE-Verpflichtungen für Sicherheit und Stabilität und an die Hervorhebung der Bedeutung eines umfassenden Sicherheitskonzeptes, die Unteilbarkeit der Sicherheit und an die Achtung der gegenseitigen souveränen Gleichheit erinnert. Die Teilnehmerstaaten wollen bei Verletzung von KSZE-Normen und -Verpflichtungen solidarisch vorgehen und einander ergänzende und verstärkende Institutionen entwickeln.

Das zweite Kapitel gilt der Bekämpfung des Terrorismus und im dritten Kapitel verpflichten sich die Staaten, keinen Staat zu unterstützen, der gegen einen anderen Staat Gewalt androht oder anwendet.

Eine Schlüsselrolle kommt dem vierten Kapitel zu, in dem sicherheitspolitische Grundnormen formuliert werden: das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung, das Recht zur freien Wahl der eigenen Sicherheitsvereinbarungen und der Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen, die Begrenzung militärischer Mittel auf legitime Sicherheitserfordernisse, die Festlegung des Umfangs der Streitkräfte nach demokratischen Verfahren sowie die Stationierung auf fremdem Territorium nur aufgrund freiwillig geschlossener Abkommen.

Das fünfte Kapitel bekräftigt die Verpflichtungen in den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und VSBM und das sechste Kapitel behandelt Konfliktvorbeugung, frühzeitige Erkennung von potentiellen Konflikten und schnelle Beendigung von Konflikten.

Das siebte Kapitel beinhaltet ein weiteres Kernelement des Verhaltenskodex, nämlich die detaillierte Regelung der *demokratischen politischen Kontrolle über die Streitkräfte*, deren politische Neutralität, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Angehörigen von Streitkräften sowie die Verantwortung aller, die Befehlsgewalt ausüben.

Im achten Kapitel geht es um die Bindungswirkung der Regeln des Kriegsvölkerrechts und Verpflichtung der Staaten, beim Einsatz von Streitkräften im Innern die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Diskrimination (größtmöglicher Schutz von Zivilpersonen) zu beachten.

Die Kapitel neun und zehn (politische Bindungswirkung) enthalten abschließende Bestimmungen.

### *Bewertung des Verhaltenskodex*

Der Verhaltenskodex ragt aus den in letzter Zeit von der OSZE beschlossenen Dokumenten als ein *substantieller Beitrag zur Fortentwicklung des Systems kooperativer Sicherheit in Europa* heraus. Er regelt das Verhalten der Staaten untereinander und den Umgang mit Streitkräften im Innern eines Staates. Er unterstellt beide Bereiche den Normen, die in entwickelten Demokratien selbstverständlich sind. Damit gibt er denjenigen Staaten der OSZE, deren demokratische Strukturen, Denkgewohnheiten und Verhaltensmuster noch in Entwicklung begriffen sind, Zielorientierungen, Ausbildungshilfen sowie individuelle und zwischenstaatliche Berufungsgrundlagen.

Seine langfristige potentielle Bedeutung ist insofern nur vergleichbar mit dem 1975 in der Schlußakte von Helsinki verabschiedeten Dokumenten.

Für die EU war das Projekt des Verhaltenskodex eines der bisher wich-

tigsten Themen der GASP. Mit dem Ergebnis werden die Normen der OSZE durch Regelungen für die politische Kontrolle von Streitkräften und für den Streitkräfteeinsatz im Innern und nach außen vervollständigt. Diesen Kernbereich staatlicher Macht hatte die OSZE bis dahin nicht erfaßt. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation waren internationale Regelungen über die Kontrolle von Streitkräften und die Nutzung militärischer Macht möglich geworden.

Der Verhaltenskodex ist in dem sich entwickelnden System kooperativer Sicherheit mit seiner Ausformung des Gewaltverbotes und der Einbindung der Streitkräfte in rechtsstaatliche und demokratische Strukturen ein wichtiger Baustein.

### *Auf dem Weg zum "Wiener Dokument 94"*

Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen im KSZE-Prozeß wurden von der Schlußakte über die "Wiener Dokumente" 1990, 1992, das "Helsinki-Dokument" 1992 sowie das "Wiener Dokument" 1994 fortentwickelt. Schon in den *Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen* vom 8. Juni 1973<sup>18</sup> erhielt die Kommission "Fragen der Sicherheit in Europa" den Auftrag: "Um das Vertrauen zu stärken und die Stabilität und Sicherheit zu erhöhen, soll die Kommission ... der Konferenz geeignete Vorschläge über *vertrauensbildende Maßnahmen* unterbreiten, wie die vorherige Ankündigung größerer militärischer Manöver ... und den Austausch von Beobachtern bei Manövern. ... Die Kommission prüft außerdem die Frage einer vorherigen Ankündigung größerer militärischer Bewegungen ...".<sup>19</sup>

In der *Schlußakte von Helsinki* vom 1. August 1975<sup>20</sup> ist bereits ein erstes "Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung"<sup>21</sup> enthalten. Als Ziele werden darin formuliert: die Beseitigung von Spannungen, die Stärkung des Vertrauens, die Erhöhung von Stabilität und Sicherheit in Europa, die Verminderung der Gefahr von bewaffneten Konflikten und von Mißverständnissen und Fehleinschätzungen militärischer Fähigkeiten, schließlich die Förderung der Abrüstung. Diesen Zielen sollen konkrete Beschlüsse dienen, durch die die Grundelemente der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen des KSZE-Prozesses von Anfang an definiert wurden: die vorherige Ankündigung von größeren militärischen Manövern, zusätzlich die freiwillige

---

18 In: "20 Jahre KSZE", a.a.O. (Anm. 6), S. 1 ff.

19 Ebenda, Ziff. 23, S. 5.

20 Ebenda, S. 18 ff.

21 Ebenda, S. 27 ff.

Ankündigung sonstiger Manöver, der Austausch von Beobachtern bei militärischen Manövern und die vorherige Ankündigung größerer militärischer Bewegungen. Bei diesen Maßnahmen sollte das Gebiet der damaligen Sowjetunion bis zu einer Tiefe von 250 km von den europäischen Grenzen aus einbezogen werden.

In dem *"Abschließenden Dokument des Madrider Folgetreffens"* (1980-1983) vom 6. September 1983<sup>22</sup> ist der Beschluß enthalten, *"eine Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa"* einzuberufen. Ziel sollten *"etappenweise neue, wirksame und konkrete Schritte"* zur Festigung von Vertrauen und Sicherheit sein. Die geplanten VSBM sollten *"ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum umfassen"*, also auch den gesamten europäischen Teil der Sowjetunion bis zum Ural. Sie sollten militärisch bedeutsam und politisch verbindlich sein und von angemessenen Formen der Verifikation begleitet werden. Die erste Phase dieser Konferenz sollte ab 17. Januar 1984 in Stockholm durchgeführt werden.

Die *"Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa"*<sup>23</sup> in Stockholm dauerte vom 17. Januar 1984 bis zum 19. September 1986. Die NATO brachte bereits eine Woche nach Eröffnung einen Verhandlungsvorschlag ein. Darin war ein Paket von sechs konkreten und komplementären VSBM enthalten: Informationsaustausch über Organisation und Dislozierung der Streitkräfte im Anwendungsgebiet, jährliche Vorausschau zu notifizierender militärischer Aktivitäten, Notifizierung militärischer Manöver 45 Tage im Voraus bei wesentlich niedrigeren Meldeschwellen als noch in Helsinki (1975) beschlossen, Einladung von Beobachtern zu allen notifizierten Manövern, Vor-Ort-Inspektionen zur Verifikation der Einhaltung aller Bestimmungen, verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten. Die Sowjetunion wollte demgegenüber nur eine Deklaration zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Die unterschiedlichen Positionen führten zu einem 18 Monate dauernden Verfahrensstreit. Erst Ende 1985 kam es zu einem weiterführenden politischen Impuls durch das Genfer Gipfeltreffen zwischen Präsident Reagan und Generalsekretär Gorbatschow. Es wurden Arbeitsgruppen gebildet und Mitte 1986 kam es zu einem Einlenken der Sowjetunion.

Die wesentlichen Beschlüsse der Stockholmer Konferenz waren *Notifikation, Beobachtung, Jahresübersichten und Inspektionen*.

Militärische Aktivitäten, sofern daran eine Division oder zwei oder mehr Brigaden/Regimenter und mindestens 13 000 Mann oder 300 Kampfpanzer teilnehmen, müssen mindestens 42 Tage vor dem Beginn der Aktivi-

---

22 Ebenda, S. 85 ff. (bes. S. 90 ff.).

23 Arms Control and Disarmament Agreements, U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), Washington 1990, S. 323 ff.

täten angekündigt werden. Beobachter aus allen Teilnehmerstaaten müssen zu den angekündigten militärischen Aktivitäten eingeladen werden, wenn diese mehr als 17 000 Mann umfassen. Die Teilnehmerstaaten tauschen Jahresübersichten aller der Ankündigungspflicht unterliegenden militärischen Aktivitäten aus, die für das folgende Kalenderjahr vorgesehen sind. Übungen mit mehr als 40 000 Teilnehmern sind ein Jahr vorher, Übungen mit mehr als 75 000 Teilnehmern zwei Jahre vorher anzukündigen. Auf dem Territorium eines jeden anderen Teilnehmerstaates besteht ein Inspektionsrecht, um die Einhaltung der vereinbarten Maßnahmen zu überprüfen. Damit war der Kernbereich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, die bis heute in allen diesbezüglichen Vereinbarungen zu finden sind, bereits sehr frühzeitig festgelegt.

### *Das "Wiener Dokument 1990"*

Nur wenig später, am 4. November 1986, begann das *"Wiener Treffen 1986"* der Vertreter der damals 35 Teilnehmerstaaten der KSZE.<sup>24</sup> Das Treffen dauerte bis zum 19. Januar 1989. Im abschließenden Dokument des Treffens begrüßten die Teilnehmerstaaten die im Rahmen der Entspannungspolitik eingetretenen "günstigen Entwicklungen in der internationalen Lage ... und zeigten sich befriedigt darüber, daß der KSZE-Prozeß zu diesen Entwicklungen beigetragen hat". Bei ihrer Bewertung der Ergebnisse der Stockholmer Konferenz über VSBM stellten sie fest, "daß diese Maßnahmen mit den Kriterien des Madrider Mandates übereinstimmen und eine wesentliche Verbesserung und Ausweitung der in der Schlußakte angenommenen vertrauensbildenden Maßnahmen darstellen". Sie beschlossen, die Arbeit der Konferenz über VSBM wieder aufzunehmen, um weitere Fortschritte zu erreichen.

Am 9. März 1989 trafen sich in Wien die Vertreter der KSZE-Teilnehmerstaaten erneut, um weitere Fortschritte in dem Prozeß der Stärkung von Vertrauen und Sicherheit zu erzielen. Ihre Arbeit wurde unterstützt und gefördert durch ein *"Seminar über Militärdoktrinen"*, das vom 16. Januar 1990 bis zum 15. Februar 1990 dauerte. Dabei wurden Dislozierung, Struktur und Aktivitäten der konventionellen Streitkräfte in der Anwendungszone der vereinbarten VSBM erörtert. Am Ende des Wiener Treffens nahmen die Teilnehmerstaaten das *"Wiener Dokument 1990"* (WD 90) an, verabschiedet am 17. November 1990.<sup>25</sup> Das WD 90 trat in der Praxis an die Stelle des Dokumentes der Stockholmer Konferenz vom 19.

---

24 In: 20 Jahre KSZE, a.a.O. (Anm. 6), S. 106 ff. (Bes. S. 116 ff.).

25 KSZE-Dokument "Wiener Dokument 1990", Wien 1990; s. auch: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bericht zur Rüstungskontrolle und Abrüstung 1990/91, Bonn 1992, S. 49 ff.

September 1986. Es erweiterte die damaligen Beschlüsse zu einem substantiellen Paket von VSBM. Die wesentlichen neuen Elemente waren die folgenden:

Jährlich wird wechselseitig und umfassend informiert über Organisation, Personalstärke, Ausrüstung und Dislozierung der Streitkräfte, über geplante Einführungen neuer Hauptwaffensysteme sowie über Militärhaushalte.

Ein *Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten* wird geschaffen. Dieser neu vereinbarte "Mechanismus" ist Teil des Instrumentariums des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) der KSZE/OSZE in Wien. Jeder Teilnehmerstaat kann danach in einer Frist von maximal 48 Stunden Aufklärung über ungewöhnliche und unvorhergesehene militärische Aktivitäten verlangen. Nach Prüfung der daraufhin erhaltenen Antwort kann er ferner ein bilaterales Treffen oder schließlich die Behandlung der jeweiligen Frage durch alle Teilnehmerstaaten im Konsultativausschuß des KVZ fordern.

Eine *Vereinbarung zur Meldung und Klarstellung von gefährlichen militärischen Zwischenfällen* wurde geschlossen. Ziel dieser Vereinbarung ist die Vermeidung von Mißverständnissen und die Verringerung der Auswirkungen gefährlicher Zwischenfälle auf andere Teilnehmerstaaten, z.B. bei Flugzeugabstürzen.

Die militärischen Kontakte zur Verbesserung der Beziehungen, z.B. durch Besuche hochrangiger Vertreter aus dem militärischen Bereich, durch Kontakte zwischen militärischen Institutionen oder durch den Austausch von Offizieren sollten intensiviert werden. Als erster Einstieg in die Beobachtung von Aktivitäten der Luftstreitkräfte wurde ferner vereinbart, daß jeder Teilnehmerstaat binnen fünf Jahren mindestens einmal zu einem Besuch auf einem Militärflugplatz einladen wird. Die *Vereinbarung über ein direktes Kommunikationsnetz zwischen den Teilnehmerstaaten* sollte Möglichkeiten zur schnellen Übermittlung von rüstungskontrollpolitisch relevanten Informationen schaffen.

Schließlich wurden die bereits früher beschlossenen *jährlichen Treffen zur Beurteilung der Implementierung der beschlossenen Maßnahmen* übernommen und im Detail weiterentwickelt.

#### *Das "Wiener Dokument 1992"*

Unmittelbar nach Abschluß dieser Wiener Konferenz über VSBM bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten bei ihrem Gipfeltreffen in Paris vom 21. November 1990 in der von ihnen beschlossenen *"Charta von Paris für ein neues Europa"* die Ergebnisse dieser Kon-

ferenz. Sie vereinbarten, die VSBM-Verhandlungen fortzusetzen und sie möglichst bis zum KSZE-Folgetreffen in Helsinki 1992 abzuschließen.

In der Folge dieses Beschlusses wurden die VSBM-Verhandlungen unmittelbar nach dem Gipfel von Paris in Wien fortgesetzt. Dabei waren außergewöhnliche Umstände zu berücksichtigen, die eine konzeptionelle Anpassung der bisherigen Vereinbarungen erzwangen: Der Warschauer Pakt hatte sich aufgelöst, Deutschland war vereinigt, der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) war unterzeichnet worden. Diese Ereignisse waren Ausdruck einer umfassenden Änderung der sicherheitspolitischen Lage in Europa.

Als Ergebnis der neuen Verhandlungen wurde am 4. März 1992 das "Wiener Dokument 1992"<sup>26</sup> (WD 92) verabschiedet. Ergänzend zu den Bestimmungen des WD 90 wurden darin die inzwischen neu vereinbarten Bestimmungen aufgenommen und Transparenz und Vorhersagbarkeit von militärischen Aktivitäten verbessert. Die Anwendungszone für die vereinbarten Maßnahmen wurde auf das Gebiet der zentralasiatischen Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ausgedehnt. Die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawiens, mit denen die KSZE inzwischen 53 Teilnehmerstaaten hatte, wurden in das Regime einbezogen. Die neuen VSBM des WD 92 waren: Informationsaustausch, Informationen über geplante befristete Aktivitäten nicht-aktiver Teile der Streitkräfte, weitergehende Beschränkungen für militärische Aktivitäten, Inspektionen, Notifizierung und Beobachtung und Informationsbesuche.

Im einzelnen wurde der jährliche Informationsaustausch um technische Daten wichtiger Waffensysteme und die Verpflichtung zur Demonstration neuer Waffensysteme nach deren Einführung in die Streitkräfte (erster Schritt zur Offenlegung qualitativer Aspekte der Rüstung) erweitert.

Aktivitäten mit einer Beteiligung von mehr als 2 000 Mann und einer Dauer von mehr als 21 Tagen (erstmalige Erfassung der immer wichtiger werdenden Aufwuchsfähigkeit von Streitkräften) sollten erfaßt werden.

Manöver mit mehr als 40 000 Soldaten oder 900 Kampfpanzern sollten nur einmal in zwei Jahren stattfinden; jährlich sollten nicht mehr als sechs Manöver mit 13 000 bis 40 000 Mann oder 300 bis 900 Kampfpanzern, von diesen Manövern nicht mehr als drei gleichzeitig (dadurch Ausschluß der früher üblichen Großmanöver) abgehalten werden.

Schließlich wurden noch generell verbesserte Inspektionsbedingungen, u.a. durch Ermöglichung multinationaler Inspektionsteams sowie niedrigere Schwellen für Notifizierung und Beobachtung militärischer Aktivitä-

---

26 KSZE-Dokument "Wiener Dokument 1992", Wien 1992; s. auch: Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bericht zur Rüstungskontrolle und Abrüstung 1992, Bonn 1993, S. 25 ff.

ten, um auch bei Verringerung der Zahl von Großübungen die Pflicht zur Offenlegung beizubehalten und freiwillige Einladungen zu Informationsbesuchen, um etwaige Befürchtungen über militärische Aktivitäten zu zerstreuen, beschlossen.

### *Das "Helsinki-Dokument 1992"*

Nach dem optimistischen Aufbruch, der die Charta von Paris prägte, spricht das von den Staats- und Regierungschefs der KSZE am 10. Juli 1992 verabschiedete *"Helsinki-Dokument 1992"*<sup>27</sup> eine nüchternere Sprache: "Wir stehen vor Herausforderungen und Chancen, aber auch vor ernstesten Schwierigkeiten und Enttäuschungen." Die Staats- und Regierungschefs begrüßten die Annahme des WD 92 (Gipfelerklärung, Ziff. 11). Sie beschlossen, "neue Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu beginnen" (Beschlüsse von Helsinki, Kap. V, Ziff. 8). Sie schufen ein neues *"KSZE-Forum für Sicherheitskooperation"*, in dem die Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Sicherheitskooperation und Konfliktverhütung miteinander verknüpft und einander ergänzend zusammengeführt werden sollten. Damit war erstmals ein permanent tagendes Gremium für alle Fragen der konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Fortentwicklung von VSBM zuständig. Die Aufgaben des FSK umfassen die *Harmonisierung* der Verpflichtungen aus den verschiedenen Übereinkünften zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung (ein Auftrag, den auch das spätere WD 94 noch nicht einlösen konnte) sowie *die Weiterentwicklung des WD 92*. In einem *"Sofortprogramm"*<sup>28</sup> wurden diese Aufgaben präzisiert und um weitere Aufgaben ergänzt, die dem Ziel der Vertrauens- und Sicherheitsbildung dienen sollen: weltweiter Austausch von Informationen über Rüstung und Ausrüstung zwischen den Teilnehmerstaaten, Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägertechnologien, Transparenz in der Streitkräfteplanung, militärische Zusammenarbeit und Kontakte.

### *Das "Wiener Dokument 1994"*

Obwohl sich gezeigt hatte, daß der unbestrittenen Wirksamkeit des WD 92 in Friedenszeiten ein oft mangelhafter Implementierungswille von Konfliktparteien in Krisenzeiten, aber auch eine teilweise unvollständige Durchführung durch neue Teilnehmerstaaten gegenüberstehen, hat sich

---

27 In: 20 Jahre KSZE, a.a.O. (Anm. 6), S. 171 ff., (bes. Ziff. 11, S. 173).

28 Ebenda, S. 204 ff.

die Einführung von VSBM als ein richtungsweisendes Instrument der Vertrauens- und Sicherheitsbildung erwiesen. Die Staaten waren sich deshalb einig, den Prozeß der Entwicklung und Verbesserung der VSBM fortzuführen. Die Vertreter der Teilnehmerstaaten konnten daher am 28. November 1994 das *"Wiener Dokument 1994"* verabschieden, das erneut Verbesserungen gegenüber dem Vorgängerdokument enthält:

In den Text des WD 94 wurden zwei Übereinkünfte eingegliedert, die schon vorher am 15. November 1993 durch das Forum für Sicherheitskooperation verabschiedet worden waren und die am 1. Januar 1994 in Kraft traten: die Vereinbarung über *"Verteidigungsplanung"*, durch die das bisherige Kapitel *"Information über Militärhaushalte"* ersetzt wurde sowie ein *"Programm für militärische Kontakte und Kooperation"* als Ersatz für den bisherigen Abschnitt *"Militärische Kontakte"*.

Zusätzliche Schwellenwerte bei gepanzerten Kampffahrzeugen und Artilleriegeschützen für Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten wurden eingeführt.

Es wurden auch einige neue Einzelbestimmungen eingeführt, so z.B. der Wegfall von bis dahin geltenden Voraussetzungen (nämlich Geltendmachung von Zweifeln an der Einhaltung vereinbarter VSBM) und Wegfall der Angabe von Gründen für Inspektionen innerhalb bestimmter Gebiete. Die bisherigen Erfahrungen mit der Durchführung von VSBM zeigen - neben den bereits erwähnten Problemen in Krisengebieten und bei neuen Teilnehmerstaaten - die Tendenz zu immer weniger anmeldepflichtigen Aktivitäten, eine umfangreiche Nutzung der Möglichkeit sowohl zur Inspektion militärischer Aktivitäten von Landstreitkräften wie auch zur Überprüfung von Truppen an ihrem Friedensstandort, schließlich einen zunehmenden Ausbau und weitgehende Nutzung des KSZE-Kommunikationsnetzes.

Bei ihrem Gipfeltreffen am 6. Dezember 1994 in Budapest begrüßten die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten die im *"Wiener Dokument 1994"* vereinbarten Maßnahmen. In ihrer Gipfelerklärung, die Teil des *"Budapester Dokumentes 1994"*<sup>29</sup> ist, wurde das Forum für Sicherheitskooperation außerdem angewiesen, seine Arbeit fortzusetzen und *"einen Rahmen auszuarbeiten, der als Grundlage für ein Programm zur Schaffung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen dienen wird, einschließlich insbesondere der Vertrauens- und Sicherheitsbildung."* Dieser Rahmen soll *"umfassend sein und auf die verschiedenen Herausforderungen und Risiken für die militärische Sicherheit in der KSZE-Region eingehen. Er wird als Grundlage für ein Programm zur Einführung neuer Rüstungskon-*

---

29 In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S. 1097 ff.

*trollmaßnahmen, wozu insbesondere Vertrauens- und Sicherheitsbildung gehören, für die militärischen Kräfte aller Teilnehmerstaaten dienen.*<sup>30</sup>

Damit stellen sich folgende *zukünftige Aufgaben im Bereich der Vertrauens- und Sicherheitsbildung*:

- die Erfüllung des Harmonisierungsauftrages,
- die Entwicklung eines rüstungskontrollpolitischen Rahmens,
- die Entwicklung von VSBM für Krisen und
- darauf aufbauend die Erarbeitung neuer Maßnahmen der Rüstungskontrolle mit Schwerpunkt Vertrauens- und Sicherheitsbildung, bei denen sich regionale und KSZE-weite Konzepte zunehmend ergänzen.<sup>31</sup>

---

30 Ebenda, S. 1106: Beschlüsse von Budapest, Kap. V, Ziff. 4.

31 Ebenda, Ziff. 5.

## Das Open-Skies-Regime

Der *Vertrag über den Offenen Himmel* - so die offizielle deutsche Bezeichnung - ist ein bemerkenswertes Rüstungskontrollabkommen. Ziel ist die Schaffung von mehr Offenheit und Transparenz in bezug auf die militärischen Aktivitäten der Teilnehmerstaaten durch Kontrollflüge, die in einer festgelegten Anzahl und nach bestimmten Prozeduren durchgeführt werden. Eine Besonderheit des Regimes ist seine Unabhängigkeit von anderen Rüstungskontrollvereinbarungen. Open-Skies-Flüge sollen explizit der Vertrauensbildung und höchstens nachgeordnet der Verifikation von Rüstungskontrollbestimmungen dienen. Ohne die einzigartigen Verhandlungsumstände zu Beginn der neunziger Jahre und die zu jenem Zeitpunkt spürbar vorhandene Absicht, die Teilung Europas durch ein gemeinsames europäisches Sicherheitssystem zu überwinden, wären die Verhandlungen in der gegebenen Zeit kaum erfolgreich beendet worden. Daß der wegen seines kooperativen und innovativen Charakters hochgelobte Vertrag drei Jahre nach seiner Unterzeichnung wegen fehlender Ratifizierung durch Rußland, Weißrußland und die Ukraine noch immer nicht in Kraft getreten ist, verweist nur all zu deutlich auf die Desillusionierung und den Stimmungswandel, die in diesem Bereich eingetreten sind.

### *Die Vorgeschichte*

Die Geschichte von Open Skies reicht bis ins Jahr 1955 zurück. Im Vorfeld des für 1955 anberaumten Genfer Vier-Mächte-Gipfeltreffens hatte der damalige Präsidentenberater Nelson Aldrich Rockefeller mit seiner Expertengruppe die Idee der Durchführung von Überwachungsflügen über dem Territorium der jeweils anderen Seite mit unbewaffneten Aufklärungsflugzeugen entwickelt, die Präsident Eisenhower dann am 21. Juli in Genf vortrug. Die entscheidende Passage seiner Stellungnahme lautete: "I propose ... that we take a practical step, that we begin an arrangement, very quickly, as between ourselves - immediately. These steps would include: To give each other a complete blueprint of our military establishments, from beginning to end, from one end of our countries to the other; lay out the establishments and provide the blueprints to each other. Next, to provide within our countries facilities for aerial photography to the other country, ... and by this step to convince the world that we are

providing as between ourselves against the possibility of great surprise attack, thus lessening danger and relaxing tensions."<sup>1</sup>

Das Ungewöhnliche an diesem Vorschlag war das Fehlen jeglichen Bezugs zu Abrüstungsmaßnahmen. Abgesehen von der wohlüberlegten Wirkung des Vorstoßes in der breiten Öffentlichkeit hätte eine Verwirklichung der Open-Skies-Idee handfeste militärische Vorteile für die USA erbracht. Die regelmäßigen Kontrollflüge über sowjetischem Territorium hätten das Risiko eines Überraschungsangriffs deutlich vermindert und zugleich eine verbesserte Zielplanung für einen Schlag gegen die sowjetischen Nuklearwaffen ermöglicht.<sup>2</sup> Auf der anderen Seite wäre für die Sowjetunion das Risiko eines gegen sie gerichteten nuklearen Entwaffnungsschlages erheblich gestiegen, ohne daß dieser potentiell existenzbedrohenden Konsequenz bedeutsame positive Aspekte gegenüberstanden. Das Gleichgewicht des Schreckens zwischen den Nuklearmächten wäre folglich nicht stabilisiert, sondern demontiert worden, und insofern war die Ablehnung des Vorschlags durch die UdSSR eine logische, fast zwangsläufige Entscheidung.<sup>3</sup>

Gut 30 Jahre dauerte es, bis die Idee, Flugzeuge auf der Basis einer gemeinsamen Vereinbarung als Überwachungsmittel einzusetzen, im Rüstungskontrollkontext wiederauferstand. Das 1986 unterzeichnete Stockholmer Dokument der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa sah vor, daß Inspektionen auf dem Territorium eines jeden anderen Teilnehmerstaates innerhalb der Anwendungszone für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen zu Lande, aus der Luft oder auf beide Arten durchgeführt werden können.<sup>4</sup> Drei Jahre später, am 12. Mai 1989, schlug der amerikanische Präsident Bush vor, die Open-Skies-Idee erneut zu diskutieren, wenngleich

- 
- 1 Dwight D. Eisenhower, zitiert nach: Peter L. Jones, Open Skies, Opportunities for the 1990s, in: Michael Slack/Heather Chestnutt (eds.), Open Skies, Technical, Organizational, Operational, Legal, and Political Aspects, Toronto 1990, S. 153-160, hier: S. 154 f.
  - 2 Es kann darüber spekuliert werden, welche Rolle es spielte, daß die USA zu jenem Zeitpunkt zwar genügend Nuklearwaffen besaßen, um das sowjetische Atomwaffenpotential theoretisch mit einem Erstschlag vernichten zu können, praktisch aber nicht über die dazu erforderlichen Zieldaten verfügten.
  - 3 Vgl. Allan S. Krass, Verification, How Much Is Enough? London, Philadelphia 1985, S.118. Eisenhower hielt in seinen Memoiren fest, daß die sowjetische Seite den Open-Skies-Vorschlag von Anfang an einstuft als "nothing more than a bald espionage plot against the USSR." (Dwight D. Eisenhower, Mandate for Change, New York 1963, S. 521).
  - 4 Schon alleine wegen der erstmaligen Vereinbarung von Vor-Ort-Inspektionen gilt das Stockholmer Dokument als rüstungskontrollpolitischer Durchbruch. Vgl. zu den Bestimmungen: Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), Dokument der Stockholmer Konferenz, 19.9.1986; Deutsche Fassung und Anhänge in: Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokumentation zum KSZE-Prozeß, 7. erneuerte Auflage, Bonn 1990, S. 280-300, insb. 294ff.

unter geänderten Vorzeichen. Eine entsprechende Vereinbarung sollte sich nicht mehr nur auf die Territorien der USA und der UdSSR beziehen, sondern auch auf jene der Alliierten. Die Einbeziehung weiterer europäischer Staaten zu einem späteren Zeitpunkt wurde als Option mitgedacht. Ein direkter Bezug zu anderen Rüstungskontrollabkommen sollte - analog zu dem ursprünglichen Vorschlag - nicht hergestellt werden. Die Intention bestand vielmehr darin, in einem allgemeinen Sinn mehr Offenheit und Transparenz herzustellen, aber auch die von Gorbatschow initiierte Glasnost-Politik und insbesondere die Erklärung seines Außenministers Schewardnadse, die UdSSR sei bereit, jegliche Verifikationsmethode auf der Basis der Gegenseitigkeit zu akzeptieren, zu überprüfen.<sup>5</sup>

### *Die Verhandlungen*

Bis Ende des Jahres 1989 wurde innerhalb des westlichen NATO-Bündnisses eine gemeinsame Position zu den wesentlichen Elementen eines möglichen Open-Skies-Abkommens erarbeitet. Ergebnis war das *Basic Elements Paper*, das die am 15. Dezember im Nordatlantischen Rat zusammengetretenen Minister der Mitgliedstaaten verabschiedeten.<sup>6</sup> Das Regime soll auf folgenden Richtlinien beruhen:

- "Der Verpflichtung der Vertragsparteien zu größerer Transparenz durch Gestatten von Überflügen über ihr gesamtes Hoheitsgebiet, grundsätzlich ohne Einschränkungen außer denen, die Flugsicherheit oder völkerrechtliche Regeln auferlegen.
- Die Möglichkeit, daß die Teilnehmerstaaten solche Beobachtungsflüge auf nationaler Basis oder gemeinsam mit ihren Verbündeten durchführen.
- Der Verpflichtung aller Vertragsparteien, derartige Beobachtungsflüge auf der Grundlage nationaler Quoten durchzuführen und zuzulassen.
- Die Festlegung einvernehmlicher Regeln zur Gewährleistung von Transparenz und Flugsicherheit.
- Die Möglichkeit, daß die Vertragsparteien die Ergebnisse derartiger Überflüge dazu verwenden, Offenheit und Transparenz militärischer

---

5 Vgl. Institute for Defense and Disarmament Studies, *The Arms Control Reporter* 5/1989, S. 850.256; Ron Cleminson, *Open Skies, Then and Now*, in: *Disarmament* 2/1992, S. 163-175, hier: S. 167; ders., *Aerial Monitoring for Verification Purposes*, in: John Grin/Henny van der Graaf (eds.), *Unconventional Approaches to Conventional Arms Control Verification*, Amsterdam 1990, S. 183-202, hier: S. 183.

6 NATO Press Service, *Open Skies Basic Elements, Agreed by the North Atlantic Council meeting in Ministerial Session at NATO Headquarters, Brussels on 14th and 15th December 1989, Annex to M-2(89)46*; abgedruckt in: Michael Slack/Heather Chestnutt (eds.), *Open Skies, a.a.O.* (Anm. 1), S. 161-166.

Aktivitäten zu verbessern und die Einhaltung gegenwärtiger oder künftiger Rüstungskontrollmaßnahmen sicherzustellen."<sup>7</sup>

Nach Ansicht der NATO-Staaten müßte darüber hinaus im Hinblick auf eine effektive Implementierung eines Quotensystems sichergestellt werden, daß jeder Staat die ihm zustehenden Kontrollflüge jeweils nur über Staaten des anderen Militärbündnisses durchführt. Ein Bündnis-zu-Bündnis-Ansatz fand sich auch in den Vorschlägen zu den einzusetzenden Sensoren, zur technischen Zusammenarbeit (gemeinsame Nutzung von Sensoren, Flugzeugen etc.) und zur Weitergabe der bei Überflügen gesammelten Daten. Eine blockübergreifende Kooperation war nicht intendiert.<sup>8</sup>

Insgesamt fanden von Februar 1990 bis März 1992 vier Konferenz- bzw. Verhandlungsrunden statt,<sup>9</sup> in deren Mittelpunkt die folgenden Fragen standen:

- Welche Art von Sensoren sollen benutzt werden und wie leistungsstark sollen sie sein?
- Wessen Flugzeuge sollen für die Kontrollflüge benutzt werden und wer kommt für die Kosten eines Überfluges auf?
- Werden die gesammelten Daten geteilt - und wenn ja, mit wem?
- Wie und wie hoch werden die Quoten für Überflüge festgelegt?
- Werden die gesamten Territorien für Überflüge geöffnet oder gibt es Sperrgebiete?
- Welche Prozeduren werden für die Überflüge vereinbart, vor allem auch hinsichtlich der Vorankündigung?<sup>10</sup>

Wie bereits aus dem *Basic Elements Paper* ersichtlich war, versuchten die NATO-Staaten, ein möglichst weitreichendes Regime zu vereinbaren. Innerhalb der NATO waren es vor allem die USA, die darauf drängten, weitgehend ungehindert Überflüge mit ihren fortschrittlichen und teilweise deutlich überlegenen Sensoren vornehmen zu können und weder diese noch die anfallenden Daten mit Staaten außerhalb des eigenen Bündnisses teilen zu müssen. Wenig überraschend stieß dieser Ansatz bei den Bündnispartnern der UdSSR auf Ablehnung. Sie verlangten, im Sinne der Gleichstellung der Vertragsparteien, nur Sensoren und Technologien ein-

---

7 Grundelemente eines Regimes des "Offenen Himmels", in: NATO-Brief 6/1989, S.29-30, hier S. 29.

8 Vgl. ebenda, S. 163-165.

9 Vgl. Ron Cleminson, *Open Skies, Then and Now*, a.a.O. (Anm. 5), S. 168 f.

10 Vgl. Peter L. Jones, *Open Skies in Other Regional Contexts*, in: John B. Poole/Richard Guthrie (eds.), *Verification 1994, Arms Control, Peacekeeping and the Environment*, London, New York 1994, S. 145-158, hier: S. 148.

zusetzen, die allen Vertragsstaaten zugänglich seien. Die UdSSR selber, auf deren Seite vor allem das Militär gegen die Idee eines Offenen Himmels opponierte, strebte ein deutlich weniger intrusives Regime an. Sie forderte einen gemeinsamen Flugzeugpool, den Zugriff aller Vertragsstaaten auf die bei Überflügen gesammelten Daten, schlug weniger leistungsfähige Sensoren vor und versuchte, die Anzahl und Dauer von Überflügen über dem eigenem Territorium so gering wie möglich zu halten.<sup>11</sup>

Bewegung kam erst in die Verhandlungen, nachdem ein grundsätzliches Einverständnis über den Zweck des Open-Skies-Regimes hergestellt worden war. Dieser sollte demnach darin bestehen, einen Überblick über die militärischen Aktivitäten zu erlangen und ungewöhnliche, möglicherweise bedrohliche Aktivitäten theoretisch jederzeit feststellen zu können. Hieraus konnten die Sensortypen (neben Kameras und anderen optischen Sensoren auch Radarsensoren, da nur sie weitestgehend licht- und wetterunabhängig sind) und deren erforderliche Leistungsfähigkeit (ausreichend zur Erkennung von Waffensystemen und anderen Ausrüstungsgegenständen, die für einen Überraschungsangriff benötigt werden) abgeleitet werden.<sup>12</sup> Die Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation, intensive Bemühungen hinter den Kulissen und eine im Laufe des Jahres 1991 feststellbare größere Kompromißbereitschaft der sowjetischen Seite führten zusammengenommen dazu, daß die Verhandlungsdelegationen trotz dreier zuvor erfolgloser Runden recht optimistisch waren, das neue Ziel erreichen zu können, bis zum Beginn der KSZE-Folgekonferenz im März 1992 in Helsinki einen unterschriftsreifen Vertrag auszuarbeiten, als sie im November 1991 zur vierten Verhandlungsrunde zusammentraten.<sup>13</sup>

Bei den eher technischen Fragen beharrte Rußland auf der ehemals sowjetischen Position (die UdSSR war am 31. Dezember 1991 aufgelöst worden), daß jeder Staat das Recht habe, zu bestimmen, ob ein Überflug mit einem von ihm selber zur Verfügung gestellten Flugzeug durchgeführt werden muß. Die NATO-Staaten beharrten auf der Position, daß der betreffende Staat in dem Fall auch die Kosten für den Überflug zu tragen habe. Während sich hier - vor allem durch deutsche Vermittlung - ein Kompromiß zur Kostenteilung anbahnte, erwies sich das Problem der Sicherstellung einer vergleichbaren Sensorqualität der gegebenenfalls zur Verfügung gestellten Flugzeuge als ausgesprochen schwierig. Zumindest die russischen Militärs versuchten, das methodische Problem der Kalibrierung von Sensoren zu nutzen, um den intrusiven Charakter des sich

---

11 Vgl. ebenda sowie Ron Cleminson, *Open Skies, Then and Now*, a.a.O. (Anm. 5), S. 168 f.

12 Vgl. Peter L. Jones, *Open Skies in Other Regional Contexts*, a.a.O. (Anm. 1), S. 146, 148.

13 Vgl. Ron Cleminson, *Open Skies, Then and Now*, a.a.O. (Anm. 5), S. 169.

anbahnenden Regimes durch faktisch weniger leistungsfähige Sensoren zu mindern. Auf Betreiben der USA wurde schließlich ein Junktim zwischen den beiden Fragen hergestellt, das bis zur Vertragsunterzeichnung nicht gelöst werden konnte. Die Kosten- und die Kalibrierungsthematik wurden daraufhin der einzurichtenden Beratungsgruppe der Vertragsstaaten zur endgültigen Lösung überantwortet.<sup>14</sup>

Aufgrund der geänderten (sicherheits)politischen Rahmenbedingungen stand der Ablaufplan für die Durchführung von Überflügen wieder zur Disposition. Die Forderung der NATO-Staaten nach einer möglichst kurzen Vorankündigungsfrist stieß bei einer Reihe von Staaten, die die Gefahr eines Überraschungsangriffs als nicht mehr so groß einstufen, jetzt wegen der hohen Kosten auf zunehmenden Widerstand. Rußland stimmte mit ihnen - wenngleich aus anderen Überlegungen heraus - überein, so daß den NATO-Staaten letztlich nichts anderes übrig blieb, als sich auf eine Kompromißlinie einzulassen. Die Aufteilung der passiven und aktiven Quoten (also die Anzahl der Überflüge anderer Staaten über eigenem Territorium respektive die eigenen Überflüge über fremdem Territorium) gestaltete sich gleichfalls schwierig und erforderte ebenfalls Zugeständnisse von westlicher Seite. Nachdem zunächst die passiven Quoten für jeden Vertragsstaat festgelegt worden waren (wobei das Problem der Aufteilung der sowjetischen Quote zu lösen war), wurden die aktiven Quoten auf der Grundlage folgender Regeln festgelegt:

- Die aktive Quote kann die passive Quote nicht übersteigen.
- In den ersten drei Jahren nach dem Inkrafttreten des Vertrags werden lediglich 75 Prozent der Quoten ausgeschöpft.
- Kein Staat darf mehr als 50 Prozent seiner aktiven Quote an Flügen auf einen einzigen anderen Staat konzentrieren bzw. mehr als 50 Prozent von dessen passiver Quote aufbrauchen, wobei der niedrigere Wert ausschlaggebend ist.<sup>15</sup>

Das von den NATO-Staaten angestrebte Verbot von Kontrollflügen über Staaten, die dem selben Bündnis angehören, entbehrte nach dem Auseinanderbrechen der Warschauer Vertragsorganisation einer entscheidenden Grundlage und war vor allem auch politisch nicht mehr durchsetzbar, da viele der früheren Bündnispartner jetzt ein sehr viel stärker ausgeprägtes Interesse an der gegenseitigen Überwachung als an Flügen über westlichen Staaten hatten.<sup>16</sup>

---

14 Vgl. Peter L. Jones, *Open Skies, Events in 1992*, in: John B. Poole/Richard Guthrie (eds.), *Verification 1993, Peacekeeping, Arms Control and the Environment*, London, New York 1993, S. 145-161, hier: S. 148.

15 Vgl. ebenda, S. 149 ff.

16 Eine Problematik, die im übrigen auch bei der Planung und Durchführung von Vor-

Eine befriedigende Lösung der noch offenen politischen Fragen, wie und wann der Kreis von Vertragsstaaten vergrößert werden kann und in welcher Beziehung das Open-Skies-Regime zur KSZE steht, konnte bis zum avisierten Unterschriftstermin nicht gefunden werden. Die erste Frage scheiterte am Streit Griechenlands und der Türkei über die Mitgliedschaft Zyperns - was zugleich bedeutete, daß außer den NATO- und früheren Warschauer Vertragsstaaten keine weiteren KSZE-Staaten vor der Unterzeichnung des Vertrags über den Offenen Himmel beitreten konnten. Für den zweiten Bereich konnte nur mühsam eine Kompromißformel gefunden werden, mit der sich sowohl die USA - die keinen Präzedenzfall für die Anwendung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen der KSZE auf ihr Territorium schaffen wollten - als auch Frankreich - das das Open-Skies-Regime zu einem integralen Bestandteil der KSZE machen wollte - einverstanden erklärten. Sie lautete, daß das Open-Skies-Regime zwar in einer funktionalen Beziehung zur KSZE stehe, aber nicht ihr Bestandteil sei.<sup>17</sup>

### *Der Vertrag über den Offenen Himmel*

Die Präambel des Vertrags stellt das Regime nicht nur in den politischen Kontext, sondern weist zugleich den Weg in die Zukunft. So wird neben der Möglichkeit, "... ein solches Regime zur Verbesserung der Offenheit und Transparenz, zur Erleichterung der Überwachung der Einhaltung bestehender und zukünftiger Rüstungskontrollvereinbarungen und zur Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und anderer einschlägiger internationaler Einrichtungen ..." <sup>18</sup> zu nutzen, auch die Ausdehnung des Regimes auf andere Bereiche wie etwa den Umweltschutz und auf andere Gebiete außerhalb der KSZE-Region angesprochen. Artikel III regelt in Verbindung mit der Anlage A die passiven und aktiven Quoten der Vertragsstaaten, die jeweils größtmögliche Flugentfernung bei Beobachtungsflügen über einem jeden einzelnen Staat sowie die Möglichkeit, Gruppen von Vertragsstaaten zu bilden, die hinsichtlich ihrer passiven und aktiven Quoten zusammenarbeiten.

Gemäß Artikel IV (in Verbindung mit Anlage B) gehören (nach einer Übergangszeit, die in der Vertragssprache als "Erste Fähigkeit" bezeichnet wird und in der auf den Einsatz von Infrarot- und Radarsensoren ver-

---

Ort-Inspektionen auf der Grundlage des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa zum Tragen gekommen ist.

17 Vgl. Peter L. Jones, *Open Skies, Events in 1992*, a.a.O. (Anm. 14), S. 151 ff.

18 Vertrag über den Offenen Himmel, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Bulletin 48/1992*, S. 433-468, hier: S. 433.

zichtet wird) optische Panoramakameras und Einzelbildkameras, Videokameras mit Echtzeitanzeige, Infrarot-Zeilenabtastgeräte und seitwärts gerichtetes Radar mit synthetischer Apertur zur erlaubten Ausrüstung der Beobachtungsflugzeuge ("Reales Konzept"). Das räumliche Auflösungsvermögen bewegt sich in einer Größenordnung von 30 cm bis drei Metern. Weitere Verbesserungen der Sensoren oder die Einführung neuer Sensorkategorien sind möglich, ihre Erörterung obliegt der einzurichtenden Beratungskommission "Offener Himmel".<sup>19</sup> Operationelles Kernstück des Vertrags ist der Artikel VI, der (in Verbindung mit den Anlagen D, E, F, H) die Auswahl der Beobachtungsflugzeuge, die Bestimmungen für die Durchführung von Überflügen und die Erfordernisse für die Missionsplanung regelt. Dem beobachteten Staat wird das Recht zugesprochen, selber das Flugzeug zur Verfügung zu stellen. Der Zeitrahmen und das Prozedere der Beobachtungsflüge werden detailliert festgelegt, wobei hervorzuheben ist, daß es keine Ausschluß- oder Ausnahmeregelungen für militärisch sensitive Anlagen o.ä. gibt.<sup>20</sup> Die Prozeduren für den Umgang mit den gewonnenen Daten sind in Artikel IX (und Anlage K) festgelegt. Erstmals sind hier in einem Rüstungskontrollabkommen Regelungen getroffen worden, die sicherstellen, daß die kleineren Vertragsstaaten, deren aktive Quoten vergleichsweise niedrig sind, über die gleichen Informationen wie die großen Vertragsstaaten bzw. das westliche Bündnis verfügen können. Der entscheidende Passus lautet:

"Jeder Vertragsstaat hat das Recht, den beobachtenden Vertragsstaat um Kopien der Daten zu ersuchen, die von den Sensoren während eines Beobachtungsflugs gesammelt wurden, und diese Daten auch zu erhalten. Die Kopien müssen Duplikate der ersten Generation der von den Sensoren während eines Beobachtungsflugs gesammelten Originaldaten sein."<sup>21</sup> Die Einrichtung und Arbeitsweise der Beratungskommission "Offener Himmel" sind in Artikel X (in Verbindung mit Anlage L) spezifiziert. Sie ist demnach u.a. zuständig für sämtliche technischen und organisatorischen Fragen, die sich bei der Vertragsumsetzung ergeben. Beschlüsse bedürfen des Konsenses. Besonders hervorzuheben ist, daß die Beratungskommission auch die Anlaufstelle für Ersuchen der KSZE oder anderer internationaler Organisationen um außerordentliche Beobachtungsflüge, die im Zusammenhang mit Konfliktverhütung und Krisenbewältigung stehen, sein wird.<sup>22</sup> Der Vertrag bedarf, wie in Artikel XVII festgelegt ist, zu seinem Inkrafttreten der Ratifikation durch mindestens 20 Staaten und all diejenigen Vertragsparteien, deren passive Quote acht

---

19 Vgl. ebenda, S. 436 ff.

20 Vgl. ebenda, S. 437 ff.

21 Ebenda, S. 443.

22 Vgl. ebenda, S. 445 ff.

oder mehr beträgt. Abgestufte Regelungen zum späteren Beitritt bestehen für die ehemals sowjetischen Republiken, die noch nicht beteiligten KSZE-Staaten sowie alle übrigen Staaten, die in der Lage und bereit sind, einen Beitrag zu den Vertragszielen zu leisten.<sup>23</sup>

### *Bewertung und Perspektive*

Das Open-Skies-Regime ist zweifellos eines der innovativsten Rüstungskontrollabkommen, die in der Nachkriegszeit vereinbart worden sind. Hinter wesentlichen Vertragsbestimmungen ist die Vorstellung bzw. Absicht erkennbar, das konfrontative Blockdenken zu überwinden und den Aufbau kooperativer Sicherheitsstrukturen voranzutreiben. War es zunächst der Westen, der sich nur zögerlich zum Verzicht auf mögliche Vorteile einer klassischen Vertragsarchitektur bereitfand, sind es namentlich Rußland, Belarus und die Ukraine, deren fehlende Ratifizierung das Inkrafttreten des Vertrags über den Offenen Himmel bis heute verhindert haben. Dies hat verschiedene innenpolitische Gründe (auf die einzugehen den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen würde), ist aber sicher auch auf die Politik der westlichen Staaten zurückzuführen, die Bündnisse (NATO und WEU) wieder stärker in den Mittelpunkt ihrer Überlegungen zur Organisation europäischer Sicherheit zu stellen. Man könnte so weit gehen, zu sagen, daß damit eine der wesentlichen, wenngleich nicht explizit genannten, Vertragsgrundlagen hinfällig zu werden droht bzw. schon geworden ist. Die Zukunft des Vertrags wird in entscheidendem Maße auch davon abhängen, ob die westlichen Staaten innerhalb der nächsten Monate mit Rußland eine Lösung der strittigen Fragen des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (Flankenproblematik, Quotenregelung bei NATO-Osterweiterung) finden werden. Sollte dieser Vertrag platzen, was derzeit nicht ausgeschlossen ist, rückt das Inkrafttreten des Open-Skies-Regimes in weite Ferne.

Beide Verträge werden, um es deutlich zu sagen, derzeit als Verhandlungsmasse instrumentalisiert, um die Entscheidung übergeordneter politischer Fragen zu beeinflussen. Die gestaltende, z.T. wegweisende Funktion gerade dieser zwei Verträge wird durch die Realpolitik konterkariert.

---

23 Vgl. ebenda, S. 445.

Tabelle 1: Größte Flugentfernungen, passive Quoten und erste Aufteilung der aktiven Quoten<sup>24</sup>

| Staat/ Gruppe von Vertragsstaaten | max. Flugentfernung über eigenem Territorium | passive Quote (Beobachtungsflüge über eigenem Territorium) | Verteilung der aktiven Quote: Beobachtungsflüge über folgenden Staaten/ Gruppen von Vertragsstaaten |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Benelux                           | 945 km                                       | 6  | 1 PL, 1 RUS   |
| Bulgarien                         | 660 km                                       | 4  | 1 GR, 1 I, 1 TR   |
| Kanada                            | 6.000 km                                     | 12   | 1 CSFR, 1 PL, 2 RUS, 1 UKR (a)  |
| CSFR                              | 700 km                                       | 4  | 1 D, 1 UKR  |
| Dänemark                          | 5.600 km                                     | 6  | 1 PL, 1 RUS   |
| Frankreich                        | 1.400 km                                     | 12   | 1 ROM, 3 RUS  |
| Georgien*                         |  |  |   |
| Deutschland                       | 1.200 km                                     | 12   | 3 RUS, 1 UKR  |
| Griechenland                      | 1.100 km                                     | 4  | 1 BUL, 1 ROM  |
| Ungarn                            | 860 km                                       | 4  | 1 ROM, 1 UKR  |
| Island                            | 1.500 km                                     | 4  |   |
| Italien                           | 1.400 km                                     | 12   | 1 HUN, 2 RUS, 1 UKR (b)   |
| Kirgisien*                        |  |  |   |
| Norwegen                          | 1.700 km                                     | 7  | 1 PL, 2 RUS   |
| Polen                             | 1.400 km                                     | 6  | 1 D, 1 RUS, 1 UKR   |
| Portugal                          | 1.700 km                                     | 2  |   |
| Rumänien                          | 900 km                                       | 6  | 1 BUL, 1 D, 1 HUN, 1 UKR  |
| Rußland/<br>Belarus               | 6.500 km                                     | 42   | 2 BX, 2 CAN, 2 DK, 3 F, 3 D, 1 GR, 2 I, 2 NOR, 2 TR, 3 GB, 4 US                                     |
| Spanien                           | 1.300 km                                     | 4  | 1 CSFR  |
| Türkei                            | 1.500 km                                     | 12   | 1 BUL, 2 RUS, 2 UKR (c)   |
| Ukraine                           | 2.100 km                                     | 12   | 1 CSFR, 1 HUN, 1P, 1 RUM, 2 TR  |
| Großbritannien                    | 1.500 km                                     | 12   | 3 RUS, 1 UKR  |
| USA                               | 4.900 km                                     | 42   | 8 RUS, 1 UKR (d)  |

\* nicht im Vertrag festgelegt; (a) zusammen mit den USA; (b) zusammen mit der Türkei; (c) einer davon zusammen mit Italien; (d) zusammen mit Kanada.

<sup>24</sup> Vgl. ebd., S. 446 ff.

## Konversionspolitik in den OSZE-Staaten

Die Abschwächung der Ost-West-Konfrontation seit 1985 und ihr Ende im Jahre 1990 wird durch Abrüstung in verschiedenen Formen manifest. Für wichtige Kategorien von Waffensystemen und die Zahl der Soldaten sind vertragliche Obergrenzen vereinbart worden. Waffensysteme in großer Zahl wurden ausgemustert und dann weitergegeben oder zerstört. Soldaten und Offiziere wurden früher aus dem Dienst entlassen als ursprünglich geplant.

Mit der vereinbarten Abrüstung gingen andere Einschränkungen militärischer Aktivitäten einher. Die Verminderung der Streitkräfte in einer großen Zahl von Mitgliedstaaten führte zur Aufgabe oder Verkleinerung von Standorten. Nicht zuletzt der Abzug der russischen Streitkräfte aus anderen europäischen Staaten und die Verminderung der US-amerikanischen Streitkräfte in Europa machten zahlreiche Liegenschaften für die zivile Nutzung frei.

Die Vereinbarung von Obergrenzen hatte auch Auswirkungen auf die Neu-Beschaffung von Waffensystemen. Die Beschaffungsausgaben der meisten OSZE-Staaten gingen stark zurück. Dadurch wurden Kapazitäten in den Rüstungsindustrien zahlreicher Länder überflüssig. Diese mußten abgebaut oder einer zivilen Nutzung zugeführt werden. Das gleiche gilt für die Aufwendungen für militärische Forschung und Entwicklung.

Schließlich verminderten sich auch die Ausgaben für Streitkräfte und Rüstung insgesamt. Mit dem Rückgang der Militärausgaben war Anfang der 90er Jahre die Hoffnung auf eine "Friedensdividende" verbunden worden, auf eine Aktivierung wirtschaftlichen Wachstums durch zivile statt durch militärische Ressourcennutzung.

Die "Friedensdividende" ist, zumindest bisher, ausgeblieben. Statt dessen zeigte sich hoher Kostenbedarf für Abrüstung und Umnutzung militärischer Ressourcen in zivile Verwendungen. Die Vernichtung von Waffensystemen, vor allem von chemischen und nuklearen Kampfmitteln ist aufwendig, demobilisierte Soldaten erhalten Umschulungen oder Pensionen, früher militärisch genutzte Liegenschaften müssen erschlossen und häufig zunächst dekontaminiert werden, für Beschäftigte in der Rüstungsindustrie und in Forschungslabors müssen neue Arbeitsplätze gefunden werden, damit sie nicht arbeitslos werden - mit entsprechenden psychischen und wirtschaftlichen Folgekosten.

Abrüstung verursacht aber nicht nur Kosten, sie eröffnet auch vielfältige Möglichkeiten für Konversion, für die Umnutzung militärischer Ressour-

cen in zivile Verwendungen. Im Regelfall können die Nutzen aus der Umorientierung erst nach einer Investition folgen. Erfolgreiche Konversionspolitik zielt darauf, die Kosten der Abrüstung zu minimieren und die Nutzen der Umorientierung zu maximieren.

Weder Kosten noch Nutzen lassen sich allein wirtschaftlich bewerten. Im Unterschied zu anderen Prozessen wirtschaftlicher Umstellung, etwa dem Rückgang der Landwirtschaft seit dem Beginn des Jahrhunderts oder des Bergbaus in Deutschland seit den 60er Jahren, ist der Prozeß der militärischen Konversion eng mit sicherheitspolitischen Aspekten verbunden. Um nur ein aktuelles Beispiel zu benennen: Die Verminderung der Bestände an nuklearen Waffen wirft große Proliferationsprobleme auf.

Im Kern allerdings ist der Konversionsprozeß eine wirtschaftliche Frage. Die Akteure, die in den letzten Jahren den Prozeß erfolgreicher Konversion zu beeinflussen suchten, und damit Konversionspolitik betrieben, waren die wesentlichen wirtschaftlichen Akteure, die Nationalstaaten und sub-staatlichen Institutionen, Firmenmanager und Belegschaftsvertreter etc. Unter den internationalen Organisationen wurde vor allem die wirtschaftlich ausgerichtete Europäische Union aktiv.

Die OSZE bzw. ihre Vorgängereinrichtung war für die Konversionspolitik nur von marginaler Bedeutung als Organisation, die Abrüstung ermöglichte, und in der eine, allerdings unverbindliche, Vereinbarung über den Export von Waffen - und damit auch überschüssigen Waffen - getroffen wurde.

Konversionspolitik war überwiegend nationale Politik, wenn es auch einige Ansätze für internationale Unterstützung, vor allem für die GUS-Staaten gibt. Da es an dieser Stelle nicht möglich ist, eine Bestandsaufnahme der Konversionspolitik in allen Mitgliedstaaten zu geben, werden einige besonders prägnante Fälle exemplarisch behandelt, nämlich Rußland, die USA und Deutschland. Zunächst jedoch soll der Umfang von Abrüstung und damit das Konversionspotential dargestellt werden.

### *Konversionspotential und -politik*

Die Verminderung der militärischen Ressourcennutzung - in Form von Geldmitteln, Personen, industriellem Kapital, Forschungskapazitäten, Land etc. - eröffnet Konversionspotential. Nicht immer macht es Sinn, zivile Ressourcennutzung anzustreben, also das Potential auszuschöpfen. So sind überflüssig gewordene Waffen zivil kaum verwendbar. Darüber hinaus kann Konversion wirtschaftlich unrentabel sein, wegen des hohen Investitionsbedarfs in die Umstellung, oder weil keine Absatzmärkte vorhanden sind. In jedem Rüstungsbetrieb lassen sich zivile Güter herstellen,

es muß allerdings immer die Frage gestellt werden, ob diese Produktion sich - unter Berücksichtigung auch der Folgekosten der Schließung von Rüstungsbetrieben - lohnt. Die wirtschaftliche, sicherheitspolitische und sozialpolitische Bewertung des Konversionspotentials durch die beteiligten Akteure ergibt regelmäßig, daß sich nur die Ausnutzung eines Teils des Konversionspotentials lohnt. Gleichzeitig entsteht damit aber für den nicht für Konversion genutzten Teil des Konversionspotentials Finanzbedarf - für die Vernichtung von Waffen, die wirtschaftliche Grundsicherung arbeitslos werdender Rüstungsbeschäftigter, Pensionszahlungen an frühzeitig aus dem Dienst scheidende Soldaten etc. Konversionspolitik beinhaltet idealtypisch als ersten Schritt die Feststellung des Konversionspotentials, als zweiten seine differenzierende Bewertung und als dritten die Optimierung des Konversionsprozesses durch Investitionen in erfolgversprechende Konversion und gleichzeitige Minimierung der Kosten der Nicht-Konversion.

Der zweite und dritte Schritt sind eng eingebettet in generelle wirtschaftspolitische Überlegungen über das Verhältnis von staatlichen Eingriffen in wirtschaftliches Handeln und freiem Agieren der wirtschaftlichen Akteure. Sie sind nur im Kontext nationaler Wirtschaftspolitiken darstellbar. Nur für den ersten Schritt, die Ermittlung des Konversionspotentials, lassen sich einigermaßen objektive Kriterien benennen.

### *Konversionspotential - quantitative Aspekte*

Ein erstes wichtiges Kriterium des Konversionspotentials sind die Militärausgaben als Maßstab für die Verwendung finanzieller Ressourcen. Ein zweites interessantes Kriterium ist die Größe der Streitkräfte. Als Indikator für die Nutzung industrieller Ressourcen kann die Zahl der in der Rüstungsproduktion Beschäftigten dienen. Die Heranziehung weiterer Indikatoren, etwa über Landnutzung und Kapazitäten in der Forschung und Entwicklung wäre interessant, ist aber nicht für eine hinreichend große Zahl von Mitgliedstaaten der OSZE möglich.

Die Militärausgaben der OSZE-Staaten sind insgesamt in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Die genaue Bestimmung des Umfangs ist schwierig, weil für die GUS-Staaten aber auch für die mittel- und osteuropäischen Staaten keine oder nur schlecht vergleichbare Zahlen vorliegen. In Tabelle 1 werden - als immer noch beste der wenigen verfügbaren - die Zahlen der US-amerikanischen Abrüstungsbehörde ACDA zugrunde gelegt, die für Rußland (für die meisten GUS-Staaten liegen keine Angaben vor) weit höhere Militärausgaben unterstellen, als sich in der

Umrechnung mit den marktgängigen Wechselkursen ergibt.<sup>1</sup> Auch bei diesen Zahlen wird der starke Rückgang der Militärausgaben in Rußland deutlich. Prozentual sehr stark verringert wurden, gemessen in US-Dollar, die Militärausgaben in Rumänien, Bulgarien und Polen. Geringere, aber dennoch deutliche Rückgänge sind unter anderem für die USA, Deutschland, Großbritannien und Belgien zu verzeichnen. Demgegenüber steht eine kleinere Zahl von Staaten, in denen die Militärausgaben nach den in Tabelle 1 verwendeten Zahlen stagnierten, oder wie im Falle der Türkei, der baltischen Staaten (und wohl auch der Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens) anstiegen.

Auch der Vergleich der Entwicklung der Streitkräfte zeigt unterschiedliche Konversionspotentiale in den OSZE-Mitgliedstaaten mit einem Überwiegen des Abrüstungstrends. Die in Tabelle 2 angegebenen Zahlen machen das Ausmaß der Streitkräftereduzierung in Deutschland und den östlich angrenzenden Staaten von früher mehr als drei Millionen auf jetzt unter eine Million Soldaten nicht deutlich, weil sie sich auf den Gesamtumfang der jeweiligen nationalen Streitkräfte beziehen. Trotzdem wird deutlich, daß in einer ganzen Reihe von Staaten, in absoluten Zahlen gemessen vor allem in Rußland, USA, und Deutschland die Streitkräfte stark reduziert wurden. Demgegenüber stehen Aufwüchse in einigen GUS- und osteuropäischen Staaten.

Den prozentual stärksten Rückgang zeigen die Zahlen zur Beschäftigung in der Rüstungsindustrie. Wichtige Gründe hierfür sind der durchgängig weit überdurchschnittliche Rückgang der Beschaffungsausgaben in den Mitgliedstaaten der OSZE und der parallele Rückgang der Waffenexporte um mehr als ein Drittel in den 90er Jahren. Wiederum sind es vor allem die Staaten mit den höchsten Anfangswerten, in denen die stärksten Rückgänge zu verzeichnen sind, also wiederum Rußland, die USA und Deutschland, aber auch Großbritannien und Frankreich. Der Trend setzt sich fort bis zu einer Reihe kleinerer Rüstungsproduzenten, für die die Bandbreite der Schätzungen allerdings keine zuverlässigen Aussagen erlaubt.

Insgesamt zeigt sich, daß das durch staatliche Entscheidungen in den letzten Jahren vorgegebene Konversionspotential, die Möglichkeit der zivilen Ressourcennutzung und dem gegenübergestellt die Notwendigkeit der Investitionen in Konversion, in einigen Staaten besonders groß ist. Dazu gehört an erster Stelle Rußland, gefolgt von Deutschland und den

---

1 Für 1993 weist das russische Verteidigungsbudget einen Betrag von 7,2 Billionen Rubel aus. Zum Marktkurs von 1400 Rubel pro Dollar in 1993 ergibt das Militärausgaben von fünf Mrd. US-\$. Die russischen Militärausgaben sind, wenn sie zum Marktkurs in Dollar umgerechnet werden, weiterhin sehr niedrig. Das Budget für 1995 umfaßt 48,6 Billionen Rubel, umgerechnet zum Marktkurs von 5000 Rubel pro \$ sind das weniger als zehn Mrd. US-\$.

USA. Hinzu kommen eine Reihe von GUS-, mittel- und osteuropäischen Ländern, in denen gemessen an der Größe der Volkswirtschaften der erfolgte oder, wie in der Ukraine, angesichts der wirtschaftlichen Lage unvermeidliche Rückgang der militärischen Ressourcennutzung größere Konversionsprobleme aufwirft.

### *Rußland - Konversion als Wirtschaftsexperiment*

In keinem Land sind die Konversionsprobleme, insbesondere in der Industrie, so gewaltig wie in Rußland, in keinem Staat sind so unterschiedliche Politiken verfolgt worden. Rußland erbt, gemessen an Umsatz und Beschäftigung, etwa 80 Prozent der sowjetischen Rüstungsindustrie.

Die Rüstungsindustrie dominierte die industrielle wirtschaftliche Aktivität der Sowjetunion, quantitativ wie qualitativ. Die Schätzungen des Umfangs der sowjetischen Rüstungsindustrie schwanken stark, aber ihr Anteil an der Industrieproduktion lag mit Sicherheit über 30 Prozent, möglicherweise auch über 50 Prozent. Innerhalb des Rüstungssektors wurden neben Waffen auch Zivilgüter gefertigt. In manchen Bereichen der Zivilgüterproduktion, etwa bei Fernsehern, waren Rüstungsbetriebe sogar führend. Noch bis Ende der 80er Jahre, also auch unter Gorbatschow, wuchs die Produktion in den Betrieben des militärisch-industriellen Komplexes. Das lag zum einen am Überhang von Waffenprojekten aus der Breschnew-Zeit, zum anderen daran, daß unter Gorbatschow einige zivile Produktionen, etwa die Nahrungsmittelindustrie, dem Rüstungssektor unterstellt wurden. Die Rüstungsindustrie galt als effizienter als der Rest der Industrie; sie sollte deshalb helfen, die Produktion dringender benötigter Zivilgüter zu erhöhen.

Dem gleichen Ziel diente die 1988 ausgegebene Anweisung an die Rüstungsbetriebe, Kapazitäten zu konvertieren. Der Logik der Planwirtschaft folgend wurde zentral in Moskau beschlossen, welche Firmen welche Mengen an zivilen Gütern zu produzieren hätten.

Die angeordnete "physische Konversion" erwies sich als Fehlschlag. Die einzelnen Firmen hatten relativ wenig Einfluß auf die Art der zu produzierenden Güter. Produktionsmöglichkeiten und Produktionsanforderungen paßten oft nicht zusammen. Finanzielle Mittel, etwa für Investitionen in neue Produktionsanlagen, wurden nur in geringem Umfang zur Verfügung gestellt. Vor allem aber gab es kaum Anreize für die Manager in der Rüstungsindustrie, die Produktion umzustellen. Der Zufluß an finanziellen Mitteln über die Rüstungsherstellung schien weiterhin gesichert. Warum sollte man sich den Gefahren aussetzen, die vom Mißerfolg auf zivilen Märkten drohten?

Konversion blieb unter diesen Umständen beschränkt. Erfolge gab es vor allem in solchen Betrieben, die bereits vorher zivile Güter produziert hatten, und dort, wo Rüstungsmanager ernstlich darum bemüht waren. In einer Reihe von Fällen wurden abweichend vom Plan Zivilgüter entwickelt, die den vorhandenen Produktionsmöglichkeiten entsprachen. In vielen anderen Fällen aber entstanden Güter, die wenig Gegenliebe bei den potentiellen Käufern fanden oder einfach, wie Babywagen aus hochwertigem Leichtmetall, sehr teuer waren.

"Physische Konversion" scheiterte an den Starrheiten des Plansystems sowie an den Machtinteressen der Rüstungsmanager und der mit ihnen verbundenen Politiker.

Deren Macht schien nach dem Putschversuch vom August 1991 und dem Ende der Sowjetunion gebrochen. Die russische Regierung unter Präsident Jelzin und Ministerpräsident Gaidar setzte auf rasche marktwirtschaftliche Öffnung auch im Rüstungssektor. Die Beschaffungsausgaben wurden drastisch gekürzt, den Betrieben wurden große Freiräume eingeräumt, selber über die Produktion zu entscheiden.

Die Politik der Regierung Gaidar stürzte die Rüstungsindustrie in eine tiefe Krise. Der Staat wollte nur noch wenige Rüstungsgüter; gleichzeitig öffneten sich auf zivilen Märkten kaum neue Möglichkeiten. Auf Grund der wirtschaftlichen Öffnung gegenüber dem Ausland wuchs die Konkurrenz auf den internen Märkten. Das breitere Angebot machte den potentiellen Kunden die geringe Attraktivität vieler Konversionsgüter deutlich. Es fehlte den Rüstungsfirmen an Marketing, Vertriebskanälen und Management-Erfahrung. Die staatlichen Konversionsmittel waren gering; darüber hinaus begrenzte der Staat der Rüstungsindustrie durch die verzögerte Auszahlung zustehender Geldmittel aus Rüstungsaufträgen noch deren finanzielle Handlungsmöglichkeiten.

Viele Rüstungsmanager setzten in dieser Zeit auf das Scheitern der Gaidarschen Politik der "Konversion durch Schock". Politischer Lobbyismus zur Unterstützung dieses Zieles wurde entfaltet. Ein wesentliches Argument war die Zahl der Beschäftigten in der Rüstungsindustrie, die durch deren Untergang arbeitslos würden. Streitkräfte und Verteidigungsindustrie waren offen für das Argument der Gefährdung zukünftiger Produktion moderner Waffen.

Die Regierung Tschernomyrdin entwickelte ab 1993 eine neue Konversionspolitik. Die Rüstungsindustrie erhielt mehr Finanzmittel zum Abtrag von Schulden und zur Finanzierung von Konversionsprojekten. Gleichzeitig wurde die Privatisierung einer großen Zahl von Firmen vorangetrieben, die ihren Handlungsspielraum, aber auch ihre wirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit steigern soll. In vielen Betrieben wurde dezentra-

lisiert. Häufig wurden erfolgreiche Produktionslinien in kleine, ökonomische eigenständige Firmen "ausgegründet".

Ein wesentliches Element dieser "ökonomischen Konversion" war der Versuch der Steigerung des Rüstungsexports. Der staatliche Apparat zur Förderung des Rüstungsexports wurde zusammengefaßt und ausgebaut; die Exportbemühungen einzelner Firmen wurden unterstützt.

Die "ökonomische Konversion" geht mit einer Schwächung des politischen Gewichts der Rüstungsindustrie einher. Nicht alle Betriebe haben international wettbewerbsfähige Rüstungsprodukte. Die Streitkräfte müssen einer Erosion ihrer Kontrollmacht über die Rüstungsindustrie zusehen.

Vor allem aber differenziert sich der Rüstungssektor zusehens. Zwar sinken Produktion und Beschäftigtenzahlen für den Sektor insgesamt, aber hinter den generellen Zahlen verbergen sich von Branche zu Branche, regional aber auch bis hin zum einzelnen Betrieb, sehr unterschiedliche Entwicklungen. So haben etwa im Bereich der optischen Geräte arbeitende Betriebe neue Märkte erschließen können, während die Elektronikindustrie große Absatzprobleme hat. Auch hier allerdings gibt es Ausnahmen, etwa durch Ausgründungen von Kleinfirmen, die aus importierten Bauteilen Computer montieren.

Diese Ausgründungen haben nicht nur marktgängige Produkte oder zumindest Produkte, deren Absatz chancenreich erscheint, und in der Regel junges und dynamisches Personal, sie müssen auch nicht mit einem Kostenfaktor rechnen, der viele traditionelle Rüstungsfirmen unrentabel macht: die umfangreiche soziale Infrastruktur. Rüstungsfirmen hatten nicht nur Kindergärten und Sportanlagen, sie versorgten die Beschäftigten häufig auch mit Wohnungen und über werkseigene Geschäfte. An vielen Orten gibt es für solche Einrichtungen keine Alternativen, und sie müssen aus sozialen Gründen erhalten bleiben. Hierfür können allerdings nicht die Rüstungsbetriebe als wirtschaftliche Akteure verantwortlich sein, sondern dies müssen Kommunen oder andere staatliche Einheiten übernehmen. Noch allerdings sorgen viele Rüstungsbetriebe für solche soziale Infrastruktur - ein Grund dafür, daß viele Menschen offiziell weiter in Großbetrieben beschäftigt sind, obwohl es für sie keine Arbeit gibt und sie auch keine oder nur sehr geringe Entlohnung erhalten.

Die Rüstungsexporte sind, mit einem Volumen von etwa zwei bis drei Mrd. US-Dollar in den Jahren 1993 und 1994 gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen, gemessen am Umfang der russischen Rüstungsindustrie sind sie aber für die breite Finanzierung von Konversion unzureichend.

Die staatlichen Zuschüsse für Konversion und die Bezahlung von Rüstungsaufträgen sind gering und werden nur schleppend oder gar nicht ausgezahlt. Im Haushaltsplan 1992 wurden 42 Mrd. Rubel für Konversion

eingestellt, 1993 300 Mrd. Rubel, 1994 755 Mrd. Rubel und 1995 915 Mrd. Rubel, bei jeweils mehreren hundert Prozent Inflation jährlich. Lange war es, auch für ökonomisch kaum lebensfähige Betriebe, relativ leicht, sich zu verschulden, nicht zuletzt gegenüber den eigenen Beschäftigten, die dann oft allerdings auch keine Arbeitsleistungen erbrachten. Ein Teil der Rüstungsindustrie besteht dadurch nur noch formal. Allerdings werden die finanziellen Rahmenbedingungen zunehmend enger. Eine Reihe von Betrieben mußte wegen Zahlungsunfähigkeit die Produktion einstellen.

Die russische Rüstungsindustrie ist weitgehend auf die zivilen Märkte für ihre Konversion angewiesen. Die mangelnde Nachfrage auf vielen dieser Märkte wird zunehmend zum größten Konversionsproblem, zumindest für die Betriebe, die es geschafft haben wettbewerbsfähige Produkte zu entwickeln und Marketing aufzubauen. Da die russischen Märkte für ausländische Anbieter weitgehend offen sind, wird die Wettbewerbsfähigkeit an hohen Maßstäben gemessen. In vielen Bereichen muß Weltmarktstandard erreicht werden, in Qualität und/oder Bepreisung, um auf russischen Märkten bestehen zu können. Der niedrige Wechselkurs macht es im Erfolgsfall attraktiv, den Export in Industrieländer außerhalb des Rubel-Raums zu suchen. Konversion muß weitgehend im Rahmen des Weltmarktes erfolgen - eine enorme Anforderung nur vier Jahre nach dem Ende einer abgeschotteten Planwirtschaft.

Ausländische Unterstützung für Konversion ist gering geblieben. Innerhalb der Programme von Weltbank, OECD, Europäischer Union, Europäischer Bank für Wiederaufbau und Entwicklung etc. hat Konversion nur einen geringen Stellenwert, zum Teil auf Grund von Berührungsängsten, zum Teil wegen russischer Bedenken. Das größte Programm, das explizit Konversion einschließt, ist das "Nunn-Lugar"-Programm der US-Regierung. Absolute Priorität hat hier allerdings die Verhinderung von nuklearer Proliferation. Konversion von nuklearen Produktionsanlagen, Kernbrennstoffen etc. wird gefördert, soweit sie diesem Ziel dient. Diese Prioritätensetzung der USA führt auch zu Reibungen im Internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrum bei Moskau, das die zivile Beschäftigung von mehreren tausend russischen Nuklearwissenschaftlern organisieren soll. Japan und die Europäische Union, die beiden anderen Finanziers, sind stärker als die US-Regierung daran interessiert, daß mittelfristig wirtschaftlich konkurrenzfähige Projekte gefördert werden.

Bei weitem nicht alle Betriebe können oder wollen die Herausforderung ziviler Märkte annehmen. Eine Reihe von ihnen vertraut weiterhin darauf, daß das Verteidigungsministerium ein dauerhaftes Interesse an ihrer Existenz hat. Dazu gehören als "harter Kern" die Betriebe, die von der Privatisierung ausgenommen worden sind, oder bei denen das Verteidigungsministerium sich eine Stimmenmajorität vorbehalten hat. Die Zukunft der

"ökonomischen Konversion" ist offen. Einige Betriebe werden sich über Exporte halten können. Bei anderen Betrieben wird der gelegentlich in der Realität bereits erfolgte ökonomische Kollaps, der durch finanzielle Maßnahmen noch überdeckt werden kann, manifest werden.

### *USA - Konsolidierung und "dual use"*

Nach dem drastischen Rückgang der Rüstungsproduktion in Rußland sind die USA jetzt das Land mit der größten Rüstungsindustrie innerhalb der OSZE.

Auch die US-amerikanische Rüstungsindustrie hat einen starken Schrumpfungsprozeß hinter sich. Verglichen mit dem Rückgang der Beschäftigung nach dem Zweiten Weltkrieg ist er allerdings gering.

Die Rüstungsindustrie in den USA konnte den Rückgang der eigenen Beschaffungsaufträge zum Teil durch Zuwächse im Rüstungsexport kompensieren. Wie zum Ende des Vietnam-Krieges wurde dadurch der Druck auf viele Hersteller, neue Märkte zu suchen, vermindert.

Was vor allem stattgefunden hat, ist eine Reorganisation der Rüstungsproduktion. Eine Reihe von Herstellern, etwa General Dynamics (GD), sind aus der Rüstungsproduktion ausgestiegen. Das Management von GD sah keine Chance, im härter werdenden Wettbewerb mitzuhalten und verkaufte Rüstungsproduktionsbetriebe, wie das Werk für die Montage von F-16 Kampfflugzeugen in Texas, an den Konkurrenten Lockheed.

Andere Firmen wählten die umgekehrte Strategie und kauften sich Rüstungsproduktionsbetriebe hinzu, wie etwa Loral. Loral, noch vor wenigen Jahren ein eher kleiner Hersteller von Rüstungselektronik ist inzwischen zu einem der zehn wichtigsten Lieferanten des Pentagon geworden. Zur Strategie der Konzentration auf den Rüstungssektor gehören auch Firmenzusammenschlüsse, wie das 1994 vereinbarte Zusammengehen von Martin Marietta und Lockheed. Dadurch entstand der mit Abstand größte Rüstungshersteller in den USA. Beobachter gehen allerdings davon aus, daß die Konsolidierung damit noch lange nicht beendet ist. Noch gibt es im Flugzeugbau, bei Lenkwaffen und bei der Elektronik jeweils mehrere Anbieter für einzelne Beschaffungsprojekte. In nicht allzu langer Zeit dürfte, wenn die Regierung nicht massiv gegensteuert, in jedem Teilmarkt nur noch ein oder zwei Anbieter übrig sein.

Konversion hat bei den Planungen der Rüstungsmanager nur eine untergeordnete Rolle gespielt. In vielen Firmen besteht eine ausgesprochene Abneigung schon gegen das Wort. Norman Augustine, vormaliger Vorstandsvorsitzender von Martin Marietta und jetzt die Nummer zwei im neuen Konzern Lockheed Martin, prägte den viel zitierten Satz von der

"massiven Konversion, die nicht des Erfolges beschuldigt werden kann" ("the record of massive defense conversion is one unblemished by success"<sup>2</sup>). Dabei wurden in seiner Firma zivile Radars von Beschäftigten, die vorher militärische Radars gebaut hatten, entwickelt. Aber "Konversion" haftet aus der Sicht von Augustine und anderen ein anti-militärischer Beigeschmack an. Außerdem, so wird immer wieder betont, gebe es schlechte Erfahrungen aus der Zeit vom Ende des Vietnam-Krieges. Der Flugzeugbauer Grumman etwa hatte versucht, in den Markt für Fahrzeuge des öffentlichen Personen-Nahverkehrs einzusteigen und war damit nach hohen Investitionen gescheitert. Seitdem plagt Grumman eine hohe Schuldenlast. Die Regierung Clinton hat versucht, die Entscheidungskalküle der Rüstungsindustrie auf eine stärkere Ausnutzung der vorher militärisch genutzten Ressourcen hin zu beeinflussen. Kurz nach Amtsantritt legte die Administration Anfang 1993 ein Konversionsprogramm im Umfang von mehr als 20 Mrd. US-Dollar vor. Kernpunkt war das "Technology Reinvestment Program". Für militärisch entwickelte Technologien sollten im Rahmen dieses Programmes zivile Anwendungen gefunden werden. Außerdem gehörten zum Konversionsprogramm Umschulungen für Beschäftigte aus der Rüstungsindustrie und in kleinem Umfang Hilfen für betroffene Regionen.

Das Konversionsprogramm wurde eingebettet in eine neue Strategie des Verhältnisses von ziviler und militärischer Technologie unter dem Stichwort "dual use". Technologien würden, so die Prognose, in Zukunft nicht mehr eindeutig zivilen oder militärischen Verwendungen zugeordnet werden können. Wichtig werde die Förderung solcher Technologien, die sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung, als auch für zukünftige militärische Projekte vorrangig seien. Die Identifizierung und Förderung solcher Technologien sollte bei der Advanced Research Projects Agency (ARPA) im Pentagon liegen.

Die Rüstungsindustrie hat die staatliche finanzielle Unterstützung für bestimmte Technologieentwicklungen dankbar angenommen, ohne davon stark beeindruckt zu sein. Dazu ist der Umfang der Programme im Verhältnis zu deren Umsatzvolumen zu gering. Außerdem fehlt es an flankierenden Programmen, etwa in der Produktionsphase. Der im November 1994 gewählte Kongreß steht den Programmen ablehnend gegenüber. Die Republikaner lehnen mehrheitlich jede Form der Subvention für zivile Entwicklungen ab und wollen nur noch solche Technologien fördern, für die klare militärische Anforderungen bestehen.

Das Konversionsprogramm der Regierung Clinton wurde so schmal gehalten, weil die Haushaltslage nach dem Reaganschen Ausgabenüberfluß

---

2 Kenneth L. Adelman/Norman R. Augustine, Defense Conversion: Bulldozing the Management, in: Foreign Affairs 2/1992, S. 26.

der 80er Jahre wenig Spielräume ließ. Die Haushaltskonsolidierung und die hohe Zinslast für bestehende Schulden haben die "Friedensdividende", die sich durch die starke Verminderung der Militärausgaben ergab, geschluckt.

### *Deutschland - Markt und Subventionen*

Auch in Deutschland sind die Verteidigungsausgaben stark gesunken, wenn auch in geringerem Maße als der Einzelplan 14 für das Bundesverteidigungsministerium nahelegt. Der Betrag ist allerdings klein im Vergleich zu den Zahlungen zur Unterstützung der neuen Bundesländer. Die "Friedensdividende" ist dort investiert worden.

Im Gegensatz zu den Forderungen zahlreicher Bundesländer sind keine Bundesmittel für die Konversion zur Verfügung gestellt worden. Statt dessen versucht der Bund, seine Einnahmen aus der Abrüstung zu erhöhen, zum Beispiel über möglichst hohe Preise für Grundstücke aus der Erbmasse der abgezogenen ausländischen Streitkräfte und der Bundeswehr, aber auch durch den Verkauf von Munition und Waffen aus den Beständen der NVA und der Bundeswehr.

Die Bundesregierung sieht ihre Schuld für Konversion durch den Kompromiß bei der Aufteilung von Steuermitteln aus dem Jahre 1992 getilgt. Seitdem betrachtet sie Konversion als Ländersache.

Die Bundesländer haben für Konversion, vor allem die Konversion von Liegenschaften, zum Teil hohe Mittel zur Verfügung gestellt. In einigen Ländern, zum Beispiel in Bremen, sind auch - allerdings wesentlich geringere - Mittel für industrielle Konversion zur Verfügung gestellt worden. Darüber hinaus konnten die Gemeinden, die im allgemeinen die Planungshoheit über die Nutzung freigegebener Liegenschaften haben, und Firmen, die von Auftragsrückgängen im Rüstungsbereich betroffen sind, ein Spektrum an Förderungsmöglichkeiten erschließen, das nicht auf Konversion beschränkt ist. Dazu gehören Länder-, Bundes- und EU-Mittel zur Förderung wirtschaftsschwacher Regionen, zur Umschulung von Arbeitskräften, als Investitionshilfen für zukunftssträchtige Produkte etc. Die Mischung verschiedener "Fördertöpfe", die nur selten das Etikett "Konversion" tragen, ermöglichte in vielen Fällen Investitionen in zivile Nutzungen.

Das bekannteste Programm, das explizit auf Konversion ausgerichtet ist, ist das "Konver"-Programm der EU. 1995-97 zum zweiten Mal ausgeschrieben, soll es Wirtschaftsregionen unterstützen, die durch Standort-schließungen oder Beschäftigungsabbau überdurchschnittlich betroffen sind. Das Gesamtvolumen von "Konver II" ist allerdings mit 500 Millionen

ECU für drei Jahre zu klein, um mehr als einen punktuellen Beitrag zur Förderung von Konversion leisten zu können. Die Existenz von "Konver" ist vor allem der Initiative von Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu verdanken. Anfang 1992 verhandelten und verwarfen die Mitgliedstaaten mehrheitlich den Vorschlag, ein Konversionsprogramm zu finanzieren. Auch die Bundesregierung argumentierte gegen ein solches Programm.

Ehemalige Standorte der Bundeswehr und ausländischer Streitkräfte sind einer Vielzahl von zivilen Verwendungen zugeführt worden, vom Golfplatz über die Fachhochschule zum Frachtflughafen. Nicht immer waren die Pläne realistisch und Investoren zur Stelle. Insbesondere in den neuen Bundesländern fehlen Finanzmittel zur Sanierung und Erschließung von Grundstücken. Im allgemeinen aber ist der Prozeß der Liegenschaftskonversion in Deutschland weit fortgeschritten.

Der starke Rückgang der Beschäftigung in der deutschen Rüstungsindustrie ist vergleichsweise reibungslos verlaufen. Die quantitative Bedeutung von Konversion dabei ist unbekannt. Einige kleinere und mittelständische Firmen, z.B. DST in Kiel oder Epro in Gronau, haben in erheblichem Umfang industrielle Konversion betrieben. Für Großunternehmen haben indirekte Formen der Konversion, wie der Zukauf und nachfolgende Ausbau ziviler Produktionslinien oder die Ausgründung ziviler Tochterfirmen aus militärischen Produktionen, eine größere Rolle gespielt.

### *Zusammenfassung*

Vor dem Ende des Kalten Krieges schien Konversion ein relativ leichtes und schnell zu Erfolgen führendes Unterfangen. Dies legten zumindest zwei Überlegungen nahe: die stürmische wirtschaftliche Entwicklung in den USA nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und die Logik der Kommandowirtschaft in der Sowjetunion.

In beiden Fällen hat sich Konversion als sehr schwierig und für die wirtschaftliche Entwicklung von begrenztem Nutzen erwiesen.

Die Konversion per Kommando in der Sowjetunion scheiterte an der mangelnden Anreizstruktur. Spätere mehr marktwirtschaftlich ausgerichtete Ansätze hatten ebenfalls mit gegenläufigen Entscheidungssetzungen der Entscheidungsträger vor Ort, vor allem aber mit dem generellen starken Rückgang der Nachfrage nach zivilen Gütern, zu kämpfen. Der desolate Zustand von Staatshaushalt und Geldpolitik verhinderte, daß die starke Verminderung der Militärausgaben zu einer "Friedensdividende" führte. Tatsächliche Konversionserfolge sind in Rußland, dem Land mit

dem mit Abstand größten Konversionspotential nach dem Ende des Kalten Krieges, beschränkt geblieben.

Auch in den USA ist Konversion eher marginal geblieben. Dazu trug die Abneigung vieler Entscheidungsträger auf der Firmenebene, aber auch die fragile Infrastruktur staatlicher Unterstützung für zivile Produktion bei. Die "Friedensdividende" durch verminderte Militärausgaben wurde vor allem durch die hohe Staatsverschuldung aufgezehrt.

In den USA, wie in Rußland wurde das Konversionspotential nicht optimal ausgenutzt. In beiden Fällen fehlte es an ausreichender Bewertung der Konversionsmöglichkeiten und an Investitionen in tatsächliche Konversion. In Rußland war dies eine Begleiterscheinung der allgemeinen Transformation mit ihrer raschen Folge grundlegender wirtschaftlicher Umorientierungen, dem Mangel an Investitionsmitteln und einem sehr kurzen Erwartungshorizont. In den USA erwies sich die Kombination aus Schuldenüberhang und liberaler Marktwirtschaft, mit starker Zurückhaltung gegenüber staatlicher Beeinflussung betrieblicher Entscheidungen, als wenig förderlich für Konversion.

Im Vergleich zu diesen beiden Fällen ist die Konversion in Deutschland einigermaßen erfolgreich, wenn auch sicherlich in geringerem Maße als zum Ende des Kalten Krieges erhofft. Der starke Rückgang der Rüstungsproduktion ist relativ reibungslos vonstatten gegangen, wobei allerdings der Anteil der Konversion daran nicht zu ermitteln ist. Die Liegenschaftskonversion schreitet voran, wenn auch nicht ohne Probleme, besonders in den Bundesländern mit großen Flächen wie Brandenburg und Rheinland-Pfalz. Einen großen Anteil an der erfolgreichen Liegenschaftskonversion haben Gemeinden und Bundesländer, die sich die Umnutzung von Grundstücken zur Aufgabe gemacht und teilweise erheblich investiert haben. Für Liegenschafts- wie industrielle Konversion erwies sich das ausdifferenzierte Spektrum an öffentlichen Förderprogrammen als hilfreich, von sektoraler Unterstützung für Flugzeug- und Schiffbau bis zur speziellen Hilfe im Rahmen des "Konver"-Programmes. Auch in Deutschland wurden im Verteidigungshaushalt eingesparte Mittel nicht direkt für Konversion eingesetzt, aber die Ausgabensteigerungen im Haushalt zum Aufbau in den neuen Bundesländern haben auch der Konversion geholfen.

Auch in anderen Mitgliedstaaten der OSZE war Konversion ein schwieriges Geschäft. Vor allem in den östlichen Staaten fehlten regelmäßig Investitionsmittel und auch erfolversprechende zivile Märkte. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß in vielen Fällen Konversion stattfand, indem etwa vorher in der Rüstungsproduktion Beschäftigte neue zivile Arbeitsplätze fanden. Aber anders als vielfach noch vor wenigen Jahren erwartet, ist Konversion ein wenig spektakulärer und in kleinen Schritten erfolgender Prozeß geblieben.

**Tabelle 1: Militärausgaben von Mitgliedstaaten der OSZE**

in Mio US-\$, Preise von 1993

Teilweise grobe Schätzungen

Einschließlich außerhalb Europas getätigter Ausgaben

Sortiert nach Werten für 1993

|                          | 1990    | 1991    | 1992    | 1993    | Trend |
|--------------------------|---------|---------|---------|---------|-------|
| <b>USA</b>               | 333.900 | 294.400 | 311.800 | 297.600 | -     |
| <b>UdSSR</b>             | 318.400 | 273.100 |         |         | -     |
| <b>Rußland</b>           |         |         | 145.400 | 113.800 | -     |
| <b>Frankreich</b>        | 44.150  | 44.540  | 43.150  | 42.590  | -     |
| <b>Deutschland</b>       | 50.000  | 42.580  | 40.760  | 36.650  | -     |
| <b>UK</b>                | 38.420  | 39.470  | 35.430  | 34.020  | -     |
| <b>Italien</b>           | 20.840  | 20.870  | 20.380  | 20.570  | o     |
| <b>Kanada</b>            | 10.890  | 10.130  | 10.240  | 10.300  | o     |
| <b>Spanien</b>           | 8.641   | 8.287   | 7.621   | 8.289   | -     |
| <b>Türkei</b>            | 5.306   | 5.776   | 6.227   | 7.075   | +     |
| <b>Niederlande</b>       | 7.543   | 7.356   | 7.363   | 7.055   | -     |
| <b>Schweden</b>          | 5.083   | 5.213   | 4.810   | 5.011   | o     |
| <b>Polen</b>             | 9.544   | 7.732   | 4.242   | 4.334   | -     |
| <b>Griechenland</b>      | 4.118   | 3.969   | 4.159   | 4.070   | o     |
| <b>Schweiz</b>           | 5.097   | 4.625   | 4.316   | 4.061   | -     |
| <b>Belgien</b>           | 4.899   | 4.854   | 3.947   | 3.746   | -     |
| <b>Norwegen</b>          | 3.094   | 3.033   | 3.407   | 3.232   | o     |
| <b>Dänemark</b>          | 2.687   | 2.732   | 2.686   | 2.682   | o     |
| <b>Portugal</b>          | 2.289   | 2.295   | 2.262   | 2.192   | o     |
| <b>Tschechoslowakei</b>  | 4.833   | 2.945   | kA      |         | -     |
| <b>Tschech. Republik</b> |         |         |         | 2.040   | -     |
| <b>Österreich</b>        | 1.858   | 1.811   | 1.739   | 1.730   | -     |
| <b>Finnland</b>          | 1.500   | 1.780   | 1.796   | 1.710   | o     |
| <b>Rumänien</b>          | 4.219   | 3.935   | 2.885   | 1.676   | -     |
| <b>Ungarn</b>            | 1.393   | 1.324   | 1.417   | 1.261   | -     |
| <b>Bulgarien</b>         | 4.239   | 1.538   | 955     | 1.010   | -     |
| <b>Slowakei</b>          |         |         |         | 843     | kA    |
| <b>Litauen</b>           |         |         | 133     | 651     | +     |
| <b>Irland</b>            | 554     | 555     | 568     | 514     | o     |
| <b>Estland</b>           |         |         | 334     | 471     | +     |
| <b>Zypern</b>            | 215     | 411     | kA      | 234     | -     |
| <b>Slowenien</b>         |         |         | 348     | 195     | -     |

|                  |         |         |         |         |    |
|------------------|---------|---------|---------|---------|----|
| Lettland         |         |         | 120     | 122     | o  |
| Luxemburg        | 104     | 115     | 119     | 108     | o  |
| Malta            | 18      | 19      | 23      | 21      | o  |
| Jugoslawien      | 4.621   | 3.789   | kA      | kA      | kA |
| Aserbaidtschan   |         |         | 213     | kA      | kA |
|                  |         |         |         |         |    |
| Summe (gerundet) | 900.000 | 770.000 | 630.000 | 590.000 |    |

Legende:

- kA      Keine Angabe
- Abnahme
- +        Zunahme
- o        Konstanz

Quellen: US Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfer 1993-1994 und eigene Schätzungen

**Tabelle 2: Streitkräfte von Mitgliedstaaten der OSZE**

Teilweise grobe Schätzungen

Einschließlich außerhalb Europas stationierter Soldaten

Sortiert nach Werten für 1994

|                          | 1990    | 1992    | 1994    | Trend |
|--------------------------|---------|---------|---------|-------|
| <b>UdSSR</b>             | 3600000 |         |         | -     |
| <b>Rußland</b>           |         | 2630000 | 1714000 | -     |
| <b>USA</b>               | 2046075 | 1794500 | 1650500 | -     |
| <b>Ukraine</b>           |         | 400000  | 517000  | +     |
| <b>Türkei</b>            | 645000  | 580000  | 503800  | -     |
| <b>Frankreich</b>        | 460000  | 450000  | 409600  | -     |
| <b>Deutschland</b>       | 525000  | 422000  | 367300  | -     |
| <b>Italien</b>           | 390000  | 350000  | 322300  | -     |
| <b>Polen</b>             | 302000  | 279500  | 283600  | -     |
| <b>UK</b>                | 300000  | 290000  | 254300  | -     |
| <b>Rumänien</b>          | 160000  | 200000  | 230500  | +     |
| <b>Spanien</b>           | 275000  | 258000  | 206500  | -     |
| <b>Griechenland</b>      | 160000  | 159000  | 159300  | o     |
| <b>Jugoslawien</b>       | 175500  | kA      | 140000  | kA    |
| <b>Bosnien-Herzeg.</b>   |         | 80000   | 110000  | +     |
| <b>Kroatien</b>          |         | 70000   | 105000  | +     |
| <b>Bulgarien</b>         | 107500  | 106000  | 101900  | -     |
| <b>Tschechoslowakei</b>  | 175000  | 146000  |         | -     |
| <b>Tschech. Republik</b> |         |         | 92900   | -     |
| <b>Belarus</b>           |         | 90000   | 92500   | o     |
| <b>Kanada</b>            | 89000   | 89000   | 78100   | -     |
| <b>Ungarn</b>            | 90000   | 100000  | 74500   | -     |
| <b>Albanien</b>          | 41000   | 41000   | 73000   | +     |
| <b>Niederlande</b>       | 104196  | 87690   | 70900   | -     |
| <b>Schweden</b>          | 64000   | 67000   | 64000   | o     |
| <b>Belgien</b>           | 92000   | 80000   | 63000   | -     |
| <b>Aserbaidshjan</b>     |         | 30000   | 56000   | +     |
| <b>Österreich</b>        | 123000  | 118000  | 51250   | -     |
| <b>Portugal</b>          | 67000   | 62000   | 50700   | -     |
| <b>Slowakei</b>          |         |         | 47000   | kA    |
| <b>Norwegen</b>          | 40000   | 33000   | 33500   | -     |
| <b>Armenien</b>          |         | 25000   | 32700   | +     |
| <b>Finnland</b>          | 32000   | 35700   | 31200   | -     |

|                  |         |           |           |    |
|------------------|---------|-----------|-----------|----|
| Schweiz          | 30000   | 30000     | 30000     | o  |
| Dänemark         | 31700   | 29000     | 27000     | -  |
| Georgien         |         | 20000     | 20000     | o  |
| Irland           | 13500   | 13000     | 13000     | o  |
| Moldawien        |         | 15000     | 11100     | -  |
| Makedonien       |         | 20000     | 10400     | -  |
| Zypern           | 8500    | 10000     | 10000     | o  |
| Litauen          |         | kA        | 8900      | kA |
| Slowenien        |         | 15000     | 8100      | -  |
| Lettland         |         | kA        | 6850      | kA |
| Estland          |         | kA        | 2500      | o  |
| Malta            | 2000    | 1600      | 1850      | o  |
| Luxemburg        | 630     | 820       | 800       | o  |
| Summe (gerundet) | 10.100. | 9.200.000 | 8.100.000 |    |

Legende:

- kA Keine Angabe
- Abnahme
- + Zunahme
- o Konstanz

Quellen: International Institute for Strategic Studies, Military Balance, mehrere Jahre und eigene Schätzungen

**Tabelle 3: Beschäftigte in Rüstungsindustrien in Mitgliedstaaten der OSZE**

Angaben in 1000

Teilweise grobe Schätzungen

Einschließlich von Produktionskapazitäten außerhalb Europas

Sortiert nach Werten für 1994

|                              | 1990 | 1992 | 1994 | Trend |
|------------------------------|------|------|------|-------|
| <b>UdSSR/GUS</b>             | 5950 |      |      | -     |
| <b>Rußland</b>               |      | 3000 | 2200 | -     |
| <b>USA</b>                   | 3000 | 2900 | 2400 | -     |
| <b>Ukraine</b>               |      | 1200 | 1100 | -     |
| <b>UK</b>                    | 430  | 410  | 320  | -     |
| <b>Frankreich</b>            | 300  | 280  | 260  | -     |
| <b>Deutschland</b>           | 240  | 180  | 140  | -     |
| <b>Belarus</b>               |      | 150  | 130  | -     |
| <b>Polen</b>                 | 180  | 120  | 90   | -     |
| <b>Tschechoslowakei</b>      | 140  |      |      | -     |
| <b>Slowakei</b>              |      | 90   | 80   | -     |
| <b>Rumänien</b>              | 90   | 70   | 50   | -     |
| <b>Baltische Republiken</b>  |      | 70   | 50   | -     |
| <b>Italien</b>               | 80   | 60   | 50   | -     |
| <b>Spanien</b>               | 100  | 60   | 40   | -     |
| <b>Jugoslawien</b>           | 70   | 30   | 40   | -     |
| <b>Kanda</b>                 | 50   | 50   | 40   | -     |
| <b>Tschechische Republik</b> |      | 30   | 30   | -     |
| <b>Schweden</b>              | 30   | 30   | 30   | o     |
| <b>Kroatien</b>              |      | 10   | 20   | +     |
| <b>Schweiz</b>               | 25   | 25   | 20   | -     |
| <b>Niederlande</b>           | 20   | 18   | 15   | -     |
| <b>Griechenland</b>          | 15   | 15   | 15   | o     |
| <b>Belgien</b>               | 25   | 15   | 12   | -     |
| <b>Bosnien-Herzegowina</b>   |      | 30   | 10   | -     |
| <b>Finnland</b>              | 10   | 10   | 10   | o     |
| <b>Norwegen</b>              | 10   | 10   | 10   | o     |
| <b>Portugal</b>              | 10   | 10   | 10   | o     |
| <b>Ungarn</b>                | 30   | 10   | 5    | -     |

|                  |       |      |      |   |
|------------------|-------|------|------|---|
| Bulgarien        | 20    | 15   | 10   | - |
| Dänemark         | 7     | 6    | 5    | - |
| Summe (gerundet) | 10800 | 8800 | 7100 |   |

Legende:

- Abnahme
- + Zunahme
- o Konstanz

Quelle: Eigene Schätzungen

# Zur wirtschaftlichen Transformation

## Die "Westdrift" Ostmitteleuropas. Probleme und Chancen der Wirtschaftsreform und die Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE

Ostmitteleuropa - die Region zwischen den Staaten der Europäischen Union und der GUS - besitzt aus wenigstens drei Gründen eine schlüsselfolgende Bedeutung für die gesamteuropäische Entwicklung.

Erstens bieten die vorhandene politische Stabilität und die wirtschaftliche Ausgangslage der ostmitteleuropäischen Staaten vergleichsweise günstige Voraussetzungen als etwa in Rußland und der übrigen GUS, den Übergang zu demokratischem Pluralismus und marktwirtschaftlichen Strukturen innerhalb von berechenbaren Zeiträumen zu bewältigen. Ihre Aussicht auf eine absehbare Teilhabe an der Europäischen Union spannt zudem den Bogen zu einer Erweiterung der westlichen politischen und wirtschaftlichen Integration zum Osten Europas. Weder ein Rückfall in einseitige Abhängigkeiten noch eine Abgrenzung Ostmitteleuropas gegenüber den östlichen Nachbarn ist aus dieser Perspektive wünschenswert. In beiden Fällen wäre Fragmentierung, wenn nicht eine neue Spaltung Europas die Folge. Zweitens sind die Staaten Ostmitteleuropas - nicht nur geographisch gesehen - unmittelbare Sicherheitspartner des Westens, sondern auch Verbündete im Interesse einer weitergehenden Stabilisierung Osteuropas. Die Entwicklung ihrer Sicherheitspolitik, ihrer grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Verflechtungen und ihrer wechselseitigen sozialen Beziehungen ist für den Bestand, für die Wirksamkeit und für die Wandlungen in der gegenwärtigen Ost-West-Sicherheits- und Wirtschaftsordnung von besonderem Gewicht - sowohl nach Osten gerichtet als auch für den Westen Europas. Die Chancen einer gesamteuropäischen Perspektive hängen maßgeblich davon ab, ob die ostmitteleuropäische Sicherheit und Politik künftig vorrangig durch Westanbindung oder Separierung, durch Pufferlage oder regionale Allianzbildung bestimmt werden. Drittens befanden sich vor dem politischen Umbruch die größten und wichtigsten Märkte für die ostmitteleuropäischen Staaten in Osteuropa. Mögen die Verflechtungen etwa im Rahmen des von Moskau gesteuerten Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) auch durch Indoktrinieren und einseitige, partiell monostrukturelle Abhängigkeiten geprägt worden sein, so bieten diese Märkte nicht nur aus nachbarschaftlichen Bedingungen heraus sondern auch aus Gründen der tatsächlich erreichten Arbeitsteilung und der Standardisierung eingesetzter Technik ein ganz naheliegendes Betätigungsfeld für die Außenwirtschaft der ostmitteleuropäischen Staaten,

das die Ablösung vormaliger einseitiger Abhängigkeiten und die Auflösung der zwischenstaatlichen Institutionen überdauert.

### *Herausforderungen der Transformation*

Die Reformstaaten Ostmitteleuropas befinden sich in einer historisch beispiellosen Situation. Zu keinem Zeitpunkt vor 1990 hat es den Versuch gegeben, ein demokratisches politisches System und eine Marktwirtschaft *gleichzeitig* einzuführen,<sup>1</sup> und dabei die "vom alten System zurückgelassene politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Konkursmasse zu bewältigen".<sup>2</sup> Ihr Dilemma besteht darin, daß nach dem Zusammenbruch des alten Systems die Wirtschaft radikal erneuert werden muß, um das kommunistische Erbe zu überwinden, eben diese notwendige Erneuerung und die Bewältigung ihrer sozioökonomischen Konsequenzen jedoch das schwach entwickelte politische System permanent zu überfordern drohen.<sup>3</sup> Die beiden Prozesse der politisch-institutionellen und der sozioökonomischen Systemtransformation finden zwar gleichzeitig statt, haben aber unterschiedliche Zeithorizonte und verlaufen nicht abgestimmt,<sup>4</sup> und sie beeinflussen einander durch wechselseitige Rückwirkungen. Es handelt sich hier eben nicht um saturierte Systeme, die - obwohl die Staaten ihre Souveränität erlangt haben - ihren Platz in der internationalen Arena gewissermaßen frei wählen können: Die geopolitische Lage, ihre binnenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und außenwirtschaftlichen Abhängigkeiten, die ökonomischen Hypotheken des Staatssozialismus, die Instabilitäten der politischen Ordnung und die kulturell-ideologischen Altlasten der Vergangenheit lassen sich nicht so einfach abstreifen, wie es mit der herabgewirtschafteten politischen Macht der Fall gewesen ist.

Auf der Suche nach einem äußeren Stabilitätsanker für eine erfolgreiche Systemtransformation und deren sicherheitspolitische Absicherung haben die Reformstaaten Ostmitteleuropas frühzeitig auf die Unterstützung durch die westlichen Institutionen, insbesondere die NATO und die Europäische Union, gesetzt. Das angestrebte Ziel der Vollmitgliedschaft in diesen Organisationen gilt gleichermaßen als Bestätigung für eine gleich-

---

1 Michael McFaul, *Post-Communist Politics. Democratic Prospects in Russia and Eastern Europe*, Washington 1993, S. 85.

2 Gyula Józsa, *Die Außen- und Sicherheitspolitik Ungarns nach dem Systemwechsel: Ausgangslage*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 66/1994, S. 8.

3 Eric Herring, *International Security and Democratisation in Eastern Europe*, in: Geoffrey Pridham/Eric Herring/George Sandford, *Building Democracy. The international Dimension of Democratisation in Europe*, London 1994, S. 93.

4 Kathrin Sitzler, *Ungarn. Von der schrittweisen Reform zum Systemwechsel*, in: Franz-Lothar Altmann/Edgar Hösch (Hrsg.), *Reformen und Reformer in Osteuropa*, Regensburg 1994, S. 72.

berechtigte Teilhabe an der (west-)europäischen Integration wie als Rückversicherung gegen äußere oder innere Risiken des Reformkurses. Es markiert allerdings zugleich die Abkehr von einer nach dem politischen Umbruch im Jahre 1989 für eine kurze Zeitspanne von einigen Staaten verfolgte Perspektive europäischer Kooperation unter Einschluß von Ideen der Umwandlung, ja sogar des Aufgehens der westlichen Organisationen in gesamteuropäische Institutionen unter dem Dach der KSZE/OSZE, wobei die endgültige Zäsur dieser Abkehr mit den russischen Wahlergebnissen vom Dezember 1993 und dem Ausscheiden der radikalreformerischen Kräfte aus der Regierung in Moskau in Verbindung gebracht werden kann. Bestehende und befürchtete Instabilitäten treiben seither die ostmitteleuropäischen Staaten "nach Westen", in der Hoffnung, durch Anbindung an als politisch-militärisch verlässlich und wirtschaftlich potent angesehenen Strukturen, die Rahmenbedingungen der eigenen Systemtransformation möglichst günstig zu gestalten.

Bedeutet Sicherheit und Stabilität mehr als nur die Ausschaltung militärischer Risiken, d.h. auch die Gewährleistung erfolgverheißender Voraussetzungen für den Systemwechsel insgesamt, so stehen die Reformstaaten ebenso wie die von ihnen erhofften unterstützenden Kräfte von außen unweigerlich vor der Frage, mit welchen Instrumenten und auf welche Weise der Transformationsprozeß in den einzelnen Ländern, aber auch bei ihren Nachbarn und in der Region insgesamt gefördert werden kann. Dies schließt zwingend die Erarbeitung, Koordinierung und Implementierung partnerschaftlicher Konzepte ein, die den Reformprozeß als Ganzes ins Kalkül nehmen - und es erfordert einen langen Atem aller Beteiligten.

### *Vorzüge und Defizite der OSZE aus ostmitteleuropäischer Perspektive*

Würde Sicherheit - im übrigen zu Recht - in Ostmitteleuropa in ihrem erweiterten Sinne, d.h. unter Einschluß politischer, wirtschaftlicher, ökologischer und humanitärer Seiten, aufgefaßt,<sup>5</sup> so böte theoretisch die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)* die universellsten Voraussetzungen, um präventiv mit den möglichen vielschichtigen Risiken des Umbruches umzugehen. Wie keiner anderen Institution sind der OSZE koordinierende Funktionen in den Bereichen militärische Sicherheit, Wirtschaft sowie Menschen- und Minderheitenrechte zu eigen. Mit diesem konzeptionellen und institutionellen Ansatz stellt sich die OSZE als das für die Probleme der Reformstaaten eigentlich ideale Forum zur Verzahnung von unterschiedlichen Maßnahmen der gesellschaftlichen Umgestaltung dar. Daß die OSZE in dieser operativen Funk-

---

5 Vgl. hierzu ausf. Barry Buzan, *People, States and Fear*, London 1991 (2. Aufl.).

tion bisher jedoch nicht angenommen wird, liegt in ihren strukturellen Defiziten begründet, die wiederum in bestehenden politischen Interessensunterschieden der einzelnen Mitglieder ihren Ursprung haben. So sind ihre Funktionen ungleich gewichtet - die für die Reform letztlich mitauschlaggebende Dimension der Wirtschaft ist, wie schon in der Vergangenheit, auch nach dem politischen Umbruch ein Stiefkind der OSZE geblieben. Zwar sind dem Hohen Rat, der die Tagesgeschäfte der OSZE zwischen den jährlichen Treffen des Ministerrates führt, wirtschaftskoordinierende Kompetenzen insofern zugewiesen, als er zum Beispiel einmal jährlich als Wirtschaftsforum zusammentritt. Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten jedoch beschlossen, daß die OSZE nicht an die Stelle anderer Institutionen rücken soll, sondern "einander ergänzende und verstärkende Institutionen" einschließt und das Recht jedes Staates unberührt bleibt, seine eigenen Bindungen frei zu wählen.<sup>6</sup> In dieser Formel werden die Interessenunterschiede einiger Mitglieder deutlich, bestehende strukturelle Ungleichgewichte in der Zusammenarbeit nicht zur Disposition zu stellen. Indem diese Ungleichgewichte besonders stark im wirtschaftlichen Bereich ausgeprägt sind, ist der Raum für koordinierende Einflußmöglichkeiten der OSZE weniger als gering. Er beschränkt sich faktisch auf die Formulierung politischer und rechtlicher Standards. Dies ist freilich viel, reicht aber den ostmitteleuropäischen Staaten schon deshalb nicht aus, weil Entschlußkraft und Entscheidungskompetenz der OSZE fehlen. Galt der sogenannte Korb II der KSZE-Schlußakte von Helsinki schon in der Zeit des Kalten Krieges als ein Schwachpunkt der gesamteuropäischen Zusammenarbeit, so hat sich daran nach dem Zusammenbruch des Ostens und erst recht mit der Bildung und Erweiterung der Europäischen Union sowie der Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes nichts geändert. Über den Rahmen der Information, Beratung und Ausbildungshilfe hinausgehend, sind die OSZE und ihr Wirtschaftsforum lediglich bei der Betreuung einzelner Projekte wirksam.

Unmittelbar nach 1989 maßen die ostmitteleuropäischen Staaten der OSZE/KSZE - unter dem Eindruck der Pariser Charta von 1990 - noch eine vergleichsweise große Bedeutung bei: als Fundament einer neuen gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, geprägt von kollektiven Übereinkünften und Verpflichtungen aller Mitglieder. Der von den damaligen Außenministern der Sowjetunion und der Tschechoslowakei Eduard Schwardnadse und Jiri Dienstbier im Jahre 1990 vorgelegte Plan für den Ausbau der KSZE zu einem kollektiven Sicherheitssystem entsprach zu diesem Zeitpunkt noch durchaus der mehrheitlichen Überzeugung in den

---

6 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Budapester Dokument 1994, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S. 1103ff.

ostmitteleuropäischen Staaten, daß das Ende des Ost-West-Konflikts die Chance für einen Neuansatz zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit eröffnet.

Nur kurze Zeit später wich diese Überzeugung aber der Ernüchterung. Die politischen Turbulenzen in der sich auflösenden Sowjetunion und in Rußland, die mangelnde Bereitschaft der westlichen Staaten zu kollektiver Sicherheit sowie die nach 1992 letztlich trotz der hehren Vorsätze "dahindümpelnde KSZE" - durch ihre gescheiterte Rolle der Vermittlung im Balkankonflikt desavouiert und der Instrumentalisierung durch Rußland verdächtigt - haben in Ostmitteleuropa zu einer Abkehr von der Vision kollektiver Sicherheit und zu einer Hinwendung zur Integration in das kollektive Verteidigungssystem des Westens geführt. Die gewünschten sicherheitspolitischen Funktionen der OSZE beschränken sich heute im wesentlichen auf komplementäre Beiträge zu dieser Integration. Die ihr zugemessene Bedeutung wird in den ostmitteleuropäischen Staaten durch folgende fünf Aspekte bestimmt:

Erstens sind alle Staaten gleichberechtigte Mitglieder der OSZE. Die OSZE bietet insofern ein Forum, nationale Interessen in die europäische Diskussion hineinzutragen, institutionalisierte diplomatische Kanäle für Interessenausgleich zu nutzen, sich mit eigenen Vorschlägen zu profilieren.

Zweitens repräsentieren die OSZE und die von ihr eingerichteten Institutionen und Verfahren so etwas wie implementierte "Normalität" von multilateraler Kooperation und vorbeugender Deeskalation potentieller Konflikte in den zwischenstaatlichen Beziehungen.

Drittens bietet die OSZE den politischen Rahmen für die vertraglich vereinbarten Beschränkungen von konventionellen Rüstungen und Streitkräften, die in allen Staaten als sicherheitspolitisch vorteilhaft und bewahrenswert angesehen werden. Die im vergangenen Jahr in Budapest beschlossene Stärkung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) durch Ausarbeitung eines neuen Rahmens für Rüstungskontrolle sowie eines Programms für neue Maßnahmen der Rüstungskontrolle, Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie regionaler Sicherheitskonzepte wurde entsprechend durch die ostmitteleuropäischen Staaten unterstützt, zum Teil (Polen) sogar mitinitiiert.

Viertens bezieht die OSZE Rußland und die anderen Staaten der GUS ein, ohne daß daraus Verpflichtungen oder Abhängigkeiten für Ostmitteleuropa irgendwelcher Art abgeleitet werden könnten. Vielmehr gibt der Katalog von Normen und Prinzipien jedem einzelnen Staat Gelegenheit, deren Einhaltung unter dem Schutz oder mit Hilfe der anderen Teilnehmer kritisch anzumahnen und insofern die Gefahr bilateraler Konfrontationen zu umgehen.

Fünftens schließlich beläßt die OSZE einen flexiblen Raum für die Thematisierung von innerstaatlichen Konflikten und Problemen benachbarter Staaten, insbesondere die Lage von eigenen Minderheiten im Ausland und die Einhaltung von Menschenrechten betreffend. Hauptsächlich in diesen Funktionen liegt das Interesse der Staaten Ostmitteleuropas am Erhalt und am Ausbau der OSZE begründet, zugleich markieren sie aber auch die Grenzen ihrer Akzeptanz der Organisation als ein lediglich ergänzender Baustein ihrer nationalen Sicherheit.

### *Exkurs: EU-Anpassung - Lösung oder Problem der Wirtschaftsreformen*

Für die wichtigsten ökonomischen Stabilitätsziele der Reformstaaten - Übergang zur Marktwirtschaft, Modernisierung der Wirtschaft und die Verringerung von Entwicklungsrückständen im West-Ost-Gefälle - wird hingegen einzig der *Europäischen Union (EU)* die für erforderlich gehaltene Kompetenz zugebilligt.

Die ostmitteleuropäischen Staaten verfügen derzeit über Assoziationsabkommen (sogenannte "Europaverträge"), ihre volle Mitgliedschaft in der Union dürfte allerdings kaum vor der Jahrtausendwende im Bereich des Möglichen sein. Im Juni 1993 beschloß der Europäische Rat, daß jenen zehn Staaten Ost- und Mitteleuropas, die "Europaverträge" mit der Union schließen, die Perspektive einer Mitgliedschaft in der EU eröffnet werden soll. Auf dem Essener Gipfeltreffen im Dezember 1994 wurde hierzu die Ausarbeitung eines weitergehenden Maßnahmenplanes durch eine Kommission mit dem Ziel beschlossen, den Vorbereitungsprozeß dieser Staaten zu einer EU-Mitgliedschaft u.a. im Rahmen des *PHARE*-Programmes der EU aktiv zu unterstützen. Der Kommissionsbericht liegt inzwischen in Form eines "Weißbuches" vor.<sup>7</sup>

Die im Vergleich zur OSZE deutlich höhere Attraktivität der EU liegt für die ostmitteleuropäischen Staaten zweifellos in der Erfolgsgeschichte der wirtschaftlichen Entwicklung und Integration begründet. Indem der wirtschaftliche und soziale Umbruch neben der Demokratisierung eine der beiden Säulen für den Erfolg der Reformen bildet, kommt der erhofften An- und Einbindung in die westeuropäische Integration eine Schlüssel-funktion der Außen- und Wirtschaftspolitik der Reformstaaten zu. Dies fand seinen Niederschlag in den frühzeitig artikulierten Bemühungen um eine Assoziierung der ostmitteleuropäischen Länder mit der Perspektive, nach einer Übergangs- und Anpassungsphase möglichst rasch in den Ge-

---

7 White Paper on Preperation of the Associated Countries of Eastern Central Europe for Integration into the Internal Market, 28. April 1995.

nuß der Vollmitgliedschaft zu gelangen.<sup>8</sup> Auch für die Demokratisierung als der zweiten Säule der Reformen bildet die EU aufgrund ihrer rechtlich fundierten und politisch ausgestalteten inneren Strukturen und Leistungen einen gewichtigen äußeren Garantie- und Einflußfaktor für die Aussichten auf Erfolg. Problematisch als ein sicherheits- und wirtschaftspolitischer Anker in diesem erweiterten Sinne ist und bleibt die Europäische Union für die ostmitteleuropäischen Staaten jedoch in drei Richtungen:

Erstens ist und bleibt sie ungeachtet der eingeleiteten Ausdehnung eine Institution mit dem Schwergewicht auf Westeuropa. Die Mehrheit der europäischen Staaten, darunter alle Staaten Osteuropas, ist an den Entscheidungen über ihre künftige Entwicklung nicht beteiligt. Diese werden durch die Vollmitglieder und das von ihnen erreichte Entwicklungsniveau bestimmt. Rücksichten auf Entwicklungsdefizite jener Staaten, die nach Mitgliedschaft streben, sind nicht zu erwarten. Alle Staaten der Visegrad-Gruppe haben dies zum Beispiel durch die von der EU verhängten protektionistischen Maßnahmen gegen ihre wenigen konkurrenzfähigen Ausfuhr Güter bereits erfahren müssen. Der durch Anbindung an die EU erwartete Impuls für die eigene Wirtschaftsentwicklung wird insofern möglicherweise nur um den Preis der Gefahr des teilweisen Ausverkaufs der eigenen Wirtschaft zu erhalten sein. Umgekehrt dürften aus Gründen des Selbstschutzes vorsorglich getroffene Maßnahmen gegen das ungehinderte Eindringen der wettbewerbsfähigeren westlichen Konkurrenten einen Beitritt der Reformstaaten zur Union zumindest verzögern, wenn nicht sogar bis zu einem erzwungenen Einlenken behindern.

Zweitens erzeugt eine Ausdehnung der Mitgliedschaft der EU auf Ostmitteleuropa bei vorausgehender oder gleichzeitiger Vertiefung ihrer wirtschaftlichen Integration die Gefahr einer institutionellen oder strukturellen Abschottung nach außen. Diese Gefahr ist um so größer, je gravierender innere Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten oder Entwicklungsrückstände einzelner Regionen innerhalb der Union Interessen der beteiligten Partner an einer protektionistischen Abschirmung vor äußeren, als zusätzlich destabilisierend wahrgenommenen Einflüssen bündeln. Mit der Subventionsmechanik der Gemeinsamen Agrarpolitik, dem bislang einzigen integrierten Wirtschaftsbereich der Union, dürfte es nach Aufnahme von in landwirtschaftlicher Hinsicht geprägten Staaten Ostmitteleuropas wie Polen, Ungarn und Bulgarien geschweige denn Rumänien und Albanien jedenfalls vorbei sein. Die mit Blick auf den Finanzausgleich kritischen Positionen der Staaten an der Südflanke der EU gegenüber einer zügigen Aufnahme der ostmitteleuropäischen Staaten in die Union geben hier einen hinreichenden Beleg, die sich unweigerlich wie-

---

8 Bislang haben drei Staaten Ostmittel- und Osteuropas einen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der EU gestellt, Polen, die Tschechische Republik und Rumänien.

derholen könnten, falls bereits über die vier Staaten der Visegrad-Gruppe (Polen, Tschechische und Slowakische Republik, Ungarn) hinausgehend weitere Beitrittsoptionen für osteuropäische Staaten mit wirtschaftlich noch komplizierteren Bedingungen ins Blickfeld geraten sollten. Eine Abschottung der vielleicht um die Visegrad-Staaten erweiterten EU gegenüber anderen Teilen Ostmitteleuropas liefe jedoch Gefahr, die für diese Region aussichtsreichsten und nächstgelegenen Märkte im Osten von der wirtschaftlichen Entwicklung auszunehmen, zumindest aber naheliegende Möglichkeiten der nachbarschaftlichen Kooperation für die Reformstaaten einzuschränken. Das Beispiel Polens zeigt, daß sich der zunächst nach 1989 bewußt angestrebte Abbau der Wirtschaftsbeziehungen nach Osten im Gegenzug zur Öffnung nach Westen als für die polnische Wirtschaftslage nachteilig herauskristallisiert und seit einiger Zeit in der Tendenz sogar zu einer Wende (Neubelebung) der Außenwirtschaftspolitik Polens etwa gegenüber den GUS-Staaten geführt hat. Ähnliches erscheint angesichts brachliegender Kapazitäten auch für die anderen ostmitteleuropäischen Staaten denkbar. Für die ostmitteleuropäischen Staaten dürfte insofern - mehr noch als für die übrigen Mitglieder der EU - die Priorität der Vertiefung gegenüber einer Erweiterung der Union keine realpolitische Alternative zu Lasten der letzteren sein. Das Wirtschaftsforum der OSZE könnte vernünftigerweise eine Brücke für die Erweiterung der Kooperation schlagen, die gegenwärtigen Interessen der EU wie ihrer aussichtsreichsten Beitrittskandidaten, sie zu bauen, ist jedoch gering. Welcher Weg für alle Beteiligten letztlich die günstigsten Bedingungen bietet, ist derzeit schwer zu beurteilen. Die Risiken eines starren Festhaltens an der nur vorsichtigen Öffnungspolitik der EU für die gesamteuropäische Kooperation sind ebenso zu berücksichtigen wie jene Risiken, die für diese Kooperation möglicherweise durch eine Schwächung der EU hervorgerufen werden könnten. Letzteres ist erklärtermaßen für keine Seite wünschenswert. Allerdings sind auch die künftigen Aussichten des Reformprozesses im einzelnen nur schwer zu kalkulieren. Immerhin werden einigen der hier in Sonderheit betrachteten Staaten im Westen noch immer gute Reformaussichten zugebilligt.<sup>9</sup> Die Frage bleibt, ob die in Aussicht genommenen langen Fristen der Anpassung und Angleichung politische Toleranz behaupten, wenn sich die erhofften Resultate nur sehr zögerlich einstellen. Aufkeimende Unzufriedenheit über die sozialen Lasten der Transformation schwächt nicht nur den Rückhalt der Reformen,

---

9 Zbigniew Brzezinski hat zum Beispiel Mittel- und Osteuropa nach den Erfolgsaussichten des Reformprozesses in fünf Gruppen unterteilt. Zu den Staaten mit den günstigsten Aussichten zählt er Polen, Ungarn und Tschechien, zur Gruppe jener mit weniger guten Aussichten die Slowakei, Kroatien, Litauen, Lettland und Turkmenistan. Die geringsten Chancen sieht B. für Serbien, Albanien, Mazedonien, Bosnien, Moldau und Tadschikistan. Vgl. Zbigniew Brzezinski, *The Great Transformation*, in: *The National Interest* 3/1993, S. 3 ff.

sondern auch die Unterstützung für die mittlerweile zum Teil sogar über den künftigen Kurs zerstrittenen Reformer, unfreiwillig jenen reformfeindlichen Kräften Gehör verschaffend, die für ihr Machtkalkül politisches Kapital zuweilen auch aus populistischen Losungen zu schlagen suchen. Das Ergebnis schon der Parlamentswahlen im September 1993 in Polen, das den ehemaligen Kommunisten erhebliche Zugewinne bescherte und die einst so mächtige Gewerkschaft *Solidarität* quasi zu einer Splittergruppe mit weniger als fünf Prozent der Stimmen verkümmern ließ, ist ein Signal dafür, daß sich der Vertrauensbonus der Reformkräfte allmählich verbraucht. Auch in Ungarn erzielten die Reformkommunisten einen deutlichen Stimmenzuwachs und bilden inzwischen die wichtigste Kraft in der gegenwärtigen Koalitionsregierung. Ähnliches gilt für die Slowakei und für Litauen, wobei in allen genannten Fällen die politische Renaissance der Reformkommunisten weniger als ein Ausdruck nostalgischer Stimmungen in den Bevölkerungen mißdeutet werden kann, als vielmehr die verzweifelte Hoffnung auf eine Linderung der sozialen Folgen des ökonomischen Wandels widerspiegelt.<sup>10</sup>

Mangelnde Fähigkeit der Administrationen, die Reformprozesse zu steuern und Spannungen auszubalancieren, gefährdet die demokratische Entwicklung in zwei Richtungen. Zum einen wächst der Druck auf die Reformkräfte, das gesellschaftliche Krisengeflecht durch stärker ausgeübten Zwang zu beherrschen, d.h. die demokratischen Reformen mit zum Teil undemokratischen Mitteln voranzutreiben. Zum anderen droht der Verschleiß der Autorität ständig wechselnder Regierungen bei anhaltender Verschlechterung der ökonomischen und sozialen Bedingungen.<sup>11</sup>

Subregionale oder gesamteuropäische Alternativen zur angestrebten Mitgliedschaft in den westlichen Institutionen stoßen in allen ostmitteleuropäischen Ländern auf Ablehnung. Die Befürchtung, daß subregionale Absprachen möglicherweise den politischen und moralischen Druck auf die NATO und die EU verringern könnten, beitrtrittswilligen Kandidaten möglichst rasch den Weg in die westlichen Institutionen zu ebnen, wirken insoweit selbst vernünftigen Überlegungen zu einer engeren Kooperation der benachbarten Länder entgegen. Selbst die erreichten Schritte, etwa die mitteleuropäische Freihandelszone CEFTA, wird von den Mitgliedern weniger als ein Eigenwert, denn lediglich als notwendige Vorstufe zur Westintegration betrachtet. Die "Flucht nach Westen" kennt indes kaum Verbündete, vielmehr vor allem vermeintliche Konkurrenten. "Osteuro-

---

10 Eric Herring, *International Security and Democratisation in Eastern Europe*, a.a.O. (Anm. 3), S. 93.

11 Nur zwei Beispiele zur Illustration: Polen erlebte in den vergangenen vier Jahren sechs Ministerpräsidenten, sieben Regierungen, vier nationale Wahlen und drei Parlamente. Anstelle der 1990 in das ungarische Parlament eingezogenen sechs Parteien befinden sich heute dort in Folge von Abspaltungen, Fraktionsbildungen und Neugründungen Vertreter von nicht weniger als 17 Parteien.

pa", so ein ungarischer Analytiker, scheint insofern wieder einmal "verdammte zu sein, eine fragmentierte Region zu bleiben, in der die Länder es ablehnen, ihre gemeinsamen Interessen zu erkennen, ungeachtet der geographischen Nähe zueinander."<sup>12</sup> Davon zeugt im übrigen auch der nach 1989 beobachtete starke Rückgang der regionalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet. Zwar waren die Handelsströme und integrativen Verflechtungen im Rahmen des ehemaligen Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) vornehmlich von arbeitsteiligen Zulieferungen für die sowjetische Wirtschaft dominiert, eine hinreichende Erklärung für den nicht einmal zehn Prozent der nationalen Export-/Importbilanz erreichenden Anteil der intra-regionalen Zusammenarbeit der ostmitteleuropäischen Staaten<sup>13</sup> bietet dieser Sachverhalt allerdings nicht.

### *Neuansatz für eine gesamteuropäische Architektur*

Der Westen sollte und muß angesichts der drohenden Spaltung Europas in einen prosperierenden sowie einen strukturschwachen, von Konflikten bedrohten Teil seinen bisher verfolgten Kooperationsansatz einer gründlichen Revision unterziehen. Das betrifft in erster Linie die Unterstützung des politischen und wirtschaftlichen Reformprozesses durch ein erweitertes Engagement der EU, ihrer Mitgliedstaaten sowie der USA bzw. der Gruppe der G-7. Dies schließt keineswegs zwingend die Notwendigkeit einer neuen Diskussion um die Erweiterung bestehender Institutionen durch neue Mitglieder ein. Vielmehr geht es um strukturelle Investitionen zur Selbsthilfe mit dem Ziel, demokratische Umgestaltungen in Wirtschaft und Gesellschaft der Reformstaaten zu fördern und zu unterstützen, ohne deren Integrationsfähigkeit in die westlichen Kooperationsstrukturen zum ausschlaggebenden Maßstab dafür zu erheben, ob diesen Ländern geholfen wird oder nicht. Bezogen auf die gewaltigen Herausforderungen des Reformprozesses kommt der EU zweifellos eine größere Integrationspotenz zu, als sie die bestehenden sicherheitspolitischen Institutionen - mit Ausnahme einer möglicherweise gestärkten OSZE - jemals entwickeln können. Schließlich könnte auch ein von der EU geförderter Ausbau regionaler und subregionaler grenzüberschreitender Institutionen der Zu-

---

12 Pál Dunay, Security Cooperation in the Visegrad Quadrangle: Present and Future, in: Andrew Williams (Hrsg.), Reorganizing Eastern Europe, Aldershot 1994, S. 121. Die Vorzüge einer regionalen Kooperation werden allerdings nicht nur in den betreffenden Staaten skeptisch beurteilt. Vgl. u.a. Bernhard von Plate, Subregionale Sicherheitskooperation in Ost- und Mitteleuropa und das Beispiel der Triangle-Staaten, in: Wolfgang Heydrich u.a. (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 590.

13 Vgl. Christian Meier, Neue Ansätze einer regionalen Zusammenarbeit, in: Georg Brunner (Hrsg.), Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration, Berlin 1995, S. 175.

sammenarbeit drohenden Abgrenzungen und Spaltungen entgegenwirken, wenn ein Ineinandergreifen dieser Institutionen etwa unter dem Dach der OSZE und im Rahmen des Europäischen Stabilitätspaktes gesichert werden kann. Ansätze hierfür gibt es in der Mitteleuropa-Initiative, in der Intensivierung der Kooperation innerhalb der Visegrad-Gruppe und ihrer Erweiterung (Slowenien), im Rat der Ostseeanrainer sowie in der Ostsee-Schwarzmeer-Initiative sowie im Konzept zur Entwicklung von Euroregionen.

Wenn die Annahme zutrifft, daß die Entwicklung von multilateralen zwischenstaatlichen Institutionen und Regelwerken im Prinzip bis zu zwei Jahrzehnten in Anspruch nimmt, bis sie ihre tatsächliche Wirkung voll entfalten, muß die Kreativität des Denkens vorausschauend einen weiteren Horizont ins Auge nehmen als nur die vor uns liegenden Monate und Jahre. Das erfordert, nicht nur die bestehenden Institutionen daran zu messen, ob sie für erkennbare künftige Probleme hinreichend gewappnet sind, sondern diese Probleme selbst in den Mittelpunkt zu rücken, um davon ausgehend geeignete Strukturen für den Umgang mit ihnen zu entwickeln. Die Unteilbarkeit von Sicherheit ist gewiß keine Frage des politischen Willens mehr, sie ist eine Konsequenz der zivilisatorischen Entwicklung, die in vielen Bereichen gesellschaftlichen Lebens - Wirtschaft, Ökologie, Technologie, Sozialbeziehungen und auch militärischer Sicherheit - zu kooperativen und auch kollektiven Handlungsweisen der Staaten und Völker zwingt. Die Einbettung dieser Zwänge kann nur über rechtlich niedergelegte, für alle Beteiligten verbindliche und unisono akzeptierte Normen politischen Verhaltens erfolgen.

In einer solchen Perspektive ist letztlich auch die Chance Ostmitteleuropas verwurzelt, Teil und Mitgestalter eines Sicherheitssystems im Rahmen der OSZE zu sein, das über die Ausgestaltung partnerschaftlicher Beziehungen die Qualität einer tatsächlichen Sicherheitsarchitektur Europas und darüber hinausgehend erlangt.

## Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen

Seit Beginn des Helsinki-Prozesses vor zwei Jahrzehnten ist die wirtschaftliche Dimension integraler Bestandteil der Aktivitäten der OSZE. Mit Sorge wurde stets auf die Gefahr einer wachsenden Kluft zwischen West und Ost, was Wirtschaftskraft und Wohlstand angeht, hingewiesen. Daß Sicherheit auch wirtschaftliche Komponenten einschließt, war immer unumstritten; die wirtschaftliche Dimension ist bis heute Teil des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE. Die Empfehlung, die OSZE solle einen politischen Impuls zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit geben, wurde auf verschiedenen OSZE-Treffen immer wieder eingebracht und spiegelt sich in zahlreichen Dokumenten wider; die Elemente wirtschaftlicher Sicherheit als Teile einer umfassenden Sicherheitsarchitektur wurden jedoch nicht so verknüpft, daß sie ein funktionstüchtiges System hervorgebracht hätten.

Korb II der *Schlufakte von Helsinki* forderte die Zusammenarbeit auf den Gebieten Wirtschaft, Wissenschaft, Technologie und Umwelt. Die Fortschritte, die in diesem Bereich auf der *Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit* (März/April 1990) erzielt wurden, waren die bedeutendsten seit den Anfängen der KSZE im Jahre 1973. Die historischen Veränderungen in Europa spiegelten sich in der Übereinkunft wider, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der KSZE-Region künftig die freie Marktwirtschaft zugrunde zu legen. Die Länder, die sich nun in einem Transformationsprozeß befanden, erkannten, daß den Interessen ihrer Völker am besten mit einer Reform ihres politischen und wirtschaftlichen Systems gedient sei, für deren Durchführung die übrigen Teilnehmerstaaten ihre Unterstützung zusagten.

Der Transformationsprozeß hat in den letzten fünf Jahren große Fortschritte gemacht. Einige Länder weisen ein starkes Wirtschaftswachstum auf und zogen in den vergangenen Jahren eine große Zahl westlicher Investitionen an, allerdings nicht in dem Umfang, den man hätte erwarten können. In anderen Ländern verläuft die Umgestaltung erheblich langsamer, aber auch sie scheinen das Schlimmste hinter sich zu haben.

In den letzten Jahren mußten sich jedoch alle eingestehen, daß sowohl die Vielschichtigkeit des Reformprozesses und die ihm innewohnenden

---

1 Der Verfasser ist Wirtschaftlicher Berater des OSZE-Sekretariats in Wien. Die im vorliegenden Artikel geäußerten Ansichten sind die des Autors und spiegeln nicht notwendigerweise die des OSZE-Sekretariats wider.

Schwierigkeiten als auch seine Kosten vom Westen wie vom Osten unterschätzt worden waren. Müssen "wir alle" nun lernen, damit zu leben, oder sollten wir nicht vielmehr nach einer "gemeinsamen" Lösung suchen? Zwar wird einerseits der Einwand vorgebracht, es gebe keine "Sozialingenieure", die das soziale System eines Landes auf ein anderes übertragen könnten; außerdem unterscheiden sich die Methoden der Transformation von Land zu Land erheblich. Kritische Beobachter heben jedoch andererseits hervor, daß nicht nur die in der Übergangsphase befindlichen Volkswirtschaften von diesen Prozessen betroffen sind, sondern daß "alle", einschließlich der westlichen Staaten, einbezogen werden müssen. Es herrscht breiter Konsens darüber, daß an all diese Fragen mit einem spezifischen (bzw. nationalen) Ansatz in diesen Ländern heranzugehen ist. Die Frage ist also, wie die Erfahrungen unterschiedlicher Länder effizient von den jeweiligen einheimischen Experten genutzt werden können.

Vor diesem Hintergrund sollte der Beschluß von Helsinki 1992, dem Ausschuß Hoher Beamter zusätzlich die Funktion eines *Wirtschaftsforums* zu übertragen, den Dialog über den Übergang zur freien Marktwirtschaft und deren Entwicklung sowie über wirtschaftliche Zusammenarbeit anregen und darüber hinaus bereits laufende Aktivitäten innerhalb spezieller internationaler Organisationen fördern. Das Forum sollte hohe Beamte, Wirtschaftspolitiker, Parlamentarier sowie Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen und aus der privaten Wirtschaft in einem fruchtbaren Dialog über Kooperation und den Übergang zur Marktwirtschaft zusammenbringen. Auf der Budapester Überprüfungskonferenz wurde die Notwendigkeit unterstrichen, das Forum auf Ministerebene anzusiedeln und vermehrt Vertreter der privaten Wirtschaft sowie der Gewerkschaften in die nationalen Delegationen aufzunehmen. Ein besonders positiver Aspekt des ersten Treffens des Forums im Jahre 1993 war die Teilnahme einer Vielzahl internationaler Organisationen. Auf dem ersten Folgeseminar des Wirtschaftsforums zur Förderung kleiner und mittelständischer Betriebe, das 1994 in Bischkek stattfand, wurde vorgeschlagen, das Forum solle die Zusammenarbeit mit denjenigen internationalen Organisationen stärken, die einen Beitrag zur Entwicklung der Übergangswirtschaften leisten können. Das OSZE-Seminar zu Allgemeinen OSZE-Angelegenheiten in Taschkent, ebenfalls im Jahre 1994, empfahl die Wiederbelebung der ökonomisch-ökologischen Dimension. Die OSZE solle die Arbeit der Sonderorganisationen "anregen und harmonisieren", gleichzeitig müsse das Forum aufgewertet werden und an Bedeutung gewinnen.

Trotz der Teilnahme zahlreicher internationaler Organisationen auch am zweiten Treffen des Forums 1994 und obwohl als neues Element die Beteiligung von fünf Mittelmeeranrainerstaaten, die keine OSZE-Mitglieder sind, sowie von Experten aus der GUS eingeführt wurde, gelang es nicht,

die wichtigste Funktion des Forums aufrechtzuerhalten, nämlich eine Plattform für den Dialog zwischen den Entscheidungsträgern in den Regierungen sowie im öffentlichen und im privaten Sektor zu sein. Statt dessen wurde es zur Bühne für die Monologe einiger "Hauptdarsteller". Das zweite Folgeseminar des Wirtschaftsforums über Wirtschaft und Umwelt, 1994 in Tallin, wurde vor allem für Gespräche über praktische Schritte zur Verbesserung der Umweltsituation in der Region genutzt. Eine Reihe von Problemfeldern konnte aufgrund der Abwesenheit von Fachleuten aus einigen Teilnehmerstaaten sowie von Vertretern der Nicht-Regierungsorganisationen nicht in ganzer Breite thematisiert werden. Dazu gehörten wirksame wirtschaftliche Instrumente und Anreize für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere der Transfer sicherer und umweltverträglicher Technologien.

Der Budapester Gipfel diente der Überprüfung der eingegangenen Verpflichtungen und des Fortgangs der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in der OSZE-Region seit Helsinki. Man erkannte, daß die Wiederbelebung der wirtschaftlichen Dimension mit einer Bestandsaufnahme der Entwicklungen und einer grundlegenden Bewertung der Verpflichtungen auf wirtschaftlichem Gebiet seit der Bonner Konferenz beginnen müsse. Zudem müsse das Wirtschaftsforum wirksamer gestaltet werden, um den neuen Herausforderungen begegnen zu können.

Viele Beobachter betrachten das dritte Treffen des Forums im Jahre 1995 als einen Schritt in diese Richtung. Fortschritte sehen sie vor allem in der Erweiterung der Diskussion um zusätzliche Problemfelder und in der Nutzung der Chance zum freien Meinungsaustausch in verschiedenen Fragen. Es gelang dem Forum allerdings nicht, eine Diskussion über die wirtschaftliche Dimension im weiteren Sinne aufrechtzuerhalten. Daher werden auch Stimmen laut, die eine Änderung des formellen Rahmens des Forums fordern, um die Teilnahme hochrangiger Beamter, Geschäftsleute und Wirtschaftsexperten für eine breite Diskussion zu nutzen. Auch müsse exakt formuliert werden, welche Erwartungen man an internationale Organisationen stelle. Einvernehmen herrscht darüber, daß der Erfolg des Forums von der aktiven Mitwirkung eines breiten Spektrums hochrangiger Vertreter aus Regierungen, internationalen Institutionen, dem Privatsektor, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Wissenschaft und Nicht-Regierungsorganisationen abhängt.

Unterschiedliche Ansätze werden derzeit zur Rolle der Wirtschaftsvertreter im Forum diskutiert. Der Meinung, sie sollten zur Darlegung ihrer Vorstellungen die bestehenden Mechanismen und Kanäle anderer internationaler Organisationen und Institutionen nutzen, steht die Hervorhebung ihrer prinzipiellen Mitwirkung im Forum gegenüber. Einigkeit herrscht darüber, daß die OSZE Überschneidungen mit der Arbeit ande-

rer Organisationen und Institutionen vermeiden muß und daß ihre Aufgabe im Bereich der wirtschaftlichen Dimension darin bestehe, die Interaktion zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu fördern.

Es wurde vielfach bekräftigt, daß wirtschaftliche Zusammenarbeit ein wesentliches Element der OSZE bleiben muß. Die Rolle, die die OSZE in der wirtschaftlichen Dimension spielen soll, ist jedoch umstritten. Beschränkt man seine Sicht von Europa auf die spezialisierten internationalen Organisationen und Institutionen oder "Clubs", scheint die OSZE relativ bedeutungslos zu sein. *Aber:* Selbst wenn die Zahl der Mitglieder dieser Organisationen oder "Clubs" rapide ansteigt, wird eine Reihe von Staaten im OSZE-Gebiet sowohl kurz- als auch langfristig außen vor bleiben - Staaten, deren Sicherheit weitgehend von wirtschaftlicher und sozialer Stabilität abhängt. Häufig wird die Ansicht vertreten, die OSZE spiele eine wichtige Rolle als Einrichtung, von der politische Impulse zur Förderung von Marktwirtschaft, sozialer Gerechtigkeit und der Verantwortung für die Umwelt ausgehen. Dem steht wiederum die Sichtweise gegenüber, es sei ebenso wichtig, konkrete Verpflichtungen einzugehen, um Marktwirtschaften zu entwickeln und um den Wirtschaften in der Übergangsphase zu helfen. Übereinstimmend wird jedoch angestrebt, Überschneidungen mit der Arbeit anderer Organisationen und Institutionen zu vermeiden.

Die Rolle der OSZE war im Bereich der wirtschaftlichen Dimension bislang im wesentlichen darauf beschränkt, geeignete politische Impulse auszusenden. Politische Impulse sollten jedoch - so eine häufig vertretene Ansicht - auch die Einführung bestimmter Standards, wie sie bereits Teil bestehender OSZE-Verfahren sind, einschließen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere das Konsensprinzip und das Prinzip der Verantwortlichkeit zu nennen. Umgekehrt wird wiederum gefordert, daß diese Prinzipien und Ansätze gleichermaßen und mit demselben Nachdruck in allen OSZE-Dimensionen angewendet werden sollen.

Auf dem zweiten Forum wurde noch einmal betont, daß Sicherheit im OSZE-Gebiet ebenso von der wirtschaftlichen Entwicklung der OSZE-Staaten wie von der Einhaltung der Menschenrechte abhängt. Es herrscht allgemeiner Konsens darüber, daß das umfassende Sicherheitskonzept als entscheidendes Identitätsmerkmal der OSZE nicht nur den inneren Zusammenhang der drei "Körbe" von Helsinki widerspiegelt, sondern auch deren Gleichrangigkeit hervorheben soll. Keines ihrer Ziele sei isoliert zu betrachten, sie münden vielmehr alle zusammen in ein gemeinsames Ziel: das Streben nach einem Leben in Freiheit, Sicherheit und Wohlstand.

Mit Blick auf die anderen Dimensionen der OSZE fällt das Urteil über die OSZE-Aktivitäten in den Bereichen des ersten und des dritten "Korbes" in der Regel stets mehr als zufriedenstellend aus. Dies trifft je-

doch nicht auf "Korb II" zu. Zu den traditionellen Bedrohungen treten nun neue hinzu. Bedrohungen wirtschaftlicher und sozialer Natur stehen dabei ganz oben auf der Liste. Eine Auflistung der Gefahren und Bedrohungen, gleich wie umfassend, ist jedoch nicht ausreichend. Die gegenwärtige Situation unterscheidet sich von Region zu Region erheblich: Sie reicht von offenen Konflikten verschiedenster Art bis hin zu größtmöglicher Stabilität. Übereinstimmung herrscht hinsichtlich der Beurteilung, daß Sicherheit eng mit positiven oder negativen wirtschaftlichen Faktoren verknüpft ist. Oft hört man daher, wirtschaftliche Entwicklung sei das beste Rezept zur Konfliktverhütung. Es wird jedoch auch betont, daß "absolute Demokratie" ein "Luxus" sei. Konsens findet die Einschätzung, daß die Kluft zwischen West und Ost größer werden und somit offenen Zusammenstößen zwischen Interessen- und ethnischen Gruppen Vorschub leisten könnte. Die Frage erhebt sich, welche Modelle diese Risikofaktoren neutralisieren können. Einige Experten unterstreichen die Bedeutung der Beobachtung wirtschaftlicher und sozialer Faktoren als einen Schritt in Richtung eines "umfassenden Beobachtungssystems" im Rahmen der Konfliktverhütung. Andere sehen die Notwendigkeit, "wirtschaftliche vertrauensbildende Maßnahmen" oder eine Art "Verhaltenskodex" für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den OSZE-Staaten einzuführen. Wieder andere befürworten den Einsatz von Monitoring-Elementen als Frühwarnsystem für kritische soziale und wirtschaftliche Situationen im OSZE-Gebiet, die sich zu akuten Krisen auszuweiten drohen. Dies müsse auch für interne Konflikte, die Stabilität und Sicherheit bedrohen und entsprechende Maßnahmen erfordern, gelten.

Im vergangenen Jahr haben die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Staaten ihren Wunsch zum Ausdruck gebracht, die Zusammenarbeit insbesondere mit der UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), der OECD, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), der Europäischen Investitionsbank (EIB) und anderen internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen zu vertiefen. Innerhalb der kurzen Zeitspanne seit Budapest wurden bereits vielfältige Versuche dazu unternommen. Von besonderer Bedeutung waren die Diskussionen über praktische Zusammenarbeit, insbesondere die Vorbereitung von Wirtschaftsseminaren. Die genannten Organisationen bestätigten ihrerseits die Notwendigkeit, die praktische Zusammenarbeit zu verbessern und einen täglichen Informationsaustausch einzuführen, um den äußerst wünschenswerten Zugang zu relevanten Informationen zu erleichtern. Sie boten an, ihre Erfahrungen bei entsprechender Nachfrage an die OSZE-Foren weiterzugeben und in ihre Aktivitäten einzubringen. Sie betonten, daß dies bereits in der Vergangenheit so gehandhabt wurde und auch in Zukunft möglich sei, wenn die OSZE von der Erfahrung anderer interna-

tionaler Organisationen auf entsprechenden Gebieten zu profitieren wünsche. Darüber hinaus sollte festgehalten werden, daß eine wirklich effiziente Ausübung der Rolle, die regionalen Abmachungen und internationalen Agenturen zugedacht ist, erheblich vom Grad der Zusammenarbeit und Koordination ihrer jeweiligen Aktivitäten abhängt, aber auch davon, daß Überschneidungen und doppelte Arbeit in den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen vermieden werden. Angesichts der gegebenen personellen und finanziellen Lage erweist sich dies um so mehr als Notwendigkeit.

Auf den Fluren der Wiener Hofburg machen Gerüchte die Runde, daß "Großmachtspiele" und eher "rhetorische" Ansätze in der Diskussion um die Zukunft der wirtschaftlichen Dimension die reale Arbeit überwiegen. Daran ist sicher etwas Wahres. Die Diskussionen in der OSZE als Forum eines politischen Konsultationsprozesses, in dem alle Länder, gleich wie groß oder klein sie sind, ihre eigenen spezifischen Ansichten gleichberechtigt entwickeln, darstellen und vertreten können, können noch geraume Zeit fortgesetzt werden. Letzlich kann dies aber auch zu "Unsicherheit" oder sogar zu einem gewissen "Mißtrauen" führen, besonders im Falle kleinerer oder auch wirtschaftlich weniger entwickelter Länder. Die OSZE stellt jedoch ein nützliches Instrument dar, das in der Lage ist, Ausgewogenheit herzustellen, ohne die individuelle Rolle jedes einzelnen Akteurs herabzuwürdigen.

Die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen kann die Arbeit der Sonderorganisationen oder Institutionen in ihren jeweiligen Aufgabengebieten nicht ersetzen. Die OSZE hat auch keine allgemeingültigen Lösungen für wirtschaftliche Probleme. Indem sie aber ein Dach anbietet, unter dem entsprechende Diskussionen geführt werden können, kann sie gewährleisten, daß der wirtschaftliche Transformationsprozeß in den breiteren Kontext von Sicherheit eingebunden wird. So kann sie allen Beteiligten die Notwendigkeit verdeutlichen, die Reformen fortzuführen und den Transformationsprozeß wirkungsvoll zu unterstützen.

Das Wirtschaftsforum ist in seiner gegenwärtigen Form kaum neuen Herausforderungen gewachsen oder in der Lage, seine Rolle effektiv auszuüben. Manche Experten verlangen daher die Neuordnung seiner Arbeit und Veränderungen im Ablauf der Treffen. Andere fordern eine "neue Philosophie" für das Forum, die den vergleichsweisen Vorzügen der OSZE ebenso wie der Möglichkeit Rechnung trägt, die Ressourcen relevanter internationaler Organisationen und Institutionen durch sehr viel engere Zusammenarbeit nutzbar zu machen, was nebenbei einen Synergie-Effekt erzeugen würde. Wenn sich alle einig sind, daß es der OSZE nicht zuträglich sei, ihr umfassendes Sicherheitskonzept aufzugeben,

könnten der Ministerrat dieses Jahr in Budapest und der Gipfel in Lissabon im nächsten Jahr die Gelegenheit wahrnehmen, der wirtschaftlichen Dimension der OSZE größere Bedeutung zu verleihen.

### III.

## Zur Organisation Außenbeziehungen und interne Abläufe

# Die OSZE und das Verhältnis zu den Vereinten Nationen - Im Wechsel von Kooperation, Konkurrenz und Subsidiarität

## Einleitung

In der Folge des Gipfels von Paris im November 1990 kristallisierte sich immer deutlicher heraus, daß für die europäische Sicherheitsarchitektur nach dem Ende des Ost-West-Konflikts das Zusammenwirken der bestehenden internationalen und regionalen Organisationen zum tragenden Element der neuen Statik werden mußte. Die Zauberformel hieß "interlocking institutions". Doch schon allzu bald entpuppte sich diese Formel als Leerformel. Die Beschwörung der internationalen Organisationen zu einem Schlüsselement der Friedenssicherung in Europa wurde zur "falschen Versprechung der internationalen Institutionen" (John Mearsheimer), weil die Entsprechung von Kooperations- und Machtpolitik seit 1990 in den transatlantischen und europäischen Organisationen nicht gegeben war.<sup>1</sup> Die internationalen Organisationen waren mit der eigenen Neuorientierung beschäftigt und suchten ihre bisherigen Wirkungskreise auszubauen oder aber zu erhalten. Die Mitgliedstaaten und die Vertreter der Organisationen wurden nicht müde, darauf hinzuweisen, daß die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen in Europa ein Schlüsselement der neuen Ordnung sei. Dennoch ergaben sich sehr bald Kompetenzgerangel und Doppelarbeiten: Das "interlocking" wurde zum "interblocking".

Gerade für die KSZE/OSZE gestaltete sich dieses Zusammenwirken sehr schwierig, weil die auf dem Pariser Gipfel institutionalisierte gesamteuropäische Organisation auf Wunsch der Regierungen lediglich eine "soft organization" sein sollte. "Soft Organizations" finden allerdings noch mehr als andere internationale Organisationen ihre Grenzen an der Kooperationsbereitschaft aller Beteiligten.<sup>2</sup> Die Aufgabe der KSZE/OSZE war es,

- 
- 1 Vgl. Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas. Die Regierungen Kohl/Genscher und die KSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland von 1986-1992 (Kölner Arbeiten zur Internationalen Politik Bd.1), Vierow bei Greifswald 1995, S. 427-454 und John Mearsheimer, The false promise of international institutions, in: International Security 3/1994-95, S. 5-49.
  - 2 Vgl. zur Debatte über die Institutionalisierung der KSZE im Jahre 1990: Ralf Roloff, Auf dem Weg zur Neuordnung Europas (Anm. 1), S. 292-312 und Günter Joetze, Zwischen Versagen und Erfolg. Die KSZE im Jahr 1994, in: Europa-Archiv 10/1994, S. 283-289, hier: S. 285.

und ist es noch, internationale Normen und Standards für internationales und innerstaatliches Verhalten zu setzen, deren politisch bindender Charakter von allen Teilnehmerstaaten anerkannt wird. Seitdem ist die KSZE/OSZE zwar in vielerlei Hinsicht gestärkt und ausgebaut worden, aber immer nur so, daß sie auf die Mithilfe anderer Organisationen angewiesen blieb. Diesem Sachverhalt trugen die Außenminister im Prager Dokument über die Entwicklung der KSZE-Institutionen vom 30. Januar 1992 unter Punkt IX "Beziehungen der KSZE zu internationalen Organisationen" Rechnung.<sup>3</sup>

Gerade unter diesem Aspekt kommt dem Verhältnis der KSZE/OSZE zu den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen besondere Bedeutung zu.<sup>4</sup> Die KSZE/OSZE hat seit dem Gipfeltreffen in Helsinki 1992 ihre Beziehungen zu den Vereinten Nationen fest institutionalisiert. Auch zu anderen internationalen Organisationen, wie z.B. zur NATO und zur WEU, versucht sie ebenfalls seit 1992, engere Beziehungen aufzubauen. Mit der Europäischen Union verbindet die KSZE/OSZE eine "special relationship". Die Europäische Union entwickelt sich immer deutlicher zum Nukleus der OSZE, ohne allerdings formale Beziehungen zu ihr zu unterhalten. Dennoch hat sich insbesondere seit 1994 eine enge Verflechtung zwischen EU und OSZE im Rahmen des Stabilitätspaktes entwickelt, die interessante Perspektiven für die zukünftige Sicherheitsordnung in Europa eröffnet.<sup>5</sup>

### *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen KSZE/OSZE und den Vereinten Nationen bis 1992*

Die Zusammenarbeit der KSZE mit den Vereinten Nationen beginnt nicht erst mit dem formellen Beschluß, die KSZE zur regionalen Abmachung der Vereinten Nationen nach Kapitel VIII der UN-Charta zu machen. Auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit hat die gesamteuropäische Organisation seit Beginn des KSZE-Prozesses Erfahrung

---

3 Vgl.: Prager Dokument über die Entwicklung der KSZE-Institutionen, in: Ulrich Fastrath (Hrsg.), *KSZE - Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.Ausg., Kap. A.5. S. 9.

4 Die Beziehungen zur NATO, NAKR, der WEU, der GUS und dem Europarat können hier lediglich erwähnt, aber aus Raumgründen nicht weiter ausgeführt werden - vgl. dazu im vorliegenden Band auch: Dieter S. Lutz, *Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des einundzwanzigsten Jahrhunderts*. Die nachfolgenden Organisationen haben bei der OSZE Beobachterstatus: UN, ECE, Europarat, WEU, NATO, OECD und BERD.

5 Vgl.: Heinrich Schneider, *Der KSZE-Prozeß und die gesamteuropäische Kooperation*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94*, Bonn 1994, S. 27-40, insb. S. 37-39.

gen mit der ECE, der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, sammeln können. Die Arbeitsteilung und das Vermeiden von Doppelarbeit stand bei dieser Kooperation im Vordergrund. In der KSZE wurden zentrale Fragen diskutiert, aber nicht weiter behandelt sondern der kompetenten ECE überlassen. Dies kann als ein frühes und gelungenes Beispiel des "interlockings" angesehen werden.<sup>6</sup>

Abgesehen von dieser Kooperationsbeziehung zwischen dem regionalen Ableger der Vereinten Nationen und der KSZE/OSZE bestanden die Beziehungen zwischen beiden lediglich darin, daß die KSZE-Teilnehmer sich in den Dokumenten auf die Ziele der UN-Charta beriefen. Des weiteren wurden alle Dokumente der KSZE/OSZE an den Generalsekretär der Vereinten Nationen weitergeleitet mit der Bitte, sie als offizielle Dokumente der Vereinten Nationen an alle UN-Mitglieder weiterzureichen. Die Dokumente wurden allerdings, da sie keine völkerrechtlichen Verträge sind, nicht nach Art. 120 der UN-Charta registriert, sondern lediglich zur Kenntnis genommen und weitergeleitet.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion im Jahre 1991 und dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien wurde den Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten deutlich, wie wichtig der Zusammenhang zwischen regionaler und globaler Sicherheit ist. Das unkoordinierte Vorgehen beim Krisenmanagement ließ aber auch deutlich werden, wie notwendig eine engere Abstimmung der internationalen Organisationen mit der KSZE war.<sup>7</sup> In dieser Situation griff der Ratspräsident der KSZE und deutsche Außenminister Genscher einen Vorschlag des tschechischen Präsidenten Vaclav Havel auf und schlug vor, die KSZE zu einer regionalen Organisation der Vereinten Nationen gemäß Kapitel VIII der UN-Charta zu erklären.<sup>8</sup> Die ursprüngliche Intention ging darüber noch hinaus und sah vor, die KSZE mit einem Lenkungsgremium analog zum UN-Sicherheitsrat sowie Blau- und Grünhelmen auszustatten. Dies ging allerdings den NATO-Partnern zu weit. So ließ sich auf dem Gipfel von Helsinki 1992 lediglich durchsetzen, die KSZE zur regionalen Abmachung gemäß Kapitel VIII der UN-Charta zu erklären und ihr die Möglichkeit zu friedenserhaltenden Maßnahmen zu eröffnen, die sich auf die logistische Hilfe der NATO, der WEU und der GUS stützen könnte. Die

---

6 Vgl.: Ilka Bailey-Wiebeke, Die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) vor dem KSZE-Folge treffen in Madrid. Entspannungsfortschritte im multilateralen Bereich? Köln 1980 (BIOS-*Berichte* 25/1980) und dies./ Evgeny Chossodovsky, Folgewirkungen der KSZE im multilateralen Bereich. Die Wirtschaftskommission der UN (ECE), in: Jost Delbrück u.a. (Hrsg.), *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*, Köln 1977, S. 313-340.

7 Vgl.: Ralf Roloff, a.a.O. (Anm. 1), S. 364-381.

8 Siehe hierzu: Ralf Roloff, ebenda, S. 391-420.

Handlungsfähigkeit der KSZE war damit zwar verbessert worden, aber noch nicht optimiert.

*Die Vereinbarungen über das Verhältnis KSZE/OSZE zu den Vereinten Nationen*

Die Beziehungen der KSZE zu den Vereinten Nationen werden im Helsinki Dokument von 1992 an zwei Stellen definiert und präzisiert: im Kapitel III "Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, (einschließlich Erkundungs- und Berichterstermissionen und KSZE-Friedenserhaltung), friedliche Beilegung von Streitfällen" und in Kapitel IV "Beziehungen zu internationalen Organisationen, Beziehungen zu nichtteilnehmenden Staaten, Rolle nichtstaatlicher Organisationen".<sup>9</sup> Die Ausführungen in Kapitel IV stellen die allgemeine Bestimmung des Verhältnisses der KSZE zu den Vereinten Nationen dar, sie sind quasi die Geschäftsgrundlage der Beziehungen. Kapitel III bildet dagegen die Umsetzung der Bestimmungen aus Kapitel IV für den Fall der KSZE-Friedenserhaltung. In Kapitel IV (2) heißt es: "Unter erneuter Bekräftigung der von ihnen gegenüber der Charta der Vereinten Nationen eingegangenen Verpflichtungen, erklären die Teilnehmerstaaten, daß sie sich einig sind, daß die KSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist und als solche ein wichtiges Bindeglied zwischen europäischer und globaler Sicherheit."<sup>10</sup> Mit diesem Beschluß stellten die Staats- und Regierungschefs der 53 KSZE-Staaten eine engere Verbindung zwischen den Ordnungskonzepten Universalismus und Regionalismus her, die bislang eher in Konkurrenz als in Harmonie zueinander gestanden hatten.<sup>11</sup>

Mit der Erklärung zur regionalen Abmachung oder Einrichtung im Sinne der Charta der Vereinten Nationen wollte man nicht nur die KSZE stärken, sondern auch gleichzeitig einen Beitrag zur Entlastung der Vereinten Nationen im Bereich der Friedenserhaltung leisten. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts stieß die Weltorganisation mit ihren Kapazitäten zum Konfliktmanagement immer häufiger an die Grenzen der Belastbarkeit. Eine Arbeitsteilung zwischen regionalen Organisationen und der UN bot also eine sinnvolle Möglichkeit zur Entlastung, wie der Generalsekretär

---

9 Helsinki-Dokument 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), A.6, S. 14-23 und S. 24-27.

10 Ebenda, S. 24f.

11 Vgl.: Peter Schlotter, Universalismus, Regionalismus, Kapitel VIII: Die KSZE und die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 4/1993, S. 137-141. und Waldemar Hummer/Michael Schweitzer, Kapitel VIII. Regionale Abmachungen, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 636-700, hier: S. 639-642.

der Vereinten Nationen, Boutros-Ghali, in der "Agenda für den Frieden" im Juli 1992 hervorhob: "(...) regionale Maßnahmen (könnten) im Sinne einer Dezentralisierung, Delegation und Zusammenarbeit bei den Bemühungen der Vereinten Nationen nicht nur die Belastung des Sicherheitsrats mindern, sondern auch zu einem stärkeren Gefühl der Partizipation, des Konsenses und der Demokratisierung in den internationalen Beziehungen beitragen."<sup>12</sup> Somit stellt sich das Verhältnis der KSZE/OSZE zu den Vereinten Nationen als ein Verhältnis nach dem Subsidiaritätsprinzip dar.

Diesem Zusammenhang tragen die einzelnen Bestimmungen des Kapitels III des Helsinki-Dokuments Rechnung. Zum einen werden die Regeln für die KSZE-Friedenserhaltung den Bestimmungen des Kapitels VIII der UN-Charta explizit unterstellt (Punkt 19). Zum anderen kann die KSZE/OSZE ihre friedenserhaltenen Operationen an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen übertragen, wenn sie der Meinung ist, daß Art und Umfang der Operation dies gebieten (Punkt 21). Auch wenn die Zusammenarbeit durch die Punkte 17 bis 21 des Kapitels III des Helsinki-Dokuments eindeutig geklärt zu sein scheint, so stellt Punkt 22 doch eine gewisse Einschränkung dar. Die KSZE/OSZE kann nur friedenserhaltende Maßnahmen durchführen, aber keine Zwangsmaßnahmen. Militärische wie nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen wurden explizit ausgeklammert. Damit ist die Arbeitsteilung zwischen der regionalen Organisation KSZE/OSZE und den Vereinten Nationen nach Kapitel VIII allerdings eingeschränkt. Denn es ist völkerrechtlich umstritten, ob der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die OSZE nach Art. 53 Abs. 1, 1. Satz der UN-Charta mit der Durchführung von Zwangsmaßnahmen betrauen könnte, obwohl die regionale Organisation Zwangsmaßnahmen in ihrer Satzung nicht vorsieht.<sup>13</sup> Hier besteht noch ein Klärungsbedarf zwischen OSZE und den Vereinten Nationen darüber, wie weit die Arbeitsteilung gehen soll.

### *Die Ausgestaltung des Verhältnisses KSZE/OSZE - Vereinte Nationen*

In der Folge des Gipfels von Helsinki begannen die KSZE/OSZE und die Vereinten Nationen mit der Ausgestaltung ihres interinstitutionellen Verhältnisses. Die 47. Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßte die Beschlüsse von Helsinki und stellte mit der Resolution 47/10 vom 28.

---

12 Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden, in: Europa-Archiv 24/1992, S. D657-D673, hier: S. D668f.

13 Vgl. zur völkerrechtlichen Diskussion: Waldemar Hummer/Michael Schweitzer, a.a.O (Anm. 9), S. 655.

Oktober 1992 eine formelle Beziehung zwischen den Vereinten Nationen und der KSZE/OSZE her.<sup>14</sup> Sie hob in dieser Resolution die Notwendigkeit einer engen Kooperation zwischen der KSZE/OSZE und den Vereinten Nationen hervor und beauftragte den Generalsekretär, der 48. Generalversammlung einen Bericht über die Zusammenarbeit zwischen KSZE/OSZE und den Vereinten Nationen vorzulegen. Darüber hinaus beschloß sie in der 48. Session 1993 einen eigenen Tagesordnungspunkt für das Verhältnis der beiden Organisationen vorzusehen.<sup>15</sup>

Ausführlich setzten sich die Außenminister auf dem Ratstreffen der KSZE/OSZE in Stockholm im Dezember 1992 mit den Beziehungen zu den Vereinten Nationen auseinander. Entscheidend für die Stärkung der Beziehungen zu den Vereinten Nationen sei die Verbesserung der Kontakte zwischen beiden Organisationen. Deshalb beschloß man zu allen Treffen des Rates und des Ausschusses Hoher Beamter einen Vertreter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen einzuladen und die ständige Mission der jeweiligen KSZE/OSZE-Ratsmacht bei den Vereinten Nationen als Anlaufstelle der KSZE/OSZE zu nutzen. Hier folgte man dem Modell, das die EG-Staaten im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit in den siebziger Jahren entwickelt hatten. Der amtierende Vorsitzende wurde angewiesen, regelmäßige Kontakte mit dem Generalsekretär der UN aufzunehmen. Die Hohen Beamten erhielten den Auftrag, die praktischen Konsequenzen des Status einer regionalen Abmachung zu überprüfen sowie den Vorschlag des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, um den Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen nachzusuchen.<sup>16</sup> Die Vereinten Nationen gewährten der KSZE/OSZE in der 48. Session 1993 mit der Resolution 48/5 den Status eines Beobachters.<sup>17</sup> Damit wurden die Beziehungen weiter verfestigt.

Die damalige amtierende Vorsitzende der KSZE, die schwedische Außenministerin Margaretha af Ugglas, und der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, handelten daraufhin ein Rahmenabkommen über Kooperation und Koordination zwischen dem Sekretariat der Vereinten Nationen und der KSZE/OSZE aus.<sup>18</sup> Darin werden regelmäßige Konsultationen zwischen dem UN-Generalsekretär und dem amtierenden Vorsitzenden sowie deren Vertretern vereinbart. Diese Absichtserklärung wurde am 1. August 1994 konkretisiert, als UN-Generalse-

---

14 United Nations, General Assembly, A/Res/47/10, 28 October 1992.

15 Ebenda.

16 Schlußfolgerungen und Beschlüsse des KSZE-Rats (Stockholmer Treffen) 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. C.3, S. 22-23.

17 United Nations, General Assembly, A/Res/48/5, 13 October 1993.

18 Siehe: Framework for Co-operation and Co-ordination between the United Nations Secretariat and the Conference on Security and Co-operation in Europe, 26 May 1993.

ekretär Boutros-Ghali zu einem informellen Treffen mit hochrangigen Vertretern der regionalen Abmachungen in New York zusammenkam. Im Mittelpunkt stand hierbei ein Erfahrungsaustausch über die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und ihren regionalen Abmachungen. Die vereinbarten Kontakte zwischen KSZE/OSZE und den Vereinten Nationen sollen Beratungen über die Planung, Vorbereitung und Durchführung von Factfinding-missions ebenso umfassen, wie einen Informationsaustausch über die jeweiligen Aktivitäten. Angestrebt wird hierbei eine engere Zusammenarbeit im Bereich der langfristigen Konfliktprävention und der friedlichen Streitbeilegung.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen schätzte die bisherige Entwicklung der Beziehungen durchweg zufriedenstellend ein, als sie den Bericht des Generalsekretärs über die Zusammenarbeit mit der KSZE/OSZE in der 49. Session 1994 entgegennahm.<sup>19</sup> Besonders hob sie die Bedeutung der KSZE/OSZE-Langzeitmissionen in Kosovo, Sandschak und der Vojvodina sowie in Jugoslawien für die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 855 vom 9. August 1993 hervor. Sie ermutigte den Generalsekretär und die KSZE/OSZE, auf der Basis des Rahmenabkommens weitere Verbesserungen im interinstitutionellen Verhältnis vorzunehmen. Eine solche Abstimmung der Aktivitäten von UN und KSZE/OSZE schien auch dringend geboten zu sein, denn es ergaben sich eine Reihe von Tätigkeitsfeldern, auf denen gleichzeitig beide Organisationen unkoordiniert aktiv waren. Dies gilt ganz besonders für die krisengeschüttelte Region Südosteuropa. Hier entstanden häufig Konkurrenzen und Reibereien, was das Vertrauen in die KSZE/OSZE und der Vereinten Nationen keineswegs erhöht hat.<sup>20</sup>

Aus diesen Erfahrungen und dem Rahmenabkommen entwickelte sich in der Folge die Praxis, daß in Arbeitsbereichen, in denen beide Organisationen tätig sind, jeweils eine die Führung übernimmt und die andere sie unterstützt. Eine formale Regelung steht allerdings noch aus. Sie wurde aber durch eine deutsch-niederländische Initiative für den Budapester Gipfel 1994 in die Diskussion gebracht und läßt sich auf die Kurzformel "OSCE first" bringen.<sup>21</sup> Demnach sollen begrenzte Streitigkeiten zunächst von der OSZE behandelt werden. Erst wenn deren Bemühungen erfolglos bleiben oder gar Zwangsmaßnahmen notwendig werden, soll die OSZE den Sicherheitsrat auch ohne Zustimmung der direkt betroffenen Staaten anrufen können. An Maßnahmen, die der Sicherheitsrat daraufhin beschließt, kann die OSZE unter Rückgriff auf NATO, WEU oder GUS

---

19 United Nations, General Assembly, A/Res/49/13, 15 November 1994.

20 Vgl.: Stefan Tröbst, Die KSZE-Spillover-Mission in Makedonien 1992-1993, SWP-AP 2830, Februar 1994.

21 Vgl. den Text der deutsch-niederländischen Agenda vom 17.5.1994 in: Stichworte zur Sicherheitspolitik 5/1994, S. 12-14.

beteiligt werden. Damit entspräche das Verhältnis der OSZE zur UN einer "Art Stufenprozedur nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips".<sup>22</sup> Es wäre also gemäß der UN-Satzung gestaltet, die ja in Kapitel VI, Art. 33, Satz 1 genau diese Subsidiarität vorsieht: "Die Parteien einer Streitigkeit (...) bemühen sich zunächst um eine Beilegung (...) durch Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen (...)." <sup>23</sup>

Die Staats- und Regierungschefs griffen diesen Plan zur graduellen Verbesserung der Beziehungen von OSZE und Vereinten Nationen auf dem Gipfeltreffen in Budapest 1994 nur zum Teil auf. In Punkt 8 der Gipfelerklärung von Budapest hielten sie fest, daß "die Teilnehmerstaaten in Ausnahmefällen gemeinsam beschließen können, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Namen der KSZE mit einem Streitfall zu befassen."<sup>24</sup> Allerdings wurde das dazu notwendige Verfahren der Beschlußfassung im Konsens ohne die direkt betroffenen Streitparteien nicht erreicht.<sup>25</sup> Der überraschende Einspruch des armenischen Delegationsleiters in der Schlußphase der Verhandlungen in Budapest verhinderte dies. In den Beschlüssen von Budapest wird unter Punkt 26 lediglich die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten der OSZE bekundet, "alle erdenklichen Bemühungen (zu) unternehmen, um örtlich begrenzte Streitigkeiten einer friedlichen Regelung zuzuführen, bevor sie den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit diesen befassen." Dies ist eine sehr zaghafte Absichtserklärung für das Prinzip "OSCE first", das in zukünftigen Dokumenten deutlicher verankert werden muß, wenn die Beziehungen der OSZE zu den Vereinten Nationen in einer dem Kapitel VIII entsprechenden Arbeitsweise gestaltet werden sollen.

### *Fazit*

Das Verhältnis zwischen der KSZE/OSZE und den Vereinten Nationen gleicht einem halb leeren oder halb vollen Glas. Es wurden Fortschritte im Verhältnis zu den Vereinten Nationen erreicht, aber sie gehen nicht weit genug. Hier tritt die fehlende Entsprechung von Kooperations- und Machtpolitik der Mitglieder sowohl der KSZE/OSZE als auch der Vereinten Nationen deutlich hervor. Es wird sich in der Zukunft erweisen müssen, ob die Absichtserklärungen auf der Basis des Rahmenabkom-

---

22 Heinrich Schneider, a.a.O. (Anm. 4), S. 36f.

23 Charta der Vereinten Nationen, in: Günther Unser, Die UNO, 3. Aufl., München 1985, S. 214.

24 Budapestener Dokument 1994, Gipfelerklärung von Budapest, Punkt 8, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S. 1098.

25 Vgl.: Helmut W. Ganser, Die OSZE nach dem Gipfel von Budapest, in: Europäische Sicherheit 4/1995, S. 22-24.

mens zwischen KSZE/OSZE und UN und den Beschlüssen von Budapest 1994 auch praktische Folgen haben werden. Das informelle Treffen zwischen dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und den Vertretern der regionalen Abmachungen der VN am 1. August 1994 in New York dürfte hier einen möglichen Weg aufgezeigt haben. Ebenso die angestrebte Praxis der Arbeitsteilung bei Missionen. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen jedenfalls schätzte die Entwicklung des Verhältnisses OSZE-UN als zufriedenstellend ein.<sup>26</sup> Angesichts der noch bestehenden Unklarheiten in den interinstitutionellen Beziehungen ist diese Einschätzung eher zweckoptimistisch als realistisch. Die ersten Schritte auf dem Weg zu einer praktischen und wirksamen Koordinierung und Kooperation zwischen der KSZE/OSZE und den Vereinten Nationen sind getan. Es bleibt allerdings noch viel zu tun, um aus den Beschlüssen und Übereinkünften wirksame Handlungen werden zu lassen.

---

26 United Nations, General Assembly, A/Res/49/13, 15 November 1994.

## Die Strukturen und Institutionen der OSZE

Die traditionelle Rolle der KSZE/OSZE besteht darin, neue Verpflichtungen auszuhandeln und deren Durchführung zu überwachen. Seit der Charta von Paris von 1990 hat dieser Prozeß einen klaren institutionellen Rahmen bekommen: die OSZE-Strukturen. Diese Rolle als normensetzende Institution wurde inzwischen ergänzt um die Funktion politischer Konsultation und Entscheidungsfindung, welche die Grundlage für die konzertierte Aktion der OSZE in konkreten politischen Fragen bildet.

Der zweite Pfeiler der OSZE sind die operativen Maßnahmen. 1990 entstanden, sind diese noch immer eine neue Komponente, die aber laufend an Bedeutung gewinnt. Sie werden von OSZE-Beamten, von Institutionen und über Missionen durchgeführt und basieren auf den politischen Beschlüssen der OSZE.

Der Rahmen für diese beiden "Pfeiler" wurde ganz pragmatisch und schrittweise entwickelt. Im Rückblick läßt sich erkennen, daß sich die OSZE-Strukturen und ihr institutioneller Aufbau ständig weiterentwickeln und den jeweiligen neuen Erfordernissen anpassen.

Die OSZE-Strukturen und -Institutionen beruhen nicht auf einer rechtsverbindlichen Charta. Es gibt nicht einmal ein offizielles Dokument, das eine Definition ihrer Rechte enthält. So ist es nicht verwunderlich, daß der amtierende Vorsitzende auf dem Budapester Gipfel von 1994 gebeten wurde, einen konsolidierten Text über die Strukturen und Institutionen der OSZE für das Treffen des Ministerrates im Jahre 1995 zu erstellen.

### *Politische Beratung und Entscheidungsprozeß*

Die politischen Gremien der OSZE bilden den Rahmen für politische Konsultationen auf verschiedenen Ebenen und für die Annahme - in Übereinstimmung mit den Konsensregeln - von Beschlüssen, die für die OSZE als solche und für die Teilnehmerstaaten verbindlich sind.

In der Hierarchie der Strukturen nehmen die Gipfeltreffen den höchsten Rang ein. Auf den *Treffen der Staats- oder Regierungschefs* werden Prioritäten und Richtlinien auf höchster politischer Ebene festgelegt. Das erste

---

\* Der Autor ist Leiter der Abteilung zur Unterstützung des amtierenden Vorsitzenden im OSZE-Sekretariat. Er hat diesen Artikel aus seiner persönlichen Sicht geschrieben, d.h. die darin geäußerten Meinungen stimmen nicht unbedingt mit denen der OSZE überein.

Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs fand 1975 in Helsinki statt, wo die berühmte Schlußakte angenommen wurde. Dieses Gipfeltreffen gilt als "Gründungsdatum" der KSZE. Das nächste Gipfeltreffen erfolgte erst fünfzehn Jahre später. Der Pariser Gipfel im November 1990 markierte mit der Annahme von Beschlüssen, die die KSZE nach dem Ende des Kalten Krieges auf einen neuen Kurs brachten, einen Meilenstein. Das Pariser Treffen institutionalisierte die Gipfeltreffen, die nun alle zwei Jahre anlässlich der Überprüfungskonferenzen abgehalten werden sollen. Die Konferenzen von 1992 in Helsinki und 1994 in Budapest fanden gemäß diesem Zwei-Jahres-Turnus statt. Auf dem nächsten Treffen 1996 in Lissabon soll über die Häufigkeit künftiger Konferenzen beschlossen werden. Die Idee, die Zwei-Jahres-Frequenz einer Überprüfung zu unterziehen, spiegelt das zunehmende Gefühl wider, daß unter den gegenwärtigen Umständen, angesichts eines ausgearbeiteten Systems ständiger Konsultationen, Gipfeltreffen, die mechanisch alle zwei Jahre abgehalten werden, hinsichtlich ihrer Substanz und der politischen Bedeutung der zu erwartenden Entscheidungen nicht unbedingt gerechtfertigt sind. Viele Delegationen sprachen sich in Budapest für Gipfeltreffen in längeren Intervallen, begründet durch wichtige anstehende Probleme aus.

Ein weiteres Dilemma betrifft die Organisation des Ablaufs der Gipfeltreffen. Die Frage ist, wie man die richtige Balance zwischen ihrer Funktion als Plattform für die öffentliche Erörterung der Probleme und der Politik einzelner Staaten und als Gelegenheit, schwierige und sensible Grundsatzprobleme zu behandeln, herstellen kann.

Der *Ministerrat* (vormals Rat der KSZE) ist das zentrale beschlußfassende und lenkende Gremium der OSZE. In der Regel tritt er einmal jährlich gegen Ende der Amtsperiode des amtierenden Vorsitzenden auf Außenministerebene zusammen. Der Rat ist einerseits für die Durchführung der Beschlüsse der Gipfeltreffen zuständig. Andererseits hat er ein Generalmandat für die Annahme notwendiger Ergänzungen zu deren Beschlüssen. Die OSZE-Institutionen sind dem Ministerrat verantwortlich, der wiederum befugt ist, ihre Aufgaben und die Art ihrer Durchführung zu bestimmen. Die gegenwärtige Arbeitsorganisation des Ministerrates, die sich im Laufe der Jahre entwickelt hat, versucht, die formellen Treffen zu breitgefaßten Themen der OSZE-Agenda mit informellen Diskussionen (z.B. in Form von Mittagessen im kleinen Kreis) zu ganz spezifischen Themen zu kombinieren.

Der Budapester Gipfel von 1994 brachte eine Reihe wichtiger Veränderungen für das System der politischen Gremien. Der Gipfel ersetzte den Ausschuß Hoher Beamter durch den *Hohen Rat*. Dieser berät über politi-

sche und allgemeine budgetäre Richtlinien und gibt sie vor. Auf den Treffen, die mindestens zweimal jährlich stattfinden, sind die Teilnehmerstaaten auf der Ebene politischer Direktoren oder einer entsprechenden Ebene vertreten. Der Sinn des Wechsels vom Ausschuß Hoher Beamter hin zum Hohen Rat ist, den Grad der Repräsentation "aufzuwerten" und den Schwerpunkt vom "Alltagsgeschäft" auf strategische Überlegungen zu verlagern.

Der Hohe Rat wird auch als *Wirtschaftsforum* einberufen. Seit 1993 ist das Forum jährlich einmal zu dreitägigen Sitzungen zusammengekommen. Es soll den Dialog, die praktischen Bemühungen beim Übergang zur freien Marktwirtschaft und die wirtschaftliche Zusammenarbeit fördern.

Der Beschluß zur Schaffung des Hohen Rates sollte im Zusammenhang mit einer weiteren Entscheidung des Gipfels gesehen werden - derjenigen, die Bedeutung des permanenten Dialogs zu erhöhen. Der Budapester Gipfel von 1994 etablierte den *Ständigen Rat* in Wien für die laufende operative Arbeit der OSZE. Der Rat setzt sich aus ständigen Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters des amtierenden Vorsitzenden des Ministerrates zusammen. 1995 wird diese Funktion vom Leiter der ständigen Mission Ungarns bei der OSZE wahrgenommen. Der Ständige Rat ist das reguläre Gremium für politische Konsultation und Beschlußfassung und entscheidet über alle die OSZE betreffenden Themen. Er kann auch aus Dringlichkeitsgründen einberufen werden. Praktisch bedeutet die obige Beschreibung der Verantwortlichkeiten, daß im Ständigen Rat die verschiedenen Sichtweisen der OSZE-Staaten auf einen gemeinsamen Nenner gebracht und konkrete Entscheidungen getroffen werden.

Die Einrichtung des Ständigen Rates ist das logische Resultat des Institutionalisierungsprozesses, der in Paris auf den Weg gebracht wurde.

Ursprünglich hielten die Unterzeichner der Pariser Charta eine ständige politische Einrichtung für überflüssig. Die Rolle des Arbeitsforums für politische Konsultationen wurde dem Ausschuß Hoher Beamter zugewiesen. Die Pariser Charta beschrieb seine Aufgaben folgendermaßen: Er "bereitet die Arbeit des (Minister-) Rates vor, führt dessen Beschlüsse durch, prüft aktuelle Fragen und befaßt sich mit der künftigen Arbeit der KSZE, einschließlich ihrer Beziehungen zu anderen internationalen Gremien".

Wie sich herausstellte, war die Intensität des politischen Konsultationsprozesses auf dem Pariser Gipfel ziemlich unterschätzt worden. Der Ausschuß Hoher Beamter trat vom Sommer 1991 bis Dezember 1992 anstelle der geplanten drei oder vier Treffen jährlich praktisch alle drei bis vier Wochen zusammen. Der Hauptgrund dafür war der Krieg in Jugoslawien.

Angesichts der rasch expandierenden Aufgaben im Bereich der Krisenbewältigung wuchs der Bedarf an ständigem Dialog und Kontakt.

Der Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums mit seinen häufigeren Sitzungen in Wien war aufgrund seiner eingeschränkten Befugnis und seiner erfolglosen Versuche, seinen Aktivitäten mehr Nachdruck zu verleihen, nicht in der Lage, diese Lücke zu füllen.

Als Antwort auf die neuen Anforderungen schuf der Rat im Dezember 1992 in Stockholm einen Rahmen für derartige Konsultationen, wobei die ständige Präsenz der Unterhändler der KSZE-Staaten in Wien, die im Forum für Sicherheitskooperation und in anderen Rüstungskontrollgremien arbeiteten, genutzt wurde. Dieser informelle Zusammenschluß wurde Wiener Gruppe genannt. Unter schwedischem Vorsitz führte die Gruppe Konsultationen durch, verhandelte und nahm "ad referendum" verschiedenen Beschlüsse an, bevor sie durch den Ausschuß Hoher Beamter formal gebilligt wurden. Die positiven Erfahrungen mit dieser Gruppe führten auf dem vierten Ratstreffen im Dezember 1993 in Rom zur Einrichtung des Ständigen Ausschusses mit Sitz in Wien. Er erhielt Entscheidungsbezugnis, "wenn der Ausschuß Hoher Beamter nicht tagte" und blieb "dem Ausschuß rechenschaftspflichtig". In diesem Sinne hat der Ständige Rat im Vergleich zu seinem Vorgänger, dem Ständigen Ausschuß, mehr Verantwortung und Spielraum.

Die Hauptaktivität des Ständigen Rates sind wöchentliche Plenarsitzungen (die in der Regel jeweils donnerstags stattfinden). Unter dem Tagesordnungspunkt "aktuelle Fragen" tragen die Teilnehmerstaaten Probleme von Belang vor, geben politische Erklärungen ab und äußern Ansichten zu aktuellen Vorfällen. Es handelt sich dabei vorwiegend um Äußerungen zu politischen und aktuellen Konfliktsituationen, wie unter anderem kürzlich der Krieg in Tschetschenien, Aspekte zur Lage in den baltischen Staaten, wie z.B. die Frage des russischen Militärpersonals, das sich illegal in Lettland aufhält, und der Status der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien.

Die Zusammenkünfte des Ständigen Rates sind nicht öffentlich. Jedem Staat steht es frei, jedes Thema anzusprechen. So ist der Tagesordnungspunkt "aktuelle Fragen" zeitlich völlig offen. Die Diskussionen sind besonders nützlich, wenn auf anfängliche Positionserklärungen ein Austausch folgt, in dem die jeweiligen Ansichten und Argumente erläutert werden können. Sie sind zusätzlich wertvoll, wenn neben den direkt betroffenen Staaten auch andere OSZE-Mitglieder Stellungnahmen abgeben.

Im Ergebnis dient der freie und offene Dialog, bei dem der Ständige Rat als Katalysator fungiert, mehreren Zwecken:

- a) Er hat Frühwarncharakter, indem er Probleme identifiziert und für die Notwendigkeit, sich mit ihnen zu befassen, Bewußtsein schafft.
- b) Er dient zur Herausbildung einer Hauptströmung politischer Positionen zu Schwerpunktfragen und bietet insbesondere kleinen und mittleren Staaten die einzigartige Möglichkeit, die Meinungsbildung der internationalen Hauptakteure zu beeinflussen.
- c) Er bereitet den Boden für OSZE-Aktionen und gibt unter anderem dem amtierenden Vorsitzenden Orientierungshilfen für Handlungsspielräume, wenn dieser im Namen der Organisation tätig wird.

Der Ständige Rat verhandelt und verabschiedet politische Erklärungen (Beschlüsse). In einigen Fällen werden sie unter der Verantwortung des Vorsitzenden des Ständigen Rates bekanntgegeben und binden nicht alle OSZE-Staaten formal, auch wenn sie auf ihrem stillschweigenden Einverständnis beruhen.

Die Plenarsitzungen des Ständigen Rates dienen als Informationskanal über laufende Aktivitäten des amtierenden Vorsitzenden des Ministerrates, des Generalsekretärs, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR).

Die Plenarsitzungen werden in speziellen Expertensitzungen vorbereitet. Der informelle Expertenausschuß für Finanzfragen bereitet verwaltungstechnische und budgetäre Beschlüsse vor. Eine spezielle Ad-hoc-Gruppe trifft sich wöchentlich und hat die Aufgabe, die Lage im Kosovo, im Sandshak und der Vojvodina zu beobachten. Ein Standardpunkt des wöchentlichen Sitzungsprogramms sind die Kurzberichte der OSZE-Missionsleiter vor Ort und die darauf folgenden informellen Diskussionen innerhalb der OSZE-Delegationen. Weitere informelle Ad-hoc-Zusammenkünfte werden zu spezifischen Themen einberufen, wie zum Beispiel zur Fortsetzung der Diskussion des Sicherheitsmodells oder die Treffen der zeitlich unbestimmten Kontaktgruppe zu Fragen des Mittelmeerraumes.

Ein parallel in Wien arbeitendes Gremium ist das *Forum für Sicherheitskooperation* (FSK), das spezielle Gremium der OSZE für die militärischen Aspekte der Sicherheit. Es wurde auf dem Gipfel in Helsinki 1992 ins Leben gerufen und arbeitet seitdem auf der Basis des dort erteilten Mandates. Seine Hauptaufgaben sind sowohl die Führung der Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen als auch die Durchführung regelmäßiger Konsultationen und die intensive Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. In der Zeit seit seiner Gründung hat das FSK bedeutende Verhandlungserfolge erzielt. Dokumente wie der "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit", "Stabilisierende Maßnahmen für örtlich be-

grenzte Krisensituationen", "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen" oder der "Weltweite Austausch militärischer Information" wurden alle vom FSK vorbereitet.

Im Januar 1995 wurden neue Verfahrensweisen eingeführt, die die Effektivität des FSK erhöhen sollen. Die Amtszeit des Vorsitzes wurde von einer auf vier Wochen verlängert, wobei dieselbe Delegation jeweils den formellen subsidiären Arbeitsgruppen des FSK vorsteht. Um mehr Kontinuität zu gewährleisten und mit dem Ziel, die Arbeit des FSK besser zu steuern, wurde eine Troika-Formel eingeführt. Das Sekretariat bzw. das Konfliktverhütungszentrum wurden aufgefordert, die Arbeit des FSK zu unterstützen.

Das FSK hält weiterhin wöchentliche Plenarsitzungen ab und hat zwei Expertenarbeitsgruppen. Häufig werden informelle Ad-hoc-Treffen einberufen, um über spezifische Probleme zu beraten.

Das FSK hat vom Konsultativausschuß des Konfliktverhütungszentrums, der nach der Ministerentscheidung 1993 in Rom aufgelöst wurde, die Verantwortung für die Umsetzung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) "geerbt". In diesem Rahmen finden auch die jährlichen Treffen zur Beurteilung der durchgeführten VSBM statt.

Ein sensibler Punkt ist seit dem Entwurf der Mandatierung des FSK dessen Beziehung zu anderen OSZE-Gremien und speziell zu den "politischen Management"-Strukturen wie dem Hohen Rat und dem Ständigen Rat (ehemals Ausschuß Hoher Beamter und Ständiger Ausschuß). Einige Staaten glauben, daß das FSK wegen des Gewichts der Verhandlungen über militärische Sicherheit weitgehende Autonomie erhalten solle und vor dem "Mikro-Management" und den Prozeduren "doppelter Zustimmung" (FSK-Entscheidungen müssen ein zweites Mal genehmigt werden) der politischen Gremien geschützt werden sollte. Andere wiederum meinen, daß ein Autonomiestatus des Forums für Sicherheitskooperation die Integration militärischer Sicherheitsaspekte in den politischen Mainstream der OSZE behindert, die Möglichkeit begrenzt, das Potential des FSK für Aufgaben des politischen Tagesgeschäftes zu nutzen und die Koordination der OSZE-Arbeit verkompliziert, vor allem was die Flexibilität der Arbeitsorganisation in Wien angeht, wo beide - Ständiger Rat und FSK - in fast identischer personeller Zusammensetzung tagen ("dieselben Leute mit verschiedenen Hüten"). Es sollte hier angemerkt werden, daß das Problem der Koordination zwischen Ständigem Rat und FSK pragmatisch angegangen wird, u.a. indem gemeinsame informelle Meetings einberufen oder Vertreter des OSZE-Vorsitzenden zu den FSK Troika-Sitzungen eingeladen werden.

Mit den operativen Aspekten der OSZE-Aktivitäten sind die OSZE-Institutionen betraut.

Die Gesamtverantwortung für exekutive Maßnahmen trägt der *amtierende Vorsitzende*. Die Institution des Vorsitzes als solche wurde in der Charta von Paris geschaffen. Der amtierende Vorsitzende ist jeweils der Außenminister des Staates, in dem die nächste Ministerratskonferenz stattfindet (bis zum Budapester Gipfel der des jeweils letzten Austragungslandes). Seit 1991 hatten diesen Posten jeweils die Außenminister von Deutschland, der Tschechoslowakei, von Schweden, Italien und derzeit von Ungarn inne. Auf dem Budapester Gipfel wurde beschlossen, daß die Amtszeit des Vorsitzenden in der Regel jeweils ein Kalenderjahr dauern sollte.

Die Rolle des Vorsitzes gewinnt zunehmend an Bedeutung. Seine/ihre Hauptaufgaben können wie folgt zusammengefaßt werden:

- Der Vorsitz ist Dreh- und Angelpunkt aller politischen Konsultationen innerhalb der OSZE. Zu seinen/ihren Aufgaben gehören die Harmonisierung der Ansätze, die Meinungsbildung innerhalb der OSZE sowie die Herstellung und Konsolidierung eines Konsenses innerhalb der OSZE-Gemeinschaft.
- Der amtierende Vorsitzende und seine Vertreter bereiten die OSZE-Konferenzen vor, entwerfen deren Tagesordnung und bereiten Entscheidungen vor. Der Vorsitzende ist für die Harmonisierung der Zeitpläne und die Erstellung längerfristiger Arbeitsprogramme zuständig.
- Der Vorsitzende ist ein wichtiges Instrument der OSZE-Aktivitäten, vor allem bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung. Er/sie spielt eine wichtige Rolle bei der Durchführung der OSZE-Mechanismen (insbesondere des Berliner Dringlichkeitsmechanismus), er überwacht die Arbeit der OSZE-Missionen vor Ort und anderer Einrichtungen zur Krisenbewältigung, wie zum Beispiel der Minsker Gruppe. Der Vorsitzende wird vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten im Verlauf von dessen Aktivitäten konsultiert. Da er *sui generis* ein Instrument für Konfliktverhütung und Krisenmanagement ist, tritt der Vorsitzende in Konfliktsituationen in Kontakt mit den Parteien, leitet Konsultationen und Verhandlungen. Er gibt politische Erklärungen heraus und leitet die Meldungen der OSZE an die beteiligten Parteien weiter.
- Eine weitere wichtige Verantwortung des Vorsitzes liegt in der Repräsentanz der OSZE nach außen und vor allem in der Aufrechter-

haltung der Verbindung zu den Partnern der OSZE: internationalen Organisationen, Nicht-Mitgliedstaaten und NGOs.

- Schließlich hat der amtierende Vorsitzende eine Anzahl von Verpflichtungen bei der Koordinierung der Arbeit der anderen OSZE-Institutionen (er leitet die Ministerentscheidungen an sie weiter und berät sie bei deren Bewertung), und er trifft höhere Personalentscheidungen.

Der amtierende Vorsitzende kann durch die Troika unterstützt werden, die aus seinem Vorgänger, ihm selbst und seinem Nachfolger (derzeit Italien, Ungarn und die Schweiz) besteht. Diese Institution wurde auf dem Gipfel von 1992 geschaffen und gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie ist ein Beratungs-Forum, die Mitglieder der Troika handeln jedoch auch gemeinsam als Repräsentanten der OSZE bei Kontakten mit anderen Organisationen oder auch, um gemeinsame politische Erklärungen abzugeben. Sie entlasten den Vorsitzenden, indem sie einige seiner Aufgaben übernehmen (die Schweiz z.B. trat als OSZE-Sprecherin bei den Vorbereitungen zum Abschluß des Stabilitätspaktes auf, und Italien sitzt der Mittelmeer-Kontaktgruppe vor).

Andere Instrumente zur Unterstützung des Vorsitzenden sind die Ad-hoc-Lenkungsgruppen (mit Ausnahme der Minsker Gruppe, die einige als solche betrachten, bislang nicht eingesetzt) und die persönlichen Vertreter (die 1992-93 in den Konflikten in Moldau und Georgien wie auch kürzlich in Tschetschenien erfolgreich gearbeitet haben).

Die Institution des Vorsitzenden hat sich in den vergangenen vier Jahren ausgesprochen konstruktiv weiterentwickelt, und jedes Land, das diese Position bislang innehatte, hat diesem Prozeß seinen unverwechselbaren Stempel aufgedrückt.

Der Posten des OSZE-Generalsekretärs wurde im Dezember 1992 vom Ministerrat in Stockholm geschaffen. Der Generalsekretär wird vom Ministerrat für einen Zeitraum von drei Jahren ernannt (mit der Möglichkeit einer zweijährigen Verlängerung). Seit Juni 1993 hat Dr. Wilhelm Höynck das Amt des Generalsekretärs der OSZE inne.

Die Funktionen des Generalsekretärs können in folgende Bereiche eingeteilt werden:

Erstens handelt er als Vertreter des amtierenden Vorsitzenden und unterstützt diesen bei allen auf die Erfüllung der Ziele der OSZE ausgerichteten Aktivitäten. Der Generalsekretär repräsentiert die OSZE bei Kontakten nach außen. Er wird gelegentlich von der OSZE beauftragt, den Teilnehmerstaaten politische Mitteilungen zu übermitteln. Ein Beispiel dafür sind seine Missionen und Besuche in Zentralasien. Bei der Vorbereitung und Leitung von OSZE-Treffen

arbeitet er eng mit dem Vorsitzenden zusammen und gewährleistet die Durchführung der OSZE-Beschlüsse. Er nimmt an allen Troika-Meetings auf verschiedenen Ebenen teil und trägt dadurch zum Konsultationsprozeß bei. Insbesondere der Generalsekretär machte den Anteil der OSZE am Aufbau einer neuen Stabilität nach dem Ende des Kalten Krieges öffentlich bekannt. Wie einige Beobachter meinen, ist der Generalsekretär zum "öffentlichen Gesicht" der OSZE geworden.

Zweitens ist der Generalsekretär der höchste Verwaltungsbeamte der OSZE. Er ist direkt verantwortlich für das Budget und übt die administrative Gesamtaufsicht über die Arbeit der OSZE-Institutionen aus.

Drittens ist der Generalsekretär verantwortlich für die Leitung des OSZE-Sekretariats.

Das ursprüngliche Mandat des Generalsekretärs war ein Kompromiß zwischen denen, die ihn/sie als starke politische Führungspersönlichkeit sehen wollten, und jenen, die seine/ihre Rolle auf rein administrative Funktionen begrenzen wollten. Das Mandat ist flexibel und basiert auf der Annahme, daß der amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär als "Tandem" zusammenarbeiten. Vielleicht wäre die weitere Erörterung des Verhältnisses zwischen beiden angesichts der bisher gemachten Erfahrungen sinnvoll.

Der Posten des *Hohen Kommissars für nationale Minderheiten* (HKNM) wurde auf dem Helsinki-Gipfel 1992 geschaffen und schon im Dezember desselben Jahres mit Dr. Max van der Stoep besetzt. Er wurde zum wichtigen Instrument der Früherkennung potentieller Krisen im Zusammenhang mit nationalen Minderheiten - selbst im frühesten Stadium. Da er weder Ombudsmann für nationale Minderheiten ist noch einzelne Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen hat, dient der Hohe Kommissar als Instrument der Früherkennung ethnischer Spannungen, die den Frieden, die Stabilität oder die Beziehungen zwischen OSZE-Teilnehmerstaaten gefährden könnten, und fördert frühzeitig Lösungen. Der Hohe Kommissar agiert unabhängig von allen an den Spannungen beteiligten Parteien, führt Missionen vor Ort durch und wendet präventive Diplomatie im Frühstadium der Spannungen an. Zusätzlich zur Beschaffung von Informationen aus erster Hand direkt von den betroffenen Parteien, fördert der Hohe Kommissar den Dialog, das Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen ihnen. Die ständig zunehmende Tätigkeit des HKNM im beinahe gesamten OSZE-Gebiet beweist, daß er eine notwendige und nutzenbringende Institution ist. Aufgrund der vielfältigen Erfordernisse seines Amtes genießt der HKNM weitgehende Autonomie. Er berät sich mit dem amtierenden Vorsitzenden und hält engen Kontakt zum Generalse-

kretär. Er berichtet dem Ständigen Rat regelmäßig über seine Tätigkeit. Die Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten ist für die Wirksamkeit seiner Arbeit entscheidend. Mit fortschreitender Zeit sind einige vielleicht enttäuscht, weil sie auf schnelle und weitreichende Ergebnisse gehofft hatten. Mancher mag sich unbehaglich fühlen, ständiger Aufmerksamkeit und permanentem Druck ausgesetzt zu sein. Derartige Frustration oder Enttäuschung können die Bemühungen des HKNM zunichte machen. Die notwendige Gegenmaßnahme ist die unwiderrufliche, klare und sichtbare Unterstützung seiner Bemühungen durch die OSZE-Teilnehmerstaaten. Es ist wichtig, daß die betroffenen Parteien hinter der Tätigkeit des Hohen Kommissars das volle politische Gewicht der OSZE-Gemeinschaft als ganzer und auch jedes einzelnen der Teilnehmerstaaten wissen.

Das *OSZE-Sekretariat* wurde in seiner jetzigen verstärkten und konsolidierten Form im Dezember 1993 vom Ministerrat in Rom ins Leben gerufen und hat seine Arbeit im April 1994 aufgenommen. Es besteht aus vier Abteilungen:

Das *Konfliktverhütungszentrum* ist eine Abteilung, deren Ursprünge auf den Pariser Gipfel von 1990 zurückgehen. Es ist für die Unterstützung der OSZE-Arbeit auf dem Gebiet der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung zuständig, insbesondere auch für die operative Unterstützung der OSZE-Missionen vor Ort. Da die Anzahl derartiger Missionen ständig gestiegen ist und die logistischen Bedingungen für ihre Durchführung schwierig sind, ist die Aufgabe, mit dieser Verantwortung (zumahilfenur sehr weniger Mitarbeiter) fertig zu werden, zu einer großen Herausforderung geworden. In die Zuständigkeit des Konfliktverhütungszentrums fallen auch die Unterstützung bei der Durchführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die Verwaltung der militärischen Datenbank der OSZE sowie die Unterstützung des Forums für Sicherheitskooperation. Es ist ebenfalls für den Betrieb des Kommunikationsnetzes zuständig, das dem digitalen Austausch militärischer und anderer Informationen zwischen den Hauptstädten ihrer Teilnehmerstaaten dient.

Die *Abteilung zur Unterstützung des amtierenden Vorsitzenden* ist verantwortlich für die Kontakte zu internationalen Organisationen, Nicht-Mitgliedstaaten und NGOs. Sie unterstützt den Generalsekretär bei seinen Kontakten und PR-Aktivitäten und bereitet die Treffen vor. Sie ist ebenfalls zuständig für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Die *Abteilung für Konferenzdienste* ist für Konferenz- und Dolmetscherdienste, Dokumentation und Protokoll zuständig. Das Prager Büro, das der Abteilung für Konferenzdienste untersteht, betreut die Treffen des Hohen Rates, führt das OSZE-Archiv und ist für die Dokumentenverteilung zuständig.

Die *Abteilung für Verwaltung und Haushalt* ist für administrative Belange, Personalpolitik und Finanzkontrolle verantwortlich.

Das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte* (BDIMR), vormals Büro für freie Wahlen, mit Sitz in Warschau ist diejenige OSZE-Institution, der die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit obliegt. Es dient als Forum für Treffen und Expertenseminare, die sich mit der Durchführung von Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte befassen. Es dient als institutioneller Rahmen für die Weitergabe und den Austausch von Informationen über den Aufbau demokratischer Institutionen und die Abhaltung von Wahlen in den Teilnehmerstaaten. Es koordiniert die Wahlbeobachtung und stellt Sachkenntnis und Ausbildungseinrichtungen für verfassungsrechtliche und andere rechtliche Angelegenheiten zur Verfügung. Auf dem Budapester Gipfel wurde die Rolle dieser Institution gestärkt.

Die *OSZE-Missionen* vor Ort haben sich zu einer selbstständigen Institution entwickelt. Das Konfliktverhütungspotential ortsansässiger OSZE-Missionen zeigte sich schon nach der ersten Mission im Kosovo. Zur Zeit liegt die Zahl bei acht aktiven ansässigen Missionen. Sie sind in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, in Georgien, Moldau, Estland, Lettland, Tadschikistan, der Ukraine und in Sarajewo eingesetzt. Eine Assistenzgruppe ist in Tschetschenien tätig. Die Mandate, die Zusammensetzung und die Arbeit der Missionen sind sehr unterschiedlich, was die hohe Flexibilität dieses Instrumentes unterstreicht. Sie sind alle klein, wobei die größte Mission immer noch weniger als 20 Mitglieder umfaßt. Obwohl viele dieser Missionen auch eine militärische Komponente haben, sind Angelegenheiten der menschlichen Dimension, die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ihre vorrangigen und unverzichtbaren Aufgaben. Alle Missionen arbeiten mit den in dem jeweiligen Gebiet aktiven internationalen Organisationen zusammen, insbesondere mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und dem UNHCR, sowie einer Reihe von NGOs. Eine wichtige Aufgabe der ortsansässigen Missionen ist die regelmäßige Berichterstattung. Dadurch bleiben alle Teilnehmerstaaten beteiligt, was ihre politische und finanzielle Unterstützung wie auch ihre Bereitschaft, das notwendige Personal zur Verfügung zu stellen, fördert.

Die Missionen arbeiten auf der Basis von Mandaten, die bei ihrer Einrichtung erteilt werden. Sie erhalten politische Anleitung vom amtierenden Vorsitzenden, unterliegen aber keinem Mikromanagement durch politische Gremien. Die Missionsleiter fertigen wöchentliche Berichte für den Ständigen Rat an und erfragen die Meinungen der Staaten, was ihnen hilft, diese bei ihrer Arbeit zu berücksichtigen.

Natürlich hat jede Mission eigene spezifische Probleme, aber insgesamt gesehen haben sie durch Unterstützung und Beratung oder in einigen Fäl-

len allein durch ihre bloße Anwesenheit deutlich zur Stabilisierung in Krisengebieten beigetragen.

Im Februar 1993 erteilte die OSZE das Mandat zur Einrichtung von Missionen zur Unterstützung von Sanktionen. Zu ihren Aufgaben gehören die Überwachung der Einhaltung der Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und des Waffenembargos gegen alle Republiken des früheren Jugoslawien. Die Missionen sind in allen Nachbarstaaten der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) im Einsatz: Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, Rumänien und der Ukraine. Die Missionen zur Unterstützung von Sanktionen arbeiten im Rahmen der Verbindungsgruppe für Sanktionen unter dem Vorsitz des EU/OSZE-Koordinators, Botschafter Antonio Napolitano, zusammen.

Eine Planungsgruppe auf hoher Ebene (HLPG) wurde in Wien vom amtierenden Vorsitzenden in Übereinstimmung mit einem Beschluß des Budapester Gipfels 1994 eingesetzt. Sie soll Empfehlungen für die Aufstellung einer multinationalen OSZE-Peacekeepingtruppe in der Region Berg-Karabach, u.a. hinsichtlich Größe und Art der Truppe, Kommando- und Führungsstruktur, Logistik, Zuweisung von Einheiten und Ressourcen, Einsatzregelungen, und für Vereinbarungen mit den dazu beitragenden Staaten geben. Die Gruppe besteht aus etwa 30 hochrangigen Offizieren, die von den Teilnehmerstaaten entsandt werden.

### *Weitere Gremien*

Seit 1991 hat die OSZE auch eine parlamentarische Ebene. Die *Parlamentarische Versammlung* der OSZE tritt einmal jährlich zusammen und wird von einem Sekretariat in Kopenhagen unterstützt. Die Versammlung erörtert die Arbeit der OSZE und spricht Empfehlungen aus. Ihre Mitglieder nehmen an allen wichtigen OSZE-Treffen teil. Der amtierende Vorsitzende gibt der Versammlung die notwendigen Informationen über die Arbeit der OSZE. Eine nützliche Form der Informationsweitergabe sind die vom Generalsekretär organisierten Besprechungen kurz vor den jährlichen Versammlungen.

Schließlich sollten noch drei Gremien erwähnt werden, die, obwohl sie nicht direkt zur OSZE gehören, so doch mit ihr verbunden sind oder ihre administrative Unterstützung genießen. Im Mai 1995 wurde in Genf der *Vergleichs- und Schiedsgerichtshof* auf der Basis eines entsprechenden Übereinkommens innerhalb der OSZE gegründet. In Wien wurde eine *Gemeinsame Beratungsgruppe zur Förderung der Ziele und zur Implementierung des KSE-Vertrages* ins Leben gerufen. Ebenfalls vom OSZE-Se-

kretariat betreut werden die Treffen der *Beratungskommission "Offener Himmel"*.

Ohne allzu weitreichende Rückschlüsse zu ziehen, soll hier jedoch angemerkt werden, daß die Institutionalisierung der OSZE innovative und einzigartige Merkmale hervorgebracht hat. Es seien nur folgende Beispiele genannt:

- der umfassende Charakter aller entscheidungstragenden Gremien und demgemäß das Fehlen von Gremien mit nur begrenzter Teilnehmerschaft (wie z.B. der UN-Sicherheitsrat) aber mit einer Entscheidungsbefugnis, die die gesamte Organisation bindet;
- flexible Mandate und Verfahren für die Arbeit der politischen Gremien; die OSZE hat keine Charta und nicht einmal ein Dokument, in dem ihre Zuständigkeiten insgesamt definiert sind;
- politische Gremien haben absoluten Vorrang vor den Verwaltungsinstitutionen;
- die oberste Exekutive nimmt ein politischer Beamter wahr - der Außenminister eines Mitgliedstaates;
- die Institutionen sind kleine, aber vielseitige Einheiten, die ihre Prioritäten anpassen können;
- die Rotation der internationalen Beamten ist relativ kurzzeitig (maximal im drei-Jahres-Turnus für politische Beamte und sechs Jahre für Verwaltungsbeamte);
- obwohl die Arbeit sich hauptsächlich auf Wien konzentriert, behält die OSZE die geographische Verteilung ihrer Institutionen bei (Warschau, Prag, Den Haag und die Parlamentarische Versammlung in Kopenhagen);
- der strukturelle und institutionelle Aufbau entwickelt sich ständig weiter und wird das wahrscheinlich auch in Zukunft tun.

## Zusammenarbeit in Konflikten: Der amtierende Vorsitzende und der General- sekretär - Ein künftiges Problem?<sup>1</sup>

Die KSZE/OSZE ist eine einzigartige internationale Einrichtung. Sie war in der Lage, sich wechselnden Umständen anzupassen, ohne sich dabei je in den Vordergrund zu drängen. Die KSZE trug zur Bearbeitung des Ost-West-Konflikts in den siebziger und achtziger Jahren bei. Seitdem stellte sie ein Mittel dar, das multipolare System in Europa zu handhaben. Zwar werden ihre mit demonstrativem Engagement vorgetragenen Aktivitäten häufig als erfolglos eingestuft, oder, wie es ein Beobachter des Budapester Gipfels im Dezember 1994 formulierte: "Budapest war ein Desaster für die Öffentlichkeitsarbeit der KSZE"<sup>2</sup>, jedoch spielte die KSZE/OSZE eine unerläßliche Rolle bei der Gestaltung der Konturen des Kontinents.

### *Institutionalisierung*

Der Beginn der Institutionalisierung der KSZE fiel mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der damit verbundenen Euphorie zusammen.<sup>3</sup> Entsprechend der Charta von Paris entstand unter anderem ein kleines Sekretariat, das aus einem Direktor, zwei Beamten, sowie administrativem und technischem Personal bestand, wobei letztes von den zuerst genannten rekrutiert wurde. Das winzige Sekretariat arbeitete in Prag wohingegen einige andere Organe in anderen Hauptstädten - vor allem in Wien - untergebracht waren. Wenn man etwas aus den Erfahrungen der Europäischen Gemeinschaft gelernt haben sollte, dann das, daß die Etablierung der Organe einer Organisation, die miteinander kooperieren sollen, in verschiedenen Städten, im besten Fall kostenintensiv und im schlimmsten Fall ineffektiv ist. *Denjenigen Organen, die ihre Macht von dem kollektiven Willen der Teilnehmerstaaten ableiten und sich aus deren Vertretern zusammensetzen, wurden Prioritäten eingeräumt. "Unabhängigen"*

- 
- 1 Der Verfasser möchte dem Botschafter der Republik Ungarn, Herrn Dr. István Gyarmati und Herrn Dezsö Horváth vom ungarischen Außenministerium seinen tiefen Dank aussprechen. Ohne ihre Unterstützung hätte das vorliegende Kapitel nicht abgeschlossen werden können. Für den Inhalt des Kapitels ist der Verfasser allein verantwortlich.
  - 2 The CSCE after the Budapest Summit. Summary of the Round Table discussion organised by VERTIC in London on Thursday, 15th December 1994, S. 5.
  - 3 Die "Charta von Paris für eine Neues Europa" spiegelt dies am besten wider.

*Verwaltungsorganen wurde nicht viel Einfluß zugestanden.* Diese Tendenz wurde durch das Prager Dokument des Rates verstärkt. Es forderte, daß der Ausschuß Hoher Beamter, der aus leitenden Diplomaten der Teilnehmerstaaten besteht, mindestens alle drei Monate zusammentritt.<sup>4</sup> Dies würde eine gewisse Kontinuität zwischen den Treffen des Ministerrates herstellen.

Der Gipfel von Helsinki im Juli 1992 stärkte die Position des amtierenden Vorsitzenden, und zwar durch a) die Unterstützung der Troika, die sich aus dem gegenwärtigen amtierenden Vorsitzenden sowie seinem Vorgänger und seinem Nachfolger zusammensetzt, b) durch *ad hoc*-Lenkungsgruppen, besonders auf den Gebieten Konfliktprävention, Krisenmanagement und Streitbeilegung, c) durch Unterstützung von persönlichen Vertretern mit einem klaren und präzisen Mandat.<sup>5</sup> Es ist offensichtlich, daß der Hauptzweck der Troika in der Herstellung von Kontinuität in den KSZE-Aktivitäten liegt. Die anderen beiden Einrichtungen stellen sehr flexible Instrumente dar, auch wenn die Lenkungsgruppen vom Rat oder vom Ausschuß Hoher Beamter (AHB) eingerichtet werden können, wohingegen der amtierende Vorsitzende den AHB über seine Absicht informieren muß, persönliche Vertreter zu entsenden.

Zwei weitere Entwicklungen im Institutionengefüge verdienen besondere Aufmerksamkeit. Es wurde beschlossen, einen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (fortan HKNM) zu ernennen.<sup>6</sup> Hierin spiegelt sich deutlich die seit 1990 gesammelte Erfahrung wider, daß ethnische Konflikte, deren Wurzeln meistens in der Verletzung von Minderheitenrechten liegen, die Gefahr einer gewaltsamen internationalen Eskalation in sich bergen.

Noch während die Position des HKNM eingerichtet wurde, wurden bereits Vorbereitungen getroffen, ein weiteres Element in das internationale Netz einzufügen. "In seiner Rede auf dem Helsinki-Gipfel überraschte der britische Premierminister John Major die Zuhörer mit seinem Vorschlag, die KSZE solle einen Generalsekretär bekommen." Den Berichten zufolge "fand dieser Vorschlag sehr schnell breite Unterstützung der Mitgliedstaaten."<sup>7</sup> Dies spiegelt sich verschwommen in den folgenden Worten

- 
- 4 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, Kap. A.5, S. 1, in: Fastenrath, Ulrich (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg.
  - 5 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992. Verheißungen und Probleme des Wandels, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm.4), Kap. B.4; Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: ebenda, Kap. A.6, hier S. 3f.
  - 6 Ebenda, S. 5.
  - 7 Niels Möller Gulland, *The Forum for Security Co-operation and related Issues*, in: Michael R. Lucas (ed.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, Baden-Baden 1993, S. 58 (eigene Übersetzung).

des Helsinki-Dokumentes wider: "In dieser Hinsicht werden sie (die Teilnehmerstaaten) die Zweckmäßigkeit einer Übereinkunft prüfen, die dem KSZE-Sekretariat ... einen international anerkannten Status verleiht."<sup>8</sup> Innerhalb eines halben Jahres bis zum Treffen des Rates in Stockholm war die Funktion des Generalsekretärs (fortan GS) etabliert. Dem waren Debatten der Teilnehmerstaaten vorangegangen, welche Rolle er in der KSZE spielen sollte. Einige EU-Mitgliedstaaten betonten die Notwendigkeit, einen hohen Beamten zu ernennen, dessen Einfluß über den eines leitenden Verwaltungsbeamten hinausgehe. Man kann nur raten, ob sie damit rechneten, daß der erste GS aus einem EU-Mitgliedstaat kommen würde, oder ob sie weiterreichende Überlegungen anstellten. Letzlich wurde die Funktion des GS jedoch stark eingeschränkt, was sich an folgendem ablesen läßt:

- 1) Seine Autorität "leitet sich aus den gemeinsamen Beschlüssen der Teilnehmerstaaten ab", und
- 2) "er/sie wird unter Anleitung des/der amtierenden Vorsitzenden handeln".<sup>9</sup>
- 3) Er handelt als Vertreter des amtierenden Vorsitzenden und ist für die effektive Arbeit des KSZE-Personals für diesen, den Ministerrat und den Ausschuß Hoher Beamter verantwortlich.<sup>10</sup>
- 4) Der GS ist der "höchste administrative Beamte der KSZE".<sup>11</sup> 1993 wurde der deutsche Diplomat Dr. Wilhelm Höynck zum ersten Generalsekretär der KSZE ernannt.

Zieht man seine Schlüsse aus der Entscheidung des Rates, wird klar, daß die KSZE, die sich als eine regionale Einrichtung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen versteht, keine Situation schaffen wollte, in der ein Organ eine wichtige politische Rolle spielt, das seine Macht nicht direkt von den Mitgliedstaaten bezieht. Die Erfahrung der Vereinten Nationen war wahrscheinlich ausreichend abschreckend. Diese Organisation schuf sich einen riesigen Verwaltungswasserkopf mit einem einflußreichen Generalsekretär an der Spitze, der eine exponierte politische Rolle spielt. Der privilegierte Status einiger Länder (der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates) trägt ebenfalls zu einem gewissen "Demokratiedefizit" bei, das im Gegensatz zum Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten steht. Dies ließe sich natürlich positiver formulieren, indem man darauf hinweist, daß es der KSZE zum Vorteil gereicht, daß der Konsens der Teilnehmerstaaten die Grundlage ihres Entscheidungspro-

---

8 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 5), S. 5.

9 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens, Stockholm, 15. Dezember 1992, Anhang 1, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), Kap. A.7, S. 1.

10 Ebenda.

11 Ebenda, S. 2.

zesses ist. Dazu tragen auch ihre politische Glaubwürdigkeit und, wenn nötig, ihre operationale Flexibilität bei.<sup>12</sup> Die Teilnehmerstaaten, die die *Konferenz* über Sicherheit und Zusammenarbeit allmählich in eine regionale Einrichtung und dann - im Dezember 1994 - in eine internationale Organisation umwandelten, wollten keine zweite regionale UNO. Die Notwendigkeit, kosteneffektiv zu handeln, unterstützte die geschilderten Überlegungen.

Die Entwicklung des KSZE-Generalsekretariats unterstrich die Tatsache, daß seine Rolle nicht als politisches Organ konzipiert wurde. Es wurde nach Wien verlegt, mit einem Büro in Prag, und umfaßt "Abteilungen für Konferenzdienste, Verwaltung und Haushalt, die Unterstützung des amtierenden Vorsitzenden sowie das Konfliktverhütungszentrum."<sup>13</sup> Obwohl das Sekretariat von etwa 100 auf 150 Mitarbeiter vergrößert wurde, hat die überwältigende Mehrheit der Angestellten keinen Diplomatenstatus. Die meisten sind mit Bilanzbuchhaltung, Logistik und ähnlichen Bereichen befaßt, was den vorwiegend unpolitischen Charakter des Sekretariats und seines Generalsekretärs deutlich macht. Während des KSZE-Gipfels im Dezember 1994 wurde "die Stärkung des politischen Status des Generalsekretärs (der in erster Linie als Sekretariatsleiter fungiert, der den amtierenden Vorsitzenden in seiner Arbeit unterstützt) ... in den Beschlüssen von Budapest nicht zur Sprache gebracht"<sup>14</sup>. Bevor die Vorbereitungen für den Gipfel in Budapest begannen, war vorgeschlagen worden, die Zahl "politischer Figuren" in der KSZE durch die Einrichtung eines "KSZE-Beraters für Stabilitäts- und Sicherheitsfragen" zu erhöhen. Dieser Berater sollte ein Mandat "... nach dem Vorbild des Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten erhalten, was ihn bei der Verhütung von Spannungen, die nicht mit Fragen nationaler Minderheiten zusammenhängen, zu einem unauffällig und leise agierenden Vermittler gemacht hätte".<sup>15</sup> Dieser von Österreich und Ungarn eingebrachte Vorschlag wurde nicht angenommen. Mit Ausnahme des Konflikts in Tadschikistan, haben alle anderen Konflikte ethnische Wurzeln, so daß sie vom HKNM oder anderen Organen behandelt werden können. Es gibt somit keinen Grund, dem institutionellen System ein weiteres Organ hinzuzufügen.

---

12 Diese Vorteile werden, neben anderen, in dem Bericht aufgeführt "Seminar on CSCE Peacekeeping 7-9 June 1993, Vienna. Report on the discussions in Workshop "C", S. 2.

13 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen des Ratstreffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993. Die KSZE und das neue Europa - unsere Sicherheit ist unteilbar, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm.4), Kap. C.4, VII. KSZE-Strukturen und -Operationen, S. 21f.

14 Victor-Yves Ghebali, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa als Ergebnis der Budapester Konferenz, in: NATO-Brief 2/1995, S. 25.

15 Ebenda.

Auf dem Gipfel wurden einige kleinere Schritte unternommen. Die Namen mehrerer Hauptorgane wurden geändert. Der Rat der KSZE wurde umbenannt in Ministerrat, der Ausschuß Hoher Beamter wurde zum Hohen Rat und der Ständige Ausschuß wurde in Ständiger Rat umbenannt. Man kann davon ausgehen, daß die institutionelle Struktur der KSZE/OSZE, die sich seit dem Pariser Gipfel erheblich entwickelt hat, jetzt mehr oder weniger fest begründet ist. Auch wenn Anpassung ein permanenter Prozeß in der OSZE ist, ist es nicht sehr wahrscheinlich, daß in naher Zukunft weitere grundlegende Veränderungen nötig sein werden, trotz einer gewissen Unzufriedenheit einiger Experten mit "dem geringen politischen Profil des Generalsekretärs".<sup>16</sup>

### *Exkurs: Konfliktmanagement*

Die Illusion eines konfliktfreien Kontinents verflüchtigte sich nach 1990 schnell. Schon 1991 wurde klar, daß es Europa nicht besser ergeht als anderen Kontinenten - besonders Afrika und Asien, die ebenfalls unter inner- und zwischenstaatlichen Kriegen leiden. Die Konflikte sind zudem denen anderer Regionen ähnlich. Die meisten beginnen als Bürgerkriege und eskalieren dann allmählich zu zwischenstaatlichen Kriegen, sofern die Eskalation nicht verhindert wird. Die KSZE reagierte auf die neue Situation flexibel. Bemerkenswert ist, daß der Dringlichkeitsmechanismus, der vor dem Pariser Gipfel zumindest für die Vereinigten Staaten unannehmbar war, nach dem Einsatz der KGB-Spezialeinheiten in Litauen im Januar 1991 als ein notwendiges Instrument eingestuft und beim ersten Treffen des Rates angenommen wurde.<sup>17</sup> Der Zerfall Jugoslawiens und die blutige Geburt seiner Nachfolgestaaten unterstreichen, ebenso wie die Konflikte, die aus der Auflösung der Sowjetunion herrühren, daß in einem größeren KSZE-Europa, das die Nachfolgestaaten der Sowjetunion einschließt, interethnische Konflikte zunehmen werden.

Die internationale Gemeinschaft, einschließlich der KSZE, reagierte darauf verspätet mit der Einrichtung verschiedener Mechanismen, wie dem erwähnten Berliner Mechanismus für dringliche Situationen (1991), dem Wiener Mechanismus für ungewöhnliche militärische Aktivitäten (1990), und dem Moskauer Mechanismus der Menschlichen Dimension (1991). Sie stellen seitdem nützliche Beiträge zur Bearbeitung von Konflikten dar.

---

16 Victor-Yves Ghebaï, *The CSCE after the Budapest Conference: Towards the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE)*, in: Péter Tálas/Sebestyén Gorka (eds), *After the Budapest OSCE Summit*, Budapest 1995, S. 54.

17 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Berliner Treffen), Berlin, 20. Juni 1991. Anhang 2: Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm.4), Kap. E.2.

Jedoch wurde auch klar, daß sie den gravierenden Problemen nicht gewachsen sind.

Auf dem Gipfel im Juli 1992 wurden diese Problemfelder angesprochen. Eines davon war die Etablierung eines Mechanismus, der die häufigste Spannungsursache aufgreift, nämlich interethnische Konflikte. Der HKNM hat eine Frühwarnungs- und Vermittlungsfunktion. In einer etwas zweideutigen Formulierung ist der HKNM berechtigt, über seine Rolle als Beobachter und Vermittler hinauszugehen. "Der Hohe Kommissar kann empfehlen, daß man ihn ermächtigt, weitere Kontakte und eingehendere Konsultationen mit den betroffenen Parteien mit dem Ziel möglicher Lösungen gemäß einem vom AHB zu beschließenden Mandat aufzunehmen."<sup>18</sup> Dies stellt eine Abkehr vom Prinzip der Vermittlung und eine Hinwendung zu dem der Schlichtung dar, was eine aktivere Rolle des HKNM voraussetzt, die bis hin zu Empfehlungen zur Lösung des potentiellen Konflikts reichen würde. In der Praxis konzentrierte sich der Hohe Kommissar seit Anfang 1993 auf Erkundungsmissionen in potentiellen Krisengebieten. Er ist zur Zeit mit folgenden Fällen direkt befaßt: 1) Lettland und Estland (im Hinblick auf die dort lebenden Russen), 2) Slowakei (die ungarische Minderheit) und Ungarn (die slowakische Minderheit), 3) Rumänien (insbesondere in bezug auf die dortige ungarische Minderheit), 4) die frühere Jugoslawische Republik Mazedonien (ihre albanische Bevölkerung), 5) Albanien (in bezug auf die griechische Bevölkerung im Süden des Landes), 6) Ukraine (besonders die Lage auf der Krim) und 7) (interethnische Beziehungen) in Kasachstan und Kirgisien.<sup>19</sup> Die Arbeit des Hohen Kommissars hat dazu beigetragen, Verständnis zu schaffen für vorhandene realistische Möglichkeiten bei der Bewältigung von Minderheitenkonflikten. Eine der wichtigen Schlußfolgerungen, die als Warnsignal für alle politischen Kräfte dienen sollte, die mit aufkommenden ethnischen Konflikten zu tun haben, ist folgende: "Es ist eindeutig, daß territoriale Regelungen und insbesondere Abspaltungen keine realistischen Möglichkeiten sind, weil sie nicht durchführbar und für fast alle Staaten inakzeptabel sind."<sup>20</sup> Wenn die Beobachtung "wiederholte Verstöße gegen Verpflichtungen deuten häufig auf den Beginn eines Konfliktes hin"<sup>21</sup> richtig ist, dann ist es wichtig, festzuhalten, daß die KSZE die häufigste und wichtigste Konfliktquelle identifizierte

---

18 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm.5), S. 9.

19 Max van der Stoep, Konfliktverhütung und Herbeiführung von Frieden als bedeutende Aufgaben der KSZE, in: NATO-Brief 4/1994, S. 11.

20 Rob Zaagman, Minority Questions, Human Rights and Regional Instability: The Prevention of Conflict, in: Robert L. Pfaltzgraff Jr./Richard H. Schultz Jr. (eds.), Ethnic Conflict and Regional Instability: Implications for US Policy and Army Roles and Missions, Washington 1994, S. 222 (eigene Übersetzung).

21 Wilhelm Höynck, Die KSZE arbeitet am Ausbau ihres Konfliktverhütungspotentials, in: NATO-Brief 2/1994, S. 17.

und eine "Spezial-Institution" zu dem Zweck etablierte, diese schon im Frühstadium zu bearbeiten.

Unter diesem Aspekt ist es verständlich, daß die KSZE den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenmanagement gelegt hat. Die Erfahrung zeigt, unter anderem im früheren Jugoslawien, daß sich durch die frühe Einbeziehung der internationalen Gemeinschaft mittels ihrer Institutionen Konfliktmanagement als weniger kostspielig erweist, sowohl hinsichtlich des menschlichen Leides als auch der Kosten. Es gilt jedoch zu beachten, daß *seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes, der jeden anderen überschattete, zahllose Konflikte gleichzeitig auftraten. Folglich wurde dem Management des einzelnen - gleichgültig welchen - Konflikts viel weniger Aufmerksamkeit zuteil.* Darüber hinaus hängt die Beachtung eines Konflikts von der Aktivität der Medien ab. Ein hochrangiger ungarischer Diplomat formulierte zutreffend: "Instrumente der präventiven Diplomatie kommen selten in die Schlagzeilen. Können Sie sich eine Schlagzeile wie 'Kein Konflikt in Estland aufgrund der Bemühungen der KSZE' in der *New York Times* vorstellen?... Die Mißerfolge jeder Organisation, die OSZE einbezogen, werden hingegen sehr wohl von der Presse dargestellt."<sup>22</sup> Die Effektivität einer Organisation zu vermitteln, ist schwierig. Wir registrieren eine Situation, eine bestimmte Intensität des Konflikts, eine gewaltsame Eskalation oder deren Abwesenheit. Wir wissen jedoch nicht, was ohne das Engagement der KSZE passiert wäre. Der Umstand, daß ein Konflikt eingedämmt wurde, wie im früheren Jugoslawien, ist vergleichbar mit dem Glas, das - je nach Standpunkt - als halbvoll oder halbleer bezeichnet wird: Während die einen es positiv bewerten, daß der Konflikt sich nicht auf andere Regionen ausweitete, betonen andere dagegen, daß Management allein nicht genüge, sondern Lösungen notwendig seien.

Aus den genannten Gründen herrscht einige Skepsis, was die verschiedenen KSZE/OSZE-Missionen angeht. Mit Ausnahme einiger weniger Experten könnten wohl nur wenige sie auflisten. Dauer, Zusammensetzung und Status sind jeweils verschieden. Mit Ausnahme der gegenwärtigen Mission in Tschetschenien fanden die übrigen Missionen außerhalb der direkt betroffenen Länder kein größeres öffentliches Interesse. Die zehn gegenwärtig laufenden Missionen reichen von den baltischen Staaten bis Tadschikistan und vom früheren Jugoslawien bis Berg-Karabach. Sie finden ausnahmslos auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion und des früheren Jugoslawien statt.

---

22 István Gyarmati, "On current issues of the OSCE", in: Péter Tólas and Sebestyén Gorka (eds), a.a.O. (Anm. 16), S. 42 (Eigene Übersetzung/Hervorhebungen im Original).

Die andere Neuerung des Helsinki-Gipfels war die Vereinbarung, ein KSZE-eigenes Peacekeeping zu etablieren.

Während des Vorbereitungstreffens im Frühjahr 1992 wurden intensive Debatten darüber geführt, wie die Beziehungen zwischen dieser KSZE-Aktivität und der anderer Institutionen zu gestalten wären. Von Beginn an vertraten einige Delegationen, einschließlich der der USA und Großbritanniens, die Meinung, daß "Peace-keeping-Streitkräfte auf Anfrage der KSZE von anderen spezialisierten Organisationen wie der NATO, der neun Staaten umfassenden Westeuropäischen Union oder den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt werden sollten", wohingegen andere, zum Beispiel der vormalige deutsche Außenminister Genscher, betonten, daß die KSZE ihre eigenen Peacekeeping-Kräfte erhalten sollte.<sup>23</sup> Letzlich setzte sich die erstere Position durch und das Dokument postulierte: "Die KSZE kann Ressourcen und mögliche Erfahrung sowie Sachkenntnis bestehender Organisationen, wie der EG, der NATO und der WEU nutzen und könnte sie deshalb ersuchen, ihre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen."<sup>24</sup> Es ist wichtig, festzuhalten, daß das Peacekeeping-Konzept der KSZE den "traditionellen Ansatz" widerspiegelt. Das bedeutet, daß Peacekeeping-Operationen keine Aktionen zur Friedenserzwingung umfassen, daß sie die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien benötigen und sie unparteiisch durchgeführt werden. "Friedenserhaltende Operationen können nicht als Ersatz für eine Verhandlungslösung betrachtet und müssen daher als zeitlich begrenzt verstanden werden."<sup>25</sup> Ein solcher Ansatz ist nicht unumstritten. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist deutlich geworden, daß die wichtigste noch offene Frage lautet, ob man sich an der Lösung eines gewaltsamen Konflikts beteiligt oder nicht. Bejaht man diese Frage, so laufen die Organisation und die Länder, die Truppen zur Verfügung stellen, Gefahr, hoffnungslos in dem Konflikt zu versinken, wie der gegenwärtige Krieg im früheren Jugoslawien zeigt. Folglich erscheint es immer willkürlicher, eine Trennungslinie zwischen Friedenserhaltung und Friedenserzwingung ziehen zu wollen. Was Peacekeeping angeht, so wurde angeregt, daß der Rat oder der AHB, ähnlich wie bei anderen Arten des Konfliktmanagements, "eine Operation in regelmäßigen Abständen überprüfen und alle erforderlichen Entscheidungen hinsichtlich ihrer Durchführung"<sup>26</sup> treffen wird. Auch der amtierende Vorsitzende spielt eine wichtige Rolle, indem er geeignete Konsultationen organisiert und den Leiter der Mission nominiert, den der AHB dann

---

23 Robert Mauthner, CSCE Agrees Principle of Peace-keeping, in: Financial Times vom 27. März 1992, S. 3.

24 Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm.5), S. 22.

25 Ebenda, S. 19.

26 Ebenda, S. 20.

bestätigt.<sup>27</sup> Die Stellung des Generalsekretärs wurde auf Bestreben des Konfliktverhütungszentrums eingerichtet, dessen Konsultativausschuß aufgelöst wurde; das Konfliktverhütungszentrum selbst wurde entsprechend der Entscheidung des Gipfeltreffens des Rates in Rom dem Generalsekretär unterstellt.<sup>28</sup>

Weitverbreitet ist die Auffassung, daß die Vereinten Nationen in der Frage von Peacekeeping eine genuine Rolle spielen sollten und daß kollektive Verteidigungsorganisationen wie die NATO zur Implementierung beitragen könnten. Zwischen den Gipfeltreffen von Helsinki und Budapest wurde deshalb lediglich der Rahmen zur Erprobung der KSZE-Peacekeeping-Tätigkeiten vorbereitet. Der persönliche Vertreter des amtierenden Vorsitzenden empfahl, eine KSZE-Repräsentanz in der Region Berg-Karabach einzurichten und Vermittlungsversuche in dieser andauernden Krise zu beginnen.<sup>29</sup> Der Konflikt war eigentlich ein "Erbstück" aus der Auflösung der Sowjetunion, als alle Nachfolgestaaten Mitglieder der KSZE wurden. Es war offensichtlich, daß der Konflikt Gegenstand von Peacekeeping sein könne. Nicht entschieden wurde jedoch, ob der Aktivität der KSZE Priorität eingeräumt werden sollte oder Peacekeeping-Maßnahmen von Drittstaaten, bei denen Rußland die Rolle des *primus inter pares* spielen würde. Rußland sprach sich dafür aus, seine herausragende Stellung in der GUS anzuerkennen und bot an, Peacekeeping-Anstrengungen der GUS und Rußlands mit einem von der KSZE legitimierten Status durchzuführen, wobei die KSZE die GUS mit Material und finanziellen Hilfen unterstützen sollte, wozu eigens ein Spezialfond eingerichtet werden sollte.<sup>30</sup> Wie sich herausstellte, war keine der betroffenen Parteien, weder Armenien noch Aserbaidschan, für Peacekeeping durch Dritte, besonders nicht durch Rußland. Die KSZE blieb der einzige Beteiligte, der eine Peacekeeping-Mission einrichten konnte. Da der Waffenstillstand, auf den man sich am 12. Mai 1994 geeinigt hatte, mehr oder weniger dauerhaft hielt, und sich die Möglichkeit einer politischen Regelung in der Minsk-Gruppe abzeichnete, war die KSZE der richtige Kandidat für die erste Peacekeeping-Mission. Die Vereinten Nationen, die sich allmählich in demselben Maße aus dem Konflikt zurückzogen, wie sich die KSZE ihm zuwandte, unterstützten die Idee ebenfalls. So wurde im Dokument des Budapester Gipfels angeregt, daß der amtierende Vorsitzende einen Plan zur Aufstellung, Zusammensetzung und zu den Ope-

---

27 Ebenda, S. 21.

28 Die KSZE und das neue Europa, a.a.O. (Anm. 13), S. 21f.

29 Margaretha af Ugglas, Conditions for Successful preventive diplomacy, in: Staffan Carlsson (ed.), The Challenge of Preventive Diplomacy: The Experience of the CSCE, Stockholm 1994, S. 24.

30 Jury Rakhmaninov, The CSCE and Challenges of Today, in: International Affairs (Moscow) 8/1994, S. 50.

rationen einer solchen Truppe entwickeln möge.<sup>31</sup> Zu diesem Zweck mußte er vom Generalsekretär unterstützt werden. Der wird seinerseits "nach entsprechenden Konsultationen ... ferner eine Planungsgruppe auf hoher Ebene in Wien einsetzen, um unter anderem Empfehlungen über Größe und Art der Truppe, Kommando- und Führungsstruktur, Logistik, Ressourcen, Einsatzregeln und Vereinbarungen mit den beitragenden Staaten abzugeben".<sup>32</sup> Diese Verpflichtung zeigte deutlich, daß im Falle einer größeren Langzeitmission die aktive Unterstützung des Sekretariatsapparates unerläßlich ist, denn die militärische Expertise hat das Konfliktverhütungszentrum, das Teil des Sekretariats ist. Wenn KSZE-Peacekeeping in die Praxis umgesetzt wird, kann sich die Zusammenarbeit zwischen dem Generalsekretär und den Vereinten Nationen im Hinblick auf die militärischen Anforderungen, logistischen und technischen Erfordernisse als nötig erweisen. In diesen Bereichen verfügt das UN Department of Peacekeeping Operations bereits über große Erfahrung. Es wäre zu früh, bereits festzulegen, ob die für Berg-Karabach vorgesehene Operation gleich in der geplanten Größe (drei mechanisierte Infanteriebattalione und drei unabhängige mechanisierte Infanteriekompanien oder fünf mechanisierte Infanteriebattalione und eine unabhängige Infanteriekompanie/Reserve) aufgestellt wird oder ob sich zunächst die Entsendung einer begrenzten Anzahl von Beobachtern in der Region als notwendig erweisen wird, und die Operation erst dann ausgeweitet wird, wenn sich deren Aktivität als nützlich und akzeptabel für beide Parteien erweist. Selbst wenn es nötig sein sollte, die Operation in kleinerem Rahmen zu beginnen, wird früher oder später die Verwirklichung des Beschlusses von Budapest notwendig werden. Dies wird ein Testfall, der bei der Zusammenarbeit zwischen der "Bürokratie" der KSZE-"Profis" und dem amtierenden Vorsitzenden eine gewisse Rolle spielen wird.

#### *Die Zusammenarbeit zwischen dem amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär heute und morgen*

Wie bereits kurz ausgeführt, haben verschiedene KSZE-Entscheidungen Klarheit darüber geschaffen, welche Organe eine politische Rolle in der Organisation zu spielen haben. Ohne jeden Zweifel sind es deren zwei, die die Erfüllung einer solchen Aufgabe aktiv anstreben: der amtierende Vorsitzende und der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten. Gegen-

---

31 Budapest Document 1994 - Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Budapest, 6. Dezember 1994. II. Regionale Fragen. Intensivierung der KSZE-Bemühungen bezüglich des Konflikts in Berg-Karabach, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), S. 14f.

32 Ebenda, S. 15.

wärtig erlaubt es die Funktion des Generalsekretärs nicht, eine aktivere, politische Rolle im Konfliktmanagement zu spielen. So vermied die KSZE/OSZE erfolgreich eine Situation, wie sie häufig in internationalen Organisationen, unter anderem in den Vereinten Nationen, anzutreffen ist, nämlich, daß die Bürokratie eine eigene politische Rolle spielt. Folglich sind es eher die möglichen Entwicklungen als der gegenwärtige Stand der Beziehungen zwischen dem amtierenden Vorsitzenden und dem Generalsekretär, die Anlaß zum Nachdenken bieten. Gelegentlich wird der Schluß gezogen, daß der Generalsekretär die einzige OSZE-Institution sei, der es bisher nicht gelang, einen ihr angemessenen Platz im Institutionengefüge einzunehmen. Ich halte diesen Standpunkt für nicht ganz angemessen.

Es sollte erwähnt werden, daß der Generalsekretär und der amtierende Vorsitzende seit Beginn der Tätigkeit des letzteren im Jahre 1993 ein hervorragendes Verhältnis zueinander haben. Sicher lag das mit daran, daß der erste Generalsekretär die etablierten Regeln nicht herausfordern und zum exponierten politischen Zentrum der Organisation werden wollte, anstatt ihr oberster Verwaltungsbeamter zu sein. Die Erfahrung der Zusammenarbeit zwischen Botschafter Höynck, der als Generalsekretär der KSZE/OSZE während der ersten beiden Jahre seiner Amtszeit diente und den drei amtierenden Vorsitzenden (Schweden, Italien und Ungarn) stellte überhaupt kein Problem dar. Dies bedeutet jedoch nicht, daß es künftig keine Probleme geben könnte. Institutionen sind nicht durch Personen zu identifizieren. Einige könnten meinen, daß die Stärkung des Generalsekretärs unvermeidlicherweise die Position des amtierenden Vorsitzenden schwächen oder unterminieren würde. Andererseits besteht aber kein Grund, die Beziehung der beiden in Konkurrenz zueinander zu sehen. Sie sind dazu bestimmt, zusammenzuarbeiten.

Niemand will die führende Rolle des amtierenden Vorsitzenden in Frage stellen. Der Außenminister des jeweiligen Landes ist in gewisser Hinsicht ein Symbol für die politische Natur der OSZE. Dies ist die einzigartige Stärke der Organisation. In dem Maße wie die Aktivität der OSZE sich in Zukunft entwickeln wird, wird auch die Zahl der Langzeitmissionen steigen. Bestimmte Missionen großen Umfangs, die ausgedehnte logistische Unterstützung brauchen, werden unternommen und etabliert werden, gewisse Widersprüche werden auftauchen. Es ist durchaus wahrscheinlich, daß die amtierenden Vorsitzenden nicht nur aus den größten Mitgliedsstaaten kommen, ihre Amtszeit wird jedoch wie bisher ein Jahr dauern. Der/die amtierende Vorsitzende, und mit ihm/ihr das entsprechende Außenministerium, wird während der Amtszeit überlastet sein und wird Ansichten zu Problemfeldern zu äußern haben, die nicht zu den nationalen Interessen seines/ihrer eigenen Landes gehören. Aufgrund dieser Per-

spektiven braucht die OSZE mehr Kontinuität als bisher, da viele Aufgaben nicht innerhalb eines Jahres erledigt werden können. Eine solche Kontinuität, gefördert auch durch die Troika, kann der Generalsekretär leisten, dessen Amtszeit drei Jahre beträgt und um weitere zwei Jahre verlängert werden kann.<sup>33</sup>

Es spricht nichts dafür, den gegenwärtigen Status des Generalsekretärs zu revidieren. Er sollte weiter auf die Führung und die Instruktionen derjenigen Institutionen bauen, die dafür bestimmt wurden, d.h. der Ständige Rat, der Hohe Rat, der Ministerrat und der amtierende Vorsitzende. Gewisse kleinere Anpassungen könnten dennoch notwendig werden. Eine davon ist, die Beziehung zwischen dem Generalsekretär und dem amtierenden Vorsitzenden durch die Abordnung eines ständigen Vertreters des Generalsekretärs an das jeweilige Außenministerium zu konsolidieren. Es ließen sich auch radikalere Maßnahmen denken, wie zum Beispiel die Auflösung der Position des Generalsekretärs und seinen Ersatz durch einen Vertreter des amtierenden Vorsitzenden. Dieser käme aus demselben Land, das gerade den amtierenden Vorsitzenden stellt und seine Amtszeit entspräche letzterem. Ich glaube, es ist noch zu früh, zum gegenwärtigen Zeitpunkt radikale Entscheidungen über diese Funktion zu fällen. "Es ist besser achtmal zu schauen und zu denken, bevor man einmal schneidet" heißt ein Sprichwort.

Man sollte sich auch vergegenwärtigen, daß alle Konflikte, die die Einrichtung einer KSZE/OSZE Mission notwendig machen, im früheren Ostblock, genauer in zwei Ländern, der früheren Sowjetunion und im früheren Jugoslawien, ausbrachen. Alle KSZE Missionen fanden auf dem Territorium dieser beiden ehemaligen Staaten statt. Da diese Situation in Zukunft vielleicht andauern wird, es könnte notwendig sein, die Expertise über beide Länder im Stab des Generalsekretärs zu vertiefen, insbesondere dann, wenn das Land des amtierenden Vorsitzenden aus historischen Gründen in dieser Hinsicht dort nur wenig Erfahrung hat. Das könnte eine wichtige Hilfe sein, wenn der amtierende Vorsitzende oder eine Mission es für notwendig halten. *Solange die Aktivitäten der Organisation nicht stärker von der internationalen Gemeinschaft anerkannt werden, wird auch ihre Rolle in Europa nicht stärker, so daß es keinen Grund gibt, die Umorganisation der institutionellen Beziehungen auch nur in Betracht zu ziehen.* Es ist sinnvoller, die pragmatische Anpassung an die sich verändernden Gegebenheiten Europas nach dem Kalten Krieg Schritt für Schritt weiter zu verfolgen.

---

33 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens, Anhang 1, a.a.O. (Anm. 9), S. 1.

## 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;<sup>2</sup> aber auch auch das gelang z.T. erst in Budapest selbst, unmittelbar vor dem Gipfeltreffen.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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".<sup>5</sup> 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 weitest 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 Garantierklärungen, 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.<sup>6</sup>

---

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,<sup>7</sup> 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 Interessenssphäre 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,<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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;<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

Mit Recht konnten die NATO-Mitglieder und die am Beitritt interessierten Staaten auf die seit der Schlußakte von Helsinki (1975) immer wieder bekräftigten KSZE-Prinzipiaaussagen 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.<sup>13</sup>

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 vermittelt des KSE-Vertrags. Dieser billigte beispielsweise der NATO 19.142 Kampfpanzer 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 Kampfpanzer 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 Kampfpanzer-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").<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> 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:<sup>17</sup> 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 Friedenschaffung 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").<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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 Beschlußvorlage 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 ehemaligen 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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 als 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 weiteres<sup>23</sup> - 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,<sup>24</sup> 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 Voivodina 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 Voivodina). Kontrovers waren überdies die konkreten Voraussetzungen für die Wiederezulassung 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 zugeing, 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.<sup>25</sup> 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;<sup>26</sup> 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 Überprüfungstreffen; 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 irreführende 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:<sup>27</sup> 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.

## Anhang

# Chronik des KSZE-Prozesses<sup>1</sup>

1966

5. Juli "Bukarester Erklärung" des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes; Vorschlag der Einberufung einer "Konferenz über Fragen der Europäischen Sicherheit".

1967

26. April "Karlsbader Erklärung" der Europäischen Kommunistischen und Arbeiterparteien über Europäische Sicherheit.

13./14. Dez. NATO-Minister in Brüssel definieren die künftigen Aufgaben des Bündnisses: "Verteidigung und Entspannung" (Harmel-Bericht).

1968

24./25. Juni Minister der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten geben in Reykjavik Erklärung über "Gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung" (MBFR) ab.

1969

17. März "Budapester Appell" des Politischen Beratenden Ausschusses des WP zur Einberufung einer "Gesamteuropäischen Konferenz", die durch ein Vorbereitungstreffen eingeleitet werden soll.

10./11. April NATO-Minister in Washington erklären sich bereit, mit osteuropäischen Staaten Themen für nützliche Verhandlungen zu erörtern. Verhandlungen müßten gut vorbereitet sein; alle Regierungen mit politischer Verantwortung in Europa müßten teilnehmen.

9. Mai Memorandum der Finnischen Regierung mit Angebot, Konferenz und Vorbereitungstreffen in Helsinki abzuhalten.

---

1 Nach: Auswärtiges Amt (Hrsg.), 20 Jahre KSZE, 1973 - 1993, Bonn 1993, S. 452-458, (aktualisiert).

31. Oktober Prager Treffen der Außenminister der WP-Staaten (Gewaltverbot und wirtschaftliche Zusammenarbeit); Vorschlag bilateraler und multilateraler Vorbereitungsgespräche.
- 4./5. Dez. NATO-Minister in Brüssel veröffentlichen "Erklärung über Ost-West-Beziehungen", erinnern an die Erklärung von Reykjavik und weisen auf Bedeutung von Fortschritten in Berlin-Gesprächen und innerdeutschen Gesprächen hin.

## 1970

- 26./27. Mai NATO-Minister in Rom erklären Bereitschaft zu multilateralen Vorgesprächen, sofern Fortschritte in Gesprächen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, der Sowjetunion und Polen, den Viermächtegesprächen bezüglich Berlins und SALT erzielt werden. MBFR-Erklärung.
22. Juni Budapestener Erklärung der Außenminister des WP mit Zustimmung der Teilnahme auch der Vereinigten Staaten und Kanadas; besonderes Gremium sollte Reduzierung fremder Truppen in Europa behandeln.
12. August Unterzeichnung des Moskauer Vertrages Bundesrepublik Deutschland-Sowjetunion.
2. Dez. Politischer Beratender Ausschuß des WP veröffentlicht Berliner Erklärung über "Stärkung und Sicherheit und Entwicklung der friedlichen Zusammenarbeit in Europa".
4. Dez. NATO-Minister in Brüssel machen Aufnahme vorbereitender multilateraler Gespräche abhängig von befriedigendem Abschluß der Berlin-Gespräche und günstigem Verlauf der anderen Gespräche.
7. Dez. Unterzeichnung des Vertrages mit Polen.

## 1971

1. März Erstes Treffen des "Unterausschusses KSZE" des Politischen Komitees im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit der Staaten der Europäischen Gemeinschaft in Paris.
24. Mai Auf der 24. Konferenz der KPdSU in Tiflis erklärt

- Breschnew Bereitschaft zur Diskussion von Truppenverminderungen in Mitteleuropa.
- 3./4. Juni NATO-Minister in Lissabon hoffen auf Abschluß der Berlin Verhandlungen vor Jahresende und begrüßen Signal von Tiflis.
3. Sept. Unterzeichnung der 1. Stufe des Viermächte-Berlin-Abkommens.
- 9./10.Dez. NATO-Minister in Brüssel erklären Bereitschaft zu multilateralen KSZE-Verhandlungen bei Abschluß des Berlin-Abkommens.
17. Dez. Transitabkommen mit DDR (21. Stufe des Berlin-Abkommens).
- 1972
26. Jan. Politischer Beratender Ausschuß gibt "Prager Erklärung" über Europa ab, in der sieben Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen definiert werden.
26. Mai 1. SALT-Abkommen USA/SU.
- 30./31. Mai NATO-Minister in Bonn stellen befriedigt bevorstehende Unterzeichnung des VM-Berlin-Abkommens fest und stimmen multilateraler KSZE-Vorbereitung zu. Gleichzeitig sollen exploratorische MBFR-Gespräche beginnen.
2. Juni Ratifizierung des Moskauer Abkommens.
3. Juni Unterzeichnung des Schlußprotokolls des VM-Berlin-Abkommens.
12. Sept. AM Kissinger bespricht in Moskau "parallele" Zeitpläne für KSZE/MBFR:  
22.11.72 Beginn der multilateralen KSZE-Vorbereitung Helsinki;  
31.1.73 - Beginn der multilateralen MBFR-Explorationen in Wien;  
KSZE - Ende Juni 1973; MBFR - Sept./Okt. 1973.
6. Nov. Paraphierung des Grundlagenvertrages mit DDR in Bonn.
22. Nov. Beginn der multilateralen KSZE-Vorbereitungen in Helsinki; Delegationsleiter: die in Helsinki akkreditierten Missionschefs; Ausarbeitung der Verfahrensregeln, Tagesordnung und Mandate für Kommissionen und Unterkommissionen.

## **1973**

8. Juni  
3. bis 7. Juli  
18. Sept.
- Ende der multilateralen KSZE-Vorbereitung.  
KSZE wird durch Außenminister der 35 europäischen und nordamerikanischen Länder (ohne Albanien) eingeleitet. Verabschiedung der "Helsinki-Schlußempfehlungen".  
Beginn der Kommissionsphase der KSZE in Genf; Ausarbeitung der Schlußakte.

## **1975**

21. Juli  
30. Juli - 1. Aug.
- Ende der Kommissionsphase.  
Schlußphase der KSZE in Helsinki auf "höchster politischer Ebene" 35 Staats-, Regierungs- bzw. Parteichefs unterzeichnen die Schlußakte.

## **1977**

15. Juni - 5. Aug.  
4. Oktober
- Vorbereitungstreffen für das Belgrader KSZE-Folgetreffen.  
Beginn des Belgrader KSZE-Folgetreffens.

## **1978**

9. März  
20. Juni - 28. Juli  
31. Okt.- 11. Dez.
- Beendigung des Belgrader KSZE-Folgetreffens mit einem abschließenden Dokument.  
Vorbereitungstreffen für das "Wissenschaftliche Forum" der KSZE in Bonn.  
KSZE-Expertentreffen über friedliche Streitschlichtung in Montreux

## **1979**

13. Feb. - 26. März
- KSZE-Expertentreffen über wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit im Mittelmeerraum in Valletta.

## **1980**

18. Feb. - 3. März  
9. Sept.-10. Nov.
- "Wissenschaftliches Forum" der KSZE in Hamburg.  
Vorbereitungstreffen für das Madrider KSZE-Folgetreffen.

11. Nov. Beginn des Madrider KSZE-Folgetreffens.
- 1982
9. - 12. Feb. Verurteilung der Verhängung des Kriegsrechts in Polen durch westliche Außenminister auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen.
12. März Vertagung des Treffens bis zum 9. November 1982.
9. Nov. Wiederaufnahme des Madrider Treffens.
- 1983
6. Sept. Annahme des "Abschließenden Dokuments" des Madrider KSZE-Folgetreffens durch die Delegationen der 35 Teilnehmerstaaten.
7. bis 9. Sept. Schlußveranstaltung des Folgetreffens in Madrid unter Teilnahme fast aller Außenminister der 35 Teilnehmerstaaten.
25. Okt. - 11. Nov. Vorbereitungstreffen der KVAE in Helsinki.
- 1984
17. Jan. Eröffnung der KVAE in Stockholm auf der Ebene der Außenminister der Teilnehmerstaaten.
21. März - 30. Apr. KSZE-Expertentreffen über friedliche Streitschlichtung in Athen.
16. - 26. Okt. KSZE-Seminar über wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit im Mittelraum in Venedig.
21. Nov. - 4. Dez. Vorbereitungstreffen für das "Kulturforum" 1985 in Budapest.
- 1985
23. Apr. - 17. Juni KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten in Ottawa.
1. August Außenminister-Treffen in Helsinki: Begehung des 10. Jahrestages der Unterzeichnung der Schlußakte der KSZE.
15. Okt. - 25. Nov. "Kulturforum" in Budapest.

## 1986

2. Apr. - 16. Mai      Expertentreffen über menschliche Kontakte in Bern.  
19. Sept.              Ende der KVAE in Stockholm.  
23. Sept. - 6. Okt.    Vorbereitungstreffen zum Dritten KSZE-Folgetreffen in Wien.  
4. Nov. -  
15. Jan. (1989)        Drittes KSZE-Folgetreffen in Wien.

## 1989

15. Jan.                Ende des dritten KSZE-Folgetreffens. Annahme des "Abschließenden Dokuments"  
6. März                Eröffnung der Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa /VKSE) sowie von Verhandlungen über einen 2. Satz von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VVSBM).  
18. Apr. - 12. Mai    Informationsforum, London.  
30. Mai - 23. Juni    1. Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Paris.  
16. Okt. - 3. Nov.    Umweltschutztreffen, Sofia.

## 1990

19. März - 11. Apr.    Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, Bonn.  
5. - 29. Juni            2. Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension, Kopenhagen.  
10. Juli - 16. Nov.    Ausschuß zur Vorbereitung des KSZE-Gipfeltreffens tagt in Wien.  
24. Sept. - 19. Okt.    Treffen über den Mittelmeerraum, Palma de Mallorca.  
1. - 2. Okt.             Treffen der Außenminister der KSZE-Staaten, New York.  
19. - 21. Nov.         Treffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten, Paris, Unterzeichnung der "Charta von Paris für ein Neues Europa" (21.11.); Annahme des "Wiener Dokuments 1990" (19.11.); Unterzeichnung des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa (19.11.); Gemeinsame Erklärung über Gewaltverzicht der 22 Mitgliedstaaten der NATO und des WP (19.11.).

## 1991

15. Jan. - 8. Feb. Expertentreffen über friedliche Streitbeilegung, Valletta.
28. Mai - 7. Juni Symposium über das kulturelle Erbe, Kraukau.
19. - 20. Juni 1. Treffen des KSZE-Rates, Berlin.
1. - 19. Juli Expertentreffen über nationale Minderheiten, Genf.
10. Sept. Zusätzliches Treffen der Vertreter der Teilnehmerstaaten auf Ministerebene zur Frage der Aufnahme der Republiken Estland, Lettland und Litauen, Moskau.
10. Sept. - 4. Okt. 3. Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension, Moskau.
4. - 15. Nov. Expertenseminar über demokratische Institutionen, Oslo.

## 1992

- 30.- 31. Jan. 2. Treffen des KSZE-Rates, Prag.
4. März Annahme des Wiener Dokuments 1992 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen.
24. März - 8. Juli 4. KSZE-Folgetreffen in Helsinki.
24. März Zusätzliches Treffen des KSZE-Rates, Helsinki.
24. März Unterzeichnung des Vertrages über den "Offenen Himmel" ("Open-Skies") am Rande der Eröffnung des 4. KSZE-Folgetreffens.
3. - 5. Juli 1. Tagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, Budapest.
9. - 10. Juli Treffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten, Helsinki, Annahme des "Helsinki-Dokuments 1992 - Herausforderung des Wandels", Unterzeichnung der "Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa" (KSE Ia).
12. - 23. Okt. Expertentreffen zur friedlichen Streitbeilegung, Genf.
16. - 20. Nov. Seminar über Toleranz, Warschau.
14. - 15. Dez. 3. Treffen der des KSZE-Rates, Stockholm.

## 1993

16. - 18. März 1. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter als Wirtschaftsforum der KSZE.
20. - 23. Apr. KSZE-Seminar über Migration, Warschau.
17. Mai KSZE-Mittelmeer-Seminar, Valletta.
- Mitte Mai Ernennung von Botschafter Dr. Wilhelm Höyneck zum ersten KSZE-Generalsekretär.
24. - 28. Mai KSZE "Seminar-Fallstudien zu Fragen nationaler Minderheiten: Positive Ergebnisse", Warschau.
7. - 9. Juni KSZE-Peacekeeping, Seminar, Wien.
7. - 9. Juli 2. Tagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, Helsinki.
27. Sept. - 6. Okt. KSZE-Seminar über das Thema "Umweltgerechte Entwicklung der Wälder der nördlichen und der gemäßigten Zone", Montreal.
27. Sept. - 15. Okt. Implementierungstreffen in der Menschlichen Dimension, Warschau.
8. - 12. Nov. KSZE-Seminar über freie Medien, Warschau.
25. Nov. Vereinbarungen des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation in Wien.
30. Nov. - 1. Dez. 4. Treffen des KSZE-Rates, Rom.

## 1994

19. - 21. Jan. KSZE-Seminar über Früherkennung und Präventive Diplomatie, Warschau.
15. - 17. März 2. Treffen des Ausschusses Hoher Beamter als Wirtschaftsforum der KSZE.
21. - 24. März KSZE-Seminar über "Migrant Workers", Warschau
20. - 22. Apr. KSZE-Seminar zur "Menschlichen Dimension", Almaty.
16. - 20. Mai KSZE-Seminar über "Lokale Demokratie", Warschau.
24. - 26. Mai KSZE-Seminar über "Regionale Sicherheit", Ashgabat.
12. - 22. Juni Erstes "Juristisches Symposium", Warschau.
5. - 8. Juli 3. Tagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, Wien.
8. Juli Wiener Erklärung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE.
28. - 30. Sept. KSZE-Seminar über "Die Weiterentwicklung der

10. Okt. - 2. Dez. KSZE", Taschkent.  
 5./6. Dez. KSZE Überprüfungskonferenz.  
 Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE, Budapest.

1995

- 20./21. März Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa, Paris.  
 4. - 7. Apr. OSZE-Seminar on "Building Blocks for Civic Society: Freedom Association and NGOs", Warschau.  
 15. - 21. Mai Zweites "Juristisches Symposium", Popowo/Polen.  
 23. - 27. Mai OSZE-Seminar über "Toleranz", Bukarest.  
 4. - 6. Juni OSZE-Seminar über "Menschenrechte und Rechtsprechung", Tbilisi.  
 7. - 9. Juni 3. Treffen des Wirtschaftsforums der OSZE in Prag  
 4. - 8. Juli 4. Tagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Ottawa.  
 1. Aug. 20. Jahrestag der Verabschiedung der Schlußakte von Helsinki.

2. - 19. 10. 95 2. Implementierungstreffen

7./8. Dez. 95 5. Treffen des Rates  
 in Budapest

# Budapester Dokument 1994 / Gipfelerklärung von Budapest

## *Inhaltsverzeichnis*

### Gipfelerklärung von Budapest

Erklärung zum fünfzigsten Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkriegs

Erklärung zu Fragen der baltischen Region

### Beschlüsse von Budapest

- I Stärkung der KSZE
- II Regionale Fragen
- III Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung
- IV Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit
- V Weitere Aufgaben des Forums für Sicherheitskooperation der KSZE
- VI Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung
- VII Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert
- VIII Die Menschliche Dimension
- IX Die Wirtschaftliche Dimension
- X Mittelmeerraum

## Budapester Dokument 1994 / Gipfelerklärung von Budapest

### Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter<sup>1</sup>

1. Wir, die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, sind in Budapest zusammengelassen, um gemeinsam die jüngere Vergangenheit zu bewerten, die Gegenwart zu betrachten und einen Blick in die Zukunft zu werfen. Wir tun dies am Vorabend des 50. Jahrestags des Endes des Zweiten Weltkriegs und des 20. Jahrestags der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki sowie im Gedenken an den 5. Jahrestag des Falls der Berliner Mauer.
2. Wir glauben an die zentrale Rolle der KSZE beim Aufbau einer sicheren und stabilen, von Einheit und Freiheit geprägten KSZE-Gemeinschaft. Wir bekräftigen die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und der nachfolgenden KSZE-Dokumente. Diese bringen die gemeinsamen Werte zum Ausdruck, von denen wir uns, einzeln und gemeinsam, in unserer Politik in allen Organisationen und Institutionen, denen wir angehören, leiten lassen.
3. Die KSZE ist die Sicherheitsstruktur, die Staaten von Vancouver bis Wladiwostok umspannt. Wir sind entschlossen, der KSZE eine neue politische Dynamik zu verleihen, um sie auf diese Weise in die Lage zu versetzen, bei der Bewältigung der Herausforderungen des einundzwanzigsten Jahrhunderts eine maßgebliche Rolle zu spielen. Um dies zum Ausdruck zu bringen, wird die KSZE künftig den Namen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) tragen.
4. Die KSZE hat eine wesentliche Rolle bei der Überwindung von Schranken und bei der Bewältigung des Wandels in unserer gesamten Region gespielt. Seit unserem letzten Treffen hat es weitere ermutigende Entwicklungen gegeben. Die meisten Spuren des kalten Krieges sind verschwunden. Freie Wahlen sind abgehalten worden, und die Demokratie hat immer weitere und tiefere Wurzeln geschlagen. Doch der Weg zu einer stabilen Demokratie, einer gut funktionierenden Marktwirtschaft und sozialer Gerechtigkeit ist steinig.

---

1 DOC.RC/1/95, Korrigierte Fassung vom 10. Februar 1995

5. Die Ausbreitung der Freiheiten ging einher mit der Entstehung neuer und dem Wiederaufleben alter Konflikte. In der KSZE-Region wird im Streben nach Hegemonie und territorialer Expansion weiterhin Krieg geführt. Menschenrechte und Grundfreiheiten werden noch immer mit Füßen getreten, Intoleranz dauert an und Minderheiten werden nach wie vor diskriminiert. Aggressiver Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und ethnische Spannungen geißeln uns immer noch in starkem Maße. Dies sind, zusammen mit der sozialen und wirtschaftlichen Instabilität, die Hauptursachen für Krisen, Tod und menschliches Elend. Dies macht deutlich, daß es nicht gelungen ist, die KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen umzusetzen. In dieser Situation sind wir gefordert, entschlossen zu handeln. Wir müssen gemeinsam sicherstellen, daß diese Prinzipien und Verpflichtungen in vollem Umfang geachtet werden, daß wirksame Solidarität geübt und daß zusammengearbeitet wird, um das Leid zu mildern.

6. Wir sind uns bewußt, daß die Gesellschaften in der KSZE-Region immer stärker durch den Terrorismus bedroht sind. Wir bekräftigen unsere uneingeschränkte Verurteilung aller Akte und Praktiken des Terrorismus, die unter keinen Umständen zu rechtfertigen sind. Wir unterstreichen erneut unsere Entschlossenheit, den Terrorismus zu bekämpfen, sowie unser Bekenntnis zu einer verstärkten Zusammenarbeit, um diese Bedrohung der Sicherheit, der Demokratie und der Menschenrechte zu beseitigen.

7. Die KSZE wird ein Forum sein, in dem die Anliegen der Teilnehmerstaaten erörtert, ihre Sicherheitsinteressen gehört und entsprechend umgesetzt werden. Wir werden ihre Rolle als Instrument zur Einbindung dieser Staaten bei der Bewältigung von Sicherheitsproblemen weiter stärken. Durch die KSZE werden wir eine echte Sicherheitspartnerschaft zwischen allen Teilnehmerstaaten aufbauen, ungeachtet dessen, ob diese auch anderen Sicherheitsorganisationen angehören oder nicht. Wir werden uns dabei von dem umfassenden Sicherheitsbegriff der KSZE und der Unteilbarkeit der Sicherheit leiten lassen, wie auch von unserer Verpflichtung, einzelstaatliche Sicherheitsinteressen nicht auf Kosten anderer zu verfolgen. Die demokratischen Werte der KSZE sind von grundlegender Bedeutung für unser Ziel einer Staatengemeinschaft ohne alte oder neue Teilungen, in der die souveräne Gleichheit und die Unabhängigkeit aller Staaten in vollem Umfang geachtet werden, in der es keine Einflußsphären gibt und in der die Menschenrechte und die Grundfreiheiten aller, ungeachtet von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, sozialer Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer Minderheit nachdrücklich geschützt werden.

8. Die KSZE wird eines der Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung in der Region sein. Wir sind übereingekommen, daß die Teilnehmerstaaten in Ausnahmefällen gemeinsam beschließen können, den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Namen der KSZE mit einem Streitfall zu befassen. Wir haben darüber hinaus beschlossen, eine systematischere und praktischere Zusammenarbeit zwischen der KSZE und europäischen und anderen regionalen und transatlantischen Organisationen und Institutionen zu pflegen, die die Werte und Ziele der KSZE teilen.

9. Die KSZE hat neue Instrumente zur Bewältigung neuer Herausforderungen geschaffen. In dieser Hinsicht begrüßen wir das Inkrafttreten des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE. Wir werden die Rolle und die Fähigkeiten der KSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung unter anderem durch Nutzung friedenserhaltender Operationen und Missionen der KSZE weiter stärken. Wir werden der KSZE in ihren Bemühungen fort-dauernde politische Unterstützung sowie angemessene Ressourcen gewähren. Wir sind übereingekommen, die politischen Beratungs- und Beschlußfassungsgremien der KSZE sowie ihre exekutiven Maßnahmen durch den amtierenden Vorsitzenden mit Unterstützung der Troika sowie sonstige KSZE-Verfahren und -Institutionen, insbesondere den Generalsekretär und das Sekretariat, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte zu stärken. Wir haben auch beschlossen, unsere Kontakte und den Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung der KSZE zu verstärken.

10. In Weiterführung der Rolle der KSZE im Bereich der Normsetzung haben wir einen "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" ausgearbeitet, der unter anderem Prinzipien für die Rolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaften enthält.

11. Wir begrüßen die Annahme substantieller Maßnahmen, einschließlich eines neuen, weiterentwickelten Wiener Dokuments 1994, durch das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation. Eine Zusammenstellung einschlägiger Maßnahmen ist Beschluß VI des Budapester Dokuments beigefügt. Um der Rüstungskontrolle, der Abrüstung und der Vertrauens- und Sicherheitsbildung über frühere Beschlüsse und Vereinbarungen hinaus neue Impulse zu verleihen, haben wir das Forum angewiesen, seine Arbeit gemäß seinem Mandat fortzusetzen und einen Rahmen auszuarbeiten, der als Grundlage für ein Programm zur Schaffung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen dienen wird, einschließlich insbesondere der Vertrauens- und Sicherheitsbildung. Wir haben es auch damit beauftragt, sich mit konkreten regionalen Sicherheitsproblemen zu befassen und dabei besonderen Wert auf längerfristige Stabilität in Südosteuropa zu legen.

12. In Anbetracht der neuen Bedrohungen durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen haben wir grundlegende Prinzipien vereinbart, die uns in unserer einzelstaatlichen Politik zur Unterstützung gemeinsamer Ziele der Nichtverbreitung leiten sollen. Wir legen ein festes Bekenntnis zur uneingeschränkten Erfüllung sowie zur unbefristeten und bedingungslosen Verlängerung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen ab. Wir begrüßen die jüngsten Erklärungen der vier Kernwaffenstaaten in der KSZE-Region in bezug auf Kernwaffentests, da diese mit der Aushandlung eines umfassenden Kernwaffen-Teststoppvertrags im Einklang stehen. Wir fordern alle Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, der Produktion, der Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über deren Vernichtung auf, das Ratifizierungsverfahren so rasch wie möglich abzuschließen. Wir betonen ferner die Bedeutung eines frühzeitigen Inkrafttretens und einer raschen Umsetzung des Vertrags über den Offenen Himmel.

13. Im Lichte des fortwährenden raschen Wandels erachten wir es für wichtig, auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen Diskussionen über ein Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit in unserer Region im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen. Im Rahmen dieser Diskussionen wird dem Beitrag der KSZE zur Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit Rechnung getragen. Der amtierende Vorsitzende wird dem Ministerrat auf seinem nächsten Treffen in Budapest 1995 einen Tätigkeitsbericht vorlegen. Die Ergebnisse der Diskussionen über ein solches Sicherheitsmodell werden auf unserem nächsten Gipfeltreffen in Lissabon 1996 vorgelegt.

14. Wir bekräftigen die Bedeutung der menschlichen Dimension für sämtliche Aktivitäten der KSZE. Die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist ein wesentlicher Bestandteil der Sicherheit und der Zusammenarbeit in der KSZE-Region. Sie muß eines der vorrangigen Ziele der Tätigkeit der KSZE bleiben. Regelmäßige Überprüfungen der Durchführung unserer Verpflichtungen, die in der gesamten KSZE von grundlegender Bedeutung sind, sind im Bereich der menschlichen Dimension absolut erforderlich. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte wird auf der Grundlage seiner erweiterten Fähigkeiten die Teilnehmerstaaten auch weiterhin unterstützen, insbesondere diejenigen im Übergang. Wir unterstreichen die Bedeutung menschlicher Kontakte bei der Bewältigung des Erbes alter Teilungen.

15. Wir sind uns bewußt, daß Marktwirtschaft und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung Bestandteil des umfassenden Sicherheitsbegriffs der KSZE sind. Wir ermutigen zur Stärkung der Zusammenarbeit, um

den Übergangsprozeß, die regionale Zusammenarbeit und eine verantwortungsvolle Umweltpolitik zu unterstützen. Wir begrüßen die Rolle der einschlägigen internationalen Organisationen und Institutionen, wie etwa der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, der OECD, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und der Europäischen Investitionsbank (EIB), die diese bei der Unterstützung der vorrangigen Aufgaben in der wirtschaftlichen Dimension der KSZE spielen. Wir bekennen uns dazu, das Wirtschaftsforum und die anderen Aktivitäten der KSZE im Rahmen der wirtschaftlichen Dimension wirksamer zu gestalten. Wir ersuchen den amtierenden Vorsitzenden, zu erkunden, wie Fragen der wirtschaftlichen Dimension in die von der KSZE zu bewältigenden Aufgaben einbezogen werden können, und auf unserem nächsten Gipfeltreffen einen Tätigkeitsbericht vorzulegen.

16. Wir begrüßen die Erklärung von Paris, die den auf die Errichtung eines Stabilitätspakts ausgerichteten Prozeß eingeleitet hat, sowie die darin zum Ausdruck gebrachte Absicht, die KSZE damit zu betrauen, die Umsetzung des Pakts zu verfolgen.

17. Die Stärkung der Sicherheit und der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum ist für die Stabilität in der KSZE-Region von Bedeutung. Wir begrüßen die im Hinblick auf den Frieden im Nahen Osten erzielten Fortschritte und deren positive Auswirkungen auf die Sicherheit in Europa. Die gemeinsam von Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien bezüglich der Beziehungen zwischen der KSZE und den Mittelmeerstaaten zum Ausdruck gebrachte Haltung ermutigt uns, die seit langem bestehende Beziehung zwischen der KSZE und den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu vertiefen und die Zusammenarbeit zwischen ihnen zu verstärken.

18. Wir vermerken mit Genugtuung die Entwicklung unserer Beziehung zu Japan.

Wir begrüßen das Interesse der Republik Korea, die zum ersten Mal einem Gipfeltreffen der KSZE beiwohnte, und anderer Staaten an den Erfahrungen und an der Tätigkeit der KSZE und bekunden unsere Bereitschaft, mit ihnen in Bereichen von beiderseitigem Interesse zusammenzuarbeiten.

19. Auf dem Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter haben wir heute die Beschlüsse von Budapest angenommen, die wir vollständig und nach Treu und Glauben durchführen werden.

20. Wir betrauen den Ministerrat mit den weiteren Schritten, die zu ihrer Durchführung erforderlich sein können. Der Rat kann jede Änderung der Beschlüsse vornehmen, die er für angemessen hält.

21. Der volle Wortlaut des Budapester Dokuments wird in jedem Teilnehmerstaat veröffentlicht; dieser wird ihn so umfassend wie möglich bekanntmachen.
22. Die Regierung Ungarns wird ersucht, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen den Wortlaut des Budapester Dokuments, das für eine Registrierung nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen nicht in Betracht kommt, zur Weiterleitung an alle Mitglieder der Organisation als offizielles Dokument der Vereinten Nationen zu übermitteln.

Budapest, 6. Dezember 1994

## Erklärung zum fünfzigsten Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkriegs

1. Im Jahre 1995 begeht die Menschheit den 50. Jahrestag der Beendigung der Kämpfe des Zweiten Weltkriegs, der Leid und Zerstörung in nie dagewesenem Ausmaß mit sich brachte.
2. Wir trauern um Millionen und aber Millionen von Menschen, die ihr Leben lassen mußten. Wir ehren das Andenken all jener, die für den Sieg der Menschlichkeit und gegen Diktatur, Unterdrückung und Aggression gekämpft haben.
3. Der Zweite Weltkrieg und seine tiefgreifenden und lang anhaltenden Folgen sind uns eine ständige Warnung, mit all unserer Energie und Entschlossenheit die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki einzuhalten. Durch die Kraft seiner Ideen, durch den Mut von Männern und Frauen, durch die Willensstärke der Völker hat sich Europa letztlich selbst vom Erbe der Vergangenheit befreit und ist in ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit eingetreten. Geleitet von unserem Wunsch, ein wahrhaft vereintes Europa zu schaffen, bekräftigen wir, die Staats- und Regierungschefs der an der KSZE teilnehmenden Staaten, daher unsere Absicht, in einem Europa ohne Mauern, ohne ideologische Schranken und ohne politische Feindseligkeiten eine immer engere Zusammenarbeit anzustreben.
4. Die KSZE bildet den angemessenen und unerläßlichen Rahmen für den gegenwärtigen Prozeß des Wandels. Als eine Staatengemeinschaft, die sich der Freiheit und der Demokratie von Vancouver bis Wladiwostok verschrieben hat, sind wir bereit, das KSZE-Potential zur Verhinderung neuer Spaltungen und Teilungen in der KSZE-Region in vollem Umfang

zu nutzen und allen Teilnehmerstaaten Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten.

5. Zu viele Teile unserer Gemeinschaft sind noch immer von Gewalt und Blutvergießen überschattet. Wir alle sind aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß die Barbarei im KSZE-Gebiet unter keinen Umständen einen Nährboden findet.

6. Im Gedenken an die Tragödie des Zweiten Weltkriegs und im Bewußtsein der in unseren Tagen zu beobachtenden Gewalttaten und Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten

- verweisen wir auf die Verpflichtung, uns der Androhung oder Anwendung von Gewalt, die gegen die territoriale Integrität oder politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet oder auf irgendeine andere Weise mit den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen und der Schlußakte von Helsinki unvereinbar ist, zu enthalten;
- erklären wir voller Entschlossenheit, daß die Teilnehmerstaaten ihre Bemühungen verstärken werden, um alle bestehenden Konflikte zu beenden und künftigen Generationen Heimsuchungen durch neue Kriege in jedweder Form zu ersparen, unter anderem durch eine Erziehung im Lichte der aus der Geschichte der Kriege gewonnenen Erfahrungen.

7. Wir sind überzeugt, daß die Einhaltung dieser Verpflichtung die beste Möglichkeit ist, Gerechtigkeit gegenüber jenen zu üben, die für Frieden, Freiheit, Demokratie und Menschenwürde gekämpft haben, und der Opfer des Zweiten Weltkriegs zu gedenken. Nur so werden wir gewährleisten können, daß sich solche Tragödien niemals wiederholen und daß sich Europa zu einem geeinten Kontinent des Friedens, der Stabilität, der Zusammenarbeit und des Gedeihens wandelt.

## Erklärung zu Fragen der baltischen Region

Die Teilnehmerstaaten begrüßten den Rückzug ausländischer Truppen aus den baltischen Staaten, wie in Absatz 15 der Gipfelerklärung von Helsinki 1992 vereinbart. Sie werteten dies als ein Ereignis von historischer Bedeutung und als einen wichtigen Faktor bei der Stabilisierung des Sicherheitsgefüges in der baltischen Region.

Sie kamen überein, daß diese Errungenschaft die gutnachbarlichen Beziehungen und die konstruktive Zusammenarbeit in der Region fördern wird. Die Teilnehmerstaaten stellten in diesem Zusammenhang fest, daß die KSZE eine breite Palette von Möglichkeiten für Zusammenarbeit und Unterstützung bietet, einschließlich eines Rahmens für Konsultation und Dialog, für Missionen und Beistand bei der Umsetzung bilateraler Abkommen. Sie erklärten ihre Bereitschaft, die KSZE bestmöglich zu nutzen, um Sicherheit, Stabilität, die Achtung der Menschenrechte und die weitere demokratische Entwicklung in allen Teilnehmerstaaten der baltischen Region zu festigen und zu verbessern. In diesem Zusammenhang wird die KSZE unter Berücksichtigung der positiven Erfahrungen in den baltischen Staaten ihre Rolle im Bereich der menschlichen Dimension, einschließlich der Menschenrechte, sowie auf anderen Gebieten im Hinblick auf alle Teilnehmerstaaten in der baltischen Region weiter ausbauen.

Sie erkannten den wertvollen Beitrag an, den der Rat der Ostseeanrainerstaaten für die regionale Zusammenarbeit leistet.

## Beschlüsse von Budapest

### *I. Stärkung der KSZE*

1. Das neue Zeitalter der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa hat zu einem grundlegenden Wandel in der KSZE und zu einer umfassenden Stärkung ihrer Rolle im Hinblick auf die Gestaltung unseres gemeinsamen Sicherheitsgebiets geführt. Um dies zum Ausdruck zu bringen, wird die KSZE künftig den Namen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) tragen. Der Namenswechsel gilt ab dem 1. Januar 1995. Von diesem Zeitpunkt an werden alle Bezugnahmen auf die KSZE künftig als Bezugnahmen auf die OSZE betrachtet.

2. Die Teilnehmerstaaten sind entschlossen, das Potential der KSZE in vollem Umfang auszuschöpfen, und sind in diesem Geiste über folgende Zielsetzungen übereingekommen sowie über strukturelle Veränderungen, die erforderlich sind, um die KSZE zu stärken und so effektiv wie möglich zu gestalten. Sinn und Zweck dieser Bemühungen ist es, den Beitrag der KSZE zur Sicherheit, Stabilität und Zusammenarbeit in der KSZE-Region zu verstärken, so daß diese bei der Förderung eines gemeinsamen Sicherheitsraums auf der Grundlage der Prinzipien der Schlußakte von Helsinki eine zentrale Rolle übernimmt.

3. Die Staats- und Regierungschefs haben verfügt, daß die KSZE künftig unter anderem folgende Rolle und folgende Aufgaben wahrnehmen wird:  
Sie wird
- 4.- bei der Gestaltung eines gemeinsamen Sicherheitsraums von ihren Normen und Standards entschlossen Gebrauch machen;
- 5.- die umfassende Durchführung aller KSZE-Verpflichtungen gewährleisten;
- 6.- auf der Grundlage der Konsensregeln als das umfassende Forum für Konsultation, Beschlußfassung und Zusammenarbeit in Europa dienen;
- 7.- durch die Förderung des Abschlusses bilateraler, regionaler und möglicher das ganze KSZE-Gebiet umfassender Vereinbarungen zwischen den Teilnehmerstaaten gutnachbarliche Beziehungen stärken;
- 8.- die Fähigkeit der KSZE zur vorbeugenden Diplomatie sowie ihre diesbezügliche Tätigkeit weiter stärken;
- 9.- ihre Prinzipien fördern und ihre Fähigkeiten zur Konfliktlösung, Krisenbewältigung und Friedenserhaltung sowie zur Wiederherstellung in der Zeit nach Konflikten entwickeln, unter anderem durch die Unterstützung des Wiederaufbaus;
- 10.- die Sicherheit und die Stabilität durch Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung in der KSZE-Region insgesamt und auf regionaler Ebene fördern;
- 11.- die Arbeit der KSZE im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie in anderen Bereichen der menschlichen Dimension weiter entwickeln;
- 12.- die Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten fördern, um in der ganzen KSZE-Region starke Marktwirtschaften zu errichten;
- 13.- unter Berücksichtigung des gesamten Spektrums ihrer Verantwortlichkeiten, die sich nach der Annahme der Schlußakte von Helsinki entwickelt haben, die Aktivitäten und Fähigkeiten der KSZE zur Problemlösung weiter stärken, um sich den neuen Herausforderungen und Risiken stellen zu können.
14. Um diese Ziele zu erreichen, wird die KSZE ihre Aufgabe folgendermaßen wahrnehmen:
15. Das nächste Treffen der Staats- und Regierungschefs wird 1996 in Lissabon im Anschluß an ein Vorbereitungstreffen stattfinden. Das Gipfeltreffen wird über die Häufigkeit künftiger Gipfeltreffen entscheiden.
16. Der Ministerrat (vormals der Rat der KSZE) wird als das zentrale beschlußfassende und lenkende Gremium der KSZE in der Regel gegen

Ende der Amtsperiode jedes Vorsitzenden auf Außenministerebene zusammentreten.

17. Der Hohe Rat (anstelle des Ausschusses Hoher Beamter) wird mindestens zweimal jährlich in Prag zusammentreten. Ein zusätzliches Treffen wird vor dem Treffen des Ministerrats stattfinden. Der Hohe Rat wird politische und allgemeine budgetäre Richtlinien erörtern und vorgeben. Es wird angeregt, daß die Teilnehmerstaaten auf der Ebene der politischen Direktoren oder einer entsprechenden Ebene vertreten sind. Der Hohe Rat wird auch als Wirtschaftsforum einberufen.

18. Der Ständige Rat (vormals der Ständige Ausschuß) wird das reguläre Gremium für die politische Konsultation und Beschlußfassung sein. Er kann auch aus Dringlichkeitsgründen einberufen werden. Er wird in Wien zusammentreten und sich aus den ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten zusammensetzen.

19. Die umfassende Verantwortung für exekutive Maßnahmen wird weiterhin beim amtierenden Vorsitzenden liegen. Dieser wird sein Mandat auch weiterhin in vollem Umfang nutzen, unter anderem durch die Entsendung persönlicher Vertreter. Der amtierende Vorsitzende wird durch die Troika unterstützt. Die Amtszeit des Vorsitzenden beträgt normalerweise ein Kalenderjahr.

20. Der Generalsekretär wird sein Mandat auch weiterhin in vollem Umfang nutzen und zur Unterstützung des amtierenden Vorsitzenden aktiver in alle Aspekte der Verwaltung der KSZE eingebunden sein. Er nimmt an den Ministertreffen der Troika teil.

21. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten wird in der Weiterführung seiner Tätigkeit unterstützt und seine Ressourcen werden aufgestockt. Die Teilnehmerstaaten werden sich verstärkt darum bemühen, seine Empfehlungen umzusetzen.

22. Die KSZE-Missionen werden in ihrer Tätigkeit durch den Ständigen Rat politisch sowie im Hinblick auf die praktische Umsetzung unterstützt. Um die Erfüllung ihrer Aufgaben zu gewährleisten, werden die Teilnehmerstaaten die notwendigen menschlichen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stellen.

23. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der KSZE wird in seiner bedeutenden Rolle im Rahmen von KSZE-Aktivitäten gestärkt.

24. Der amtierende Vorsitzende wird auch weiterhin enge Kontakte und einen aktiven Dialog mit der Parlamentarischen Versammlung (PV) pflegen. Er wird die Empfehlungen der PV dem Ständigen Rat unterbreiten und die PV über die Aktivitäten der KSZE informieren.

25. Das gegenwärtige Verfahren der Überprüfung der Durchführung der KSZE-Verpflichtungen wird beibehalten. Das jedem Gipfeltreffen vorausgehende Überprüfungstreffen wird in Wien stattfinden.

26. Die KSZE wird die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und mit europäischen und anderen regionalen und transatlantischen Organisationen verstärken und dabei Doppelgleisigkeit vermeiden. Als Teilnehmer an einer regionalen Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen werden die KSZE-Teilnehmerstaaten jede erdenkliche Anstrengung unternehmen, um örtlich begrenzte Streitigkeiten einer friedlichen Regelung zuzuführen, bevor sie den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit diesen befassen.

27. Als umfassende Rahmenstruktur für Sicherheit wird die KSZE bereit sein, als Sammelstelle für frei ausgehandelte bilaterale und multilaterale Vereinbarungen und Übereinkünfte zu fungieren, sowie deren Umsetzung, falls von den Parteien gewünscht, zu verfolgen.

28. Der amtierende Vorsitzende wird bis zum Treffen des Ministerrats in Budapest 1995 einen konsolidierten Text über die die KSZE-Strukturen und -Institutionen betreffenden Beschlüsse vorbereiten.

29. Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen. Die KSZE wird in ihrer organisatorischen Entwicklung flexibel und dynamisch bleiben. Sie wird ihre Arbeit zu Fragen der künftigen institutionellen Entwicklung der KSZE fortsetzen, einschließlich der Stärkung und Straffung ihrer Instrumente und Mechanismen. Die KSZE wird ihre Zielsetzungen, ihre Aktivitäten und ihren strukturellen Rahmen regelmäßig überprüfen. Die KSZE wird die Umsetzung des vom Rat in Rom getroffenen Beschlusses über Rechtsfähigkeit, Vorrechte und Immunitäten überprüfen und gegebenenfalls die Möglichkeit weiterer Abmachungen rechtlicher Art prüfen. Die Teilnehmerstaaten werden darüber hinaus Möglichkeiten untersuchen, ihre Verpflichtungen in ihre jeweilige innerstaatliche Gesetzgebung zu überführen und, falls angebracht, Verträge abzuschließen.

## *II. Regionale Fragen*

### *Intensivierung der KSZE-Bemühungen bezüglich des Konflikts in Berg-Karabach*

1. Die Teilnehmerstaaten brachten ihr Bedauern über das Anhalten des Konflikts und die damit einhergehende menschliche Tragödie zum Ausdruck und begrüßten die Bestätigung der am 12. Mai 1994 durch die Ver-

mittlung der Russischen Föderation in Zusammenarbeit mit der Minsker Gruppe der KSZE ausgehandelten Waffenruhe durch die Konfliktparteien. Sie bestätigten ihr Bekenntnis zu den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und begrüßten die politische Unterstützung der Bemühungen der KSZE um eine friedliche Beilegung des Konflikts durch den Sicherheitsrat. Zu diesem Zweck riefen sie die Konfliktparteien auf, verstärkt substantielle Gespräche, einschließlich direkter Kontakte, aufzunehmen. In diesem Zusammenhang verpflichteten sie sich, die von der KSZE unternommenen Bemühungen und die von ihr gewährte Unterstützung zu verdoppeln. Sie unterstützten nachdrücklich die Vermittlungsbemühungen der Minsker Gruppe der KSZE und brachten ihre Anerkennung für den entscheidenden Beitrag der Russischen Föderation und die Bemühungen anderer einzelner Mitglieder der Minsker Gruppe zum Ausdruck. Sie vereinbarten, diese in einer einzigen koordinierten Bemühung im Rahmen der KSZE zu harmonisieren.

2. Zu diesem Zweck haben sie den amtierenden Vorsitzenden angewiesen, in Absprache mit den Teilnehmerstaaten so bald wie möglich Ko-Vorsitzende der Minsker Konferenz zu benennen, um eine gemeinsame und vereinbarte Grundlage für Verhandlungen zu gewährleisten und eine volle Abstimmung bei allen Vermittlungs- und Verhandlungstätigkeiten zu erzielen. Die Ko-Vorsitzenden, die sich bei all ihren Verhandlungsbemühungen von KSZE-Prinzipien und einem vereinbarten Mandat leiten lassen, werden bei Sitzungen der Minsker Gruppe gemeinsam den Vorsitz führen und gemeinsam dem amtierenden Vorsitzenden Bericht erstatten. Sie werden den Ständigen Rat regelmäßig über den Fortschritt ihrer Arbeit unterrichten.

3. Als ersten Schritt bei dieser Bemühung wiesen sie die Ko-Vorsitzenden der Minsker Konferenz an, sofortige Maßnahmen zu ergreifen, um mit Unterstützung und in Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation und anderen einzelnen Mitgliedern der Minsker Gruppe das Anhalten der gegenwärtigen Waffenruhe zu fördern und auf den bei vorausgegangenen Vermittlungsaktivitäten bereits erzielten Fortschritten aufzubauen, zügige Verhandlungen über den Abschluß einer politischen Vereinbarung bezüglich der Einstellung des bewaffneten Konflikts zu führen, deren Durchführung wesentliche Folgen des Konflikts für alle Parteien beseitigen und die Einberufung der Minsker Konferenz ermöglichen wird. Sie ersuchten die Ko-Vorsitzenden der Minsker Konferenz ferner, weiterhin gemeinsam mit den Parteien auf die weitere Durchführung von vertrauensbildenden Maßnahmen hinzuarbeiten, insbesondere im humanitären Bereich. Sie unterstrichen, daß es erforderlich sei, daß die Teilnehmerstaaten sowohl einzeln als auch im Rahmen einschlägiger internationaler Organisationen Maßnahmen ergreifen, um den Menschen in der Region humanitäre Hilfe

zu gewähren, vor allem im Hinblick darauf, Flüchtlingen ihre schreckliche Lage zu erleichtern.

4. Sie vereinbarten, daß der Abschluß der oben erwähnten Vereinbarung in Übereinstimmung mit der Auffassung der Konfliktparteien auch die Entsendung multinationaler Friedenstruppen als wesentliches Element der Durchführung der Vereinbarung selbst ermöglichen würde. Sie erklärten ihren politischen Willen, mit einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen eine multinationale Friedenstruppe der KSZE aufzustellen, nachdem die Parteien eine Einstellung des bewaffneten Konflikts vereinbart haben. Sie ersuchten den amtierenden Vorsitzenden, so bald wie möglich auf der Grundlage von Kapitel III des Helsinki-Dokuments 1992 und in voller Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen einen Plan für die Aufstellung, die Zusammensetzung und den Einsatz einer solchen Truppe zu entwickeln. Zu diesem Zweck wird der amtierende Vorsitzende durch die Ko-Vorsitzenden der Minsker Konferenz und durch die Minsker Gruppe sowie durch den Generalsekretär unterstützt. Nach entsprechenden Konsultationen wird er ferner eine Planungsgruppe auf hoher Ebene in Wien einsetzen, um unter anderem Empfehlungen über Größe und Art der Truppe, Kommando- und Führungsstruktur, Logistik, Zuweisung von Einheiten und Ressourcen, Einsatzregeln und Vereinbarungen mit den beitragenden Staaten abzugeben. Er wird auf der Grundlage der erklärten Bereitschaft der Vereinten Nationen, technische Hilfe und Fachwissen zur Verfügung zu stellen, die Unterstützung der Vereinten Nationen suchen. Er wird ferner die fortgesetzte politische Unterstützung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für die mögliche Entsendung einer Friedenstruppe der KSZE suchen.

5. Auf der Grundlage einer solchen vorbereitenden Tätigkeit sowie der einschlägigen Bestimmungen von Kapitel III des Helsinki-Dokuments 1992 und auf Vereinbarung der Parteien sowie deren offizielles Ersuchen an den amtierenden Vorsitzenden über die Ko-Vorsitzenden der Minsker Konferenz wird der Ständige Rat einen Beschluß über die Durchführung der friedenserhaltenden Operation der KSZE fassen.

## *Georgien*

1. In Anbetracht der alarmierenden Situation in der Republik Georgien, die durch die jüngsten Ereignisse in Abchasien weiter verschärft wurde, bekräftigten die Teilnehmerstaaten ihre ausdrückliche Unterstützung für die Souveränität und territoriale Integrität Georgiens innerhalb seiner international anerkannten Grenzen. Eine Beilegung der Konflikte in Georgien muß auf der Grundlage dieser Prinzipien erzielt werden.

Auch die Interessen der multiethnischen Bevölkerung in den Konfliktgebieten müssen berücksichtigt werden.

2. Die Teilnehmerstaaten brachten ihre Besorgnis über die von den Behörden Abchasiens, Republik Georgien, verhängten einseitigen Maßnahmen vom 26. November 1994 zum Ausdruck. Dadurch werden sowohl die Bemühungen der Vereinten Nationen als auch die der KSZE untergraben, durch Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Georgien eine friedliche politische Lösung zu fördern.

- Sie gaben ihrer tiefen Besorgnis über "ethnische Säuberungen", die massive Vertreibung der Bevölkerung, vorwiegend von Georgiern, aus deren Wohngebieten und den Tod zahlloser unschuldiger Zivilisten Ausdruck.
- Sie brachten ihre Hoffnung zum Ausdruck, daß die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und mit Hilfe der Russischen Föderation als Mittler sowie unter Teilnahme von Vertretern der KSZE unternommenen Bemühungen die Situation in Abchasien verbessern werden, und es somit den Flüchtlingen und Vertriebenen ermöglicht wird, in Sicherheit und unter würdigen Bedingungen bald in ihre Heimat zurückzukehren. In diesem Zusammenhang riefen sie die Konfliktparteien auf, die Prinzipien und Empfehlungen, die in den entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie in den im Laufe des Verhandlungsprozesses erzielten Vereinbarungen festgelegt sind, strikt einzuhalten.

3. Die Teilnehmerstaaten stellten mit Genugtuung fest, daß auf der Grundlage der Arbeit der gemeinsamen Friedenstruppen (die gemäß dem Abkommen von Sotschi als Gemeinsame Friedens- und Vollzugstruppen, JPLEF, geschaffen wurden) zur Aufrechterhaltung der Waffenruhe im Konfliktgebiet bestimmte positive Schritte in Richtung auf eine friedliche Beilegung des georgisch-ossetischen Konflikts unternommen wurden.

- Diese ermutigenden Entwicklungen wurden durch die Tätigkeit der KSZE-Mission in Georgien und die Bemühungen der Russischen Föderation erleichtert. Die Teilnehmerstaaten ermutigen die Mission, ihre Bemühungen um die Förderung des politischen Dialogs zwischen allen Konfliktparteien mit Nachdruck weiterzuführen, um auf diese Weise zu einer Aussöhnung und zur Vorbereitung eines breiteren politischen Rahmens beizutragen, in dem auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen eine dauerhafte Lösung des georgisch-ossetischen Konflikts erzielt werden kann.
- Sie nehmen die Aktivitäten der gemäß dem Abkommen von Sotschi vom 24. Juni 1992 gebildeten gemeinsamen Friedenstruppen zur Kenntnis und begrüßen die laufenden Verhandlungen zur Erzielung einer politischen Lösung unter Teilnahme der KSZE-Mission. Sie

rufen die KSZE-Mission auf, ihr Mandat hinsichtlich der Überwachung der Aktivitäten der gemeinsamen Friedenstruppen auch weiterhin wahrzunehmen.

- Die Teilnehmerstaaten begrüßten die von allen Parteien am 31. Oktober 1994 erzielte Vereinbarung, die Gemeinsame Kontrollkommission (JCC) erneut einzuberufen, an der sich die Mission aktiv beteiligen wird.
- 4. Die Teilnehmerstaaten brachten ihre Anerkennung für die von der Regierung Georgiens unternommenen Bemühungen zum Ausdruck, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern, rechtliche und demokratische Institutionen aufzubauen und den vollständigen Übergang zur Marktwirtschaft sicherzustellen. Die Mission wird den georgischen Behörden bei diesen Bemühungen auch weiterhin aktiv behilflich sein. Sie fordern in Frage kommende Regierungen und internationale Organisationen auf, die Republik Georgien politisch zu unterstützen und ihr humanitäre und technische Hilfe zu gewähren.
- 5. Die Teilnehmerstaaten vertreten die Auffassung, daß es wünschenswert wäre, zu gegebener Zeit unter der Schirmherrschaft der KSZE und der Vereinten Nationen sowie unter Beteiligung anderer internationaler Organisationen und interessierter Staaten internationale Konferenzen einzuberufen, um die im Hinblick auf die Beilegung der Konflikte und die Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft in Georgien erzielten Fortschritte zu überprüfen.

#### *Moldau*

- Die Teilnehmerstaaten begrüßten die konstruktive Arbeit der KSZE-Mission in Moldau und verpflichteten sich, deren Bemühungen weiterhin zu unterstützen.
- Unter Hinweis auf die einschlägigen Beschlüsse des Treffens des Rates in Rom und auf die in der Folge vom Ausschuß Hoher Beamter und vom Ständigen Ausschuß gefaßten Beschlüsse begrüßten die Teilnehmerstaaten die am 21. Oktober 1994 erfolgte Unterzeichnung des Abkommens zwischen der Republik Moldau und der Russischen Föderation über den Rückzug der Vierzehnten Russischen Armee. Sie sprachen sich für ein baldiges Inkrafttreten dieses Abkommens aus, wodurch ein rechtzeitiger, geordneter und vollständiger Rückzug dieser Truppen vom Territorium der Republik Moldau ermöglicht würde.
- In Anbetracht der KSZE-Verpflichtung, gutnachbarliche Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten zu fördern, wird die KSZE die Dienste ihrer Mission in Moldau anbieten, um die Durchführung

dieses Abkommens durch beide Seiten genau zu verfolgen, und sich weiterhin aktiv an der Suche nach einer dauerhaften politischen Lösung der Probleme im östlichen Teil Moldaus (Transnistrien) beteiligen, die auf der Achtung der Unabhängigkeit, der Souveränität und der territorialen Integrität der Republik Moldau beruht. Die Mission wird weiterhin mit dem Vertreter des Präsidenten der Russischen Föderation zusammenarbeiten. Die Teilnehmerstaaten begrüßten die von beiden Parteien eingegangene Verpflichtung, den Rückzug der Vierzehnten Russischen Armee vom Territorium Moldaus und die Suche nach einer politischen Beilegung der Probleme im östlichen Teil Moldaus (Transnistrien) in Form zweier parallel verlaufender, einander nicht behindernder Prozesse durchzuführen.

### *III. Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung*

Entsprechend Kapitel II der Beschlüsse des Treffens des Rates in Rom ersuchen die Teilnehmerstaaten den Hohen Rat und den Ständigen Rat, ihre Arbeit zu diesem Thema auf der Grundlage der vom Ständigen Ausschuß und der Überprüfungskonferenz von Budapest im Laufe des Jahres 1994 geleisteten Arbeit fortzusetzen.

### *IV. Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit*

#### *Präambel*

Die Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE),  
In Erkenntnis der Notwendigkeit, die Sicherheitskooperation zu stärken, unter anderem durch die weitere Förderung von Normen für verantwortungsbewußtes und kooperatives Verhalten im Sicherheitsbereich,  
In der Bestätigung, daß dieser Kodex die Gültigkeit und Anwendbarkeit der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und anderer völkerrechtlicher Bestimmungen in keiner Weise vermindert,  
In Bekräftigung der unverminderten Gültigkeit der Leitprinzipien und gemeinsamen Werte der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris und des Helsinki-Dokuments 1992, welche die Verantwortlichkeiten der Staaten untereinander sowie der Regierungen gegenüber ihren Völkern

zum Ausdruck bringen, ebenso wie der Gültigkeit anderer KSZE-Verpflichtungen,  
Haben den folgenden Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit angenommen:

## I.

1. Die Teilnehmerstaaten betonen, daß die uneingeschränkte Achtung aller in der Schlußakte von Helsinki verankerten KSZE-Prinzipien und die Erfüllung aller in der KSZE eingegangenen Verpflichtungen nach Treu und Glauben für die Stabilität und die Sicherheit von grundlegender Bedeutung sind und folglich ein direktes und legitimes Anliegen für sie alle darstellen.

2. Die Teilnehmerstaaten bestätigen die fortdauernde Gültigkeit ihres umfassenden Sicherheitskonzepts, das mit der Schlußakte von Helsinki eingeleitet wurde und das die Erhaltung des Friedens mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verbindet. Es stellt den Zusammenhang zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen her.

3. Sie sind nach wie vor davon überzeugt, daß Sicherheit unteilbar ist und daß die Sicherheit eines jeden von ihnen untrennbar mit der Sicherheit aller anderen verbunden ist. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Sie werden ihre eigenen Sicherheitsinteressen im Einklang mit den gemeinsamen Bemühungen um die Festigung der Sicherheit und der Stabilität im KSZE-Gebiet und darüber hinaus verfolgen.

4. In Bekräftigung der gegenseitigen Achtung ihrer souveränen Gleichheit und Individualität sowie aller ihrer Souveränität innewohnenden und von ihr umschlossenen Rechte werden die Teilnehmerstaaten ihre wechselseitigen Sicherheitsbeziehungen auf einen kooperativen Ansatz aufbauen. Sie betonen in diesem Zusammenhang die Schlüsselrolle der KSZE. Sie werden weiterhin einander ergänzende und verstärkende Institutionen entwickeln, die europäische und transatlantische Organisationen, multilaterale und bilaterale Verpflichtungen und verschiedene Formen der regionalen und subregionalen Zusammenarbeit einschließen. Die Teilnehmerstaaten werden zusammenarbeiten, um zu gewährleisten, daß alle diese Sicherheitsarrangements mit den KSZE-Prinzipien und den Verpflichtungen aus diesem Kodex im Einklang stehen.

5. Sie sind entschlossen, solidarisch zu handeln, wenn KSZE-Normen und -Verpflichtungen verletzt werden, und abgestimmte Antworten auf Herausforderungen an ihre Sicherheit, denen sie sich in der Folge gegenübersehen könnten, zu erleichtern. Sie werden im Einklang mit ihren

KSZE-Verantwortlichkeiten mit einem Teilnehmerstaat, der bei der Wahrnehmung seiner individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung Beistand sucht, umgehend Gespräche aufnehmen. Sie werden gemeinsam die Art der Bedrohung erörtern und Aktionen erwägen, die zur Verteidigung ihrer gemeinsamen Werte eventuell erforderlich sein können.

## *II.*

6. Die Teilnehmerstaaten werden terroristische Handlungen in keiner Weise unterstützen und geeignete Maßnahmen ergreifen, um den Terrorismus in all seinen Formen zu verhindern und zu bekämpfen. Sie werden bei der Bekämpfung der Bedrohung durch terroristische Aktivitäten in vollem Umfang zusammenarbeiten, indem sie internationale Instrumente und von ihnen in dieser Hinsicht eingegangene Verpflichtungen anwenden. Sie werden insbesondere Schritte unternehmen, um die Anforderungen aus internationalen Übereinkommen zu erfüllen, wonach sie verpflichtet sind, Terroristen zu verfolgen oder auszuliefern.

## *III.*

7. Die Teilnehmerstaaten erinnern daran, daß die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki alle von grundlegender Bedeutung sind und folglich gleichermaßen und vorbehaltlos angewendet werden, wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird.

8. Die Teilnehmerstaaten werden 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 oder auf irgendeine andere Weise unvereinbar ist mit der Charta der Vereinten Nationen und mit der in der Schlußakte von Helsinki enthaltenen Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten, keinen Beistand leisten beziehungsweise sie nicht unterstützen.

## *IV.*

9. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen das naturgegebene Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung, wie in der Charta der Vereinten Nationen anerkannt.

10. Unter Beachtung der legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten ist jeder Teilnehmerstaat frei, seine Sicherheitsinteressen auf der Grundlage der souveränen Gleichheit selbst zu bestimmen. Jeder Teilnehmerstaat hat das Recht, seine eigenen Sicherheitsarrangements frei zu wählen,

in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht und mit den Verpflichtungen hinsichtlich der Prinzipien und Ziele der KSZE.

11. Jeder Teilnehmerstaat hat das souveräne Recht, internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, Partei bilateraler oder multilateraler Verträge, einschließlich von Bündnisverträgen, zu sein oder nicht zu sein; er hat auch das Recht auf Neutralität. Jeder Staat hat das Recht, seinen diesbezüglichen Status gemäß den einschlägigen Übereinkommen und Verfahren zu ändern. Jeder wird die Rechte aller anderen in dieser Hinsicht achten.

12. Jeder Teilnehmerstaat wird unter Berücksichtigung seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen nur solche militärische Fähigkeiten aufrechterhalten, die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitserfordernissen vereinbar sind.

13. Jeder Teilnehmerstaat wird seine militärischen Fähigkeiten auf der Grundlage innerstaatlicher demokratischer Verfahren festlegen und dabei die legitimen Sicherheitsanliegen anderer Staaten sowie die Notwendigkeit, zur internationalen Sicherheit und Stabilität beizutragen, berücksichtigen. Kein Teilnehmerstaat wird den Versuch unternehmen, irgendeinen anderen Teilnehmerstaat militärisch zu dominieren.

14. Ein Teilnehmerstaat darf seine Streitkräfte auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaats im Einklang mit einem frei vereinbarten Abkommen zwischen den betroffenen Staaten sowie dem Völkerrecht stationieren.

## V.

15. Die Teilnehmerstaaten werden alle ihre Verpflichtungen in den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung als einen wichtigen Bestandteil ihrer unteilbaren Sicherheit nach Treu und Glauben erfüllen.

16. Im Hinblick auf die Stärkung der Sicherheit und der Stabilität im KSZE-Gebiet bekräftigen die Teilnehmerstaaten ihre Verpflichtung, mit Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen fortzufahren.

## VI.

17. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich zur Zusammenarbeit, um Spannungen, die in einen Konflikt münden können, unter anderem durch die Schaffung solider wirtschaftlicher und umweltpolitischer Grundlagen entgegenzuwirken. Zu den Ursachen dieser Spannungen zählen Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten und anderer Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension; Erscheinungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus gefährden ebenfalls den Frieden und die Sicherheit.

18. Die Teilnehmerstaaten unterstreichen sowohl die Bedeutung eines frühzeitigen Erkennens potentieller Konflikte als auch die Bedeutung ihrer gemeinsamen Bemühungen auf dem Gebiet der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung und der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten.

19. Im Falle eines bewaffneten Konflikts werden sie sich darum bemühen, die tatsächliche Einstellung der Feindseligkeiten zu erleichtern und Bedingungen zu schaffen, die eine politische Lösung des Konflikts begünstigen. Sie werden zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistung zusammenarbeiten, um das Leid der Zivilbevölkerung zu lindern, indem sie unter anderem die Bewegungsmöglichkeiten von Personen und Ressourcen, die solchen Aufgaben zugeordnet sind, erleichtern.

## VII.

20. Die Teilnehmerstaaten erachten die demokratische politische Kontrolle militärischer und paramilitärischer Kräfte und von Kräften der inneren Sicherheit sowie von Nachrichtendiensten und der Polizei als unerläßlichen Bestandteil der Stabilität und der Sicherheit. Sie werden die Integration ihrer Streitkräfte in die zivile Gesellschaft als wichtigen Ausdruck der Demokratie fördern.

21. Jeder Teilnehmerstaat wird jederzeit dafür sorgen und sicherstellen, daß seine militärischen und paramilitärischen Kräfte sowie seine Sicherheitskräfte durch die verfassungsgemäß errichteten und demokratisch legitimierten Organe wirksam geführt und kontrolliert werden. Jeder Teilnehmerstaat wird Vorkehrungen treffen, um zu gewährleisten, daß diese Organe ihre Verantwortlichkeiten nach Verfassung und Gesetz erfüllen. Sie werden die Funktionen und Aufgaben dieser Kräfte und deren Verpflichtung, ausschließlich im Rahmen der Verfassung zu handeln, eindeutig festlegen.

22. Jeder Teilnehmerstaat wird seine Verteidigungsausgaben von seinem Gesetzgeber genehmigen lassen. Jeder Teilnehmerstaat wird unter gebührender Berücksichtigung der nationalen Sicherheitserfordernisse bei sei-

nen Militärausgaben Zurückhaltung üben sowie für Transparenz und öffentlichen Zugang zu Informationen sorgen, die sich auf die Streitkräfte beziehen.

23. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß seine Streitkräfte als ganzes politisch neutral sind, und gleichzeitig dafür sorgen, daß jeder einzelne Angehörige der Streitkräfte seine bürgerlichen Rechte ausüben kann.

24. Jeder Teilnehmerstaat wird Maßnahmen zum Schutz vor einem verheerenden oder nicht autorisierten Gebrauch militärischer Mittel treffen und beibehalten.

25. Die Teilnehmerstaaten werden keine Kräfte dulden oder unterstützen, die ihren verfassungsmäßigen Organen nicht rechenschaftspflichtig sind oder von diesen nicht kontrolliert werden. Ist ein Teilnehmerstaat nicht in der Lage, seine Autorität über solche Kräfte auszuüben, kann er sich um Konsultationen im Rahmen der KSZE bemühen, um Maßnahmen in Erwägung zu ziehen.

26. Jeder Teilnehmerstaat wird sicherstellen, daß, im Einklang mit seinen internationalen Verpflichtungen, seine paramilitärischen Kräfte keine solchen Fähigkeiten für Kampfaufgaben erwerben, die über jene Kampfaufgaben hinausgehen, für die sie gebildet wurden.

27. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß die Rekrutierung oder Einberufung von Personal zum Dienst in seinen militärischen und paramilitärischen Kräften sowie in seinen Sicherheitskräften mit seinen Pflichten und Verpflichtungen hinsichtlich der Menschenrechte und Grundfreiheiten vereinbar ist.

28. Die Teilnehmerstaaten werden in ihren Gesetzen oder anderen einschlägigen Dokumenten die Rechte und Pflichten der Angehörigen der Streitkräfte festhalten. Sie werden die Einführung von Freistellungen vom Militärdienst oder Alternativen dazu in Erwägung ziehen.

29. Die Teilnehmerstaaten werden in ihren jeweiligen Ländern das humanitäre Kriegsvölkerrecht in breitem Umfang zugänglich machen. Ihre diesbezüglichen Verpflichtungen werden der innerstaatlichen Praxis entsprechend in ihren militärischen Ausbildungsprogrammen und Weisungen Ausdruck finden.

30. Jeder Teilnehmerstaat wird die Angehörigen seiner Streitkräfte mit dem humanitären Völkerrecht und den für bewaffnete Konflikte geltenden Regeln, Übereinkommen und Verpflichtungen vertraut machen und wird gewährleisten, daß sich die Angehörigen der Streitkräfte der Tatsache bewußt sind, daß sie nach dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht für ihre Handlungen persönlich verantwortlich sind.

31. Die Teilnehmerstaaten werden gewährleisten, daß die mit Befehlsgewalt ausgestatteten Angehörigen der Streitkräfte diese im Einklang mit

dem einschlägigen innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht ausüben und daß ihnen bewußt gemacht wird, daß sie nach diesem Recht für die unrechtmäßige Ausübung ihrer Befehlsgewalt persönlich zur Verantwortung gezogen werden können und daß Befehle, die gegen das innerstaatliche Recht und das Völkerrecht verstoßen, nicht erteilt werden dürfen. Die Verantwortlichkeit der Vorgesetzten entbindet die Untergebenen von keiner einzigen ihrer persönlichen Verantwortlichkeiten.

32. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß die Angehörigen der militärischen und paramilitärischen Kräfte sowie der Sicherheitskräfte in der Lage sind, im Einklang mit den einschlägigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen und den dienstlichen Erfordernissen in den Genuß ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie in den KSZE-Dokumenten und im Völkerrecht festgehalten sind, zu kommen und diese auszuüben.

33. Jeder Teilnehmerstaat wird für angemessene rechtliche und administrative Verfahren sorgen, um die Rechte aller Angehörigen seiner Streitkräfte zu schützen.

### *VIII.*

34. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß seine Streitkräfte im Frieden und im Krieg so geführt, personell besetzt, ausgebildet und ausgerüstet werden, daß dies mit den Bestimmungen des Völkerrechts und seinen jeweiligen Pflichten und Verpflichtungen in bezug auf den Einsatz der Streitkräfte in bewaffneten Konflikten im Einklang steht, einschließlich, wo anwendbar, der Haager Konventionen von 1907 und 1954, der Genfer Konventionen von 1949 und Zusatzprotokolle von 1977 sowie der Konvention von 1980 über den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen.

35. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß seine Verteidigungspolitik und -doktrin dem Völkerrecht, soweit es den Einsatz von Streitkräften - auch in bewaffneten Konflikten - betrifft, sowie den einschlägigen Verpflichtungen aus diesem Kodex entsprechen.

36. Jeder Teilnehmerstaat wird gewährleisten, daß jeder Beschluß, seine Streitkräfte mit Aufgaben der inneren Sicherheit zu betrauen, im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Verfahren gefaßt wird. Diese Beschlüsse werden den Streitkräften ihre Aufträge vorschreiben, wobei zu gewährleisten ist, daß diese unter der wirksamen Kontrolle durch verfassungsmäßige Organe sowie unter Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit erfüllt werden. In Fällen, in denen zur Erfüllung von Aufgaben der inneren Sicherheit ein Rückgriff auf Gewalt nicht vermieden werden kann, wird jeder Teilnehmerstaat gewährleisten, daß der Einsatz von Gewalt gegenüber den Erfordernissen der Durchsetzung nicht unverhältnismäßig sein darf.

Die Streitkräfte werden gebührend dafür Sorge tragen, Schädigungen von Zivilpersonen oder von deren Hab und Gut zu vermeiden.

37. Die Teilnehmerstaaten werden Streitkräfte nicht dazu heranziehen, um die friedliche und gesetzmäßige Ausübung von Menschen- und Bürgerrechten durch Personen als Individuen oder Vertreter von Gruppen einzuschränken oder sie ihrer nationalen, religiösen, kulturellen, sprachlichen oder ethnischen Identität zu berauben.

## *IX.*

38. Jeder Teilnehmerstaat ist für die Einhaltung dieses Kodex verantwortlich. Auf Ersuchen wird ein Teilnehmerstaat geeignete Klarstellungen in bezug auf seine Einhaltung des Kodex unterbreiten. Um die Einhaltung dieses Kodex zu beurteilen, zu überprüfen und erforderlichenfalls zu verbessern, werden geeignete Gremien, Mechanismen und Verfahren der KSZE genutzt.

## *X.*

39. Die in diesem Verhaltenskodex angenommenen Bestimmungen sind politisch bindend. Dementsprechend kommt dieser Kodex für eine Registrierung nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen nicht in Betracht. Dieser Kodex tritt am 1. Januar 1995 in Kraft.

40. Die in anderen KSZE-Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen bleiben in ihrer Art und ihrem Inhalt von diesem Kodex unberührt.

41. Die Teilnehmerstaaten werden bestrebt sein, zu gewährleisten, daß die Verpflichtungen aus diesem Kodex in ihre einschlägigen innerstaatlichen Dokumente und Verfahren oder, wo angebracht, in ihre Rechtsdokumente Eingang finden.

42. Der Text des Kodex wird in jedem Teilnehmerstaat veröffentlicht und von diesem verbreitet und so umfassend wie möglich bekanntgemacht.

## *V. Weitere Aufgaben des Forums für Sicherheitskooperation der KSZE*

Die Teilnehmerstaaten,

nach Prüfung und Beurteilung der in den Verhandlungen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) erzielten Ergebnisse, haben folgendes beschlossen:

1. Das FSK wird seine Arbeit gemäß seinem Mandat fortsetzen und gegebenenfalls neue Ansätze zu den darin enthaltenen Punkten entwickeln, wobei die spezifischen Charakteristiken der Streitkräfte einzelner Teilnehmerstaaten zu berücksichtigen sind.
2. Das FSK wird sich verstärkt der verbesserten Durchführung bestehender KSZE-Verpflichtungen in bezug auf Vertrauens- und Sicherheitsbildung widmen. Es wird sich mit deren Weiterentwicklung befassen und gegebenenfalls neue Maßnahmen annehmen, um neuen Herausforderungen zu begegnen.
3. Das FSK wird auch auf die Behandlung regionaler Sicherheitsprobleme (einschließlich von Krisen) in einer flexiblen und dem jeweiligen Fall angemessenen Weise besonderen Wert legen.

Des weiteren haben sie folgendes beschlossen:

4. Das FSK wird einen Rahmen für Rüstungskontrolle entwickeln, einschließlich von Zielen und Methoden für die Schaffung, die Wahrung und die Verbesserung von Stabilität und Sicherheit in der KSZE-Region. Dieser Rahmen sollte umfassend sein und auf die verschiedenen Herausforderungen und Risiken für die militärische Sicherheit in der KSZE-Region eingehen. Er wird als Grundlage einer Agenda zur Einführung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen, wozu insbesondere Vertrauens- und Sicherheitsbildung gehört, für die militärischen Kräfte aller Teilnehmerstaaten dienen, um das Geflecht der Verpflichtungen im Sicherheitsbereich zu festigen, welche die Teilnehmerstaaten untereinander eingehen. Spezifische Rüstungskontrollmaßnahmen, einschließlich Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung, können variieren, um auf die besonderen Sicherheitsbedürfnisse einzelner Staaten oder Regionen einzugehen, sie können jedoch auch zusätzliche KSZE-weite Maßnahmen umfassen, wobei sie die spezifischen Charakteristiken der Streitkräfte einzelner Teilnehmerstaaten berücksichtigen werden.
5. In diesem Zusammenhang wird sich das FSK unter anderem darum bemühen, daß regionale und KSZE-weite Ansätze einander in zunehmendem Maße ergänzen. Diese Bemühungen werden auch auf den weiteren Erfahrungen und Errungenschaften im Bereich der Rüstungskontrolle und der Vertrauens- und Sicherheitsbildung aufbauen. Sie werden weiterhin auf einem kooperativen und umfassenden Sicherheitsansatz beruhen und darauf ausgerichtet sein, die Kohärenz zwischen Bemühungen der KSZE um Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung und den umfassenden Zielen der KSZE zu fördern.
6. Die oben beschriebene Arbeit des FSK wird weder die Integrität des KSE-Vertrags noch irgendwelche Rechte oder Pflichten der Vertrags-

staaten in irgendeiner Weise beeinträchtigen. Dabei wird die maßgebende Rolle dieses Vertrags zur Gewährleistung militärischer Sicherheit und Stabilität anerkannt werden.

Darüber hinaus haben sie folgendes beschlossen:

7. Das FSK wird unter Beibehaltung seiner Autonomie und seiner Kompetenz, Beschlüsse zu fassen, besser in die politischen, konfliktverhütenden und krisenbewältigenden Aktivitäten der KSZE integriert, um so eine praktische Zusammenarbeit zwischen dem FSK und dem Ständigen Rat bei der Behandlung aktueller, die militärische Sicherheit betreffender Fragen zu ermöglichen.

8. Das FSK wird dem Gipfeltreffen von Lissabon 1996 über die oben erwähnte Arbeit berichten und Empfehlungen unterbreiten.

## *Anhang*

*Zusammenstellung der vom besonderen Ausschuß des Forums für Sicherheitskooperation seit September 1992 angenommenen Dokumente*

1. Wiener Dokument 1994, einschließlich Verteidigungsplanung und Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit
2. Weltweiter Austausch militärischer Information
3. Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen
4. Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen

## *VI. Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung*

Die Teilnehmerstaaten erinnern daran, daß sie am 30. Januar 1992 in Prag ihre Verpflichtung bekräftigten, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern und die Ausbreitung der Raketentechnologie zu kontrollieren. Ferner rufen sie ihre Erklärung im Helsinki-Dokument vom 10. Juli 1992 in Erinnerung, weitere Schritte zu unternehmen, um der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen Einhalt zu gebieten und die Zusammenarbeit im Bereich wirksamer Exportkontrollen hinsichtlich nuklearen Materials und anderer sensibler Güter und Technologien sowie konventioneller Waffen in nichtdiskriminierender und ausgewogener Weise zu intensivieren.

## I

Die Teilnehmerstaaten sind der festen Überzeugung, daß die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie der entsprechenden Trägerraketen eine Bedrohung des Friedens, der Sicherheit und der Stabilität in der Welt darstellt; sie bestätigen hiermit ihre Verpflichtung,

- die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern,
- die Anschaffung, die Entwicklung, die Produktion, die Lagerung und den Einsatz chemischer und biologischer Waffen zu verhindern und
- den Transfer von Raketen, die zum Einsatz von Massenvernichtungswaffen geeignet sind, sowie ihrer Bestandteile und der entsprechenden Technologie zu kontrollieren.

## II

Zur Förderung des Friedens, der Sicherheit und der Stabilität in der Welt verpflichten sich die Teilnehmerstaaten, die bestehenden Normen gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu stärken und zu verschärfen. Sie streben dies an durch Nutzung einer ganzen Reihe verfügbarer Maßnahmen zur Behandlung von Proliferationsfragen sowie durch breitestmögliche multilaterale Unterstützung. Daher werden die Teilnehmerstaaten

### *im Kernwaffenbereich*

- alle ihre bestehenden Verpflichtungen auf dem Gebiet nuklearer Abrüstung und Rüstungskontrolle vollständig erfüllen;
- die universelle Mitgliedschaft beim Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) unterstützen und fördern; insbesondere bekräftigen jene Teilnehmerstaaten, die noch nicht Vertragsparteien des NPT sind, ihre Zusage, dem NPT in der kürzestmöglichen Zeit als Nichtkernwaffenstaaten beizutreten;
- sich damit einverstanden erklären, daß der NPT unbefristet und bedingungslos verlängert werden sollte;
- die nach dem NPT erforderlichen umfassenden "safeguards agreements" mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) in Kraft setzen, einschließlich des Rechts der IAEO auf Durchführung von Sonderinspektionen, und damit das Überprüfungssystem stärken;

- Bemühungen zur Stärkung und Straffung der "safeguards" der IAEA unterstützen, insbesondere um die Fähigkeit der Organisation zu verbessern, geheime Kernwaffenprogramme leichter aufzudecken;
- ihre nationale nukleare Exportkontrollpolitik verbessern, indem sie die Richtlinien des Zangger-Komitees und der "Nuclear Suppliers Group" unterstützen und, wo möglich, verstärken, einschließlich der Kontrollen, die letztere für "dual-use items" vorsieht;
- die jüngsten Erklärungen Frankreichs, der Russischen Föderation, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika in bezug auf Kernwaffentests begrüßen; sie sind davon überzeugt, daß diese Erklärungen mit der Aushandlung eines umfassenden Kernwaffen-Teststoppvertrags im Einklang stehen, und unterstützen die Aushandlung eines universellen und wirksam verifizierbaren umfassenden Teststoppvertrags im Rahmen der Abrüstungskonferenz, wie von dieser am 10. August 1993 vereinbart wurde;
- Bemühungen der Abrüstungskonferenz um die raschestmögliche Aushandlung eines nichtdiskriminierenden, international und wirksam verifizierbaren multilateralen Vertrags unterstützen, der die Produktion spaltbaren Materials für Kernwaffen verbietet;

*im Bereich chemischer und biologischer Waffen*

- dem Genfer Protokoll von 1925 über das Verbot des Einsatzes chemischer und biologischer Waffen im Kriege (CBW) beitreten;
- dem Übereinkommen über das Verbot biologischer und von Toxin-Waffen (BTWC) beitreten und sich gemeinsam um dessen Stärkung bemühen, indem sie unter anderem in der auf der BTWC-Vertragsstaatenkonferenz vom 19. bis 30. September 1994 eingerichteten Ad-hoc-Gruppe mitarbeiten, um eventuell mögliche Verifikationsmaßnahmen zu erwägen, damit ein rechtlich bindendes System zur Förderung der Einhaltung dieses Übereinkommens entwickelt werden kann;
- sich für die universelle Mitgliedschaft beim Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen (CWC) einsetzen und an der Arbeit des Vorbereitungsausschusses teilnehmen; insbesondere bekräftigen jene Teilnehmerstaaten, die dies noch nicht getan haben, ihre Zusage, das Übereinkommen zu unterzeichnen und sich um dessen baldige Ratifizierung zu bemühen, sodaß es so bald wie möglich in Kraft treten kann;
- die diesbezüglich gemachten Fortschritte auf dem nächsten Ministerratstreffen überprüfen;

- Exportkontrollmaßnahmen unterstützen, insbesondere die in der Australischen Gruppe vereinbarten, und wirksame Genehmigungs- und Überwachungsverfahren einführen, die sich auf die im Rahmen der bestehenden Kontrollsysteme festgelegten Vorläuferstoffe für chemische Waffen, "dual-use"-Material in bezug auf chemische Waffen, Krankheitserreger, die für biologische Waffen genutzt werden können, und "dual-use"-Material in bezug auf biologische Waffen erstrecken;

### *im Bereich der Raketentechnologie*

- die Richtlinien des "Missile Technology Control Regime" (MTCR) unterstützen, sich verpflichten, den Export von Raketen, Technologie und Ausrüstung entsprechend den Richtlinien und dem Anhang zu kontrollieren, und sich darum bemühen, daß sich interessierte Teilnehmerstaaten an das MTCR halten.

### III

#### *Darüber hinaus* wird jeder Teilnehmerstaat

- geeignete Schritte unternehmen, um die Verpflichtungen nach Abschnitt II in seine Gesetze, Vorschriften und Verfahren aufzunehmen, in denen die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der zum Einsatz dieser Waffen geeigneten Raketen, der entsprechenden Technologie und Sachkenntnis geregelt ist;
- gemeinsame internationale Bemühungen fördern, um im Waffenbereich tätigen Wissenschaftlern und Technikern Gelegenheit zu geben, ihre Fähigkeiten friedlichen Unternehmungen zu widmen, unter anderem durch die verfügbaren institutionellen Möglichkeiten;
- unter anderem im Rahmen des sicherheitspolitischen Dialogs im Forum für Sicherheitskooperation (auch in Seminaren und Arbeitsgruppen) Informationen über innerstaatliche Gesetze, Vorschriften und praktische Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung und der Durchführung von Nichtverbreitungsregelungen austauschen;
- alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Mittel seine Staatsbürger daran zu hindern, daß sie sich an Aktivitäten beteiligen, die mit diesen Prinzipien betreffend die Nichtverbreitung aller Arten von Massenvernichtungswaffen unvereinbar sind.

## *VII. Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert*

Seit Ende des kalten Krieges hat die KSZE - auf der Grundlage der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris und des Helsinki-Dokuments 1992 - zur kooperativen Sicherheit in der gesamten KSZE-Region beigetragen. In diesem neuen Zeitalter der Sicherheitskooperation haben die Teilnehmerstaaten beschlossen, eine Diskussion über ein auf den KSZE-Prinzipien und den oben erwähnten Dokumenten beruhendes Modell für gemeinsame und umfassende Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert aufzunehmen. Diese wird das jedem einzelnen Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen, frei zu wählen, oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, nicht berühren.

Demgemäß haben sie beschlossen:

- in der KSZE eine breit angelegte und umfassende Diskussion über alle Aspekte der Sicherheit, je nach Erfordernis mit dem Ziel aufzunehmen, ein Konzept für die Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert auszuarbeiten;
- den in den Teilnehmerstaaten zu diesem Thema stattfindenden Diskussionen Rechnung zu tragen;
- im Herbst 1995 ein Seminar zu diesem Thema in Wien abzuhalten;
- den Hohen Rat anzuweisen, dieses Thema vor dem nächsten ordentlichen Treffen des Ministerrats in Budapest 1995 auf die Tagesordnung für sein Treffen zu setzen;
- den amtierenden Vorsitzenden zu ersuchen, dem nächsten Treffen des Ministerrats einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Der Rat kann über Modalitäten für die weitere Erörterung und mögliche Ausarbeitung des Modells entscheiden. Die bis dahin zur Verfügung stehenden Ergebnisse werden dem nächsten Gipfeltreffen durch den amtierenden Vorsitzenden unterbreitet.

## *VIII. Die Menschliche Dimension*

### *Einleitung*

1. Bei ihrer Überprüfung der Durchführung der KSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension stützten sich die Teilneh-

merstaaten in ihrer Diskussion auf die von ihnen gebildete Wertegemeinschaft, die in den im Rahmen der KSZE geschaffenen hohen Standards ihren Niederschlag findet. Während der Diskussion wurde festgestellt, daß bei der Einhaltung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension beträchtliche Fortschritte erzielt wurden. Die Teilnehmerstaaten räumten jedoch ein, daß sich in einigen Gebieten eine ernste Verschlechterung ergeben habe, und daß es notwendig sei, Maßnahmen gegen die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen und gegen Äußerungen von aggressivem Nationalismus, wie etwa territorialem Expansionismus, sowie von Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus zu ergreifen, die nach wie vor menschliches Leid verursachen.

2. Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen sind die Grundlagen für Frieden und Sicherheit und stellen einen entscheidenden Beitrag zur Konfliktverhütung im Rahmen eines umfassenden Sicherheitsbegriffs dar. Der Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, ist eine wesentliche Grundlage der demokratischen bürgerlichen Gesellschaft. Die Mißachtung dieser Rechte hat in schwerwiegenden Fällen zu Extremismus, regionaler Instabilität und zu Konflikten beigetragen. Die Teilnehmerstaaten bekräftigten, daß Fragen der Durchführung von KSZE-Verpflichtungen ein legitimes und gemeinsames Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind und daß es daher positiv zu bewerten ist, wenn diese Probleme im kooperativen und ergebnisorientierten Geiste der KSZE angesprochen werden. Sie verpflichteten sich, die Durchführung von KSZE-Verpflichtungen durch verstärkten Dialog, Durchführungsüberprüfungen und Mechanismen anzuregen. Sie werden den operativen Rahmen der KSZE verbreitern, insbesondere durch die Stärkung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), indem dessen Einbindung in die Arbeit des Ständigen Rates und die Tätigkeit der Missionen verstärkt wird, und durch die Förderung der Zusammenarbeit mit in Bereichen der menschlichen Dimension aktiven internationalen Organisationen und Institutionen.

3. Die Teilnahme nichtstaatlicher Organisationen war eine willkommene Bereicherung der Durchführungsüberprüfung. In ihren Erklärungen steuerten diese Organisationen Ideen bei und sprachen problematische Anliegen an, die die Teilnehmerstaaten in Erwägung ziehen sollten. Sie informierten ferner die Teilnehmerstaaten über ihre Tätigkeit wie beispielsweise im Bereich der Konfliktverhütung und -beilegung. Die Erfahrungen der Budapester Überprüfungskonferenz regen neben dem zwischenstaatlichen Dialog zu weiteren Überlegungen hinsichtlich der Förderung des Dialogs zwischen Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen der Teilnehmerstaaten im Rahmen der KSZE an.

4. Während die Teilnehmerstaaten es für wesentlich halten, ihre Bemühungen auf die Umsetzung bestehender KSZE-Verpflichtungen zu konzentrieren, beschließen sie in Bekräftigung ihrer Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, den Rahmen ihrer Zusammenarbeit zu erweitern, und nehmen zu diesem Zweck folgendes an:

*Verstärkung der Einhaltung von KSZE-Verpflichtungen und Förderung der Zusammenarbeit und des Dialogs im Bereich der Menschlichen Dimension*

*Verstärkung der Durchführung*

5. Aufbauend auf die Strukturen der Durchführungsüberprüfung des Helsinki-Dokuments 1992 und zur Verbesserung der Durchführung im Bereich der menschlichen Dimension werden die Teilnehmerstaaten den Ständigen Rat für einen verstärkten Dialog über die menschliche Dimension und für mögliche Maßnahmen in Fällen von Nicht-Durchführung nutzen. Zu diesem Zweck beschließen die Teilnehmerstaaten, daß Fragen der menschlichen Dimension vom Ständigen Rat regelmäßig behandelt werden. Sie werden sich in stärkerem Maß auf die durch den Moskauer Mechanismus gebotenen Möglichkeiten für eine Überprüfung oder Förderung der Lösung von Fragen im Zusammenhang mit der menschlichen Dimension auf ihrem Territorium stützen.

6. Sie ermutigen den amtierenden Vorsitzenden, den Ständigen Rat über schwerwiegende Fälle von mutmaßlicher Nicht-Durchführung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zu informieren, auch auf der Grundlage von Informationen des BDIMR, von Berichten und Empfehlungen des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) oder von Berichten der Leiter von KSZE-Missionen sowie von Informationen des betroffenen Staates.

7. Die Teilnehmerstaaten bestätigen erneut ihre hohe Wertschätzung für den HKNM, dem es in voller Übereinstimmung mit seinem Mandat gelungen ist, sich auf eine Reihe von Fragen nationaler Minderheiten zu konzentrieren und diese mit Erfolg zu behandeln, unter Berücksichtigung der besonderen Situation der direkt betroffenen Teilnehmerstaaten und Parteien.

Sie ermutigen den HKNM, seine derzeitigen Aufgaben fortzuführen, und unterstützen ihn bei der Übernahme neuer und weiterführender Aufgaben, einschließlich der mit seinen Empfehlungen im Zusammenhang stehenden Aufgaben. Sie werden ihre Bemühungen um Durchführung dieser Empfehlungen verstärken.

8. Das BDIMR wird als wichtigste Institution im Bereich der menschlichen Dimension in Absprache mit dem amtierenden Vorsitzenden in beratender Funktion an den Diskussionen des Hohen Rates und des Ständigen Rates teilnehmen, indem es in regelmäßigen Abständen über seine Tätigkeit berichtet und Informationen über Durchführungsfragen bereitstellt. Es wird begleitendes Material für die jährliche Überprüfung der Durchführung zur Verfügung stellen und erforderlichenfalls die eingegangenen Informationen klarstellen oder ergänzen. In enger Absprache mit dem amtierenden Vorsitzenden kann der Direktor des BDIMR weitere Maßnahmen vorschlagen.

9. Die Teilnehmerstaaten sind sich der Notwendigkeit bewußt, über das BDIMR verstärkt mit anderen im Bereich der menschlichen Dimension aktiven internationalen Organisationen und Institutionen, unter anderem mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte zusammenzuarbeiten, um Informationen, einschließlich von Berichten, auszutauschen und weitere zukunftsorientierte Aktivitäten zu entwickeln, wie etwa die im vorliegenden Dokument beschriebenen.

10. Die Teilnehmerstaaten beschließen,

- die Zusammenarbeit zwischen der KSZE und anderen internationalen Organisationen und Institutionen, insbesondere dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration im Hinblick darauf zu verstärken, einen Beitrag zu den Vorbereitungsarbeiten des UNHCR für eine Regionalkonferenz zu leisten, die sich mit Problemen von Flüchtlingen, Vertriebenen, anderen Formen der Vertreibung und von Rückkehrern in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und anderen interessierten Nachbarstaaten beschäftigt, indem nach Absprache im informellen Finanzausschuß eine zeitweilige durch freiwillige Beiträge finanzierte Stelle für einen Migrationsexperten geschaffen wird;
- das BDIMR zu beauftragen, als Koordinierungsstelle für Informationsaustausch über Medienfragen in der Region zu fungieren, und Regierungen, Journalisten und nichtstaatliche Organisationen zu ermutigen, dem BDIMR Informationen über die Lage der Medien zuzuleiten.

11. Das BDIMR wird hinsichtlich des Mandats einer KSZE-Mission vor dessen Annahme konsultiert und zu den auf der Grundlage der Missionsberichte zu ergreifenden Folgemaßnahmen, die vom Ständigen Rat zu beschließen sind, seinen Beitrag leisten. Die dem BDIMR vorliegenden In-

formationen über Experten im Bereich der menschlichen Dimension sollten dazu benutzt werden, Personal für KSZE-Missionen zu finden. Diese Missionen werden auch ein Mitglied der Mission benennen, das für Fragen im Bereich der menschlichen Dimension in ständiger Verbindung mit dem BDIMR und mit nichtstaatlichen Organisationen steht.

12. Das BDIMR wird vor, während und nach Wahlen eine verstärkte Rolle bei der Wahlbeobachtung übernehmen. In diesem Zusammenhang sollte das BDIMR die Bedingungen für das freie und unabhängige Funktionieren der Medien beurteilen.

Die Teilnehmerstaaten ersuchen darum, die Koordinierung zwischen den verschiedenen die Wahlbeobachtung durchführenden Organisationen zu verbessern, und beauftragen das BDIMR, alle einschlägigen Organisationen zu konsultieren, um einen diesbezüglichen Koordinierungsrahmen zu schaffen.

Um die Vorbereitungen und Verfahren der Wahlbeobachtung zu verbessern, wird das BDIMR außerdem ein Handbuch für Wahlbeobachter und einen fortlaufenden Kalender für anstehende Wahlen erarbeiten.

13. Die im Kapitel über die menschliche Dimension des vorliegenden Dokuments genannten Bestimmungen stellen in keiner Weise eine Änderung der Mandate des BDIMR oder des HKNM dar.

#### *BDIMR-Seminare*

14. Die Anzahl der großen Seminare im Bereich der menschlichen Dimension wird in der Regel auf zwei pro Jahr reduziert. Sie werden sich auf Themen konzentrieren, die von ganz allgemeinem Interesse sind.

Regionalen Seminaren wird erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet. Gegebenenfalls bilden sie einen Teil des "Programms zur koordinierten Unterstützung". Diese Seminare sollten die vollzählige Teilnahme der Staaten in der Region anstreben, in der sie abgehalten werden. Das BDIMR wird ersucht, dem Ständigen Rat einen Bericht darüber vorzulegen, wie die Effizienz von Seminaren im Bereich der menschlichen Dimension verbessert werden kann. Obwohl diese Seminare kein ausgehandeltes Dokument verabschieden, sollte der Verbesserung der Folgemaßnahmen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

15. Eine Vielzahl möglicher Themen sowohl für große als auch regionale Seminare wurde während der Überprüfungskonferenz vorgeschlagen. Das Exekutivsekretariat stellte diese zusammen und wird sie an den Ständigen Rat weiterleiten. In Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Helsinki-Dokuments 1992 wird der Ständige Rat unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BDIMR und des HKNM ein Jahresar-

beitsprogramm erstellen, aus dem Titel, Datum und Ort dieser Seminare hervorgehen.

16. Die Teilnehmerstaaten begrüßten das Angebot Rumäniens, ein internationales Seminar über Toleranz in Bukarest unter der Schirmherrschaft des BDIMR und des Europarats sowie in Zusammenarbeit mit der UNESCO im Rahmen des Internationalen Jahres der Toleranz - 1995 - auszurichten.

#### *Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen*

17. Wie in Kapitel IV des Helsinki-Dokuments 1992 vorgesehenen, werden die Teilnehmerstaaten und die KSZE-Institutionen Möglichkeiten für eine verstärkte Einbindung nichtstaatlicher Organisationen in die KSZE-Aktivitäten schaffen. Sie werden nach Wegen suchen, wie die KSZE die Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und die von ihnen bereitgestellten Informationen am besten nutzen kann. Der Generalsekretär wird ersucht, eine Studie darüber zu erstellen, wie die Mitwirkung nichtstaatlicher Organisationen weiter verstärkt werden kann.

#### *Verpflichtungen und Zusammenarbeit*

##### *Rechtsstaatlichkeit*

18. Die Teilnehmerstaaten heben hervor, daß alle Maßnahmen öffentlicher Behörden dem Rechtsstaatsprinzip entsprechen müssen, um so die Rechtssicherheit des einzelnen zu garantieren.

Sie unterstreichen ebenso die Notwendigkeit des Schutzes von Menschenrechtsaktivisten und sehen der Fertigstellung und Annahme des Erklärungsentwurfs über das "Recht und die Verantwortung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft zur Förderung und zum Schutz der allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten" im Rahmen der Vereinten Nationen mit Erwartung entgegen.

##### *Todesstrafe*

19. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen erneut ihre in den Dokumenten von Kopenhagen und Moskau angenommenen Verpflichtungen hinsichtlich der Frage der Todesstrafe.

## *Verhinderung von Folter*

20. Die Teilnehmerstaaten verurteilen aufs schärfste alle Formen der Folter als eine der eklatantesten Verletzungen der Menschenrechte und der menschlichen Würde. Sie verpflichten sich, deren Abschaffung anzustreben. Sie erkennen die diesbezügliche Bedeutung internationaler Normen an, wie sie in internationalen Verträgen über Menschenrechte festgelegt sind, insbesondere im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung und im Europäischen Übereinkommen über die Verhinderung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung. Sie erkennen ferner die Bedeutung der einzelstaatlichen auf die Ausmerzungen der Folter gerichteten Gesetzgebung an. Sie verpflichten sich, alle mutmaßlichen Fälle von Folter zu untersuchen und die Schuldigen zu verfolgen. Sie verpflichten sich ferner, konkrete Bestimmungen im Hinblick auf die Ausmerzungen der Folter in die Aus- und Weiterbildungsprogramme für Vollzugs- und Polizeikräfte aufzunehmen. Sie sind der Auffassung, daß ein Informationsaustausch über dieses Problem eine wesentliche Voraussetzung darstellt. Die Teilnehmerstaaten sollten die Möglichkeit haben, derartige Informationen zu erhalten. Die KSZE sollte in diesem Zusammenhang auch auf die Erfahrungen des von der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen berufenen Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung zurückgreifen und die von nichtstaatlichen Organisationen bereitgestellten Informationen nutzen.

## *Nationale Minderheiten*

21. Die Teilnehmerstaaten bestätigen ihre Entschlossenheit, die Durchführung der Bestimmungen der Schlußakte und aller anderen KSZE-Dokumente betreffend den Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten konsequent zu fördern. Sie heben die diesbezügliche Tätigkeit des HKNM lobend hervor.

22. Die Teilnehmerstaaten begrüßen die internationalen Bemühungen um Verbesserung des Schutzes der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Sie nehmen die Annahme eines Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten im Rahmen des Europarats zur Kenntnis, das auf diesbezüglichen KSZE-Normen aufbaut. Sie unterstreichen, daß das Übereinkommen - auf Einladung - auch solchen Staaten zur Unterzeichnung offensteht, die nicht Mitglied des Europarats sind, und sie

könnten erwägen, die Möglichkeit zu prüfen, Vertragspartei dieses Übereinkommens zu werden.

### *Roma und Sinti*

23. Die Teilnehmerstaaten beschließen, im Rahmen des BDIMR eine Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (Zigeuner) einzurichten. Das BDIMR wird beauftragt,

- als Koordinierungsstelle für Informationsaustausch über Fragen von Roma und Sinti (Zigeuner) zu fungieren, einschließlich von Informationen über die Umsetzung von Verpflichtungen bezüglich der Roma und Sinti (Zigeuner);
- Kontakte zwischen Teilnehmerstaaten, internationalen Organisationen und Institutionen sowie nichtstaatlichen Organisationen betreffend Fragen der Roma und Sinti (Zigeuner) zu erleichtern;
- Kontakte zwischen den KSZE-Institutionen und anderen internationalen Organisationen und Institutionen bezüglich dieser Fragen aufrechtzuerhalten und auszubauen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben wird das BDIMR die vorhandenen Ressourcen in vollem Umfang nutzen. In diesem Zusammenhang begrüßen sie die Ankündigung einiger Roma- und Sinti- (Zigeuner-) Organisationen, daß sie freiwillige Beiträge zu leisten beabsichtigen.

24. Die Teilnehmerstaaten begrüßen die in anderen internationalen Organisationen und Institutionen in bezug auf Fragen der Roma und Sinti (Zigeuner) unternommenen Aktivitäten, insbesondere die des Europarats.

### *Toleranz und Nichtdiskriminierung*

25. Die Teilnehmerstaaten verurteilen Erscheinungen von Intoleranz, und insbesondere von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und werden auf deren Ausmerzung abzielende wirksame Maßnahmen weiterhin fördern. Sie ersuchen das BDIMR, diesen Erscheinungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, indem es Informationen über deren verschiedene Äußerungen in den Teilnehmerstaaten sammelt. Sie werden danach streben, zu diesem Zweck angemessene Gesetze zu verstärken oder zu verabschieden, und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, daß die vorhandenen Gesetze so wirksam in die Tat umgesetzt werden, daß sie Äußerungen solcher Erscheinungen verhindern. Sie unterstreichen ferner, daß Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Erscheinungen als wesentlicher Be-

standteil der Integrationspolitik und Erziehung angesehen werden sollten. Sie verurteilen alle Verbrechen, die im Zusammenhang mit sogenannten "ethnischen Säuberungen" begangen werden, und werden weiterhin dem in Den Haag eingerichteten internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien ihre wirksame Unterstützung zuteil werden lassen.

26. Sie heben den Aktionsplan des Europarats gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz lobend hervor. Bei der Umsetzung der Erklärung des Rates in Rom werden die KSZE-Institutionen Möglichkeiten für eine gemeinsame Arbeit mit dem Europarat sowie mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen erkunden.

27. Unter Bekräftigung ihrer Verpflichtung, Gewissens- und Religionsfreiheit zu gewährleisten und eine Atmosphäre gegenseitiger Toleranz und Achtung zwischen Gläubigen unterschiedlicher Gemeinschaften sowie zwischen Gläubigen und Nichtgläubigen zu fördern, brachten sie ihre Besorgnis über den Mißbrauch der Religion für aggressive nationalistische Ziele zum Ausdruck.

#### *Wanderarbeitnehmer*

28. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen erneut, daß die Menschenrechte allgemeingültig und unteilbar sind. Sie erkannten an, daß dem Schutz und der Förderung der Rechte von Wanderarbeitnehmern eine menschliche Dimension innewohnt. Sie unterstreichen das Recht der Wanderarbeitnehmer, ihre ethnischen, kulturellen, religiösen und sprachlichen Besonderheiten frei zum Ausdruck zu bringen. Die Ausübung dieser Rechte kann Beschränkungen unterliegen, die gesetzlich vorgeschrieben und mit internationalen Normen vereinbar sind.

29. Sie beschlossen, daß geeignete Maßnahmen ergriffen werden sollten, um rassistische Übergriffe und sonstige Äußerungen gewaltsamer Intoleranz gegenüber Wanderarbeitnehmern und deren Familien besser zu verhindern.

30. Sie bestätigen erneut, daß sie alle auf Rasse, Hautfarbe und ethnischer Abkunft basierenden Akte von Diskriminierung, die Intoleranz und die Fremdenfeindlichkeit gegenüber Wanderarbeitnehmern verurteilen. Sie werden im Übereinstimmung mit innerstaatlichen Gesetzen und internationalen Verpflichtungen auch weiterhin diesbezüglich wirksame Maßnahmen ergreifen.

31. Sie werden weiterhin die Integration der Wanderarbeitnehmer in die Gesellschaft fördern, in der sie ihren rechtmäßigen Wohnsitz haben. Sie vertreten die Auffassung, daß ein erfolgreicher Integrationsprozeß auch

davon abhängt, daß die Wanderarbeitnehmer ihn selbst aktiv wahrnehmen, und beschlossen daher, sie diesbezüglich zu ermutigen.

### *Migration*

32. Die Teilnehmerstaaten bringen ihre Besorgnis über die vorwiegend durch Kriege, bewaffnete Konflikte, bürgerkriegsähnliche Unruhen und schwere Menschenrechtsverletzungen verursachten Massen-Wanderungsbewegungen in der KSZE-Region, die Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen umfassen, zum Ausdruck. Unter Berücksichtigung der Beschlüsse des Rates in Rom 1993 beschließen sie, in dieser Hinsicht ihre Zusammenarbeit mit geeigneten internationalen Gremien auszudehnen. Sie nehmen die vom UNHCR unternommenen Bemühungen zur Vorbereitung einer Regionalkonferenz zur Kenntnis, die sich mit Problemen von Flüchtlingen, Vertriebenen, anderen Formen der Vertreibung und von Rückkehrern in den Ländern der GUS und anderen interessierten Nachbarstaaten befassen wird.

### *Humanitäres Völkerrecht*

33. Die Teilnehmerstaaten bedauern zutiefst die Serie eklatanter Verletzungen des humanitären Völkerrechts, die sich in den letzten Jahren in der KSZE-Region ereigneten, und bekräftigen ihre Verpflichtung, die Achtung des allgemeinen humanitären Völkerrechts und insbesondere ihrer Verpflichtungen gemäß den einschlägigen internationalen Dokumenten zu wahren und sicherzustellen, einschließlich der Genfer Konventionen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle, bei denen sie Vertragspartei sind.

34. Sie unterstreichen die potentielle Bedeutung einer Erklärung über humanitäre Mindestnormen, die in allen Situationen anwendbar sind, und erklären ihre Bereitschaft, an deren Ausarbeitung im Rahmen der Vereinten Nationen aktiv mitzuwirken. Sie verpflichten sich, angemessene Informationen und Schulung im Rahmen ihres Militärdienstes hinsichtlich der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts zu gewährleisten und sind der Ansicht, daß einschlägige Informationen zur Verfügung gestellt werden sollten.

35. Sie bringen ihre hohe Wertschätzung für die sich entwickelnde Zusammenarbeit zwischen der KSZE und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), insbesondere im Falle von KSZE-Missionen zum Ausdruck, begrüßen die Bereitschaft des IKRK, diese Zusammenarbeit weiter auszubauen, und verpflichten sich, das IKRK weiter zu unterstützen, insbesondere durch die Stärkung von bereits zwischen den KSZE-

Missionen und den Delegationen des IKRK vor Ort bestehenden Kontakten.

### *Freie Meinungsäußerung/freie Medien*

36. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen, daß die freie Meinungsäußerung ein Menschenrecht und ein grundlegender Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft ist. In dieser Hinsicht sind unabhängige und pluralistische Medien für eine freie und offene Gesellschaft und rechenschaftspflichtige Regierungssysteme wesentlich. Sie werden die Wahrung dieses Rechts zu einem Leitprinzip machen.

37. Sie verurteilen sämtliche Übergriffe auf Journalisten und Schikanen gegen sie und werden bemüht sein, diejenigen direkt zur Rechenschaft zu ziehen, die für solche Übergriffe und Schikanen verantwortlich sind.

38. Des weiteren weisen sie darauf hin, daß das Schüren von Haß und ethnischen Spannungen mit Hilfe der Medien, insbesondere durch Regierungen, als Frühwarnung vor einem Konflikt dienen kann.

### *Freizügigkeit/Menschliche Kontakte/Kulturelles Erbe*

39. Die Teilnehmerstaaten werden die menschlichen Kontakte, den Kultur- und Bildungsaustausch weiter fördern und erleichtern und entsprechend den KSZE-Bestimmungen zusammenarbeiten. Sie werden ihre Verpflichtungen im kulturellen Bereich weiter umsetzen, so wie im Dokument des Krakauer Symposiums über das kulturelle Erbe der KSZE-Teilnehmerstaaten und in anderen einschlägigen KSZE-Dokumenten festgelegt. Sie werden öffentliche und private Bemühungen um die Bewahrung des kulturellen Erbes in ihren Staaten ermutigen.

40. Sie werden die mit Bürgern anderer Staaten befaßten administrativen Behörden ermutigen, die das Reisen betreffenden KSZE-Verpflichtungen uneingeschränkt durchzuführen, und erniedrigende Behandlung und andere Übergriffe gegen die persönliche Würde unterlassen. Sie werden auch die Notwendigkeit in Erwägung ziehen, ein Dokument mit einschlägigen KSZE-Bestimmungen zusammenzustellen.

41. Der Ständige Rat wird die Möglichkeit erkunden, informelle Treffen über die in den beiden vorangegangenen Absätzen erwähnten Fragen abzuhalten.

42. Unter Berücksichtigung der in den vergangenen zwei Jahren unter der koordinierenden Leitung des BDIMR durch die Umsetzung des "Programms zur koordinierten Unterstützung" erzielten Fortschritte haben die Teilnehmerstaaten beschlossen, dieses Programm fortzuführen. Das BDIMR und der Generalsekretär werden auch künftig Treffen und Seminare über KSZE-bezogene Angelegenheiten vorbereiten, um interessierten Staaten die Möglichkeit zu geben, ihre KSZE-Verpflichtungen leichter zu erfüllen. Die Teilnehmerstaaten werden auch künftig Vertreter dieser Staaten in die von Regierungen geförderten Praktika sowie Studien- und Ausbildungsprogramme aufnehmen, so daß das Niveau an Erfahrung, Wissen und Sachkenntnis angehoben werden kann.

43. Sie kamen überein, daß die Fähigkeit des BDIMR zur Bereitstellung von gründlichem Sachwissen über Fragen im Bereich der menschlichen Dimension gemäß dem Programm zur koordinierten Unterstützung weiterentwickelt werden sollte. Um auf die alle Aspekte der Demokratisierung betreffenden Ersuchen der kürzlich unabhängig gewordenen Staaten um Beratung zu reagieren, beschlossen sie, daß der Einsatz von allgemeinen Experten im Rahmen des Programms zur koordinierten Unterstützung eine nützliche Verstärkung der Rolle des BDIMR darstellen würde.

## *IX. Die wirtschaftliche Dimension*

1. Die Teilnehmerstaaten bekräftigen die im Helsinki-Dokument 1992, auf der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit und in der Charta von Paris für ein neues Europa dargelegten Prinzipien und Werte, und unterstreichen, daß die Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses und die Entwicklung von Marktwirtschaft und umweltverträglicher Politik für die Sicherheit und die Stabilität in der KSZE-Region unerläßlich sind.

2. Die Teilnehmerstaaten halten es für wichtig, der Wechselbeziehung zwischen allen Dimensionen des umfassenden Sicherheitsbegriffs der KSZE große Aufmerksamkeit zu widmen. Die wirtschaftliche Dimension der KSZE schließt Aktivitäten zur Förderung der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Wissenschaft und Technik sowie zur Förderung der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein.

3. Die Teilnehmerstaaten begrüßen die Rolle der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen im Hinblick auf die Unterstützung der Prioritäten der wirtschaftlichen Dimension und bekräftigen ihr Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit diesen Organisationen. Sie halten es

für erforderlich, engere wechselseitige Beziehungen zwischen der KSZE und in der KSZE-Region tätigen internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen und -institutionen zu fördern. Um Themen von gemeinsamem Interesse in einen breiteren Sicherheitszusammenhang zu stellen, ermutigen die Teilnehmerstaaten den amtierenden Vorsitzenden und den Generalsekretär, den Dialog mit solchen Organisationen zu verstärken. Sie ersuchen den Generalsekretär, eine Kontaktstelle internationaler Organisationen ins Leben zu rufen, die beim Informationsaustausch zwischen Vertretern der KSZE und diesen Organisationen über Aktivitäten im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Dimension behilflich wäre und Doppelgleisigkeit und Überschneidungen verringern würde.

4. Die Teilnehmerstaaten werden weiterhin zusammenarbeiten, um den wirtschaftlichen Reformprozeß in den Ländern im Übergang zu unterstützen und sich dabei auf Fragen konzentrieren, die mit Handel und Investitionen, der Privatisierung und der Entwicklung des Privatsektors in Zusammenhang stehen. Sie werden darauf hinarbeiten, die wirksame Integration der Länder mit Volkswirtschaften im Übergang in die weltweiten Wirtschaftsstrukturen zu fördern und bekräftigen zu diesem Zweck ihre Entschlossenheit, die weitere Liberalisierung des Handels, einschließlich des Marktzugangs, zu fördern. Die Teilnehmerstaaten begrüßen das Netz bilateraler und multilateraler Vereinbarungen und Abmachungen, die dazu beitragen, Spaltungen der Vergangenheit zu überwinden, und nehmen erfreut den erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen und die Schaffung der neuen Welthandelsorganisation zur Kenntnis.

5. Der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kommt bei der Förderung gutnachbarlicher Beziehungen eindeutig eine Rolle zu. Die Teilnehmerstaaten begrüßen die Entwicklung einer steigenden Zahl regionaler Gruppierungen in Übereinstimmung mit den KSZE-Prinzipien, einschließlich der Schwarzmeerkoperation, des Euro-arktischen Barents-Rates, der Zentraleuropäischen Initiative, des Zentraleuropäischen Freihandelsabkommens, des Ostseerats und des Übereinkommens zum Schutz der Donau, als positive Beispiele wirtschaftlicher, umweltpolitischer, regionaler und grenzüberschreitender Zusammenarbeit.

6. Die Teilnehmerstaaten stellen fest, daß die Entwicklung wirtschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten sowie die Umsetzung ihrer wirtschaftlichen Vereinbarungen zur Lösung der mit dem Übergangsprozeß einhergehenden Probleme beitragen werden.

7. In Anerkennung der Bedeutung der Entwicklung einer Infrastruktur für die Förderung der wirtschaftlichen Integration in Europa begrüßen die Teilnehmerstaaten die Erklärung der Zweiten paneuropäischen Ver-

kehrskonferenz und verpflichten sich, deren Schlußfolgerungen umzusetzen. Die Teilnehmerstaaten nehmen mit Interesse die bevorstehende Unterzeichnung der Europäischen Energiecharta zur Kenntnis und bekunden ihre Unterstützung für die prinzipielle Einrichtung eines Transeuropäischen Energienetzes.

8. Die Teilnehmerstaaten erinnern an das besondere Ad-hoc-Treffen der Hohen Beamten, welches auf den Beschluß des Treffens des Rates in Rom hin einberufen wurde, um vorrangige Projekte zu erörtern, mit dem Ziel, die von den Sanktionen der Vereinten Nationen gegen Jugoslawien (Serbien und Montenegro) betroffenen Staaten zu unterstützen. Dieses Treffen führte zu einer besseren internationalen Koordinierung bei der Behandlung dieser Probleme, und die Teilnehmerstaaten ermutigen internationale Organisationen sowie die betroffenen Staaten, ihre diesbezüglichen Bemühungen fortzusetzen.

9. Die Teilnehmerstaaten werden weiterhin Initiativen anregen, die darauf ausgerichtet sind, nachhaltige Entwicklung zu fördern, und werden die notwendigen Schritte unternehmen, um die verschiedenen auf den Umweltschutz bezogenen internationalen Übereinkommen und Abmachungen umzusetzen. Sie bekunden ihre Absicht zur Zusammenarbeit, um gemeinsam mit den einschlägigen internationalen Organisationen und Institutionen die Erhaltung von Umweltstandards im KSZE-Gebiet sicherzustellen. Die Teilnehmerstaaten begrüßen die Einrichtung der Europäischen Umweltagentur in Kopenhagen und erkennen die Schlüsselrolle an, die diese bei der Verbreitung von Informationen in diesem Bereich spielen wird.

10. Die Teilnehmerstaaten nehmen die gegenwärtige Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der arktischen Region in bezug auf Fragen von gegenseitigem Interesse zur Kenntnis. Sie ermutigen die acht arktischen Länder, Maßnahmen zu ergreifen, um die Arktische Umweltschutzstrategie (EPS) wirksam umzusetzen und auch in Zukunft die Koordinierung der diesbezüglichen Programme sicherzustellen.

11. Die Teilnehmerstaaten werden mit den einschlägigen internationalen Organisationen bei der Vorbereitung der nächsten für 1995 in Sofia geplanten Ministerkonferenz "Umwelt für Europa" zusammenarbeiten und bekunden ihre Absicht, diesen Prozeß auch weiterhin zu unterstützen.

12. Die Teilnehmerstaaten regen die Schaffung von Umweltzentren in der Russischen Föderation und in den kürzlich unabhängig gewordenen Teilnehmerstaaten an, die nach dem Beispiel des Regionalen Umweltzentrums in Budapest strukturiert sind. Diese Zentren würden zur Förderung der umfassenden Beteiligung sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen, am Entscheidungsprozeß im Umweltbereich beitragen.

13. Die Teilnehmerstaaten fördern die gegenwärtigen internationalen Bemühungen zur Zusammenarbeit, insbesondere die der IAEA, die auf die Verbesserung der nuklearen Sicherheit ausgerichtet sind. Die Teilnehmerstaaten werden der sicheren Entsorgung radioaktiven Abfalls besondere Aufmerksamkeit widmen und begrüßen jüngste internationale Initiativen, die darauf abzielen, in diesem Bereich Unterstützung zu gewähren.

14. Die Teilnehmerstaaten bestätigen ihre Verpflichtung, die internationale Zusammenarbeit im Bereich von Wissenschaft und Technik durch bestehende bilaterale und multilaterale Rahmenstrukturen zu fördern und unterstützen auch weiterhin diesbezügliche Bemühungen. Zu diesem Zweck werden die Teilnehmerstaaten die Einberufung eines zweiten "Wissenschaftsforums" erwägen.

15. Die Teilnehmerstaaten sind weiterhin von der Notwendigkeit überzeugt, das jeweilige wissenschaftliche Potential der Länder im Übergang zu bewahren. Sie erkennen an, daß sich die Zusammenarbeit zwischen der Industrie und Forschungsinstitutionen vorteilhaft auf die Steigerung der Produktivität und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Sie fördern Bemühungen zur Bewahrung dieses Potentials und rufen dringend zur weiteren Zusammenarbeit in diesem Bereich auf. In diesem Zusammenhang begrüßen sie die Einrichtung des Internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrums in Moskau und ermutigen Wissenschaftler dazu, sich an den Aktivitäten ähnlicher Zentren zu beteiligen. In Einklang mit ihren internationalen Verpflichtungen unterstützen die Teilnehmerstaaten darüber hinaus die Förderung des Austauschs von Hochtechnologie.

16. Unter Hervorhebung der Bedeutung der Unterstützung von Reformen durch die Öffentlichkeit werden die Teilnehmerstaaten auch weiterhin den sozialen Aspekten des Übergangsprozesses große Aufmerksamkeit widmen.

17. Die Teilnehmerstaaten regen die Zusammenarbeit bei der Angleichung von Aus- und Weiterbildungssystemen an, damit diese den Bedürfnissen der im Reformprozeß stehenden Gesellschaften besser gerecht werden. Einige Bereiche, die besondere Aufmerksamkeit erfordern, sind die Feststellung gegenwärtiger und künftiger erforderlicher Fähigkeiten, die Umschulung Arbeitsloser mit dem Ziel, ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, die berufliche Weiterbildung und die Integration aller gesellschaftlichen Bereiche in diese Programme. Auch die Ausbildung in modernen Managementmethoden stellt ein wesentliches Element wirtschaftlicher Reformen dar.

18. Die Teilnehmerstaaten erkennen die Bedeutung der Zusammenarbeit in einer ganzen Reihe von Bereichen im wirtschaftlichen Integri-

onsprozeß an. Sie bekräftigen, daß die Entwicklung transparenter und international kompatibler Standards und Zertifizierungsverfahren ein wesentlicher Faktor bei der Förderung von Handel und Investitionen ist. Sie bekräftigen die Bedeutung der Anerkennung der Rechte zum Schutz des geistigen Eigentums. Die Teilnehmerstaaten erkennen an, daß der Zugang zu verlässlichen Informationen und Statistiken für die Entwicklung der Politik im öffentlichen Sektor sowie für die Entscheidungsfindung im Privatsektor von Bedeutung ist. Sie fördern darüber hinaus Bemühungen zur Standardisierung von Berichterstattung. Fortschritte in diesen Bereichen sind wesentlich für die Stärkung der Zusammenarbeit, auch im Hinblick auf die Entwicklung des Handels, die Förderung von Investitionen und eine solide Umweltpolitik.

19. Die Teilnehmerstaaten erneuern ihre Verpflichtung, aktive Maßnahmen zu ergreifen und Konsultationen in den einschlägigen Foren aufzunehmen, um den Drogenhandel zu verhindern.

20. Die Teilnehmerstaaten unterstreichen, daß das Wirtschaftsforum der wichtigste Ort für Diskussionen über Fragen der wirtschaftlichen Dimension bleibt. Sie sind entschlossen, das Forum dynamischer zu gestalten, und zwar durch die rechtzeitige sorgfältige Vorbereitung eines jeden Treffens und eine Veränderung im Ablauf, um möglichst viel Raum für Diskussionen zu schaffen. Die Teilnehmerstaaten erkennen an, daß der Erfolg des Wirtschaftsforums von der aktiven Mitwirkung einer großen Anzahl hochrangiger Vertreter aus Regierungen, internationalen Institutionen, dem Privatsektor, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Akademikerkreisen und nichtstaatlichen Organisationen mit einschlägiger Erfahrung abhängt.

21. Die Teilnehmerstaaten ersuchen den amtierenden Vorsitzenden, mit Unterstützung des Sekretariats eine informelle Ad-hoc-Gruppe einzuberufen, die in Wien zusammentritt, um sich mit der Vorbereitung des Wirtschaftsforums und den sich daraus ergebenden Folgemaßnahmen zu befassen. Vertreter einschlägiger internationaler Organisationen können zu diesen Treffen eingeladen werden.

22. Die auf dem Wirtschaftsforum in allgemeiner Form angesprochenen Themen sollten sich auch weiterhin auf verschiedene Aspekte des Übergangsprozesses und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im KSZE-Gebiet erstrecken, sowie auf damit im Zusammenhang stehende Fragen im Bereich der wirtschaftlichen Dimension. Um jedoch die Treffen des Forums wirksamer zu gestalten, vereinbaren die Teilnehmerstaaten, aus den breit angelegten Bereichen eine begrenzte Anzahl von Themen für jedes der jährlichen Treffen auszuwählen. Das Thema für das Dritte Treffen des Wirtschaftsforums wird die regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Investitionen und Infrastruktur sein.

23. Die Teilnehmerstaaten sind der Auffassung, daß der Fremdenverkehr einen Beitrag zur Förderung von mehr Verständnis zwischen unterschiedlichen Kulturen und zur Schaffung dauerhafter Beziehungen zwischen Völkern und Staaten leistet. In diesem Geiste begrüßen die Teilnehmerstaaten den Beschluß der rumänischen Regierung, infolge der auf dem Zweiten Wirtschaftsforum geäußerten Ideen ein Seminar über Fremdenverkehr im Herbst 1995 auszurichten.

24. Zur Förderung einer höheren Wirksamkeit der Aktivitäten im Rahmen der wirtschaftlichen Dimension und unter Berücksichtigung des vom Rat in Rom gefaßten Beschlusses ersuchen die Teilnehmerstaaten den Generalsekretär, eine Vollzeitstelle für einen Wirtschaftsexperten zu schaffen und Mitarbeiter des Sekretariats zu benennen, mit dem Auftrag, diese Aktivitäten angemessen zu unterstützen.

25. Unter Hinweis auf den Beschluß des Treffens des Rates in Rom, wonach die KSZE eine aktivere Rolle bei der Förderung der Zusammenarbeit im Rahmen der wirtschaftlichen Dimension übernehmen soll, ermutigen die Teilnehmerstaaten den amtierenden Vorsitzenden, eine Sitzung des Ständigen Rates einzuberufen, um Möglichkeiten zur Einbindung der wirtschaftlichen Dimension in den von der KSZE zu behandelnden Aufgabenkreis zu erörtern. Vertreter der einschlägigen internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen können zu einer solchen Sitzung eingeladen werden.

26. Die Teilnehmerstaaten begrüßen Initiativen des Privatsektors, entsprechend den Prinzipien und Werten der KSZE Klubs für Geschäftsleute einzurichten und entsprechende Aktivitäten anzuregen. Die Teilnehmerstaaten sind bereit, den Austausch von Informationen und Erfahrungen zu erleichtern und das Zusammenwirken mit und unter diesen Klubs und Verbänden zu fördern, unter anderem durch Treffen des Wirtschaftsforums.

27. Die Teilnehmerstaaten ermutigen das Sekretariat ferner, auf die verstärkte Einbeziehung von Vertretern der Geschäftswelt, einschließlich des Privatsektors, von Unternehmensverbänden, und nichtstaatlichen Organisationen mit einschlägiger Erfahrung, in die Tätigkeiten im Bereich der wirtschaftlichen Dimension hinzuwirken. Dies könnte durch die verstärkte Nutzung der Arbeit des Sekretariats im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit erfolgen.

## *X. Mittelmeerraum*

1. Die nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten blicken auf langjährige Beziehungen zur KSZE zurück und haben von Anfang an größtes Interesse an deren Arbeit gezeigt. In Bekräftigung ihrer Überzeugung, daß die Stärkung der Sicherheit und der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum für die Stabilität in der KSZE-Region von Bedeutung ist, begrüßen die Teilnehmerstaaten die kürzlich im Nahost-Friedensprozeß geschlossenen Abkommen. Unter Hinweis auf das Helsinki-Dokument 1992 und in Bestätigung der darauffolgenden einschlägigen Beschlüsse beschließen die Teilnehmerstaaten, den Dialog mit den im Beschluß des 25. Treffens des Ausschusses Hoher Beamter erwähnten fünf nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu intensivieren.

2. Zu diesem Zweck und als Reaktion auf das von diesen nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten bekundete Interesse fassen sie folgende Beschlüsse:

- (a) In Wien wird im Rahmen des Ständigen Rates eine informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Kontaktgruppe auf Expertenebene eingerichtet. Diese Gruppe wird regelmäßig zusammentreten, um einen Dialog mit diesen nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu pflegen, damit der Austausch von Informationen von beiderseitigem Interesse und die Formulierung neuer Ideen erleichtert werden.
- (b) Aufbauend auf den in der KSZE bereits traditionellen Mittelmeerseminaren beschließen die Teilnehmerstaaten, 1995 ein Seminar zum Thema "Erfahrungen der KSZE im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen" abzuhalten. Die Teilnehmerstaaten beabsichtigen darüber hinaus, weitere Seminare zu Fragen von beiderseitigem Interesse abzuhalten. Sie begrüßen das Angebot der Arabischen Republik Ägypten, das obengenannte Seminar zu veranstalten, und regen an, daß die anderen vier nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten ähnliche Angebote unterbreiten.
- (c) Der amtierende Vorsitzende wird im Laufe seiner Amtsperiode auf hoher Ebene Konsultationen zwischen der KSZE, vertreten durch die Troika und den Generalsekretär, und den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten abhalten.
- (d) Zur Behandlung der in der Kontaktgruppe, den Seminaren und den Konsultationen auf hoher Ebene geäußerten Vorschläge wird der amtierende Vorsitzende im Laufe des Jahres Vertreter dieser nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten gegebenenfalls zu allen

Sitzungen des Ständigen Rates einladen, die ausschließlich "Fragen des Mittelmeerraums" gewidmet sind, oder zum Hohen Rat, wenn "Fragen des Mittelmeerraums" auf der Tagesordnung stehen. Auch der Vorsitzende des Forums für Sicherheitskooperation kann mit Zustimmung der Teilnehmerstaaten Vertreter dieser nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu Sitzungen einladen, die "Fragen des Mittelmeerraums" gewidmet sind.

## Stabilitätspakt für Europa<sup>1</sup>

angenommen am 20. März 1995 von den 52 Staaten der OSZE bei der Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa in Paris

1. Wir, die Außenminister und Vertreter der an der Pariser Konferenz über die Stabilität in Europa teilnehmenden Staaten und internationalen Organisationen, sind auf Initiative der Europäischen Union am 20. und 21. März 1995 in Paris zur Annahme des Stabilitätspaktes für Europa zusammengekommen.

2. Ein halbes Jahrhundert nach Ende des zweiten Weltkriegs und einige Jahre nach den historischen Veränderungen, die nunmehr die Überwindung der Spaltung Europas möglich machen, ist der Stabilitätspakt Ausdruck unseres ständigen gemeinsamen Bemühens, Bedrohungen durch Spannungen und Krisen zu verhüten und auszuschalten und in Europa auf Dauer eine Zone gutnachbarlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zu schaffen, um die Errungenschaften auf dem Weg zu Demokratie, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftlichem Fortschritt, sozialer Gerechtigkeit und Frieden zu fördern und unumkehrbar zu machen.

3. Der Stabilitätspakt besteht aus nachstehender Erklärung sowie einer Liste von Abkommen und Vereinbarungen über gutnachbarliche Beziehungen und Zusammenarbeit. Er wird ergänzt durch eine Liste von Maßnahmen, die die Europäische Union zur Unterstützung von Initiativen der interessierten Staaten im Benehmen mit diesen ergriffen oder vorgesehen hat und mit denen zur Erreichung der Ziele des Paktes beigetragen werden soll.

### *1. Erklärung*

4. Europa durchläuft derzeit eine Phase des Wandels und der Umgestaltung. Es ist unser Ziel, diese Entwicklung auf den Aufbau eines geeinteren und solidarischeren, für Dialog und Zusammenarbeit offenen Europas zu lenken, das zu diesem Zweck jede Art des Austauschs begünstigt und in dem die Identität der Nationen und die gemeinsamen freiheitlich-demo-

---

1 In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 24/1995, S. 197 ff.

kratischen Werte gewahrt bleiben. Um dieses Ziel zu erreichen, werden wir weiter alle Erscheinungsformen von Intoleranz bekämpfen, insbesondere aggressiven Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus sowie Diskriminierung von Personen und Verfolgung aus religiösen oder ideologischen Gründen. Wir verpflichten uns, uns gemeinsam um die Sicherung der Stabilität in Europa zu bemühen.

5. Ein stabiles Europa ist ein Europa, in dem die Völker demokratisch ihren Willen äußern können, in dem die Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten, geachtet werden, in dem gleichberechtigte und souveräne Staaten über die Grenzen hinweg zusammenarbeiten und untereinander gutnachbarliche Beziehungen herstellen. Ein stabiles Europa ist eine Voraussetzung für Frieden und internationale Sicherheit.

6. Den interessierten Staaten und den von diesen zu den regionalen runden Tischen eingeladenen Nachbarländern ist es innerhalb weniger Jahre gelungen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit Wirklichkeit werden zu lassen und wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt auf den Weg zu bringen. In diesem Zusammenhang würdigen wir die Anstrengungen derjenigen Länder, denen der Europäische Rat den Beitritt in Aussicht gestellt hat. Damit diese Länder auf ihrem Weg zum Beitritt besser unterstützt und damit Frieden, Stabilität, Demokratie, Zusammenarbeit und Wohlstand in Europa besser gesichert und gestärkt werden können, müssen unserer Auffassung nach zunächst die von der Vergangenheit ererbten Probleme bewältigt werden. In diesem Sinne wurde bei den Beratungen die Vertiefung der gutnachbarlichen Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten unter allen ihren Aspekten - einschließlich derjenigen, die mit den Rechten der Angehörigen nationaler Minderheiten zusammenhängen - in den Mittelpunkt gestellt.

7. Diese Vertiefung erfordert anhaltende Bemühungen. Sie muß sich auf die effektive Anwendung der bestehenden Grundsätze und Verpflichtungen, die im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarates aufgestellt worden sind, und insbesondere auf die Anwendung aller Grundsätze stützen, die in der Helsinki-Schlußakte von 1975, der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990, dem Kopenhagener Dokument von 1990, dem Helsinki-Dokument von 1992, den Budapester Dokumenten von 1994, der Wiener Erklärung des Europaratgipfels von 1993 sowie für die Vertragsstaaten - den einschlägigen Verträgen und Übereinkommen des Europarates, einschließlich des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten von 1994, niedergelegt sind. Diese Grundsätze betreffen die souveräne Gleichheit, die Achtung der sich aus der Souveränität ergebenden Rechte, die Enthaltung von der Androhung oder

Anwendung von Gewalt, die Unverletzlichkeit der Grenzen, die territoriale Unversehrtheit und die Achtung der international anerkannten Grenzen, die friedliche Regelung von Streitfällen, die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, den Schutz der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Angehörigen nationaler Minderheiten, die Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit, die Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten und die Erfüllung in Treu und Glauben der gemäß dem Völkerrecht eingegangenen Verpflichtungen.

8. Gutnachbarliche Beziehungen sollen durch Förderung der regionalen Wirtschaftsentwicklung zum Abbau der spannungsträchtigen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede beitragen sowie durch Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit die Entwicklung des freien Verkehrs von Personen, Gedanken, Gütern und Dienstleistungen in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Verwaltung und im menschlichen Bereich ermöglichen.

9. Wie auf der Eröffnungskonferenz am 26. und 27. Mai 1994 in Paris vereinbart, haben intensive Konsultationen stattgefunden, die in den letzten Monaten mit Nachdruck fortgesetzt worden sind. Insbesondere sind unter Vorsitz der Europäischen Union zwei regionale runde Tische eingerichtet worden, an denen zum einen vier Staaten der baltischen Region - Estland, Lettland, Litauen und Polen - sowie deren Gäste und zum anderen sechs weitere Staaten Mittel- und Osteuropas - Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei und die Tschechische Republik - sowie deren Gäste, darunter Slowenien, teilgenommen haben. Auch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der Europarat und der Ostseerat haben an den Regionaltischen teilgenommen. Ferner hat der Vorsitz der Europäischen Union mehrere Hauptstädte besucht, um die Ziele des Paktes zu unterstützen. Schließlich wurden in die Beratungen sämtliche Teilnehmerstaaten der Eröffnungskonferenz einbezogen.

10. Die Teilnehmerstaaten der Regionaltische haben es sich gemäß dem Schlußdokument zur Eröffnungskonferenz von Paris im Mai 1994 zur Aufgabe gemacht, eine Bestandsaufnahme der Abkommen und Vereinbarungen vorzunehmen, die ihren freundschaftlichen und Kooperationsbeziehungen gewidmet sind. Um ihr Interesse für die Region zu unterstreichen, haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union diejenigen Abkommen und Vereinbarungen in das Verzeichnis miteinbezogen, die sie mit den neun Ländern unterzeichnet haben, die eine Beitrittsperspektive zur Union haben. Ebenso haben diese Länder und die von ihnen eingeladenen Gesprächspartner Abkommen in dieses Verzeichnis aufgenommen, die sie - teils vor der Eröffnungskonferenz vom Mai 1994, teils

aber nach diesem Zeitpunkt - untereinander geschlossen haben. Wir begrüßen insbesondere die beträchtlichen Fortschritte, die einige Länder auf diese Weise im Hinblick auf mehr Stabilität erzielt haben. Wir bringen unsere Hoffnung zum Ausdruck, daß diese Liste später durch andere Abkommen und Vereinbarungen ergänzt wird, welche die Teilnehmerstaaten der Regionaltische miteinander geschlossen haben bzw. schließen werden.

11. Die Teilnehmerstaaten der Regionaltische haben auch den auf der Eröffnungskonferenz festgelegten Kooperationsbereichen große Aufmerksamkeit gewidmet: Dem Appell der Europäischen Union folgend, haben die interessierten Staaten systematisch nach Möglichkeiten zum Ausbau der gutnachbarlichen Beziehungen gesucht, wodurch nicht nur einige bereits bestehende Vorhaben als den Zielen des Paktes dienlich ermittelt, sondern auch neue Ausrichtungen identifiziert werden konnten.

12. Der auf diese Weise begründete Pakt wird für uns alle zu einer wesentlichen politischen Bezugsgröße für die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Nationen von ganz Europa. Wir verpflichten uns, ihn - einzeln und gemeinsam - politisch zu unterstützen.

13. Unter Bezugnahme auf das Schlußdokument zur Eröffnungskonferenz von Paris (Ziffer 5.2), das in der Erklärung des Gipfels von Budapest (Ziffer 16) begrüßt wurde, sowie auf den Beschluß des Gipfels von Budapest über die Stärkung der OSZE (Ziffer 27), wonach "die OSZE als umfassende Rahmenstruktur für die Sicherheit bereit sein wird, als Sammelstelle für frei ausgehandelte bilaterale und multilaterale Vereinbarungen und Übereinkünfte zu fungieren, sowie deren Umsetzung, falls von den Parteien gewünscht, zu verfolgen", übergeben wir den Stabilitätspakt der OSZE und übertragen ihr die Aufgabe, dessen Durchführung zu verfolgen.

14. Wir betonen, daß mit dieser Übergabe des Stabilitätspakts der politische Wille der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck gebracht wird, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um durch kontinuierliche Bemühungen das Verständnis, das gegenseitige Vertrauen und die freundschaftlichen Beziehungen untereinander zu verbessern.

15. Wir gehen davon aus, daß die OSZE gemäß ihren Verfahren auf die Einhaltung der von ihr festgelegten Grundsätze durch die Teilnehmerstaaten hinwirkt. Dementsprechend bringen wir unsere Absicht zum Ausdruck, in den Fällen, in denen die Intervention der OSZE im Hinblick auf die Wahrung ihrer Grundsätze und die Erfüllung ihrer Verpflichtungen bei der Anwendung der in den Pakt aufgenommenen Abkommen und Vereinbarungen erforderlich werden könnte, auf die Instrumente und Verfahren der OSZE - einschließlich derjenigen, die die Konfliktverhütung, die friedliche Regelung von Streitfällen und die menschliche Dimension betreffen - zurückzugreifen.

16. Wir stellen fest, daß die Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Errichtung des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs ihre etwaigen Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung ihrer Abkommen über gutnachbarliche Beziehungen entsprechend den in diesem Übereinkommen festgelegten Verfahren vor den Gerichtshof bringen können.

17. Wir nehmen die Unterstützung der Europäischen Union für die Vorhaben zur Förderung gutnachbarlicher Beziehungen, deren Verzeichnis dem Pakt beigefügt ist, sowie den Beitrag anderer Teilnehmer mit Genugtuung zur Kenntnis. Die beigefügten Vorhaben wurden in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, insbesondere im Rahmen des Dialogs, der sich an den beiden Regionaltischen entwickelt hat, erstellt. Sie betreffen die regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Minderheitenfragen, die kulturelle Zusammenarbeit einschließlich Sprachunterricht, die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region, die Zusammenarbeit im Rechtsbereich und die Ausbildung im Verwaltungsbe-  
reich sowie Umweltprobleme. Mit diesen Vorhaben sollen der freie Verkehr und die freie Kommunikation zwischen den europäischen Staaten sowie der freie Informationsaustausch und Gedankenaustausch im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union erleichtert werden.

18. Wir sind uns bewußt, daß noch weitere Bemühungen erforderlich sind, um die Stabilität in ganz Europa zu konsolidieren, meinen aber, daß der Prozeß, den wir in Paris mit der Einberufung dieser Konferenz eingeleitet haben, sowie der von uns gewählte regionale Ansatz ihren Nutzen unter Beweis gestellt haben. Daher äußern wir den Wunsch, daß sie weiterhin dazu beitragen, die Stabilität in Europa zu stärken, und daß sie als Modell für andere, namentlich im Rahmen der OSZE ergriffene gemeinsame Initiativen der präventiven Diplomatie dienen.

## *II. Verzeichnis der Abkommen, Vereinbarungen und politischen Erklärungen*

### *A. Abkommen und Vereinbarungen zwischen den interessierten Ländern und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*

#### *Bulgarien*

- Belgien: Gemeinsame politische Erklärung (4. 4. 94)
- Deutschland: Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa (9.10. 91)
- Griechenland: Vertrag über freundschaftliche und gutnachbarliche Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit (7.10. 91)

- Spanien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (23. 5. 93)
- Frankreich: Kooperationsvertrag (18. 2. 92)
- Italien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (9.1. 92)
- Niederlande: Gemeinsame politische Erklärung (20. 4. 94)
- Vereinigtes Königreich: Gemeinsame Erklärung (3. 6. 93)

### *Estland*

- Dänemark: Gemeinsames Protokoll über Zusammenarbeit (11. 3. 91)
- Deutschland: Gemeinsame Erklärung (29. 4. 93)
- Frankreich: Verständigungs-, Freundschafts- und Kooperationsvertrag (26.1. 93)

### *Ungarn*

- Belgien: Gemeinsame politische Erklärung (7. 9. 92)
- Deutschland: Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa (6. 2. 92)
- Griechenland: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (3. 4. 92)
- Spanien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (6. 2. 92)
- Frankreich: Verständigungs- und Freundschaftsvertrag (11. 9. 91)
- Italien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (6. 7. 91 )
- Niederlande: Gemeinsame Erklärung (11. 11. 92)
- Vereinigtes Königreich: Gemeinsame Erklärung (28. 5 92)

### *Lettland*

- Dänemark: Gemeinsames Kooperationsprotokoll ( 18. 3. 91 )
- Deutschland: Gemeinsame Erklärung (20. 4. 93)
- Frankreich: Verständigungs-, Freundschafts- und Kooperationsvertrag (2. 3. 93)
- Niederlande: Gemeinsame Erklärung (15. 4. 93)

### *Litauen*

- Dänemark: Gemeinsames Kooperationsprotokoll (28. 2. 91)
- Deutschland: Gemeinsame Erklärung (21. 7. 93)
- Frankreich: Verständigungs-, Freundschafts- und Kooperationsvertrag (14. 5. 92)

## *Polen*

- Belgien: Gemeinsame politische Erklärung (2. 7. 91 )
- Deutschland: - Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (17. 6. 91)
- Vertrag über die Bestätigung der polnisch-deutschen Grenze (14.11. 90)
- Spanien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (26.10. 92)
- Frankreich: Freundschafts- und Solidaritätsvertrag (9. 4. 91)
- Italien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (11.10. 91)
- Niederlande: Gemeinsame Erklärung (29. 9. 92)
- Vereinigtes Königreich: Gemeinsame Erklärung (24. 4. 91)

## *Rumänien*

- Belgien: Gemeinsame politische Erklärung (7. 4. 94)
- Deutschland: Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa (21. 4. 92)
- Griechenland: Vertrag über Zusammenarbeit und über freundschaftliche und gutnachbarliche Beziehungen (28. 11. 91)
- Spanien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (4. 2. 92)
- Frankreich: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (20.11. 91)
- Italien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (23. 7. 91)
- Niederlande: Gemeinsame Erklärung (7. 6. 93)
- Vereinigtes Königreich: Gemeinsame Erklärung (3. 6. 93)

## *Slowakei*

- Deutschland: Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (27. 2. 92)
- Spanien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (11.11. 91)
- Frankreich: Verständigungs- und Freundschaftsvertrag (1.10.91)
- Italien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (7. 6. 93)
- Niederlande: Gemeinsame Erklärung (15. 9. 93)
- Vereinigtes Königreich: Gemeinsame Erklärung (27. 5. 92)

*B. Abkommen und Vereinbarungen zwischen den interessierten Ländern untereinander und mit anderen, zu den regionalen runden Tischen eingeladenen Ländern*

*Bulgarien*

- Ungarn: Gemeinsame Erklärung (18. 4. 91)
- Polen: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (25. 2. 93)
- Rumänien: Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gutnachbarliche Beziehungen (27.1. 92)
- Slowakei: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (6. 4. 92)
- Belarus: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (19. 10. 93)
- Moldau: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (7. 9. 92)
- Türkei: Vertrag über freundschaftliche und gutnachbarliche Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit (6. S. 92)
- Ukraine: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (5. 10. 92)

*Estland*

- Ungarn: Grundlagenvertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (8. 8. 92)
- Lettland/Litauen: - Erklärung über die Einheit und Zusammenarbeit (12.5.90)
- Trilaterales Übereinkommen über baltische Zusammenarbeit auf Parlaments- und Regierungsebene (13. 6. 94)
- Polen: Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft im baltischen Raum (2. 7. 92)
- Rumänien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (11.7.92)
- Türkei: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (7.12. 93)
- Ukraine: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (26. 5. 92)

*Ungarn*

- Bulgarien: Gemeinsame Erklärung (18. 4. 91)
- Estland: Grundlagenvertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (8. 8. 92)
- Lettland: Grundlagenvertrag über freundschaftliche Beziehungen und

- Zusammenarbeit (7. 8. 92)
- Litauen: Grundlagenvertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (8. 8. 92)
- Polen: Vertrag über Freundschaft und gutnachbarliche Zusammenarbeit (6. 10. 91)
- Slowakei: Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Beziehungen (19. 3. 95)
- Russische Föderation: - Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (6.12. 91)
- Erklärung über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Bereich der Gewährleistung der Rechte nationaler, ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten (11.11.92)
- Slowenien: - Freundschafts- und Kooperationsvertrag (1.12.92)
- -Erklärung über die Grundsätze der Zusammenarbeit im Bereich der Gewährleistung der Rechte nationaler Minderheiten (31. 5. 91)
- Rumänien: Gemeinsame Erklärung der Premierminister der Republik Ungarn und von Rumänien (19. 3. 95)

### *Lettland*

- Estland/Litauen: - Erklärung über die Einheit und Zusammenarbeit (12. 5. 90)
- -Trilaterales Übereinkommen über baltische Zusammenarbeit auf Parlaments- und Regierungsebene (13. 6. 94)
- Ungarn: Grundlagenvertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (7. 8. 92)
- Litauen: Vertrag über die Wiederherstellung der Staatsgrenze (29. 6. 93)
- Polen: Freundschafts- und Kooperationsvertrag ( 1. 7. 92)
- Belarus: - Erklärung über die Grundsätze gutnachbarlicher Beziehungen (16. 12. 91)
- -Vertrag über die Festlegung einer Staatsgrenze (21. 2. 94)
- Russische Föderation: Abkommen vom 30. 4. 94 über
  - die Skrundaer Radarstation
  - den Abzug der Streitkräfte
  - den sozialen Schutz der russischen Militärpensionäre (+ Protokoll)
- Türkei: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (12. 7. 94)

### *Litauen*

- Estland/Lettland: Erklärung über die Einheit und Zusammenarbeit (12. 5. 90)

- Trilaterales Übereinkommen über baltische Zusammenarbeit auf Parlaments- und Regierungsebene (13. 6. 94)
- Ungarn: Grundlagenvertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (8. 8. 92)
- Lettland: Vertrag über die Wiederherstellung der Staatsgrenze (29. 6. 93)
- Polen: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und gutnachbarliche Zusammenarbeit (26. 4. 94)
- Rumänien: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (8. 3. 94)
- Belarus: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (6.2.95)  
-Vertrag über die Staatsgrenze (6. 2. 95)
- Russische Föderation: - Vertrag über die Grundlagen der zwischenstaatlichen Beziehungen (29. 7. 91 )  
-Vertrag über die Zusammenarbeit bei der wirtschaftlichen und soziokulturellen Entwicklung des Kaliningrader Gebiets der RSFSR (29. 7. 91 )
- Türkei: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (11. 7. 94)
- Ukraine: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (8. 2. 94)

### *Polen*

- Bulgarien: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (25. 2. 93)
- Estland: Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und Nachbarschaft im baltischen Raum (2. 7. 92)
- Ungarn: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und gutnachbarliche Zusammenarbeit (6. 10. 91)
- Lettland: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (1. 7. 91)
- Litauen: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und gutnachbarliche Zusammenarbeit (26. 4. 94)
- Rumänien: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (25. 1. 93)
- Slowakei: Vertrag über gutnachbarliche Beziehungen, Solidarität und freundschaftliche Zusammenarbeit (6. 10. 91)
- Belarus: Vertrag über gumachbarliche Beziehungen und freundschaftliche Zusammenarbeit (23. 6. 92)
- Moldau: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (15.11. 91)
- Russische Föderation: Abkommen über die freundschaftliche und gutnachbarliche Zusammenarbeit (22. 5. 92)
- Türkei: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (3.11. 93)
- Ukraine: Vertrag über gutnachbarliche und freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (18. 5. 92)

## *Rumänien*

- Bulgarien: Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gutnachbarliche Beziehungen (27.1. 92)
- Estland: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (11. 7. 92)
- Litauen: Freundschafts- und Kooperationsvertrag (8. 3. 94)
- Polen: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (25. 1. 93)
- Slowakei: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (24. 9. 93)
- Belarus: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (7. 5. 93)
- Türkei: Vertrag über Freundschaft, gutnachbarliche Beziehungen und Zusammenarbeit (19. 9. 91)
- Ungarn: Gemeinsame Erklärung der Premierminister der Republik Ungarn und von Rumänien (19. 3. 95)

## *Slowakei*

- Bulgarien: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (6. 4. 92)
- Ungarn: Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit ( 19. 3. 95)
- Polen: Vertrag über gutnachbarliche Beziehungen, Solidarität und freundschaftliche Zusammenarbeit (6. 10. 91)
- Rumänien: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (24. 9. 93)
- Tschechische Republik: Vertrag über gutnachbarschaftliche und freundschaftliche Beziehungen (23. 11. 92)
- Russische Föderation: Vertrag über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (26. 8. 93)
- Ukraine: Vertrag über gutnachbarliche und freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (29. 6. 93)

## *Tschechische Republik*

- Slowakei: Vertrag über gutnachbarschaftliche und freundschaftliche Beziehungen (23.11. 92)

(Einige der in dieser Liste aufgeführten Abkommen sind noch nicht ratifiziert worden.)

## Jahresbericht 1993 über Aktivitäten der KSZE

### Inhalt

#### I. Einleitung

#### II. Aktivitäten der KSZE

1. Politische Konsultationen
2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und  
Krisenbewältigung - Missionen
  - 2.1 Langzeitmissionen
  - 2.2 "Spillover"-Überwachungsmission nach Skopje
  - 2.3 Mission nach Georgien
  - 2.4 Mission nach Moldova
  - 2.5 Mission nach Estland
  - 2.6 Mission nach Lettland
  - 2.7 Missionen zur Unterstützung von Sanktionen
  - 2.8 KSZE-Vertreter in Tadschikistan
  - 2.9 Konflikt in dem Gebiet, mit dem sich die  
Konferenz über Nagorny Karabach befaßt
3. Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
4. Die menschliche Dimension
5. Sicherheitskooperation
6. Andere wichtige Aktivitäten

#### III. Beziehungen zu internationalen Organisationen und nichtteilnehmenden Staaten

#### IV. KSZE-Institutionen und -Strukturen

#### V. Finanzen der KSZE

## I. Einleitung

1. Die Entwicklungen des Jahres 1993 waren davon geprägt, daß den Bemühungen um größere Stabilität im KSZE-Gebiet nach wie vor kein Erfolg beschieden war. Die blutigen Kriege am Balkan, in Transkaukasien und Tadschikistan nahmen kein Ende; ethnische Spannungen drohten weitere Konflikte heraufzubeschwören; die noch nicht gefestigten jungen Demokratien sahen sich grundsätzlichen Herausforderungen gegenüber, die mit den Grundwerten der KSZE nicht zu vereinbaren sind; fortgesetzt kam es zu Verletzungen der Menschenrechte.

In Anbetracht dieser Situation war die KSZE unter der dynamischen Führung der amtierenden Vorsitzenden, der schwedischen Außenministerin Frau af Ugglas, in allen Bereichen ihrer breitgefächerten Aufgaben aktiv; den neuen Handlungsmöglichkeiten der KSZE, die beim Helsinki-Gipfel 1992 geschaffen und beim Stockholmer Rastreffen bekräftigt und näher ausgeführt wurden, galt besonderes Augenmerk, wobei Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Mittelpunkt standen.

1.1 *KSZE-Operationen* haben beträchtlich an Umfang zugenommen. Konkrete und praktische Beiträge zur Konfliktverhütung und zur Krisenbewältigung erfolgten durch die rasch ansteigende Zahl von KSZE-Missionen vor Ort, gestützt auf die neue Abteilung "Missionsunterstützung" im Sekretariat des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) und die wachsenden Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR); die überwältigend positive Reaktion auf die intensive Tätigkeit des Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten (HKNM) während seines ersten Amtsjahres zeigte, daß die Zukunft angesichts der neuen Herausforderungen, die sich uns stellen, in einer anpassungsfähigen, mit Umsicht und Kompetenz ausgeübten Beratungstätigkeit liegt, die auf breite internationale Unterstützung zählen kann.

1.2 *KSZE-Konsultationen* über politische und militärpolitische Fragen erreichten mit den regelmäßigen wöchentlichen Sitzungen der Wiener Gruppe des Ausschusses Hoher Beamter (AHB) eine neue Dimension.

1.3 *KSZE-Verhandlungen*, insbesondere im Forum für Sicherheitskooperation über Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung führten zu konkreten Schritten im Sinne eines kooperativen Vorgehens zur Stärkung der Sicherheit.

1.4 Wie sehr man sich um eine bessere *Integration* neuer Teilnehmerstaaten bemühte, zeigte sich in den Besuchen der amtierenden Vorsitzenden in Mittelasien und Transkaukasien. Beide Besuche wurden sorgfältig vorbereitet und zogen konkrete Aktionen nach sich.

1.5 Parallel zu den Aktivitäten in diesen vorrangigen Bereichen der KSZE wurde die Weiterentwicklung und Straffung der Strukturen und In-

stitutionen fortgeführt. Besonderes Augenmerk galt der Schaffung einer Finanzverwaltung, die auf die Eigenheit und die beträchtlichen Stärken der KSZE zugeschnitten ist.

2. Stellt man den Beitrag der KSZE zum Aufbau neuer Stabilität den zunehmenden Herausforderungen gegenüber, wird deutlich, daß die Bemühungen der KSZE nicht nur fortgesetzt sondern ausgeweitet und verstärkt werden müssen. Diesbezüglich sind zwei ineinandergreifende Aspekte von besonderer Bedeutung:

- Die allgemeine Auffassung muß gefestigt werden, daß die neue KSZE mit umfassender Beteiligung, einem umfassenden Sicherheitskonzept und weitreichenden Handlungsmöglichkeiten ein unerläßlicher Bestandteil eines aus vielen Institutionen bestehenden Systems im KSZE-Gebiet ist; dadurch wird die Lähmung beseitigt, die sich aus der grundsätzlichen Frage ergibt, welche Rolle denn der KSZE in der Ära nach der Ost-West-Konfrontation zukomme.

- Die KSZE braucht - vielleicht mehr noch als andere internationale Institutionen - die Entschlossenheit ihrer Teilnehmerstaaten, zur Durchführung der einvernehmlich gefaßten Beschlüsse beizutragen. Dies gilt insbesondere für die KSZE-Missionen. Die anspruchsvollen Aufgaben der KSZE-Missionen können nur von den qualifizierten Missionsleitern und -mitarbeitern ausgeführt werden, die von niemand anderem als den Teilnehmerstaaten gestellt werden können.

## *II. Aktivitäten der KSZE*

### *1. Politische Konsultationen*

KSZE-Teilnehmerstaaten haben den KSZE-Rahmen ausgiebig als Konsultations- und Gesprächsforum für aktuelle politische Fragen genutzt.

Im Berichtszeitraum fanden fünf AHB-Treffen statt. Das neue Gremium - die Wiener AHB-Gruppe - trat 34mal zusammen. Die Sitzungen boten Gelegenheit zu einem verstärkten Dialog. Der Besondere Ausschuß des Forums für Sicherheitskooperation (32 Sitzungen) und der Konsultativausschuß des KVZ (9 Treffen) dienten als Forum für die Behandlung konkreter militärpolitischer Fragen und für Verhandlungen (FSK).

Die Diskussionen in den KSZE-Gremien drehten sich oft um die Konflikte, mit denen die KSZE befaßt ist. Darüber hinaus äußerten viele Staaten ihre spezifischen politischen Anliegen und Sicherheitsbedenken. Über die Durchführung von Absatz 15 der Gipfelerklärung von Helsinki 1992 betreffend den Rückzug ausländischer Truppen aus den baltischen Staaten wurde regelmäßig berichtet.

## 2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung - Missionen

Im Berichtszeitraum waren insgesamt acht KSZE-Missionen im Einsatz. Einige Missionen dienten hauptsächlich der Konfliktverhütung, andere in erster Linie der Krisenbewältigung. Einigen von ihnen gehörten Diplomaten sowohl als Zivilpersonen als auch als militärisches Personal an. Die Missionen waren auf dem Balkan, im Baltikum und in der Kaukasusregion tätig.

Zur Unterstützung ihrer Arbeit wurde im KVZ-Sekretariat die Abteilung "Missionsunterstützung" eingerichtet. Sie nahm im Mai 1993 ihre Tätigkeit auf. Mit wachsender Erfahrung dieser Abteilung konnte die Unterstützung in ihrer Wirksamkeit beträchtlich verbessert werden.

Eines der Probleme der Missionen ist die personelle Besetzung. Mit ein oder zwei Ausnahmen haben die Teilnehmerstaaten nur zögernd dafür gesorgt, daß qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl für unbesetzte Stellen zur Verfügung steht. Damit die KSZE-Aktivitäten glaubwürdig sind und es bleiben, muß dieses Problem dringend einer Lösung zugeführt werden.

Die KSZE-Missionen zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung trugen in unterschiedlichem Ausmaß zur Stabilisierung der Lage bei; nach Aufnahme ihrer Tätigkeit mußte jedoch bei allen Missionen das Mandat verlängert werden, da für zufriedenstellende Ergebnisse mehr Zeit erforderlich war. Man stellte einerseits fest, daß Konfliktverhütung und Krisenbewältigung mit friedlichen Mitteln Geduld erfordern, doch sollte eine regelmäßige und sorgfältige Prüfung der jeweiligen Situation sicherstellen, daß alle Konfliktparteien kooperationsbereit bleiben.

Bei Missionen zur Krisenbewältigung ist es sehr schwierig, einen konkreten Prozeß in Gang zu setzen, der zu einer Lösung auf dem Verhandlungswege führen soll. Allgemein besteht die Tendenz, daß die Konfliktparteien von den Missionen Vorschläge zur Lösung ihrer Probleme erwarten, anstatt sich selbst um eine Regelung zu bemühen.

### 2.1 Langzeitmissionen

Die Langzeitmissionen in der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien/Montenegro) (FRJ) nach Kosovo, in den Sandschak und die Vojvodina nahmen am 8. September 1992 ihre Tätigkeit auf. Die Missionen bestanden anfangs aus 12 Personen und wurden später auf 20 aufgestockt, genehmigt waren 40 Mitglieder (diese Zahl wurde jedoch nie erreicht).

Das Mandat der Missionen sieht folgendes vor:

- Förderung des Dialogs;
- Einholen von Informationen zu allen Aspekten, die Aufschluß über Menschenrechtsverletzungen geben;
- Einrichtung von Kontaktstellen in Hinblick auf die Lösung von Problemen;
- Unterstützung bei der Beschaffung von Informationen über einschlägige Rechtsvorschriften.

Die Missionen befaßten sich vorrangig mit der Überwachung von Problemen und dem Abbau von Spannungen im Bereich nationaler Minderheiten. Das Memorandum of Understanding, das als Grundlage für die Missionen notwendig ist, wurde von der FRJ nach dem 28. Juni 1993 nicht mehr verlängert. Daher mußten die Missionen bis Ende Juli abgezogen werden. Die Belgrader Behörden erklären, daß für die Wiederaufnahme der Tätigkeit der Mission die "Rückkehr" der FRJ in die KSZE Bedingung sei.

Durch den Abzug der Missionen verschärfte sich die kritische Situation in diesen Teilen der FRJ. Es bedarf dort eindeutig einer internationalen Präsenz, um dem Überhandnehmen von Verletzungen der Menschen- und Minderheitenrechte Einhalt zu gebieten und eine weitere, möglicherweise dramatische Destabilisierung in dieser Region zu verhindern.

Um die Situation im Auge zu behalten und über diese Gebiete voll informiert zu bleiben, wurde in Wien eine allen Teilnehmerstaaten offenstehende informelle Ad-hoc-Gruppe eingerichtet. Die Beschaffung von Informationen aus den Gebieten wurde verbessert. Seit Mitte August stellt das KVZ-Sekretariat wöchentlich einen Überblick über die Ereignisse in den Gebieten zusammen.

## 2.2 *"Spillover"-Überwachungsmission nach Skopje*

Die Mission nahm im September 1992 ihre Tätigkeit auf. Sie hat insbesondere zum Ziel, die Entwicklungen entlang der Grenze der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Makedonien (EJRM) zu Serbien und in anderen Gebieten des Gastlandes, auf die der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien übergreifen könnte, zu überwachen, um dazu beizutragen, daß die territoriale Integrität und der Friede erhalten bleiben und ein möglicher Konflikt in der Region verhindert wird.

Die Mission hat das Mandat,

- Gespräche mit Regierungsstellen aufzunehmen,
- mit politischen Parteien und anderen Organisationen sowie mit gewöhnlichen Bürgern in Kontakt zu treten,

- Erkundungsfahrten zu unternehmen, um sich einen Eindruck davon zu verschaffen, inwieweit die Lage stabil ist beziehungsweise ob es zu einem Konflikt kommen kann, und
- im Falle eines Konflikts den Sachverhalt festzustellen, um eine weitere Eskalation zu verhindern.

Der Mission gehören derzeit acht KSZE-Beobachter an. Zwei Mitglieder der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft sind dem Missionsleiter operativ unterstellt. Die Mission unterhält sehr enge Kontakte zu den Behörden der EJRM.

Die Koordination zwischen dem UNPROFOR-Oberkommando für Makedonien und der Mission wurde folgendermaßen festgelegt:

- wöchentliche Konsultationssitzungen auf Ebene der Missionsleiter;
- regelmäßiger Austausch von Lageberichten und anderen maßgeblichen Informationen;
- Koordination der Reisetätigkeit.

Auch mit anderen Missionen der Vereinten Nationen und der Europäischen Gemeinschaft findet ein Informationsaustausch statt und wird zusammengearbeitet.

Den Missionsberichten zufolge gibt es keine unmittelbaren Anzeichen für ein Übergreifen des Konflikts, besorgniserregend ist jedoch die sich verschlimmernde wirtschaftliche Situation. Die Behörden der EJRM weisen immer wieder auf die ungelöste Frage des Status der EJRM in der KSZE hin.

### 2.3 Mission nach Georgien

Die Mission nahm am 3. Dezember 1992 ihre Tätigkeit auf. Hauptaufgabe der Mission ist es, "Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Georgien zu fördern, durch die eine politische Lösung auf friedlichem Wege herbeigeführt werden soll". Ursprünglich wurde die Mission für eine Dauer von 3 Monaten genehmigt, das Mandat wurde jedoch zweimal jeweils um weitere 6 Monate verlängert. Das Mandat der Mission umfaßt sowohl den südossetischen

als auch den abchasischen Konflikt. In der Praxis konzentrierte sich die Mission auf Südossetien, da in bezug auf Abchasien die Vereinten Nationen die Hauptrolle spielen.

Im Falle des Konflikts in Südossetien besteht das Mandat darin,

- Gespräche mit den Konfliktparteien zu führen und Spannungsherde zu beseitigen,
- eine sichtbare KSZE-Präsenz herbeizuführen und Kontakte zu örtlichen Stellen und zur Bevölkerung aufzunehmen,

- mit örtlichen Militärkommandanten Verbindung aufzunehmen, um die bestehende Waffenruhe zu unterstützen,
- Informationen über die militärische Lage einzuholen, gewaltsame Zwischenfälle zu untersuchen und
- bei der Schaffung eines politischen Rahmens für eine dauerhafte politische Lösung mitzuwirken.

Der Mission gehören derzeit acht Personen an. Die Tätigkeit der Mission, ihre sichtbare Präsenz und die Kontakte in Südossetien, einschließlich zu den Gemeinsamen Friedenstruppen, haben dazu beigetragen, daß die Waffenruhe in diesem Teil Georgiens lückenlos eingehalten wird. Im August wurde von der Mission ein "KSZE-Konzept zur Beilegung des georgisch-ossetischen Konflikts" ausgearbeitet.

Trotz regelmäßiger Kontakte der Mission mit den Konfliktparteien auf hoher Ebene ist es schwierig, einer politischen Lösung näherzukommen. Angesichts der insgesamt äußerst schwierigen Lage in Georgien nach der Offensive in Abchasien und der Eskalation des Bürgerkriegs wurde der persönliche Vertreter der amtierenden Vorsitzenden für Georgien von der Wiener AHB-Gruppe am 7. Oktober 1993 beauftragt, sich unverzüglich in das Land zu begeben und über die Lage - unter besonderer Berücksichtigung der Menschenrechte - zu berichten. Sein Bericht enthielt Empfehlungen, inwieweit die KSZE im Rahmen ihrer spezifischen Kompetenzen künftig an einer Lösung der Krise und am Aufbau einer auf Bürgerrechten beruhenden Gesellschaft in Georgien mitwirken kann.

#### *2.4 Mission nach Moldova*

Die Mission nahm am 25. April 1993 ihre Tätigkeit mit dem Ziel auf, das Zustandekommen einer dauerhaften und umfassenden politischen Lösung des Konflikts in den Gebieten der Republik Moldova linkerseits des Dnestr in all seinen Aspekten auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und Verpflichtungen zu fördern. Die Mission hat das Mandat,

- die Schaffung eines umfassenden politischen Rahmens für einen Dialog und Verhandlungen zu fördern,
- Informationen über die Lage, einschließlich der militärischen Situation, einzuholen und weiterzuleiten und konkrete Zwischenfälle zu untersuchen,
- Verhandlungen über den Status und den Rückzug ausländischer Truppen anzuregen,
- in rechtlichen Angelegenheiten beratend zu wirken und Sachwissen zur Verfügung zu stellen und
- in der Region für eine sichtbare KSZE-Präsenz zu sorgen.

Die ursprünglich für sechs Monate geplante Mission wurde in der Folge um weitere 6 Monate (bis April 1994) verlängert. Der Mission gehören acht Personen an.

Die Mission hat mit der Regierung Moldovas und den Behörden von Tiraspol Kontakt aufgenommen und wirkt aktiv an der Überwachung der Situation und der Förderung eines Dialogs mit. Die Mission versucht, einen Prozeß in Gang setzen zu helfen, der zu einer Beilegung des Konflikts auf dem Verhandlungswege führt. Bis jetzt wurde noch nicht über sichtbare Fortschritte berichtet.

## *2.5 Mission nach Estland*

Die Mission nahm am 15. Februar 1993 ihre Tätigkeit auf und will die Stabilität, den Dialog und die Verständigung zwischen den Volksgruppen in Estland fördern.

Die Mission hat das Mandat,

- Kontakte mit zuständigen Behörden - insbesondere mit den für Staatsbürgerschaft, Migration, Sprachangelegenheiten, Sozialleistungen und Beschäftigungspolitik verantwortlichen Stellen - sowie mit einschlägigen nichtstaatlichen Organisationen aufzunehmen,
- Informationen einzuholen und in Angelegenheiten, die den Status der Volksgruppen in Estland sowie die Rechte und Pflichten ihrer Angehörigen betreffen, fachliche Unterstützung und Beratung zur Verfügung zu stellen,
- die Wiederherstellung einer auf Bürgerrechten beruhenden Gesellschaft insbesondere durch Förderung örtlicher Mechanismen zur Entwicklung von Dialog und Verständigung zu erleichtern und
- die Übertragung der Aufgaben der Mission an örtliche Vertretungen vorzubereiten.

Die Mission war ursprünglich für sechs Monate geplant, ihr Mandat wurde im Juli 1993 um weitere sechs Monate verlängert. Der Mission gehören sechs Personen an.

Die Mission hat gute Arbeitskontakte zu den estnischen Behörden und der russischsprachigen Volksgruppe aufgebaut. Auf diese Kontakte greift die Mission bei ihrer Arbeit zu folgenden Themenbereichen zurück: der Runde Tisch, Kommunalwahlen, Fragen der Staatsbürgerschaft, Bestimmungen des Fremdenengesetzes und Familienzusammenführung. Die Mission arbeitet eng mit dem Hohen Kommissar der KSZE für nationale Minderheiten zusammen.

## 2.6 Mission nach Lettland

Dies ist die derzeit letzte KSZE-Mission. Die Mission hat unter anderem das Mandat,

- sich mit Fragen der Staatsbürgerschaft und anderen einschlägigen Angelegenheiten zu befassen und der Regierung und den Behörden Lettlands in diesen Fragen in beratender Funktion zur Verfügung zu stehen,
- Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen, die an einem Dialog über diese Fragen interessiert sind, Informationen zur Verfügung zu stellen und beratend zur Seite zu stehen und
- Informationen über Entwicklungen einzuholen, die die vollständige Verwirklichung der KSZE-Prinzipien, -Normen und -Verpflichtungen betreffen, und darüber zu berichten.

Anfangs werden der Mission vier Personen angehören, sie kann auf insgesamt sechs Personen aufgestockt werden. Sie ist vorerst für sechs Monate geplant.

## 2.7 Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAM)

SAM wurden ins Leben gerufen, um die Behörden der Gastländer über die Durchsetzung von Sanktionen gemäß den Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen Nummer 713 (Waffenembargo gegen alle ehemaligen jugoslawischen Republiken), 757 (Sanktionen gegen Serbien und Montenegro), 787 (Verbot der Durchfuhr sensitiver Güter) und 820 (weitere Verschärfung der Sanktionen, Einbeziehung des Dienstleistungssektors) zu beraten und diesen Behörden bei der strikten Durchsetzung der Sanktionen mit praktischer Unterstützung zur Seite zu stehen. In praktischen Fragen besteht zwischen der KSZE und der EG in diesem Bereich eine enge Zusammenarbeit.

Die KSZE unterstützte auch die Initiative der Westeuropäischen Union (WEU), mit den Anrainerstaaten bei der Durchsetzung der Sanktionen auf der Donau zusammenzuarbeiten.

Am 4. Februar 1993 bestellte der AHB einen Koordinator für Sanktionen, der damit beauftragt wurde, für eine Beaufsichtigung der Sanktionen zu sorgen, die Durchsetzung zu beurteilen, Ratschläge für Maßnahmen zur wirksameren Durchsetzung der Sanktionen zu erteilen und die Länder in der Region auf deren Ersuchen hin zu beraten und zu unterstützen.

Derzeit sind sieben SAM im Einsatz: in Albanien (seit 5. April 1993), Bulgarien (seit 10. Oktober 1992), Kroatien (seit 27. Januar 1993), Ungarn (seit 4. Oktober 1992), der EJRM (seit 8. November 1992), Rumänien (seit 29. Oktober 1992) und der Ukraine (seit 17. Februar 1993). Mehr als

160 Experten arbeiten derzeit für die Missionen und die Zentralstelle in Brüssel (Büro des Koordinators für Sanktionen und SAM-Kommunikationszentrum, welches von der EG teilweise finanziert und personell besetzt wird).

## 2.8 *KSZE-Vertreter in Tadschikistan*

In Tadschikistan nimmt ein KSZE-Vertreter die Aufgaben der KSZE wahr. Den Grundstein für seine Präsenz legte der persönliche Vertreter der amtierenden Vorsitzenden in diesem Land.

Der KSZE-Vertreter in Tadschikistan hat die Aufgabe, im Hinblick auf die laufenden Bemühungen um eine Lösung des Konflikts in diesem Land mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und den Beamten der Vereinten Nationen in Tadschikistan Rücksprache zu halten und gegebenenfalls zusammenzuarbeiten. Der Vertreter hält die KSZE über die Entwicklung im Land auf dem laufenden. Ein erster Bericht enthielt auch eine Reihe konkreter Vorschläge zur Aufgabenteilung mit den Vereinten Nationen und den Hinweis, daß eine ständige KSZE-Präsenz in Tadschikistan angebracht sei.

## 2.9 *Konflikt in dem Gebiet, mit dem sich die Konferenz über Nagorny Karabach befaßt*

Die KSZE beschäftigte sich weiterhin mit dem Konflikt in dem Gebiet, mit dem sich die Konferenz über Nagorny Karabach befaßt. Von der Minsker Gruppe (die im Ratsbeschluß vom 24. März 1992 erwähnten Mitgliedstaaten) wurde nach ausgiebigen Verhandlungen ein "Adaptierter Zeitplan für Sofortmaßnahmen zur Durchführung der Resolutionen 822 und 853 des Sicherheitsrats" ausgearbeitet, der darauf beruht, daß eine Reihe von Maßnahmen in gegenseitiger Abstimmung Zug um Zug durchgeführt werden. Darin ist unter anderem der Truppenrückzug aus den Bezirken Kubatli, Agdam, Fisuli, Dschebrail, Kelbadschar und Martakert, die Wiederherstellung aller Kommunikationseinrichtungen und Verkehrsverbindungen, die Herstellung einer dauerhaften und umfassenden Waffenruhe unter KSZE-Überwachung und die Eröffnung der Minsker Konferenz vorgesehen.

Der "Adaptierte Zeitplan" befaßt sich auch mit humanitären Aspekten, wie etwa mit dem Austausch von Geiseln und Kriegsgefangenen, dem ungehinderten Zugang zur Region für internationale humanitäre Hilfslieferungen usw. Darüber hinaus sieht der Zeitplan die Entsendung einer KSZE-Verifikationsmission vor, die die Vorarbeiten für eine Überwachung durch die KSZE leistet.

Der Zeitplan wurde noch nicht von allen Parteien akzeptiert. Die Ende August 1993 zustandegekommene Waffenruhe hielt eine Zeitlang, wurde jedoch am 21. Oktober gebrochen.

Als es im Konfliktgebiet zu größeren militärischen Aktivitäten kam, ersuchte der AHB die amtierende Vorsitzende um Entsendung eines persönlichen Vertreters, der - unterstützt von einem Expertenteam - in die Region entsandt wurde. Ergebnis des Besuchs (6. - 14. Oktober 1993) war ein ausführlicher Bericht mit einer Analyse der militärpolitischen Situation sowie Schlußfolgerungen und Empfehlungen. Diesen Empfehlungen zufolge sollte die KSZE die Formen und Methoden, mit denen sie an die Bewältigung des Konflikts herangeht, von Grund auf überdenken. Der Bericht sprach sich auch für die Einrichtung "ständiger Vertretungen" in der Region aus, die ein deutliches Zeichen für die Einbindung der KSZE setzen und das Terrain für eine Überwachungsmission vorbereiten sollen. In dem Bericht wurde ferner betont, daß eine bessere Koordinierung zwischen der KSZE und anderen Vermittlern wünschenswert wäre.

Im Mai 1993 begann die Planungsgruppe für einleitende Maßnahmen (IOPG) mit den notwendigen Vorbereitungen für mögliche Missionen in das Gebiet. Die IOPG hat umfassende Planungsarbeit geleistet und arbeitet ständig an einer Anpassung der Pläne und praktischen Vorbereitungen, sodaß eventuelle Missionen auf eine solide Planung zurückgreifen können.

### 3. *Hoher Kommissar für nationale Minderheiten*

Herr van der Stoel aus den Niederlanden wurde am 15. Dezember 1992 vom Stockholmer Rattreffen zum Hohen Kommissar für nationale Minderheiten ernannt.

Das Büro des HKNM wurde in Den Haag eingerichtet und nahm im Januar 1993 seine Tätigkeit auf.

Der HKNM befaßte sich im Rahmen seines Mandats mit Fragen in den baltischen Staaten, der Slowakei, Ungarn, Rumänien, der EJRM und Albanien. Er besuchte diese Staaten, wenn es die Entwicklung der Lage erforderte auch mehrmals, und besprach die jeweiligen Fragen sowohl mit den zuständigen Stellen in diesen Ländern als auch mit Vertretern der betreffenden Minderheiten. Er bereiste auch Gebiete mit einer starken Minderheitsbevölkerung, wenn es solch eine Situation gab. Der HKNM beriet sich vor und nach allen seinen Besuchen eingehend mit der amtierenden Vorsitzenden und arbeitete eng mit ihr zusammen.

Im Januar und März stattete der HKNM Estland, Lettland und Litauen mehrere Besuche ab, um sich mit der behaupteten Diskriminierung der

insbesondere in Estland und Lettland sehr starken russischsprachigen Minderheiten zu befassen. Er arbeitete eng mit der KSZE-Mission in Estland zusammen. Obwohl der HKNM keine Beweise für eine Verfolgung der russischsprachigen Minderheiten in den baltischen Staaten fand, unterbreitete er den Regierungen Estlands und Lettlands eine Reihe von Empfehlungen, die auf eine erkennbare Politik des Dialogs mit den nationalen Minderheiten und deren Integration abzielen. Die Empfehlungen konzentrierten sich insbesondere auf die Gesetzgebung und die Notwendigkeit, Angehörige nationaler Minderheiten diesbezüglich über ihre Situation zu informieren.

Ende Juni und Anfang Juli wurden weitere Besuche in dieses Gebiet erforderlich, insbesondere angesichts von Auseinandersetzungen um die Verabschiedung eines Fremdengesetzes durch das estnische Parlament und um die teilweise als Reaktion auf dieses Gesetz erhobene Forderung nach einem Referendum über lokale Autonomie für die estnischen Städte Narva und Sillamae, deren Bevölkerung hauptsächlich russischsprachig ist. Der Hohe Kommissar beantwortete im Namen der KSZE das Ersuchen des estnischen Präsidenten um ein Gutachten der KSZE zum Fremdengesetz. Auch als Ergebnis dieser Beratung änderte das estnische Parlament das Gesetz.

Anfang Juli ersuchte die estnische Regierung den Hohen Kommissar um einen weiteren Besuch aus Anlaß der schwierigen Frage lokaler Referenden. Der Hohe Kommissar gab eine Darstellung der Zusicherungen, die er von der estnischen Regierung und Vertretern der russischen Volksgruppe in Estland zur Lage insgesamt und insbesondere zu den Referenden erhalten hatte.

Im Herbst 1993 stattete der HKNM Estland und Lettland erneut einen Besuch ab, um die Situation und die Durchführung seiner Empfehlungen im Auge zu behalten.

Im Februar besuchte der Hohe Kommissar die Slowakei und Ungarn, um die Lage der ungarischen bzw. der slowakischen Minderheit zu untersuchen und zu erörtern. Auf seine Empfehlung hin wurde eine Experten­gruppe für Minderheitenrechte eingerichtet, die innerhalb von zwei Jahren höchstens viermal die Slowakische Republik und Ungarn besuchen soll, um die Lage der Ungarn in der Slowakei sowie der Slowaken in Ungarn zu analysieren. Die Gruppe bereiste die Slowakei und Ungarn erstmals vom 19. - 29. September und legte dem HKNM ihren Bericht über die Probleme vor, die den nationalen Minderheiten in diesen Ländern ein Anliegen sind.

Im Juni und August besuchte der HKNM Rumänien, um sich über die Lage der dort lebenden Angehörigen nationaler Minderheiten, insbeson-

dere der Ungarn, zu informieren; er besuchte auch Budapest, um die Meinung der ungarischen Regierung einzuholen.

Nach diesen Besuchen unterbreitete der HKNM der rumänischen Regierung eine Reihe von Empfehlungen. Hauptaussage dieser Empfehlungen war, daß weitere gesetzgeberische Maßnahmen betreffend Angehörige von Minderheiten notwendig seien, daß es wichtig sei, die Möglichkeiten des kürzlich geschaffenen Rates für nationale Minderheiten voll auszuschöpfen, und daß eine Intensivierung der Bemühungen zur Bekämpfung von Feindseligkeiten und Gewalt zwischen Volksgruppen notwendig sei. Der rumänischen Regierung wurde auch empfohlen, der Lage der Volksgruppe der Roma besonderes Augenmerk zu widmen.

Im Juni und Oktober besuchte der HKNM die EJRM, um sich mit der Lage der dortigen albanischen Bevölkerung zu befassen. Diese Besuche wurden in Absprache mit der KSZE-"Spillover"-Überwachungsmission nach Skopje organisiert und durchgeführt. Er setzte einen Dialog mit der Regierung der EJRM und Vertretern der dortigen albanischen Bevölkerung in Gang und erkundete Möglichkeiten für eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte. Er besuchte auch Tirana, um die Ansicht der albanischen Regierung zu diesem Problem einzuholen.

Nach weiteren Besuchen in Tirana konzentrierte sich der HKNM auf die Lage der griechischen Volksangehörigen in Südalbanien. Die immer öfter aufgestellten Behauptungen, die griechischstämmigen Albaner wären systematischer Diskriminierung und Gewalt ausgesetzt, auf der einen Seite und der Verdacht von Sezessionsbestrebungen gepaart mit scharfen Erklärungen und Aktionen auf der anderen Seite ergaben eine labile Situation. Der HKNM erörterte die Lage auch mit dem Premierminister und dem Außenminister Griechenlands in Athen.

Nach diesen Besuchen unterbreitete der HKNM der albanischen Regierung eine Reihe von Empfehlungen. Er betonte, daß eine auf die Stärkung der demokratischen Institutionen ausgerichtete Politik, die Durchführung der im Kopenhagener Dokument 1990 festgehaltenen Normen und die Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten für die griechische Minderheit die Harmonie zwischen den Volksgruppen fördern und die Stabilität im Land festigen würden. Er empfahl, alle Bestimmungen der Internationalen Charta der Menschenrechte betreffend Angehörige nationaler Minderheiten in die Gesetzgebung zu verschiedenen Aspekten des Systems des Landes einfließen zu lassen. Weitere Empfehlungen hoben hervor, wie wichtig die Schaffung einer eigenen Stelle für Minderheitenfragen, die Bildungspolitik der Regierung und die Möglichkeit von Angehörigen der Minderheit sei, Ansprüche auf Kirchenbesitz einzuklagen und dessen Rückgabe oder eine entsprechende Entschädigung zu fordern, und wie notwendig der wirksame Schutz der Bevölkerung gegen Verbrechen bei

gleichzeitiger Vermeidung übermäßiger oder unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch die Polizei sei.

Auf Ersuchen des AHB verfaßte der HKNM einen Bericht über die Roma, der auf dem AHB-Treffen in Prag (21. - 23. September) vorgelegt wurde.

#### 4. *Die Menschliche Dimension*

Bei den KSZE-Aktivitäten ging es auch weiterhin um die Implementierung. Das BDIMR war im Bereich der Entwicklung demokratischer Institutionen und der Beratung in Fragen der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit tätig. Das erste Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension bot Gelegenheit zu einer umfassenden Zustandserhebung im KSZE-Gebiet. Auf dem Treffen sprach man sich deutlich dafür aus, die menschliche Dimension praktisch und kontinuierlich in den politischen Konsultationsprozeß der KSZE einzubeziehen.

Im Verlauf dieses Jahres wurde in Warschau eine Reihe weiterer Seminare zu bestimmten Fragen der menschlichen Dimension abgehalten.

Anhand der Wortmeldungen und Diskussionen bei diesen Seminaren konnten aktuelle Probleme herausgearbeitet und skizziert werden.

Das *Seminar über Wanderungsbewegungen, einschließlich Flüchtlinge und Vertriebene* befaßte sich mit unfreiwilligen Wanderungsbewegungen, dem Schutz unfreiwilliger Migranten, der Zusammenarbeit zwischen internationalen Institutionen und dem Aufbau einzelstaatlicher Institutionen. In diesem Zusammenhang wurden Fragen der Frühwarnung, der vorbeugenden Diplomatie und der Friedenserhaltung unter dem Blickwinkel einer Planung für Notfälle und einer weiteren Zusammenarbeit erörtert. Die Teilnehmer diskutierten auch einen möglichen Beitrag der KSZE zur Definition einer Migrationspolitik, wobei die Notwendigkeit eines politischen Mechanismus für Migrationsfragen innerhalb der KSZE hervorgehoben wurde. Das Problem des Schutzes unfreiwilliger Migranten wurde beleuchtet. In den Wortmeldungen beim Seminar wurde hervorgehoben, daß eine umfassende einzelstaatliche Migrationspolitik notwendig sei, und es wurde festgehalten, welche Rolle den internationalen Organisationen und Institutionen in diesem Bereich zukäme.

Beim *Seminar über Fallstudien zu Fragen nationaler Minderheiten* erörterten die Teilnehmer Themen wie staatliche Institutionen, Fälle verstreuter Siedlungsstruktur, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Rolle der KSZE und internationaler Organisationen. In den Wortmeldungen wurde versucht, die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, einschließlich des Rechts auf tatsächliche Teilnahme am öffentlichen Leben,

konkret herauszuarbeiten. Die Teilnehmer erörterten anhand der Darstellung und Diskussion von in Einzelfällen erzielten positiven Ergebnissen, wie Institutionen für staatliche und zwischenstaatliche Beziehungen beschaffen sein sollen, damit sie auf die Anliegen nationaler Minderheiten eingehen können. Es wurden auch institutionelle Einrichtungen untersucht, durch die auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene Minderheiten ein politisches Mitspracherecht eingeräumt werden kann. Die Vorstellung eines KSZE-Ombudsmannes kam zur Sprache. Der Gedanke eines subregionalen Ombudsmannes (Baltikum) fand gewisse Unterstützung.

Über das BDIMR wird die KSZE immer mehr zur Überwachung von Wahlen und Referenden im KSZE-Gebiet beigezogen. Vertreter des BDIMR unterstützten internationale Beobachter der im Dezember 1992 in der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) auf Bundesebene, Republiksebene, regionaler und lokaler Ebene abgehaltenen Wahlen.

Vertreter des BDIMR und Beobachter überwachten das am 25. April 1993 in Rußland abgehaltene landesweite Referendum. Dabei war die KSZE sogar die einzige internationale Institution, die an Ort und Stelle am Überwachungsvorgang beteiligt war. KSZE-Beobachter nahmen auch an der Überwachung der Parlamentswahlen in Lettland (Juni 1993) und des Referendums (August 1993) und der Präsidentenwahlen (Oktober 1993) in Aserbaidschan teil; die für Dezember angesetzten Parlamentswahlen in Rußland werden ebenfalls vom BDIMR und von der Parlamentarischen Versammlung der KSZE überwacht werden.

Beim ersten KSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension wurden alle Aspekte der Implementierung in diesem Bereich behandelt. Die Diskussionen wurden offen doch kooperativ geführt. Die Berichterstatter des Treffens erstellten Listen mit konkreten Vorschlägen betreffend inhaltliche und Verfahrensfragen; diese Vorschläge werden sich schließlich unverzüglich in AHB-Beschlüssen niederschlagen. Das Treffen bot eine Plattform für eine große Zahl nichtstaatlicher Organisationen, die sich zu allen Fragen äußerten und dabei die besondere und wesentliche Rolle der nichtstaatlichen Organisationen im Bereich der menschlichen Dimension hervorhoben.

Eine der Aufgaben des BDIMR besteht darin, daß ihm die Handhabung des Moskauer Mechanismus der menschlichen Dimension obliegt. Dieser Mechanismus wurde viermal mit Erfolg in Gang gesetzt: Das erste Mal von den zwölf Staaten der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika anläßlich von Berichten über Grausamkeiten und Angriffe gegen unbewaffnete Zivilisten in Kroatien und Bosnien-Herzegowina (September - Oktober 1992); zum zweiten Mal von Estland, um

die estnische Gesetzgebung zu untersuchen und sie sowie ihren Vollzug mit allgemein anerkannten Menschenrechtsnormen zu vergleichen (Dezember 1992); zum dritten Mal von Moldova, um die derzeitige Gesetzgebung, den Vollzug von Minderheitenrechten und die Beziehungen zwischen den Volksgruppen auf dem Territorium der Republik Moldova zu untersuchen (Januar - Februar 1993); und schließlich im Juni 1993 vom AHB gegenüber Serbien-Montenegro, um Untersuchungen zu Berichten über Menschenrechtsverletzungen, insbesondere die Mißhandlung und Inhaftierung von Vuk und Danica Draskovic, sowie über das angebliche Verbot der Serbischen Erneuerungspartei anzustellen. (Diese Mission konnte ihre Aufgabe wegen mangelnder Kooperationsbereitschaft der FRJ nicht erfüllen.)

Die KSZE-Berichterstatter für die Ereignisse in Kroatien und Bosnien-Herzegowina arbeiteten einen umfassenden Vorschlag aus, wie der Grundsatz der persönlichen Verantwortung durchgesetzt werden könne, einschließlich der möglichen Schaffung eines Ad-hoc-Tribunals.

## 5. *Sicherheitskooperation*

Das im September 1992 gemäß den Beschlüssen des Helsinki-Gipfels 1992 ins Leben gerufene KSZE-Forum für Sicherheitskooperation setzte im vergangenen Jahr die Verhandlungen fort, insbesondere über das Sofortprogramm, das 14 Punkte zu den Fragen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie Zusammenarbeit zur Stärkung der Sicherheit und Konfliktverhütung enthält.

Das Forum richtete informelle Redaktionsgremien ein; die Teilnehmer arbeiten an Vereinbarungen, die rechtzeitig für das Rattreffen von Rom fertigzustellen sind und folgende Bereiche umfassen:

(a) *Informationsaustausch und Dialog über Verteidigungsplanung*, worin sich die Teilnehmerstaaten verpflichten, Informationen über ihre Militärdoctrin sowie Pläne über bestimmte Teilbereiche ihres Militärpotentials zur Verfügung zu stellen.

(b) *Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisen*, die sich bei bestehenden Konflikten als Ergänzung zu einem politischen Friedensstiftungsprozeß als besonders wichtig erweisen könnten.

(c) *Grundsätze für den Transfer konventioneller Waffen*, die die Grundlage für bestimmte Elemente einer den KSZE-Staaten gemeinsamen Politik in bezug auf Waffenverkäufe bilden und somit zur Stabilität in Europa und über Europa hinaus beitragen werden.

(d) Bestimmungen über militärische Kontakte, einschließlich Besuche, Austausch und andere gemeinsame Unternehmungen.

Diskussionsgegenstand im Forum waren auch die *Harmonisierung* von Verpflichtungen betreffend Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung. Das Forum beschäftigte sich weiter mit der Erstellung eines *Verhaltenskodex* zur Regelung der Beziehungen im Sicherheitsbereich, der Verhaltensnormen und -regeln etwa im Bereich der Sicherheitsbeziehungen zwischen Staaten, der politischen Kontrolle der Streitkräfte, des Einsatzes der Streitkräfte und und Regeln im Falle der Anwendung von Gewalt erfaßt beziehungsweise neu einführt.

Es ist zu erwarten, daß diese Erörterung der offenen Fragen des Sofortprogramms bis zum Gipfeltreffen von Budapest, das für Herbst nächsten Jahres geplant ist, konkrete Ergebnisse zeitigt.

Weitere im Forum behandelte Fragen waren der weltweite Austausch militärischer Information und die Weiterentwicklung des Wiener Dokuments 1992 sowie regionale Angelegenheiten. Gefördert wurden die Diskussionen durch Seminare über den militärischen Aspekt der Sicherheit, die im Lauf des Jahres stattfanden: über Verteidigungsplanung in einer parlamentarischen Demokratie (31. März - 2. April 1993) und über den Verhaltenskodex (6. - 7. Mai 1993). Sie gaben den Verhandlungen zu diesen Fragen einen neuen Anstoß.

Das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung (4. - 5. Mai) bot Gelegenheit, die Durchführung des Wiener Dokuments 1992 zu überprüfen. Einige Delegationen wiesen auf bestimmte Probleme bei der Einhaltung hin, die hauptsächlich administrativer Art sind, und regten Verbesserungen an, um Unzulänglichkeiten der bestehenden Maßnahmen auszumerzen.

Das KVZ-Sekretariat organisierte ein Seminar über Friedenserhaltung (7. - 9. Juni), das in eine Reihe praktischer Anregungen zur besseren Unterstützung von Missionen mündete.

Das vom KVZ verwaltete KSZE-Kommunikationsnetz arbeitet mit 35 Terminals (32 Staaten und 3 Institutionen).

## 6. Andere wichtige Aktivitäten

6.1 Das erste Treffen des KSZE-Wirtschaftsforums fand vom 16. - 18. März in Prag statt. Es befaßte sich insbesondere mit Fragen, die beim Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft auftreten. Vertreter der OECD, der EIB, der EBRD und der ECE sowie des UNEP, des Europarats, der IBRD, des IMF und der ILO nahmen an dem Treffen teil.

Zu den Diskussionen trugen auch Vertreter aus dem Wirtschaftsbereich

bei. Das Forum ersuchte die KSZE-Staaten und die eingeladenen internationalen Organisationen eindringlich, Mittel zur Organisation und Finanzierung von Seminaren und Expertentreffen zu maßgeblichen Fragen zu beschaffen. Auf dem Forum wurde ferner vereinbart, daß sich der AHB um eine Finanzierung aus externen Quellen bemühen sollte. Da die Parlamentarier bei der Schaffung günstiger Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Umgestaltung eine besondere Rolle spielen, wurde beschlossen, die Ergebnisse des Treffens an die Parlamentarische Versammlung der KSZE weiterzuleiten. Als Folgeveranstaltung des Forums ist ein Seminar über kleine und mittelständische Unternehmen in Volkswirtschaften im Übergangsstadium geplant, das im Februar 1994 in Bischkek, Kirgistan, stattfinden soll.

6.2 Gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Helsinki-Dokuments wurde in Valletta, Malta, ein weiteres Seminar über den Mittelmeerraum abgehalten (17. - 21. Mai 1993). Vertreter nichtteilnehmender Mittelmeerstaaten und verschiedener internationaler Organisationen leisteten dazu einen Beitrag. Die Delegierten stellten auf dem Seminar fest, daß das Ende der Ost-West-Konfrontation bewirken könnte, daß sich der Spielraum für einen Dialog zwischen der KSZE und den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten vergrößert. Man hielt die Zeit für gekommen, diesem Dialog im Sinne der in den Helsinki-Beschlüssen enthaltenen Richtlinien neue Impulse zu verleihen. Ein weiteres Gesprächsthema war die Frage, auf welche Weise über den KSZE-Rahmen hinausgehende, besonders für den Mittelmeerraum relevante autonome Entwicklungen zustandekommen könnten.

Ein Seminar von KSZE-Experten über umweltgerechte Entwicklung der Wälder in der nördlichen und der gemäßigten Zone wurde vom 27. September bis 1. Oktober in Montreal abgehalten. Es befaßte sich mit Umweltproblemen und sah eine große Zahl von Ländern, internationalen und nichtstaatlichen Organisationen als Teilnehmer.

6.3 Gemäß den Beschlüssen des Rattreffens von Stockholm besuchte die amtierende Vorsitzende in Begleitung einer Gruppe von KSZE-Experten im April die kürzlich aufgenommenen mittelasiatischen Staaten.

Hauptthema der Gespräche war die Erläuterung des gesamten Spektrums der KSZE-Normen und -Aktivitäten und die Aufforderung an diese Staaten, sich aktiv zu beteiligen. Bei der Diskussion des weiteren Vorgehens wurde hervorgehoben, daß es notwendig sei, über die KSZE in verstärktem Maße zu informieren. Im Gefolge dieses Besuches wird ein Seminar des Wirtschaftsforums in Bischkek, ein Seminar über Fragen der regionalen Sicherheit, ein Seminar über Fragen der menschlichen Dimension und ein Seminar über allgemeine KSZE-Fragen stattfinden. Alle Seminare

werden in dieser Region abgehalten und sollten nicht zu knapp vor der Überprüfungs-konferenz von Budapest stattfinden.

Vom 24. - 27. Oktober besuchte die amtierende Vorsitzende in Begleitung eines Expertenteams Georgien, Aserbajdschan und Armenien. Neben einer allgemeinen Diskussion über alle Aspekte der KSZE war die Frage, inwieweit die KSZE in der Lage sei, zur Beendigung des Konflikts in Transkaukasien beizutragen, Gegenstand der Gespräche.

6.4 Das BDIMR trat als Mitveranstalter von vier Seminaren im Rahmen des Programms zur koordinierten Unterstützung kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten auf.

6.5 Die Parlamentarische Versammlung der KSZE trat zu ihrer zweiten Jahrestagung (6. - 9. Juli) in Helsinki zusammen. Die auf diesem Treffen verabschiedete Erklärung enthält eine Reihe konkreter Empfehlungen an andere KSZE-Institutionen. Der AHB hat diese Fragen bereits einmal erörtert.

6.6 Das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE wurde von 33 Staaten unterzeichnet und von zwei Staaten ratifiziert.

### *III. Beziehungen zu internationalen Organisationen und nichtteilnehmenden Staaten*

Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Herausforderungen, auf die im KSZE-Gebiet eingegangen werden soll, ist eine auf gegenseitiger Unterstützung beruhende Zusammenarbeit zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen sowie Organisationen und Institutionen auf regionaler Ebene für Fortschritte in Richtung einer Herstellung von Stabilität unabdingbar.

In Ausführung der Beschlüsse des Ratstreffens von Stockholm ergriff die amtierende Vorsitzende eine Reihe von Initiativen zur Entwicklung der Beziehungen und Kontakte zu den Vereinten Nationen auf breiter Basis. Dies führte im Mai 1993 zu einem Schriftwechsel zwischen der amtierenden Vorsitzenden des KSZE-Rates und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen. Diese Schreiben bilden einen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der KSZE.

Am 13. Oktober 1993 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen einstimmig eine Resolution, in der die KSZE eingeladen wird, als Beobachter an den Sitzungen und an der Arbeit der Generalversammlung teilzunehmen.

Die amtierende Vorsitzende vertrat die KSZE bei der Weltkonferenz der Vereinten Nationen über Menschenrechte (Wien, 14. - 25. Juni 1993). Die

amtierende Vorsitzende verwies in ihrer Erklärung vor dieser Konferenz auf die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen in bezug auf die Förderung der Menschenrechte, die vorbeugende Diplomatie, die Verbesserung und Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen im Rahmen der menschlichen Dimension und einen offenen Dialog mit den neuen KSZE-Teilnehmerstaaten.

Die amtierende Vorsitzende vertiefte ihre Kontakte mit dem Generalsekretär des Europarats und dem Generaldirektor des Büros der Vereinten Nationen in Genf bei einem informellen Treffen, das auf ihre Initiative am 9. Juli 1993 in Stockholm stattfand und sich mit einer stärkeren Zusammenarbeit in Fragen der Menschenrechte befaßte. Ein zweites Treffen in demselben Rahmen wird auf Einladung des Generalsekretärs des Europarats am 9. November in Straßburg stattfinden.

Zum Thema der Friedenserhaltung wurden Kontakte zwischen der KSZE und dem Nordatlantischen Kooperationsrat hergestellt, durch die eine gegenseitige Information über die jeweiligen Aktivitäten erfolgen soll.

Der AHB ersuchte die amtierende Vorsitzende um Vorschläge, wie der Dialog zwischen der KSZE und den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten, einschließlich eines regelmäßigen Informationsaustausches, verstärkt werden könne. Ägypten und Marokko wurde angeboten, an Treffen der KSZE - einschließlich Ratstreffen - teilzunehmen, wenn Fragen behandelt werden, die für sie von besonderem Interesse sind.

#### *IV. KSZE-Strukturen und -Institutionen*

Der Rat bestimmte im Mai 1993 durch stillschweigende Zustimmung den ersten Generalsekretär der KSZE. Dieser trat am 15. Juni 1993 in Wien sein Amt an. Seine ersten Aufgaben waren die Rekrutierung des genehmigten Mitarbeiterstabes, die Organisation seines Büros und dessen Übersiedlung in die neuen KSZE-Büroräume in Wien, wo sich auch das KVZ-Sekretariat befindet.

Der Generalsekretär wandte sich der Aufgabe zu, im Rahmen seines Mandats den amtierenden Vorsitzenden zu unterstützen, indem er einer besseren Information der Öffentlichkeit über KSZE-Strategien und -Aktivitäten besonderes Augenmerk widmete.

Gemäß einem vom Stockholmer Ratstreffen erteilten Mandat wurde eine Ad-hoc-Gruppe für KSZE-Strukturen und -Operationen geschaffen, deren Aufgabe es ist, Beschlüsse über eine Einheitliche Organisationsstruktur für die Sekretariate in Prag und Wien sowie für eine umfassende Überprüfung der KSZE-Organe auszuarbeiten. Die Ergebnisse dieser

Arbeit, die eine beträchtliche Straffung der KSZE-Strukturen und eine verbesserte Einsatzfähigkeit der KSZE bewirken werden, werden beim Ratstreffen von Rom vorgelegt.

Eine Gruppe von Rechts- und anderen Experten befaßte sich in mehreren Sitzungen mit der Frage, ob es zweckmäßig sei, den KSZE-Institutionen einen international anerkannten Status zu verleihen.

## V. *Die Finanzen der KSZE*

1. Die im Jahr 1993 für alle Büros, Institutionen, Missionen usw. der KSZE insgesamt erforderlichen Mittel wurden mit 199 Millionen ATS angesetzt (entspricht ungefähr 17 Millionen USD). Darin sind auf der Grundlage von Schätzungen des Exekutivsekretariats die für Konferenzdienste in Wien erforderlichen Beträge enthalten, nicht jedoch der Haushalt der derzeit nicht im Einsatz befindlichen Langzeitmissionen nach Kosovo, in den Sandschak und die Vojvodina. Eine Aufstellung der Haushalte für 1993 ist beigelegt.

Wie die obenstehenden Zahlen zeigen, halten sich die Gesamtkosten der KSZE in Grenzen. Dies ist teilweise auf die Tatsache zurückzuführen, daß es sich bei vielen ihrer Mitarbeiter derzeit um entsandtes Personal handelt. Von dieser Praxis wird man jedoch abgehen, da der AHB beschlossen hat, entsandtes Personal durch vertraglich angestelltes Personal zu ersetzen, sobald entsandte Mitarbeiter von der Dienststelle in ihrem eigenen Land zurückberufen werden.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Änderungen haben teilweise in den Haushaltszahlen für 1994 ihren Niederschlag gefunden, in denen zum ersten Mal auch ein Haushalt für das Exekutivsekretariat enthalten ist. Das Büro des Generalsekretärs wurde zusammen mit dem Konfliktverhütungszentrum in neuen und sehr funktionsgerechten Räumen untergebracht, die von der österreichischen Regierung völlig mietfrei zur Verfügung gestellt wurden, wobei jedoch die Kosten für Versorgungsleistungen zu Lasten der KSZE gehen.

Der Haushalt für 1994 soll bis Ende November vom AHB fertiggestellt sein. Der laut Haushaltsvoranschlag 1994 für das nächste Jahr erforderliche Gesamtbetrag liegt bei 213 Millionen ATS (entspricht ungefähr 18 Millionen USD). Dieser Haushaltsvoranschlag wird Mitte November im Informellen Finanzexpertenausschuß erörtert.

2. Wie in anderen internationalen Institutionen rührt eines der schwerwiegendsten finanziellen Probleme daher, daß viele Beiträge nicht fristgerecht eingezahlt werden. Da die KSZE über kein Betriebskapital und keine anderen bedeutenden Einnahmequellen außer den festgesetzten

Beiträgen verfügt, kann sie ihre verschiedenen Aufgaben nicht ordnungsgemäß durchführen, wenn die Beiträge nicht rechtzeitig einlangen.

3. Die Ad-hoc-Expertengruppe für effiziente Verwaltung der KSZE-Ressourcen, die ihr Mandat vom Stockholmer Ratstreffen erhielt, gab eine Vielzahl von Empfehlungen für eine bessere Verwaltung der KSZE-Ressourcen ab, insbesondere im Bereich der Personal- und Finanzverwaltung. Diese Empfehlungen wurden vom AHB verabschiedet; derzeit wird überlegt, wie die Durchführung erfolgen soll.

Die vom AHB genehmigten Empfehlungen sehen die Einführung eines einheitlichen Haushaltssystems für das gesamte KSZE-Gefüge vor. An der Entwicklung eines solchen Systems wird bereits gearbeitet. Dieses neue System wird auch andere finanzielle Funktionen, wie etwa Rechnungswesen und Finanzplanung, umfassen und sich auf ein entsprechendes EDV-Finanzsystem stützen.

Wien, 31. Oktober 1993

## KSZE-HAUSHALTE FÜR 1993

BÜROS/INSTITUTIONEN ATS

|  |            |
|--|------------|
| Büro des Generalsekretärs                | 8.556.600  |
| Konfliktverhütungszentrum <sup>(1)</sup> | 13.757.000 |
| Exekutivsekretariat                      | 65.511.600 |
| KSZE-Sekretariat <sup>(1)</sup>          | 28.790.000 |

*Zwischensumme* *116.615.200*

|  |            |
|--|------------|
| Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte <sup>(1)</sup> | 26.459.500 |
| Hoher Kommissar für nationale Minderheiten                             | 4.305.000  |

*Zwischensumme* *30.764.500*

## MISSIONEN

*Kurzzeitmissionen* *3.460.000*

## Sonstige Missionen

|          |           |
|----------|-----------|
| Estland  | 3.318.000 |
| Georgien | 7.800.000 |
| Lettland | 1.440.000 |
| Moldova  | 3.729.000 |
| Skopje   | 7.994.607 |

*Zwischensumme für sonstige Missionen* *24.281.607*

|  |                    |
|--|--------------------|
| Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAM) (2) |                    |
| Koordinator für die Unterstützung von Sanktionen     | 2.935.000          |
| Albanien   | 1.437.000          |
| Bulgarien  | 2.494.170          |
| EJR Makedonien                                       | 5.817.540          |
| Kroatien   | 1.200.400          |
| Rumänien   | 6.422.036          |
| Ukraine  | 1.827.935          |
| Ungarn   | 1.884.564          |
| <i>Zwischensumme für SAM</i>                         | <i>24.018.645</i>  |
| <b>GESAMTBETRAG</b>                                  | <b>199.139.952</b> |

(1) ausgenommen Kurzzeitmissionen

(2) Laut den zuletzt vorgelegten Haushalten

## Jahresbericht 1994

### Inhalt

#### I. Einleitung

#### II. Aktivitäten der KSZE

1. Politische Konsultationen und Verhandlungen
2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung
  - 2.1 Missionen
    - 2.1.1 Mission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina
    - 2.1.1 Mission für Skopje
    - 2.1.1 Mission für Georgien
    - 2.1.1 Mission für Moldova
    - 2.1.1 Mission für Tadschikistan
    - 2.1.2 Mission für Estland
    - 2.1.2 Mission für Lettland
    - 2.1.3 Mission für die Ukraine
    - 2.1.4 Mission in Sarajewo
    - 2.1.5 Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAM)
  - 2.2 Konflikt in dem Gebiet, mit dem sich die Konferenz über Nagorny-Karabach befaßt
  - 2.3 Übereinkommen für Vergleichs- und Schiedsverfahren
3. Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
4. Die menschliche Dimension
  - 4.1 Wahlbeobachtung
  - 4.2 Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen
  - 4.3 Seminare, Symposien, Treffen
  - 4.4 Andere Aktivitäten
5. Sicherheitskooperation
6. Andere wichtige Aktivitäten

- III. Die Parlamentarische Versammlung der KSZE
- IV. Beziehungen zu Internationalen Organisationen
- V. Beziehungen zu nichtteilnehmenden Staaten
- VI. Kontakte mit nichtstaatlichen Organisationen
- VII. Verwaltung und Finanzen

## *I. Einleitung*

Auch 1994 waren sowohl Konflikte geringeren Ausmaßes als auch regelrechte Kriege, die mit schweren Verletzungen der Menschenrechte einhergingen, die Geißel des Zeitalters nach dem Kalten Krieg. In vielen Fällen waren sie das Ergebnis von jahrzehntelang unter der Oberfläche einer totalitären Herrschaft schwelenden Spannungen und Mißständen zwischen Bevölkerungsgruppen, die durch den Zerfall tyrannischer Gesellschaftssysteme zum Ausbruch kamen. Gleichzeitig kam es fast im gesamten KSZE-Gebiet zu immer aggressiveren nationalistischen Äußerungen, die den KSZE-Prinzipien und den Verpflichtungen ihrer Teilnehmerstaaten zuwiderliefen. Angesichts dieser Entwicklung wurden die Beiträge der KSZE zur inneren und weltweiten Stabilität noch wichtiger. In vollem Bewußtsein des komplexen Charakters dieser Aufgabe und in Durchführung der konkreten Beschlüsse und allgemeinen Richtlinien des Ratstreffens von Rom im Dezember 1993 widmete die KSZE unter italienischem Vorsitz der Ausweitung ihrer Tätigkeit in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung besonderes Augenmerk, wobei die menschliche Dimension ihr moralisches und praktisches Fundament blieb.

So kam es im Berichtszeitraum (November 1993 - Oktober 1994) zu einer weiteren signifikanten Ausweitung der KSZE-Konsultationen und -Operationen. Die Einrichtung des Ständigen Ausschusses durch den Rat von Rom (Dezember 1993) sorgte für Kontinuität bei Konsultation und Beschlußfassung. Unter der Leitung des italienischen amtierenden Vorsitzenden stellten die Langzeitmissionen mit ihren wachsenden Aufgaben und ihrer zunehmenden Anzahl die Nützlichkeit und die Flexibilität dieses Instruments für den Aufbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Maßnahmen der Konfliktnachbearbeitung unter Beweis. Die Troika (Italien, Ungarn, Schweden) trat häufig auf Ebene der Minister und Hohen Beamten zusammen und wurde zunehmend mit operativen Entscheidungen und Aktivitäten befaßt. Die Personal- und Finanzressourcen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurden beträchtlich aufgestockt, so daß sich das Büro stärker mit Wahlbeobachtung, der Beratung in Fragen der Rechtsstaatlichkeit und der Unterstützung der Missionen vor Ort befassen konnte. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der KSZE setzte seine diskrete Diplomatie fort und entwickelte sie weiter, was in enger Abstimmung auf die Bemühungen des BDIMR und der KSZE-Missionen vor Ort in einer Reihe von Fällen sichtbare Ergebnisse zeitigte.

Die KSZE setzte ihre Bemühungen um vollständige Integration der neuen Teilnehmerstaaten unter anderem durch hochrangige Besuche in diesen Staaten und die Veranstaltung einer Reihe spezialisierter regionaler KSZE-Seminare fort.

Im Hinblick auf den Gipfel von Budapest konzentrierten sich die KSZE-Verhandlungen im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) weiterhin auf die Stärkung der Sicherheit durch ein kooperatives Vorgehen. Im Auftrag des Rates von Rom begann das FSK auch mit Erörterungen über einen KSZE-Beitrag zur regionalen Sicherheit auf dem Balkan mittels Rüstungskontrolle, Abrüstung und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen. Das FSK führte bei einer Reihe von Gelegenheiten einen Dialog zu konkreten Sicherheitsfragen, die für alle KSZE-Teilnehmerstaaten von großer Bedeutung sind.

Um mit ihren expandierenden operativen Aufgaben Schritt zu halten, schuf die KSZE Anfang 1994 eine einheitliche Organisationsstruktur mit einem (neuen) Sekretariat in Wien, zu dem auch das Sekretariat des Konfliktverhütungszentrums gehört, während der Konsultativausschuß (des KVZ) vom Rat in Rom aufgelöst wurde. Die KSZE sollte zwar in erster Linie eine kleine, flexible und ihrem Wesen nach unbürokratische Organisation bleiben, doch waren einige Verbesserungen bei Management und Verwaltung erforderlich, um einen effizienten, hochqualifizierten Mitarbeiterstab (derzeit über 100 Personen in allen KSZE-Institutionen) und sorgsame Haushaltsführung (1994 beträgt das Haushaltsvolumen 25 Million USD) sicherzustellen.

Schritt für Schritt führte die KSZE ihre neuen operativen Aufgaben durch und fuhr fort, wie andere internationale Institutionen im Zeitalter nach dem Kalten Krieg sich den ihr gemäßen Platz in der "europäischen Architektur" zu suchen. Unbestritten ist, daß der KSZE innerhalb einer neuen Ordnung aus einer Vielzahl von Institutionen eine zentrale Rolle zukommt, doch worin diese Rolle besteht, muß noch genauer definiert werden. Was die konkrete Aufgabenverteilung anbelangt, sollten zum derzeitigen Stand der Dinge Pragmatismus und Flexibilität obwalten. In Anbetracht dessen haben der amtierende Vorsitzende und die KSZE-Institutionen das Schwergewicht auf die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit mit der UNO, den der UNO nahestehenden Organisationen, dem Europarat und anderen im KSZE-Gebiet aktiven Organisationen und Institutionen gelegt. Die ersten Ergebnisse sind ermutigend.

Im Rückblick auf den Gipfel von Helsinki 1992 und in Vorschau auf den rasch näherrückenden Gipfel in Budapest 1994 läßt sich feststellen, daß die KSZE nun alle für ein effizientes operatives Vorgehen notwendigen Voraussetzungen geschaffen hat. Man muß sich jedoch weiter überlegen, wie die operativen Fähigkeiten der KSZE gestärkt werden können, ein-

schließlich der Straffung von einsatzorientierten Entscheidungsprozessen. Das verleiht der KSZE zugleich ein zunehmend klareres Profil als Hüter der unteilbaren Sicherheit und als Bollwerk gegen das Entstehen neuer Spaltungstendenzen im KSZE-Gebiet.

## *II. Aktivitäten der KSZE*

### *1. Politische Konsultationen und Verhandlungen*

Durch die Einrichtung des Ständigen Ausschusses hat der Rat von Rom die institutionelle Grundlage für einen zwischen den Teilnehmerstaaten laufenden politischen Dialog sowie ein rasch verfügbares Forum zur Beschlußfassung geschaffen. Der Ständige Ausschuß tritt jede Woche unter dem Vorsitz eines Vertreters des amtierenden Vorsitzenden zusammen; durch den Ständigen Ausschuß und seine ad-hoc-Gruppen wurde die KSZE voll einsatzfähig. Die in den Beschlüssen des Rates von Rom vorgesehene Arbeitsteilung zwischen dem Ständigen Ausschuß und dem Ausschuß Hoher Beamter funktioniert verhältnismäßig gut. Die AHB-Treffen konnten auf vier beschränkt werden, wobei sich der AHB in Zukunft stärker als bisher auf Konsultation und Beschlußfassung über Nicht-Routine-Angelegenheiten konzentrieren wird.

Der Ständige Ausschuß wurde vom Rat in Rom mit einer wichtigen Verhandlungsaufgabe zum Thema der "Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung" betraut. Angesichts der weitreichenden Auswirkungen der Präsenz von Streitkräften von Drittparteien bei der Friedenserhaltung in einem KSZE-Teilnehmerstaat wird vom Gipfel in Budapest nun eine Einigung erwartet.

Der Besondere Ausschuß des FSK erörterte und verhandelte wichtige offene militär-politische Fragen im Rahmen des in Helsinki 1992 in Gang gesetzten Sofortprogramms. Auch er trat prinzipiell einmal pro Woche zusammen, hatte jedoch ein kürzeres, spezialisierteres Arbeitsprogramm. Da der Vorsitz im Besonderen Ausschuß wöchentlich wechselt und die Verhandlungen eher mittelfristig angelegt sind, ist darauf zu achten, das öffentliche Interesse an dieser wichtigen Dimension laufender KSZE-Aktivitäten wach zu halten.

### *2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung*

Vorbeugende Diplomatie und Konfliktverhütung standen auch weiterhin im Zentrum der KSZE-Tätigkeit. Im Berichtszeitraum wurde einmal mehr unter Beweis gestellt, wie wertvoll die vorbeugende Diplomatie der

KSZE im Zusammenhang mit der Stärkung von Frieden und Sicherheit im KSZE-Gebiet ist. Es zeigte sich auch mit aller Deutlichkeit, daß ein ganzheitliches Vorgehen notwendig ist, bei dem die menschliche Dimension im gleichen Maß berücksichtigt wird wie politische oder wirtschaftliche Erwägungen.

In enger Zusammenarbeit mit der Troika und mit Unterstützung des Sekretariats spielte der amtierende Vorsitzende eine Schlüsselrolle als Initiator von Aktivitäten, bei der Vorbereitung von Beschlüssen und der Durchführung der von den Teilnehmerstaaten genehmigten Politik.

## 2.1 *Missionen*

Im Berichtszeitraum kam es im November 1994 zu einer Aufstockung der vor Ort tätigen KSZE-Missionen (einschließlich der Mission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina) auf insgesamt neun. Das Mandat einiger früher begonnener Missionen wurde beträchtlich erweitert. In enger Zusammenarbeit mit dem amtierenden Vorsitzenden entwickelte das KVZ seine logistischen sowie bestimmte sonstige Unterstützungsfunktionen. Mandat, Zusammensetzung und Funktionsweise der einzelnen Missionen fielen immer unterschiedlicher aus, was die Flexibilität dieses Instruments unter Beweis stellt. Bei allen Missionen stellten jedoch Fragen der menschlichen Dimension und des Aufbaus von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein wesentliches und unerläßliches Element ihrer Aufgaben dar. Alle Missionen legten besonderen Wert auf die Zusammenarbeit mit den in ihrem jeweiligen Gebiet tätigen internationalen Organisationen, insbesondere der UNO, dem Europarat, sowie einer Reihe von nichtstaatlichen Organisationen und dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge. Alle Missionen in Mitgliedländern der GUS mußten ihre diplomatische Tätigkeit auf die Vermittlungsbemühungen der Russischen Föderation abstimmen.

Alle KSZE-Gremien und -Institutionen wurden in die Arbeit der Missionen eingebunden und werden dies in zunehmendem Maße sein, was die Notwendigkeit hervorhebt, sich mit der Frage der Koordination innerhalb der KSZE zu befassen. Jede der Missionen hatte ihre eigenen Probleme und Erfolge, alle trugen sie jedoch durch Unterstützung und Beratung oder - in einigen Fällen durch ihre bloße Anwesenheit - zum Aufbau von Stabilität bei. Keine der Missionen konnte 1994 ihr Mandat vollständig durchführen und aufgelöst werden.

Im Berichtszeitraum verbesserte sich die Personalsituation bei der Besetzung der Missionen leicht, da einige Staaten nationale "Pools"

einrichteten, aus denen Mitglieder für Missionen rekrutiert werden können. Die KSZE muß jedoch die Teilnehmerstaaten weiter dazu ermutigen, ihre Bemühungen in bezug auf die Einrichtung solcher "Mitarbeiter-Pools" fortzusetzen und ständig mit Personen nachzubestimmen, die aus unterschiedlichen Erfahrungsbereichen kommen und als Missionsleiter oder Missionsmitglieder geeignet sind.

Vom 31. Mai - 2. Juni 1994 fand in Wien eine Tagung aller Missionsleiter der KSZE statt. In Anwesenheit des Generalsekretärs, des AHB-Vorsitzenden und von Vertretern der Troika sowie der KSZE-Institutionen erörterten die Missionsleiter die Leistungen und Probleme der Missionen, tauschten Erfahrungen aus und unterbreiteten Verbesserungsvorschläge in Bereichen wie Berichterstattung, Leitung und Unterstützung sowie Kontakte mit internationalen Organisationen. Da die Ziele und Aufgaben der Missionen sich untereinander stark unterscheiden, beschränkte sich ein am 27. Oktober in Budapest abgehaltenes Folgetreffen auf die Missionsleiter in Ländern, in denen die aktuelle Aufgabenstellung im Zusammenhang mit jüngst aufgetretenen bewaffneten Konflikten steht: Georgien, Moldova, Tadschikistan (konnte nicht teilnehmen) und Bosnien-Herzegowina. Eine eigene Tagung der Missionsleiter in den Baltischen Staaten und in Skopje wird in Bälde stattfinden.

### *2.1.1 Mission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina*

Trotz der fortgesetzten Bemühungen auf allen Ebenen konnte die Mission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina ihren Einsatz noch nicht wiederaufnehmen. Die Belgrader Behörden bestehen weiterhin darauf, daß für die Wiederaufnahme der Tätigkeit der Mission die "Rückkehr" Jugoslawiens (Serbiens und Montenegros) in die KSZE Bedingung ist. Um zu demonstrieren, daß der KSZE die Gebiete von Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina nach wie vor ein Anliegen sind, bereisten Vertreter der Troika und anderer Teilnehmerstaaten die zuvor von der Mission erfaßten Gebiete. Berichte über deren Besuchsreisen wurden bei den wöchentlichen Treffen der allen offenstehenden Beobachtergruppe für die Bundesrepublik Jugoslawien, die ein Jahr zuvor als Reaktion auf die Ausweisung der Mission eingerichtet worden war, sorgfältig geprüft. Das Konfliktverhütungszentrum fuhr fort, zur Unterstützung der Beobachtergruppe wöchentlich Berichte über das Geschehen in den Gebieten der Langzeitmission sowie in anderen Teilen Jugoslawiens (Serbiens und Montenegros) zu erstellen.

Die Mission kam im September 1992 insbesondere in der Absicht zum Einsatz, ein Ausbreiten des Krieges in Bosnien-Herzegowina verhindern zu helfen. Die Mission besteht aus acht KSZE-Mitgliedern und zwei Mitgliedern der Überwachungsmission der Europäischen Gemeinschaft (*European Community Monitor Mission*, ECMM). Die Mission arbeitet eng mit UNPROFOR, dem Europarat und anderen internationalen Gremien zusammen. Sie ist Teil des sogenannten "Krisenbewältigungskomitees" (*Crisis Management Committee*), dem der stellvertretende Verteidigungsminister, der stellvertretende Außenminister und der stellvertretende Innenminister der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien sowie Vertreter von UNPROFOR und des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge angehören.

In einem zusehends komplexer werdenden politischen Umfeld unterhält die Mission gute Kontakte zu allen Parteien und Gruppen. Im Juni unterstützte die Mission die Behörden und den Europarat bei der Abhaltung der lang erwarteten Volkszählung. Durch ihre ständige Anwesenheit trug die Mission dazu bei, daß die Volkszählung bei allen Volksgruppen eine breite politische Zustimmung fand und insgesamt mit Erfolg durchgeführt werden konnte. Im Oktober spielte die Mission bei den Präsidenten-/Parlamentswahlen eine aktive Rolle, indem sie den internationalen Beobachtern koordinierend und beratend zur Seite stand und sicherzustellen suchte, daß beide Wahlgänge repräsentativ und demokratisch verliefen.

Die Mission warnte wiederholt vor den ernststen Folgen der sich ständig verschlechternden Wirtschaftslage als eine Folge der über Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten Sanktionen und der von den griechischen Nachbarn zu Jahresbeginn getroffenen Maßnahmen.

Das ganze Jahr hindurch wandte sich die politische Führung der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien wiederholt mit der Bitte um Aufnahme als Teilnehmerstaat an die KSZE. Diese Frage wurde beim 25. (4. März), 27. (14. Juni) und 28. (14. September) AHB-Treffen behandelt. Beim 28. Treffen stellte "der Vorsitzende mit Bedauern fest, daß hinsichtlich des Ersuchens der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien, derzeit Beobachter im KSZE-Prozeß, um Aufnahme in die KSZE als Teilnehmerstaat kein Konsens besteht, obwohl eine überwältigende Mehrheit der Teilnehmerstaaten der Hoffnung Ausdruck gab, daß diese Frage positiv und mit

äußerster Dringlichkeit und noch vor den bevorstehenden Treffen in Budapest gelöst werde".

### *Mission für Georgien*

Das Mandat der KSZE-Mission für Georgien wurde im März 1994 wesentlich erweitert.

Zusätzlich zum ursprünglichen Mandat wurden der Mission Aufgaben betreffend ganz Georgien zugewiesen: Förderung der Achtung der Menschenrechte, Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen sowie Überwachung und Förderung freier Medien. Darüberhinaus wurde die Mission mit der Aufgabe betraut, die durch das Sotschi-Abkommen vom 24. Juni 1992 geschaffene gemeinsame Friedenstruppe in Südossetien zu überwachen.

Der Mitarbeiterstab der Mission wurde auf die bewilligte Gesamtzahl von 17 aufgestockt, davon neun zivile und acht militärische Mitglieder. Es besteht die Absicht, ein ständiges Missionsbüro in Zchinwali einzurichten, wo der Großteil des militärischen Personals stationiert sein wird. Bisher war es jedoch nicht möglich, eine ständige Anwesenheit in Zchinwali einzurichten, da es keine Sicherheitsgarantien gibt.

Obwohl die Mission ihre Kontakte mit allen politisch Handelnden in Tiflis, Zchinwali und Moskau intensiviert, kommt eine politische Regelung des südossetischen Konflikts nur sehr langsam voran. Das größte Hindernis ist dabei nach wie vor die mangelnde Bereitschaft Südossetiens und Georgiens, einen Sonderstatus zu erörtern. Mit Unterstützung von Experten und dem BDIMR hat die Mission einen Vorschlag für einen solchen Status für Ossetien ausgearbeitet, der in politischen Kreisen in Georgien auf Interesse stößt.

Auf Initiative der Mission fanden direkte Gespräche zwischen Vertretern Georgiens, Süd- und Nordossetiens statt. Bei einem zweiten Treffen am 14. Juni in Wladikawkas unter dem Vorsitz des Leiters der KSZE-Mission wurde eine Erklärung mit dem Ziel unterzeichnet, eine praktische Zusammenarbeit in den Bereichen Bekämpfung des organisierten Verbrechens, Wiederaufbau von Eisenbahn- und Straßenverbindungen, wirtschaftlicher Wiederaufbau, Wohnbau und Flüchtlinge zu erreichen. Die Seiten kamen auch überein, die Gemeinsame Kontrollkommission (GKK) wieder einzuberufen, jenes Vier-Parteien-Gremium, das mit der gemeinsamen Friedenstruppe in Zusammenhang steht. Beim ersten Treffen der GKK kamen die Seiten überein, drei Arbeitsgruppen einzurichten. Für die KSZE-

Mission ist bei diesem Prozeß die Einrichtung einer vierten Arbeitsgruppe für eine politische Regelung vorrangig.

In militärischer Hinsicht intensivierte die Mission ihre Verbindung zur gemeinsamen Friedenstruppe, was von dieser positiv aufgenommen wurde.

In bezug auf den Konflikt in Abchasien hält die Mission die Verbindung zu den UNO-Operationen in dieser Region. Die KSZE nimmt an den unter Schirmherrschaft der UNO laufenden Verhandlungen teil. Experten der Mission skizzierten, wie auch bei Südossetien, einen Entwurf für einen Sonderstatus Abchasiens im Rahmen einer Union oder einer Föderation. Das Echo in Georgien war positiv.

Die Mission nahm an den Sitzungen der durch das georgisch-abchasische Abkommen vom 4. April 1994 eingerichteten und in Sotschi stationierten Vier-Parteien-Kommission über die Rückkehr der Flüchtlinge sowie an Treffen der im Mai eingerichteten Koordinierungskommission für den Wiederaufbau in Abchasien teil.

#### *Mission für Moldova*

Die Mission kam im April 1993 mit der Aufgabe zum Einsatz, das Zustandekommen einer dauerhaften politischen Beilegung des Konflikts zur Festigung von Unabhängigkeit und Souveränität der Republik Moldova sowie eine Abmachung über einen Sonderstatus für die Transdnjestr-Region zu erleichtern.

Die Aktivitäten der Mission decken einen weit gespannten Themenbereich einschließlich militärischer Sicherheitsaspekte ab. Die Mission arbeitete einen Vorschlag über einen Sonderstatus für die Transdnjestr-Region aus, der von allen Seiten als ein wichtiger Beitrag zum Verhandlungsprozeß gewertet wird. Die Mission beriet die Regierung in der Frage der Sprachengesetze und in anderen Fragen der menschlichen Dimension in Moldova.

Mit Unterstützung der vom BDIMR entsandten Experten beobachtete und verfolgte die Mission die Verhandlung gegen die "Sechs von Tiraspol" in der Transdnjestr-Region (siehe Absatz 4.4). Die KSZE übermittelte die deutliche Botschaft, daß die Hinrichtung von Ilie Ilascu, der für einen als politisch motiviert zu bezeichnenden Mord im Dezember 1993 zum Tode verurteilt wurde, den Bemühungen um eine Beilegung des Konflikts sehr schaden würde.

Im Februar 1994 spielte das BDIMR zusammen mit der Mission eine führende Rolle bei der internationalen Beobachtung der Parlamentswahlen. Eine von der Mission Ende 1993 vorgeschlagene unverbindliche Volksbefragung über die Eigenstaatlichkeit Moldovas

wurde am 6. März abgehalten und ergab eine überwältigende Mehrheit für ein souveränes und unabhängiges Moldova.

Der Präsident Moldovas, Mircea Snegur, und der Führer der Transdnjestr-Region, Igor Smirnow, unterzeichneten am 28. April 1994 eine Erklärung, in der sie ihre Entschlossenheit bekräftigten, eine umfassende Lösung der anstehenden Probleme anzustreben. Der Leiter der KSZE-Mission und der Sonderbeauftragte des russischen Präsidenten bestätigten mit ihrer Unterschrift die Erklärung. Dennoch gab es in der Folge nur langsam inhaltliche Fortschritte hinsichtlich einer politischen Beilegung des Konflikts, insbesondere in der Frage des künftigen verfassungsrechtlichen Status der Transdnjestr-Region innerhalb Moldovas.

Am 20. Juli kam es schließlich nach langwierigen Verhandlungen zu einer Vereinbarung über die Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen der KSZE-Mission und der gemeinsamen Kontrollkommission (GKK). Die Vereinbarung, die vom Delegationsleiter und den drei Vorsitzenden der GKK (Moldova, Rußland, Transdnjestr-Region) unterzeichnet wurde, ermöglicht es der Mission unter anderem, sich in der Sicherheitszone frei zu bewegen, bestimmte Vorfälle zu untersuchen und an Sitzungen der GKK teilzunehmen. Da die Vereinbarung das Ergebnis von Kompromissen zwischen den in der GKK vertretenen Parteien ist, erwies sie sich in mancher Hinsicht als eher restriktiv; die Mission wird sich bemühen, das volle Vertrauen und die volle Unterstützung aller in der GKK vertretenen Parteien für ihre Durchführung zu erlangen, und wird sie beim Überprüfungsprozeß zu verbessern trachten.

Die Gesamtsituation in Moldova wird von der Stationierung der 14. russischen Armee bestimmt. Im August 1994 vereinbarten Moldova und Rußland den Abzug ausländischer Truppen innerhalb von drei Jahren. Nach jeder Runde der bilateralen Verhandlungen über den Truppenabzug wurde die Mission eigens unterrichtet.

### *Mission für Tadschikistan*

Die KSZE-Mission für Tadschikistan, für die vier Personen genehmigt wurden, nahm ihre Arbeit in Duschanbe am 19. Februar 1994 auf.

In Ausführung ihres Mandats stellte die Mission Kontakte zu "regionalistischen und politischen Kräften" im Land her und erleichterte dadurch den Dialog und die Vertrauensbildung.

Eine andere wichtige Aktivität der Mission bestand in der Hilfestellung bei der Entwicklung rechtsstaatlicher und demokratischer politi-

scher Institutionen und Prozesse. In enger Zusammenarbeit mit dem BDIMR beriet die Mission insbesondere die tadschikischen Behörden beim Entwurf einer neuen Verfassung. Die Mission unterbreitete ihre Kommentare und Vorschläge schriftlich und stieß dabei auf Schwierigkeiten, funktionierende Kanäle für die Kommunikation mit der Regierung und parlamentarischen Gremien herzustellen.

Im Juli verabschiedete das Parlament die Verfassung. Am 6. November fanden das Referendum über die Verfassung und die Präsidentenwahl auf der Grundlage eines Wahlgesetzes aus der Zeit vor den Reformen statt. Das BDIMR entsandte eine Gruppe von Experten nach Tadschikistan, um in Hinblick auf die vermutlich 1995 stattfindenden Parlamentswahlen Verbesserungsvorschläge vorzulegen.

Die Mission bemühte sich auch um eine aktive Förderung der Achtung der Menschenrechte. Dies ist eine besonders dringende und schwierige Aufgabe, da unter der Nachwirkung des Bürgerkriegs Verletzungen von Menschenrechten einschließlich der Presse- und Informationsfreiheit noch immer weit verbreitet sind.

Die Mission arbeitete unter schwierigen Bedingungen und bemühte sich in erster Linie um die Koordinierung ihrer Aktivitäten, insbesondere im Hinblick auf die Vereinten Nationen. Herr Piriz-Ballon, der Sondervertreter des UNO-Generalsekretärs, lud die Mission zu den unter der Schirmherrschaft der UNO stattfindenden inner-tadschikischen Verhandlungen zwischen der Regierung und der bewaffneten Opposition als Beobachter ein.

### *2.1.2 Mission für Estland*

Als Reaktion auf eine estnische Initiative wurde die Mission im Dezember 1992 eingerichtet und kam am 15. Februar 1993 zum Einsatz. In enger Zusammenarbeit mit zuständigen Stellen und in ständigem Kontakt mit wichtigen nichtstaatlichen Gruppen trug die Mission wesentlich zur Förderung der Integration und zu einem besseren Verhältnis zwischen den Volksgruppen in Estland bei.

Die Mission setzte 1994 ihre breitgefächerten Aktivitäten fort. Die Mission wies wiederholt darauf hin, daß sie in Estland keine systematischen Verletzungen der Menschenrechte feststellen habe können, und stand bei den Bemühungen zur Integration der nicht-einheimischen Bevölkerung helfend und beratend zur Seite. In diesem Rahmen beobachtete die Mission den Prozeß der Durchführung der Gesetze betreffend die Nicht-Staatsbürger unter der Bevölkerung, einschließlich Fragen der Durchführung des am 12. Juli 1993 in Kraft getretenen Ausländergesetzes. Das estnische Parlament nahm im

Juni einen von der Mission voll unterstützten Regierungsvorschlag an, die Frist für die Registrierung von Nicht-Staatsbürgern, die um Aufenthaltsgenehmigung in Estland ansuchen, um ein Jahr zu verlängern; das Ausländergesetz sah ursprünglich den 12. Juli 1994 vor.

Die Mission arbeitet eng mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten der KSZE zusammen und wird vom BDIRM unterstützt. KSZE-Aktivitäten in Estland, unter anderem in Bereichen wie der Hilfestellung bei der Einrichtung eines Sprachausbildungssystems für in Estland lebende Ausländer, wurden mit dem Europarat in enger Zusammenarbeit beraten.

Estland und Rußland vereinbarten am 26. Juli den Abzug der russischen Truppen bis zum 31. August und die soziale Absicherung pensionierter russischer Militärangehöriger. In bezug auf letztere Vereinbarung wurde die KSZE eingeladen, an der mit der Durchführung betrauten Regierungskommission teilzunehmen. Dies wird den KSZE-Aktivitäten in Estland eine neue Dimension verleihen.

### *Mission für Lettland*

Auf der Grundlage lettischer Vorschläge ging die Mission im November 1993 mit dem Mandat in Einsatz, sich mit Fragen der Staatsbürgerschaft und anderen damit zusammenhängenden Angelegenheiten zu befassen und der Regierung und den Behörden Lettlands in diesen Fragen in beratender Eigenschaft zur Verfügung zu stehen. Die Mission stellte zu einem breitgefächerten Spektrum von Institutionen und Einzelpersonen, die an einem Dialog über die im Mandat genannten Fragen interessiert sind, gute Arbeitskontakte her.

Ein Charakteristikum der Arbeit dieser Mission bestand in der systematischen Sammlung und Verarbeitung von Informationen über einzelne Problemfälle im Zusammenhang mit der Staatsbürgerschaft. Die Mission sammelte diesbezüglich detaillierte Informationen zu mehr als 1000 Einzelfällen und führte in den meisten Fällen ein persönliches Interview. Dieses Fallstudienprogramm bildete eine gute Basis für die Arbeit der Mission hinsichtlich aller Aspekte der mit der Staatsbürgerschaft zusammenhängenden Probleme, einschließlich regelmäßiger Konsultationen der Mission mit Vertretern der Regierung und Mitgliedern des Parlaments. Die Mission befaßte sich mit systematisch auftretenden starren und sogar willkürlichen administrativen Praktiken und diskutierte diese Ermittlungsergebnisse mit der Regierung. Gleichzeitig stellte die Mission klar, daß sie nicht *per se* als Ombudsmann fungiere, da sie aus Prinzip keine Einzelfälle aufgreife.

Die Mission verfolgte genau den Ablauf der Ausarbeitung des neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes und gab gemeinsam mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten Empfehlungen ab. Das Gesetz, das wesentliche Elemente dieser Empfehlungen berücksichtigt, wurde in einer vierten, außerordentlichen Lesung im Parlament am 22. Juli angenommen, nachdem der Präsident Lettlands das bereits verabschiedete Gesetz an das Parlament zur erneuten Behandlung zurückverwiesen hatte.

Einem anderen Aspekt ihres Mandats gemäß berichtete die Mission über Entwicklungen bezüglich der vollen Verwirklichung der KSZE-Verpflichtungen. Die Unterzeichnung von vier Abkommen zwischen Lettland und Rußland am 30. April 1994 über den Abzug ausländischer Truppen aus Lettland und die Aufnahme eines Ratifizierungsprozesses durch beide Seiten war ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung im Baltikum.

Bei zwei dieser Abkommen, und zwar über die Radarstation von Skrunda und über die soziale Absicherung für pensionierte ehemalige russische Militärangehörige mit Wohnsitz in Lettland, wird die KSZE um Hilfe bei der Durchführung ersucht. Demgemäß beschloß der Ständige Ausschuß am 30. Juni die Bestellung von zwei KSZE-Vertretern, die sich am selben Standort wie die Mission befinden sollen, wobei jeder von ihnen in bezug auf die Durchführung eines der beiden Abkommen bestimmte Aufgaben übernimmt.

Die Mission in Lettland ist ebenso wie die KSZE-Mission in Estland aktiv an Tätigkeiten betreffend die Sprachausbildung beteiligt.

### *2.1.3 Mission für die Ukraine*

Die KSZE-Mission für die Ukraine, die bisher letzte Mission der KSZE, wird ihre Aktivitäten am 24. November 1994 aufnehmen und ihr Hauptquartier in Kiew und eine Außenstelle in Simferopol einrichten. Die Mission wird schließlich aus sechs Mitarbeitern bestehen.

Die Mission hat die Aufgabe, eine in die Ukraine entsandte KSZE-Expertengruppe für Verfassungs- und Wirtschaftsangelegenheiten zu unterstützen, die sich mit Problemen in der Ukraine betreffend die autonome Republik Krim befassen soll (siehe Punkt 3.9 unten), und die Ukraine in der Zwischenzeit zweimal besucht hat. Die Mission wird Kontakte zu wichtigen politischen Persönlichkeiten im Gastland aufnehmen, Informationen sammeln und dazu beitragen, Spannungen abzubauen und das gegenseitige Verständnis zu verbessern. Insbesondere wird die Mission über alle Aspekte der Situation in der

autonomen Republik Krim, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, Bericht erstatten, die Lage analysieren und Anregungen für eine Lösung bestehender Probleme vorlegen. Die Mission wird eng mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten der KSZE zusammenarbeiten.

#### 2.1.4 *Mission in Sarajewo*

Die KSZE-Mission in Sarajewo nahm im Oktober 1994 ihre Arbeit mit drei Mitarbeitern im Auslandseinsatz offiziell auf, nachdem ein Vorausteam dort seit August 1994 tätig war. Sie wurde auf Beschluß des Ständigen Ausschusses vom 2. Juni 1994 eingerichtet und sollte die drei von der KSZE zu bestellenden Ombudsmänner in Bosnien-Herzegowina unterstützen.

Die Mission wird die Ombudsmänner durch Förderung ihrer Zusammenarbeit untereinander, Obsorge für ihre Einschulung, Gewährleistung logistischer Unterstützung und Weiterleitung ihrer Berichte an den amtierenden Vorsitzenden soweit erforderlich unterstützen und beraten. Die Mission wird der KSZE als Unterstützung der Tätigkeit der Ombudsmänner über Angelegenheiten der menschlichen Dimension gegebenenfalls berichten.

Für die Mission wurden fünf Mitglieder genehmigt; sie wird im selben Gebäude wie die Ombudsmänner untergebracht sein. Die Zusammenarbeit mit UNPROFOR, die auf einem *Memorandum of Understanding* zwischen KSZE und UNO basiert, ist eine notwendige Voraussetzung für ihre Arbeit.

#### 2.1.5 *Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAM)*

Die KSZE-Missionen zur Unterstützung von Sanktionen setzen ihre Arbeit in Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, FJRM, Rumänien und der Ukraine unter der Leitung des Koordinators für Sanktionen fort. Der Koordinator für Sanktionen sorgt für die Koordinierung in Sanktionsangelegenheiten der SAM mit nationalen, regionalen und internationalen Organisationen. Das Büro des Koordinators für Sanktionen hat gemeinsam mit SAMCOMM seinen Sitz in Brüssel.

Die SAM waren zur Unterstützung der Gastländer bei der Durchführung der Sicherheitsrat-Resolutionen 713 (Waffenembargo gegen alle früheren jugoslawischen Republiken), 757 (Sanktionen gegen Serbien und Montenegro), 787 (Verbot der Durchfuhr sensibler Güter) und 820 (weitere Verschärfung der Sanktionen) sowie 943/94 (Aufhebung gewisser Sanktionen gegen Serbien und Montenegro)

ins Leben gerufen worden und unterstützen die örtlichen Behörden durch Beratung und Einschätzung der Lage. Ihr Mandat wurde im Januar bis 31. Dezember 1994 verlängert.

Derzeit arbeiten mehr als 240 Zollbeamte und andere Fachleute für die sieben SAM und für die Zentrale in Brüssel, das Büro des Koordinators für Sanktionen und SAMCOMM. Letztere wird von der EU finanziert und teilweise personell besetzt und hat die Aufgabe, die Verbindung und Koordinierung zwischen den SAM und den Behörden der Gastländer zu erleichtern, um Fälle vermuteter Umgehungen von Sanktionen im Auge behalten zu können und um der Europäischen Union, der KSZE-Verbindungsgruppe und dem UNO-Sanktionsausschuß Berichte zur Beurteilung der Situation vorzulegen.

Die SAM waren und sind ein wesentlicher Beitrag der KSZE zur Glaubwürdigkeit der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, den Kampfhandlungen im früheren Jugoslawien ein Ende zu setzen. Sie sind besonders deutlicher Ausdruck der engen Zusammenarbeit zwischen KSZE, EU und UNO.

Die KSZE hielt in Wien ein besonderes Ad-Hoc-Treffen Hoher Beamter einschließlich Vertretern vieler internationaler Organisationen (31. Januar - 1. Februar 1994) zu dem Zweck ab, Prioritäten für internationale Projekte festzulegen, die den Staaten in der Region helfen sollen, mit den Auswirkungen der Sanktionen besser zurechtzukommen.

## *2.2 Konflikt in dem Gebiet, mit dem sich die Konferenz über Nagorny Karabach befaßt*

Der Konflikt in dem Gebiet, mit dem sich die Konferenz über Nagorny Karabach unter dem Vorsitz von Botschafter Eliasson (Schweden) befaßt, wurde nach den Beschlüssen des Ratstreffens von Rom zu einem zentralen Punkt im Arbeitsprogramm der KSZE. Im Verlauf des Jahres 1994 richteten sich die Bemühungen der Minsker Gruppe im wesentlichen auf die Herbeiführung und Konsolidierung einer Waffenruhe und auf die Zusammenfassung aller Friedensbemühungen in der Absicht, einen einheitlichen Friedensplan zustandezubringen. Am 12. Mai kamen die Parteien in Moskau überein, eine informelle Waffenruhe einzuhalten und damit eine Phase intensiver Kämpfe zu beenden.

Seit einiger Zeit laufen Verhandlungen über einen einheitlichen Friedensplan, der die am 12. Mai vereinbarte Waffenruhe, den von der Russischen Föderation vorgeschlagenen Friedensplan und den

im November 1993 von der Minsker Gruppe vereinbarten Zeitplan in einem Dokument zusammenfassen soll.

Es zeigt sich, daß die Parteien zu einer realistischeren Einstellung gekommen sind und darin übereinstimmen, daß es bei einer Fortsetzung der Kämpfe keinen Sieger sondern nur Verlierer geben kann. Obwohl die Waffenruhe vom 12. Mai nicht sehr tragfähig ist, hält sie noch immer und die Parteien haben ihre Einhaltung bekräftigt, doch muß sie weiter gefestigt und formalisiert werden. Wahrscheinlich wird aber die Ausarbeitung eines KSZE-Gesamtfriedensplanes - den es bis heute nicht gibt - noch ein schweres Stück Arbeit sein. Einer der Schlüssel zum Erfolg wird es sein, die Bemühungen der KSZE und jener der Russischen Föderation auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

Die Planungsgruppe für einleitende Maßnahmen (*Initial Operations Planning Group*, IOPG) setzte die Vorbereitungen für eine KSZE-Überwachungsmission zur Unterstützung einer späteren Friedensvereinbarung fort. Bei der Planung stützte man sich im wesentlichen auf den Zeitplan der Minsker Gruppe und die derzeitigen Entwürfe für die Auftragsbedingungen einer Erstmission, aber auch auf durch den Verhandlungsprozeß genährte Erwartungen. Fortschritte gab es bei den Vorbereitungen für den Ankauf der erforderlichen Ausrüstung, so daß die KSZE nun rascher einsatzbereit ist. Die internationalen Mitarbeiter für eine Erstmission wurden bestellt und kamen Ende Mai in Wien zu einem fünftägigen Einschulungskurs zusammen. Im Prinzip ist die KSZE nun nach dreitägiger Vorankündigung zum sofortigen Einsatz eines aus 24 Überwachern bestehenden Vorausteams (zusätzlich 10 Entminungsspezialisten) bereit und kann in einer zweiten Phase (die sogenannte *Erstmission*) innerhalb von 14 Tagen ab Einsatzbeginn ihre Mitarbeiter auf 56 aufstocken.

Eine KSZE-Überwachungsmission in voller Stärke (Phasen 3 und 4) dürfte dann aus 214 bis 255 Mitgliedern bestehen. Hinsichtlich der Finanzen verabschiedete der Ständige Ausschuß am 28. April 1994 einen revidierten "Haushalt der KSZE-Erstmission für das Gebiet, mit dem sich die Konferenz über Nagorny Karabach befaßt". Der Haushalt in Höhe von 75,5 Millionen ATS wird allerdings erst nach Annahme des Mandats und der Auftragsbedingungen für die Überwachungsmission in Kraft treten.

Der Haushalt für den *Notfallfonds* zur Abdeckung der Ausgaben für eine KSZE-Erstmission, der am 15. Juli 1993 von der Wiener AHB-Gruppe bereitgestellt wurde, wurde um 3 Millionen auf 15 Millionen ATS aufgestockt. Der amtierende Vorsitzende wurde ermächtigt,

diesen Fonds für allfällige dringende Ausgaben zu verwenden, um den Einsatzbeginn einer Erstmission auf zwei Wochen zu verkürzen. Als Ergebnis der intensiven Gespräche zwischen Botschafter Eliasson und den Parteien ergab sich als neue Entwicklung der Beschluß des AHB vom 16. September, aktiv die Möglichkeit zu prüfen, eine multinationale KSZE-Friedenstruppe im Rahmen von Kapitel III des Helsinki Dokuments 1992 zu organisieren.

### 2.3 *Übereinkommen für Vergleichs- und Schiedsverfahren*

Das Übereinkommen für Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE, das in Stockholm am 15. Dezember 1992 vereinbart worden war, wurde von

34 Teilnehmerstaaten unterzeichnet und von 12 ratifiziert (33 beziehungsweise zwei Staaten am Ende des vorangegangenen Berichtszeitraums) und wird daher gemäß Artikel 33 Absatz 3 am 5. Dezember 1994 in Kraft treten. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens muß jeder Vertragsstaat innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten zwei Schlichter und einen Schiedsrichter (sowie einen Stellvertreter) ernennen, deren Namen gemäß Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 4 Absatz 7 des Übereinkommens dem Kanzler notifiziert werden müssen, der diese Namen in eine Liste einträgt und dem Sekretariat zur Weiterleitung an die KSZE-Teilnehmerstaaten übermittelt. Diese neuen Verfahren könnten, wenn sie zur Anwendung kommen, ein wichtiges zusätzliches Instrument zur Konfliktverhütung darstellen.

### 3. *Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten*

Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, Herr Max van der Stoep, ehemaliger Staatsminister der Niederlande, hat das Mandat, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Spannungen bezüglich nationaler Minderheiten, die das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem Konflikt zu entwickeln, festzustellen und, wo möglich, abzubauen. Die weiterhin rasch zunehmende Tätigkeit des Hohen Kommissars stellte unter Beweis, daß Fragen mit Bezug auf nationale Minderheiten für die Wahrung der Stabilität im KSZE-Gebiet außerordentlich wichtig sind.

Der Hohe Kommissar unterhielt intensive Kontakte zum AHB und zum Ständigen Ausschuß, ohne die sein Handeln weniger effizient wäre. Der relativ große Handlungsspielraum, den er seinem Mandat verdankt, ist an seine Rechenschaftspflicht gegenüber der KSZE gebunden. Durch ihre

Anerkennung und Unterstützung für die Aktivitäten, Berichte und Empfehlungen des Hohen Kommissars boten diese Gremien ihm den unerlässlichen politischen Rückhalt.

Ein weiterer wichtiger Faktor für den Hohen Kommissar war seine enge Zusammenarbeit mit den Missionen für Estland, Lettland und die Frühere Jugoslawische Republik Mazedonien sowie mit dem BDIMR.

- 3.1 Bei seinen Besuchen in *Albanien* im Zusammenhang mit der Stellung der griechischen Minderheit im südlichen Albanien befaßte sich der Hohe Kommissar in erster Linie mit dem Schulunterricht in griechischer Sprache im südlichen Albanien, wo der größte Teil der griechischen Volksgruppe in kleinen Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte lebt. Der Hohe Kommissar stattete diesen Gebieten im Süden mehrere Besuche ab. Im Oktober begab sich der Hohe Kommissar in Begleitung zweier international anerkannter Experten auf eine eigene Erkundungsmission. Sie bereisten des längeren die drei südlichen Bezirke des Landes und führten eingehende Konsultationen sowohl mit Vertretern örtlicher Behörden als auch mit Vertretern der griechischen Minderheit. In der Folge erhielt die albanische Regierung einen Bericht und Empfehlungen.
- 3.2 Im April stattete der Hohe Kommissar dem zentralasiatischen Teil des KSZE-Gebiets seinen ersten Besuch ab. Bei Reisen nach Almaty und Bischkek, wo er vom jeweiligen Präsidenten und weiteren Regierungsvertretern empfangen wurde, erhielt er Gelegenheit, sich mit der Situation der Minderheiten in *Kasachstan und Kirgistan* vertraut zu machen. Als Folge dieser Besuche legte der Hohe Kommissar den betroffenen Regierungen einige Empfehlungen vor, in deren Mittelpunkt Fragen der Staatsbürgerschaft und des Erwerbs derselben standen. Im Falle Kasachstans legte der Hohe Kommissar auch Empfehlungen über die Verwendung des Russischen, über die ethnische Ausgewogenheit unter Staatsbeamten und über Mechanismen für die Behandlung von Beschwerden wegen ethnischer Diskriminierung vor.
- 3.3 Der Hohe Kommissar stattete *Estland* mehrere Besuche ab. Neben Tallinn bereiste er auch des öfteren den Nordosten des Landes, in dem eine russischsprachige Minderheit von beträchtlicher Größe ansässig ist. Die Gespräche des Hohen Kommissars konzentrierten sich weiterhin auf die Durchführung der Staatsbürgerschafts- und Ausländergesetze. Bei der Durchführung des Ausländergesetzes gab er Empfehlungen ab betreffend insbesondere die Verlängerung der

Frist für die Registrierung von Nicht-Staatsbürgern und die Vereinfachung und Erleichterung des Registrierungsverfahrens sowie die Rechtsstellung von Personen, die sich vor dem 1. Juli 1990 in Estland niedergelassen haben und in der ehemaligen sowjetischen Republik Estland eine dauernde Aufenthaltsgenehmigung hatten. Der Hohe Kommissar befaßte sich ebenso mit der nach wie vor ungelösten Frage der Reisedokumente für Nicht-Staatsbürger und der Schaffung eines Sprachausbildungssystems für Estnisch.

Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten förderte Ausbildungsprogramme für Estnisch und internationale Unterstützung hierfür, damit Nicht-Staatsbürger ausreichende Kenntnisse in der estnischen Sprache für ihre Einbürgerung erwerben können.

- 3.4 Der Hohe Kommissar war auch 1994 mit der Lage der albanischen Bevölkerung in der *Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien* befaßt. Bei mehreren Besuchen untersuchte er die Situation der albanischen Minderheit im Lichte der Empfehlungen, die er der Regierung im November 1993 vorgelegt hatte. Der Hohe Kommissar stattete der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien während der Volkszählung, die in diesem Lande im Juni 1994 stattfand, einen weiteren Besuch ab. Er bereiste die westlichen Landesteile, wo der Großteil der albanischen Bevölkerung lebt, und hatte intensive Kontakte mit Vertretern der örtlichen albanischen Bevölkerung, mit örtlichen Behörden und internationalen Überwachern, unter anderem in bezug auf die Durchführung der Volkszählung.
- 3.5 In Begleitung eines Beraters des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten stattete ein Expertenteam *Ungarn* (und der Slowakei; siehe weiter unten) 1994 zweimal einen Besuch ab, und zwar als Teil einer Serie von vier Besuchen im Verlauf von zwei Jahren, mit dem Ziel, die Situation der slowakischen Minderheit in Ungarn (und der ungarischen Minderheit in der Slowakei) zu untersuchen. Der erste Besuch hatte im September 1993 stattgefunden. 1994 befaßte sich das Expertenteam in erster Linie mit einigen ausgewählten Fragen. In Ungarn standen die Durchführung des kürzlich verabschiedeten Minderheitengesetzes und die Frage der Minderheitenvertretung im Parlament im Mittelpunkt der Gespräche. Auf der Grundlage des streng vertraulichen Berichts der Gruppe legte der Hohe Kommissar der ungarischen Regierung eine Reihe von Empfehlungen vor, die sich mit der wirksamen und zügigen Durchführung des ungarischen Gesetzes über die Rechte nationaler und ethnischer Minderheiten,

unter anderem der Vertretung der Minderheiten im Parlament, befaßten.

Der Hohe Kommissar stattete Ungarn selbst einen Besuch ab, bei dem die Durchführung der Gesetze über nationale Minderheiten und ihre möglichen Folgen für die Minderheiten sowie die Frage der in den Nachbarstaaten lebenden ungarischen Minderheit im Mittelpunkt standen.

- 3.6 *Lettland.* Der Hohe Kommissar befaßte sich in erster Linie mit dem Entwurf für ein Staatsbürgerschaftsgesetz und insbesondere mit den Einbürgerungsbestimmungen. Er erörterte diese Frage bei mehreren Besuchen Lettlands mit der Regierung. Er brachte seine Bedenken vor allem hinsichtlich des vorgeschlagenen Systems von Jahresquoten zum Ausdruck und schlug vor, dieses durch ein stufenweises Einbürgerungsverfahren zu ersetzen, wodurch die Nicht-Staatsbürger mit größerer Sicherheit ihre Aussichten auf die Staatsbürgerschaft abschätzen könnten. Als ein weiteres Ergebnis dieser Empfehlungen änderte Lettland das Gesetz und brachte es in Einklang mit internationalen Normen und Prinzipien.

Bei seinen Besuchen Lettlands im September und November erörterte der Hohe Kommissar die Durchführung des im Juli 1994 verabschiedeten Staatsbürgerschaftsgesetzes. Er begrüßte die Tatsache, daß in der endgültigen Fassung des Gesetzes kein Quotensystem mehr enthalten war. Ferner unterstrich er die Notwendigkeit einer Sprachausbildung sowie gerechter und milder Verfahren für die Lettisch-Prüfung bei der Einbürgerung und war zugleich aktiv um die Mobilisierung internationaler Unterstützung in diesem Bereich bemüht. Ferner erörterte der Hohe Kommissar die künftigen Gesetze über Status und Rechte von Nicht-Staatsbürgern.

- 3.7 Die Entwicklung eines funktionierenden Rates für ethnische Minderheiten stand in *Rumänien* im Mittelpunkt der Aktivitäten des Hohen Kommissars. Er sprach die Empfehlung aus, daß die rumänische Regierung gegen Äußerungen von Haß zwischen Volksgruppen Schritte setzen und Untersuchungen und gerichtliche Verfolgung gegen Personen einleiten möge, die gegen andere Volksgruppen, insbesondere gegen die Roma, Gewalttaten verübten.

Während eines Besuchs in Rumänien im August 1994 erörterte der Hohe Kommissar die Durchführung der von ihm im September 1993 unterbreiteten Empfehlungen und inwieweit sie noch immer gültig seien. Er bezog sich in erster Linie auf die Minderheitenbestimmungen des in der Abgeordnetenkammer des Parlaments behandelten

Gesetzesentwurfs über das Unterrichtswesen und auf das künftige Minderheitengesetz.

- 3.8 Anlässlich des Besuchs der Expertengruppe des Hohen Kommissars (siehe 3.5) in der *Slowakei* standen Fragen der geplanten Verwaltungsreform und ihre möglichen Auswirkungen für die ungarische Minderheit sowie die Einführung des Slowakischen als Unterrichtssprache in bestimmten Gegenständen in ungarischen Schulen und die damit zusammenhängende Frage der Ausbildung ungarischer Lehrer im pädagogischen Institut Nitra im Mittelpunkt.

In den daraus resultierenden Empfehlungen des Hohen Kommissars wurde die Notwendigkeit unterstrichen, Konsultationen zwischen der Regierung und den Minderheiten zu fördern, bei denen die Stellung des Ungarischen als Unterrichtssprache, Fragen zur Gesetzgebung über zweisprachige Ortstafeln und des Namensrechts im Mittelpunkt stehen sollten. Der Hohe Kommissar besuchte im Januar und November Bratislava, um mit der slowakischen Regierung und Vertretern der ungarischen Minderheit Konsultationen zu den oben erwähnten Themen zu führen.

- 3.9 Auf Einladung der Regierung der *Ukraine* reiste der Hohe Kommissar im Februar zu einem ersten Besuch nach Kiew. In der Folge wurde ein zweiter Besuch notwendig und so bereiste er Anfang Mai erneut die Ukraine. Im Verlauf dieses Besuches bereiste er auch die Krim und Donezk, wo er unter anderem mit regionalen Führungspersönlichkeiten und Minderheitenführern zusammentraf. Aufgrund der Krimkrise und nach Konsultationen mit dem amtierenden Vorsitzenden machte der Hohe Kommissar einen dritten Besuch. Nach seinem Bericht an den AHB im Juni unterstützte dieser die Empfehlung des Hohen Kommissars, ein Expertenteam zur Untersuchung der verfassungsrechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Ukraine und der auf ihrem Staatsgebiet liegenden Krim zu entsenden, das dazu Empfehlungen vorlegen sollte.

In weiteren Empfehlungen warnte der Hohe Kommissar davor, daß die Anstrengungen im Hinblick auf eine größere Verbreitung der ukrainischen Sprache nicht zur Angst vor einer erzwungenen "Ukrainisierung" unter den Russen führen dürfe. Die Möglichkeiten, sich bei staatlichen Stellen der Sprache der Minderheit neben der Staatssprache Ukrainisch zu bedienen, könnten ausgebaut werden.

- 3.10 1993 ersuchte die KSZE den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, einen Bericht über die Lage der *Roma* zu verfassen. Wie

von ihm später angeregt, wurde die Abhaltung eines Seminars zu Fragen der Roma beschlossen, das vom BDIMR und dem Büro des Hohen Kommissars in Zusammenarbeit mit dem Europarat im September veranstaltet wurde.

#### 4. *Die menschliche Dimension*

Im Berichtszeitraum richtete sich das Hauptaugenmerk der KSZE-Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension zunehmend auf die Wahlbeobachtung und die Beratung in Menschenrechts- und Rechtsstaatlichkeitsfragen sowie auf die Verwaltung der Mechanismen der menschlichen Dimension. Im vierten Jahr seines aktiven Bestehens war das BDIMR bereits eine in diesen Bereichen bekannte und geachtete regionale Institution. Gebührende Aufmerksamkeit wurde dem laufenden Programm von Seminaren zur menschlichen Dimension zuteil, denen bei der Bildungstätigkeit des BDIMR eine wichtige Rolle zukommt.

Der Mitarbeiterstab des BDIMR wurde beträchtlich aufgestockt und damit in die Lage versetzt, seinem erweiterten Aufgabenbereich bei der Wahlbeobachtung gerecht zu werden, einschließlich Vorbereitung und Nacharbeiten, die Verbindung mit den nichtstaatlichen Organisationen zu stärken, eine Reihe von Workshops abzuhalten, die verschiedenen Gruppen dabei helfen sollen, sich als durchschlagskräftige nichtstaatliche Organisation zu organisieren. Überdies wird die Rolle des BDIMR bei der Unterstützung von KSZE-Missionen vor Ort aufgewertet werden. Es wird größere Möglichkeiten für eine Einbindung des BDIMR geben und zwar bei der Prüfung von Gesetzen einzelner Staaten und bei der Beratung im Hinblick auf Übereinstimmung mit KSZE-Normen. Darüberhinaus bestehen Pläne, die bisher geübte Praxis der Veröffentlichung von Menschenrechtsdokumenten in der Sprache der örtlichen Bevölkerung auszubauen, um sicherzustellen, daß Fachliteratur dieser Art den Rechtsexperten leichter zugänglich ist.

##### 4.1 *Wahlbeobachtung*

*Referendum über die Verfassung und Parlamentswahlen in der Russischen Föderation (12. Dezember 1993).* Das BDIMR richtete in Moskau und St. Petersburg ein Büro als Verstärkung ein und unterstützte und koordinierte etwa 600 internationale Beobachter aus fast allen KSZE-Teilnehmerstaaten. Auch wenn die Beobachter administrative Probleme, technische Unregelmäßigkeiten in den Wahllokalen und das Fehlen klarer Richtlinien für den Wahlkampf feststellten, war

der allgemeine Eindruck der, daß der Wahlkampf unparteiisch geführt wurde und den russischen Wählern Gelegenheit gab, ihren politischen Willen frei zu äußern.

*Parlamentswahlen in der Republik Moldowa (27. Februar 1994).* Auf Grundlage der Empfehlungen des Ratstreffens von Rom kam dem BDIMR bei der Beobachtung dieser Wahlen eine zentrale Aufgabe zu. Es koordinierte 130 internationale Beobachter und organisierte eine Nachbesprechung für den Meinungsaustausch über den Verlauf der Wahlen. Die beeindruckende Zahl der Beobachter ermöglichte eine gleichmäßige Erfassung des gesamten Landes und stellte eine ordnungsgemäße Beobachtung sicher. Die allgemeine Beurteilung dieser Wahlen durch die internationalen Beobachter lautete, daß, abgesehen von einigen Unregelmäßigkeiten aufgrund fehlender Erfahrung und kultureller Unterschiede, die Wahl unter Bedingungen und gemäß Verfahren stattfand, die einen freien und unparteiischen Ausdruck des Wählerwillens zuließen. Allerdings blieb es der Bevölkerung Moldovas in der Transdnjestr-Region versagt, ihren politischen Willen zu äußern.

*Parlamentswahlen in der Republik Kasachstan (7. März 1994).* Die Wahlen wurden von mehr als 100 Beobachtern aus KSZE-Teilnehmerstaaten überwacht. Beobachterteams reisten in mehrere entlegene Landesteile. Das BDIMR errichtete zur Unterstützung dieser Beobachter fünf Tage vor dem Wahltermin ein Büro in Almaty. Den Berichten und Kommentaren der internationalen Beobachterteams und seinen eigenen Beobachtungen zufolge, stellte das BDIMR bei so gut wie jedem beobachteten Wahllokal Verstöße und Unregelmäßigkeiten fest. Die Wähler waren schlecht auf den Wahlvorgang selbst vorbereitet und nicht über die Kandidaten informiert. Diese Probleme wurden den in Jahrzehnten kommunistischer Wahlmethoden festgefahrenen Gewohnheiten, aber auch örtlichen kulturellen Traditionen zugeschrieben. Die ungleiche Anwendung des Wahlrechts wurde weitgehend als das Ergebnis einer ungenügenden Vorbereitungszeit und einer unzureichenden Ausbildung der Wahlhelfer auf allen Ebenen betrachtet.

*Parlamentswahlen in der Ukraine (27. März 1994 und 2., 3. und 10. April 1994).* Das BDIMR eröffnete in enger Zusammenarbeit mit dem UN/UNDP-Büro in Kiew - das den Mitarbeitern des BDIMR logistische und administrative Unterstützung zur Verfügung stellte - und der Botschaft Italiens in Kiew, die als Vertreter des amtierenden

Vorsitzenden fungierte, ein Büro zur Unterstützung der Wahlbeobachter und organisierte Informationsveranstaltungen vor und nach den Wahlen. Das BDIMR stimmte seine Aktivitäten mit der Europäischen Union, dem Europarat, der Parlamentarischen Versammlung der KSZE und den nichtstaatlichen Organisationen ab. Das BDIMR stellte zwar sicher, daß die Beobachter, - deren Zahl bei den Wahlen vom 27. März etwa 500, und bei den Wahlen am 9. und 10. April 140 betrug - wie in der Charta von Paris vorgesehen, während der Wahlen Zugang zu den Informationen hatten und sich frei bewegen konnten, stieß aber auf Hindernisse, als es so wichtige Informationen wie eine landesweite Liste der Kandidaten oder eine Liste der Wahllokale einholen wollte. Internationale und einheimische Beobachter wurden auch bei der notwendigen Akkreditierung mit Hindernissen konfrontiert. Die größte erwartete einheimische Beobachtergruppe mußte sich einem schwerfälligen Registrierungsverfahren unterziehen. Auf der Grundlage von Berichten der Beobachter aus KSZE-Staaten stellte das BDIMR Unregelmäßigkeiten und kleinere Verstöße fest, die in den meisten Fällen nicht auf böse Absicht, sondern eher, und sehr wahrscheinlich, auf kulturelle Gewohnheiten und fehlende Klarheit bei den Wahlverfahren zurückzuführen waren.

*Parlamentswahlen in der Republik Ungarn (8. Mai 1994 - erster Wahldurchgang, 9. Mai 1994 - zweiter Wahldurchgang).* Das BDIMR fungierte bei den ungarischen Parlamentswahlen als Koordinator für Beobachter. 35 Vertreter aus KSZE-Staaten sowie ein Beobachter aus der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien und drei nichtstaatliche Organisationen beteiligten sich an der Beobachtung der ungarischen Parlamentswahlen. Beobachterteams reisten in verschiedene Gebiete des Landes und zu den Volksgruppen der Slowaken und Donauschwaben. Ausgehend von den Berichten und Kommentaren der internationalen Beobachterteams und seinen eigenen Beobachtungen stellte das BDIMR fest, daß diese Wahlen gut organisiert und durch die Verwendung eines hochentwickelten landesweiten Computernetzes äußerst effizient waren.

Das BDIMR unterstützte ein Projekt zur Medienbeobachtung, das vor und während der Wahlen vom Europäischen Institut für Medien durchgeführt wurde. Ein von diesem Institut veröffentlichter Bericht über die Projektergebnisse kam zu dem Schluß, daß "... die Presse frei und unbehindert über die Wahlen berichtete". Was Radio und Fernsehen betrifft, so wurde festgestellt, daß sie sich nicht immer an die für die Medien geltenden Vorschriften gehalten hatten.

*Lokalwahlen in der Republik Lettland (29. Mai 1994).* Das BDIMR berichtete, daß die Wahlen gemäß international anerkannten Normen, einschließlich der KSZE-Verpflichtungen, im allgemeinen frei, fair und demokratisch verliefen. Die Wahlhelfer verfügten über ein hohes Niveau an Professionalität und die Beobachter hatten uneingeschränkt Zugang in allen Phasen der Wahl. Das politische Klima war jedoch während des Wahlkampfes dadurch getrübt, daß ein wesentlicher Teil der hauptsächlich russisch-sprachigen Bevölkerung nicht teilnahm.

*Volkszählung in der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien (21. Juni - 5. Juli 1994).* Die Mitarbeiter des BDIMR berieten die KSZE-Mission in Skopje, wie die KSZE in enger Zusammenarbeit mit dem gemeinsam von der Europäischen Union und dem Europarat aufgestellten Beobachterteam die Volkszählung überwachen könnte. Das BDIMR stellte Hintergrundmaterial und interne Berichte zur Verfügung. Es fanden auch Besuche in albanischsprachigen Gebieten und ausführliche Kontakte mit Regierungsvertretern statt.

*Präsidenten- und Lokalwahlen in der Republik Ukraine (26. Juni 1994).* Gemeinsam mit den Vereinten Nationen eröffnete das BDIMR ein Büro zur Unterstützung der internationalen Beobachter in Kiew und organisierte vor und nach den Wahlen eine Informationsveranstaltung. Die Akkreditierung der Beobachter erfolgte durch die italienische Botschaft in Kiew. Obwohl Vertreter der KSZE und der Vereinten Nationen sowie andere Beobachter eine Reise auf die Krim geplant hatten, um dort die Wahlen zu beobachten, war ihnen das aus nicht ganz verständlichen Gründen nicht möglich.

*Präsidentenwahlen in der Republik Belarus (26. Juni - 10. Juli 1994).* Die Präsidentenwahlen in Belarus wurden mit kleineren Verfahrensschwierigkeiten durchgeführt. Die Wahlverantwortlichen organisierten die Wahlen effizient. Internationale Beobachter besuchten mehr als 50 Wahllokale im ganzen Land.

#### *4.2 Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen*

Das BDIMR stellte der KSZE-Mission für Tadschikistan Kommentare zum Verfassungsentwurf zur Verfügung und übermittelte den Entwurf der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht sowie mehreren weltweit anerkannten Verfassungsexperten mit der

Bitte um ihre Kommentare. Diese Kommentare wurden wiederum der KSZE-Mission zur Weiterleitung an die tadschikischen Behörden übermittelt.

Auf Ersuchen der georgischen Verfassungskommission besuchte eine Arbeitsgruppe von BDIMR-Experten für die Verfassung Georgiens Tiflis (30. April - 7. Mai 1994), um die Entwürfe für die georgische Verfassung zu beurteilen. In Nachbearbeitung der Mission wurde im September in Warschau ein runder Tisch zur Verfassung Georgiens abgehalten, der dazu beitragen sollte, die Unterschiede zwischen den verschiedenen, in Tiflis in Umlauf befindlichen Verfassungsentwürfen auf einen Nenner zu bringen.

60 Richter der obersten Gerichte von *Armenien*, Abgeordnete und Rechtsanwälte diskutierten auf einer, vom armenischen Außenministerium und dem BDIMR organisierten Konferenz (23. - 30. Juni 1994, Jerewan) über die Modernisierung der Rechtsprechung und den Entwurf für eine armenische Verfassung.

#### 4.3 *Seminare, Symposien, Treffen*

*Seminar über Frühwarnung und vorbeugende Diplomatie (Warschau, 19. - 21. Januar 1994).*

Zu den Themen zählten:

- Methoden und Indikatoren für die Frühwarnung, einschließlich KSZE-Institutionen
- Überblick über bestehende Mechanismen zur Frühwarnung; die Rolle nichtstaatlicher Organisationen im Gesamtzusammenhang von vorbeugender Diplomatie und Frühwarnung.

*Seminar zur menschlichen Dimension über Wanderarbeiter (Warschau, 21. -24. März 1994).* Behandelt wurde unter anderem die Rolle der Wanderarbeiter in der Gesellschaft des Gastlandes, die Form und das Ausmaß der Teilnahme am Leben in der Gesellschaft des Gastlandes und die Einbindung in dieselbe sowie Wahrung, Ausübung und Förderung ihrer kulturellen Identität.

*KSZE-Seminar zur menschlichen Dimension über lokale Demokratie (Warschau, 16. - 20. Mai 1994).* Das Hauptthema dieses sechsten Seminars zur menschlichen Dimension war die lokale Demokratie einschließlich ihrer verfassungsrechtlichen Aspekte; zivile Gesellschaft und lokale Demokratie; Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene. Das Seminar wurde von insgesamt 156 Teilnehmern besucht.

*Erstes jährliches Warschauer Justiz-Symposium (12. - 22. Juni 1994).* 63 Richter und Staatsanwälte aus 18 Staaten Mittel- und Osteuropas sowie Zentralasiens erörterten Fragen einer Rechtsreform. In den Sitzungen befaßte man sich unter anderem mit grundlegenden KSZE-Dokumenten, insbesondere mit dem Dokument des Treffens über die Menschliche Dimension von Kopenhagen 1990 und aus diesem wiederum mit den Bestimmungen über die Unabhängigkeit der Rechtssprechung. Jeder Teilnehmer erhielt eine russische Fassung des kürzlich vom BDIMR veröffentlichten Buches *Basic Human Rights Documents for the Judiciary* (Grundlegende Menschenrechtsdokumente für die Rechtssprechung). Diese Arbeit wird aufgrund der großen Nachfrage für Gesetzestexte zum Völkerrecht in großem Umfang an Juristen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten verteilt werden.

#### 4.4 *Andere Aktivitäten*

Im Januar 1994 untersuchten und beobachteten vom BDIMR entsandte Experten in enger Zusammenarbeit mit der KSZE-Mission für Moldova das Gerichtsverfahren gegen die "Ilascu-Gruppe". Die Schlußempfehlungen, die eher die rechtlichen als die politischen Aspekte des Problems hervorhoben, bestanden darin, einer internationalen Gruppe von Staatsanwälten die Entscheidung zu übertragen, ob genügend Gründe für eine Wiederaufnahme des Verfahrens vorliegen.

Im August 1994 fungierten vom BDIMR entsandte Experten als Beobachter des Gerichtsverfahrens gegen Kurden in Ankara und gegen Angehörige der griechischen Minderheit in Albanien in Tirana.

Im Juli nahm auf Einladung der Regierung ein Vertreter des BDIMR an einer Mission nach Lettland teil, um ein Menschenrechtsprogramm zu erstellen.

#### 5. *Sicherheitskooperation*

- 5.1 Da der Konsultativausschuß vom Ratstreffen in Rom aufgelöst worden war, wurde der Besondere Ausschuß des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) zum zentralen ständigen Gremium für Beratung, Verhandlung und Beschlußfassung in allen Belangen der (militärischen) Sicherheitsbildung und (militärischen) Sicherheitskooperation. (Da der Besondere Ausschuß nun das einzige Gremium des FSK ist, wird letzteres oft mit dem Besonderen Ausschuß gleichgesetzt.) Die Teilnehmerstaaten werden im Besonderen Ausschuß

und im Ständigen Ausschuß von derselben Delegation vertreten. (Die Delegationen vieler Teilnehmerstaaten in Wien werden nun als "ständige KSZE-Delegation" bezeichnet.) Im Unterschied zum Ständigen Ausschuß tritt der Besondere Ausschuß nach wie vor unter wöchentlich wechselndem Vorsitz zusammen.

Da sich die Aufgabenbereiche des Ständigen Ausschusses und des Besonderen Ausschusses teilweise überschneiden, wurden zur Behandlung solcher Fragen einige - formelle und informelle - "gemeinsame Sitzungen" unter dem gemeinsamen Vorsitz des Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses und des Vorsitzenden des Besonderen Ausschusses abgehalten.

- 5.2 Im November 1993, vor dem Ratstreffen in Rom, vereinbarte der Besondere Ausschuß vier neue Dokumente, von denen jedes Verhandlungen über bestimmte, im Sofortprogramm (Helsinki 1992) erwähnte Bereiche vorläufig abschloß. Die Dokumente befaßten sich mit einem Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit, Verteidigungsplanung, Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen und stabilisierender Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen.
- 5.3 Der Besondere Ausschuß verstärkte seine Bemühungen, um über andere Punkte des Sofortprogramms rechtzeitig für das Gipfeltreffen in Budapest Einigung zu erzielen. Diese Punkte umfaßten unter anderem: Harmonisierung von Verpflichtungen betreffend Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Bestimmungen über den Informationsaustausch, Verhaltenskodex für die wechselseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten im Bereich der Sicherheit und Weiterentwicklung des Wiener Dokuments 1992. Darüber hinaus wurden im Rahmen des Besonderen Ausschusses Vorschläge zur Förderung der Erörterung von Fragen der regionalen Sicherheit sowie von bestimmten Maßnahmen in diesem Bereich, insbesondere im Hinblick auf Südosteuropa nach dem Krieg, unterbreitet.
- 5.4 Das vierte Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung (12.-14. April 1994) richtete die Aufmerksamkeit der Teilnehmerstaaten erneut auf Probleme der Einhaltung aller Verpflichtungen aus dem Wiener Dokument 1992, insbesondere in bezug auf den Informationsaustausch. Diese Probleme erklärten sich im wesentlichen durch technische Schwierigkeiten und unzureichende Kenntnis der einschlägigen Bestimmungen.

5.5 Das KSZE-Kommunikationsnetz, welches vom Network-Management-Team in Den Haag und dem KVZ verwaltet wird, ist mit 39 Benutzerstationen (35 Teilnehmerstaaten und 4 Institutionen) verbunden. Bemühungen, immer mehr Länder ans Network anzuschließen, werden dazu führen, daß in naher Zukunft 12 weitere Teilnehmerstaaten voll ans Netz angeschlossen sein werden, und sich somit die Zahl der nicht angeschlossenen Staaten auf sechs reduziert.

## 6. *Weitere wichtige Aktivitäten*

### 6.1 *Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten*

Gemäß den Beschlüssen des Ratstreffens in Rom fanden zu den im Jahre 1993 in den Teilnehmerstaaten Zentralasiens vom amtierenden Vorsitzenden durchgeführten Besuchsreisen umfangreiche Folgeaktivitäten als Teil der Durchführung des Programms für koordinierte Unterstützung statt.

#### 6.1.1 *Den Beschlüssen des AHB gemäß fand in Zentralasien eine Reihe von regionalen Seminaren statt.*

*Das Seminar zur Förderung von Klein- und Mittelbetrieben (Bischkek, 23.-25. Februar 1994)* wurde auch als Folgeveranstaltung der ersten Wirtschaftsforums abgehalten und vom Gastland mit Unterstützung des KSZE-Sekretariats und einiger Teilnehmerstaaten durchgeführt; es befaßte sich sowohl mit theoretischen als auch praktischen Fragen. Bei dem Seminar wurde angeregt, das KSZE-Wirtschaftsforum möge sich mit der Stärkung der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen befassen, die den im Übergang befindlichen Volkswirtschaften bei ihrer Entwicklung helfen können.

*Das Seminar über Fragen der menschlichen Dimension (Almaty, 20.-22. April 1994)*, das vom Gastland in Zusammenarbeit mit dem BDIMR veranstaltet wurde, befaßte sich mit dem Verlauf der Entwicklung demokratischer Institutionen in Zentralasien und beriet, wie die KSZE diesen Prozeß weiter unterstützen könnte. Mitarbeiter des BDIMR überprüften die Dienstleistungen, die das Büro zur Unterstützung von Wahlen zur Verfügung stellt (Informationsaustausch, Sachverständigengutachten über Gesetzesentwürfe und andere Gesetze, Unterstützung internationaler Beobachter). Sie diskutierten, wie der Mechanismus der menschlichen Dimension zur Entwick-

lung demokratischer Institutionen als konsultatives Instrument eingesetzt werden könnte und überprüfen die vielen, dem Büro im Bereich Justiz- und Gesetzesreform zur Verfügung stehenden Dienstleistungen, insbesondere im Rahmen des Programms zur koordinierten Unterstützung kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten. Das Seminar verwandelte sich in ein Forum für den Erfahrungsaustausch über für Zentralasien charakteristische Menschenrechtsprobleme.

*Das Seminar über regionale Sicherheitsfragen (Aschgabat, 24.-26. Mai 1994)* wurde vom Gastland in Zusammenarbeit mit dem KVZ veranstaltet. Die Diskussionen konzentrierten sich unter anderem auf einen möglichen Beitrag der KSZE zu mehr Sicherheit und Stabilität in diesem Gebiet. Zu den Themen gehörten die KSZE-Prinzipien als Grundlage für Sicherheit und Stabilität; Fragen regionaler Sicherheit in Zentralasien in einem KSZE-Rahmen; das VSBM-Regime; KSE-Vertrag und Vertrag über den Offenen Himmel.

Die erste Serie von regionalen KSZE-Seminaren wurde mit dem vom Gastland in Zusammenarbeit mit dem KSZE-Sekretariat veranstalteten *Seminar über allgemeine KSZE-Fragen (Taschkent, 28. - 30. September 1994)* abgeschlossen. Das Seminar bot einen Überblick über KSZE-Strukturen und -Operationen sowie ihre Aufgabe und Rolle im KSZE-Gebiet. Das Seminar wollte auch dazu beitragen, den KSZE-Beitrag zur Lösung der Probleme, mit denen die Länder in dieser Region konfrontiert sind, genauer zu bestimmen. Das Seminar stärkte den Dialog über alle Elemente der KSZE-Verpflichtungen zwischen den KSZE-Teilnehmerstaaten im allgemeinen, zwischen den Teilnehmerstaaten in der Region und auch im Gastland.

6.1.2 Der Generalsekretär absolvierte vom 21. Februar bis zum 1. März 1994 eine Besuchsreise in die fünf KSZE-Teilnehmerstaaten Zentralasiens. Er bekräftigte in seinen Gesprächen die Politik des Engagements und der Beteiligung der KSZE und das Interesse der KSZE an einer Stärkung des Dialogs über alle KSZE-Fragen und die Ausarbeitung weiterer Projekte für die konkrete Zusammenarbeit. Die Gesprächspartner in allen Hauptstädten der Region hoben die Bedeutung der Weiterentwicklung der Identität ihrer erst seit wenigen Jahren unabhängigen Staaten hervor, und brachten ihre Bereitschaft zum Ausdruck, ihre Bemühungen zur Durchführung der KSZE-Verpflichtungen als einem wichtigen Element der europäischen Dimension ihrer Außenpolitik fortzusetzen. Der Generalsekretär betonte die Bedeutung politischer Konsultationen und eines politischen Dia-

logs innerhalb der KSZE, die für den Umgang mit bestimmten Situationen und die Entwicklung kooperativer Ansätze zur Lösung dringender Probleme gute Voraussetzungen schaffen.

Auf Grundlage des Berichts des Generalsekretärs über seine Besuchreise durch Zentralasien faßte das 27. AHB-Treffen einen Beschluß über ein Programm zur stärkeren Einbindung der Teilnehmerstaaten Zentralasiens in die wichtigsten KSZE-Aktivitäten. Das Programm sieht unter anderem die Fortsetzung der Reihe von Regionalseminaren vor, die beim 22. AHB-Treffen beschlossen worden war; weiters die Durchführung von kurzen Praktika für Beamte aus Zentralasien im KSZE-Sekretariat und beim BDIMR; die Einrichtung eines Fonds zur Abdeckung der Reisekosten im Zusammenhang mit Seminaren und Praktika; Folgeaktivitäten zu Projekten betreffend den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen; und die Einrichtung eines KSZE-Verbindungsbüros in Zentralasien.

- 6.2 *Das zweite Treffen des KSZE-Wirtschaftsforums* (26. Treffen des AHB) fand vom 15.-17. März 1994 in Prag statt. Es befaßte sich insbesondere mit Fragen betreffend die Schaffung eines günstigen Investitionsklimas, die Rolle der Infrastruktur sowie die Bedeutung von Wissenschaft und Technik für eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Vertreter der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, OECD, EBWE, EIB, des IWF, der IAO, des Europarats und der UNESCO wohnten dem Treffen bei und leisteten Beiträge. Vertreter aus Algerien, Ägypten, Israel, Marokko und Tunesien als nichtteilnehmende Mittelmeerstaaten und Experten aus der Gemeinschaft unabhängiger Staaten nahmen an dem Treffen teil. Vertreter nationaler nichtstaatlicher Organisationen und der Wirtschaft beteiligten sich aktiv an den Diskussionen. Bei der Erörterung der Rolle des KSZE-Wirtschaftsforums betonten die Teilnehmer, daß das Forum alle wichtigen Entscheidungsträger ermutigen sollte, an Wirtschaftsentwicklung und -reformen teilzunehmen, und insbesondere den Privatsektor zur umfassenden Teilnahme an den Gesprächen des Forums einladen sollte, um effizient zu sein.

*Das zweite Folgeseminar des Wirtschaftsforums* wurde vom 7. - 9. September 1994 in Tallinn abgehalten. Das Thema war Wirtschaft und Umwelt, im Mittelpunkt standen weltweite und regionale Partnerschaft im Bereich des Umweltmanagements, regulative Mechanismen der Umwelt und der Transfer umweltsicherer Technologien. Das Seminar diente als Gesprächsforum über praktische Methoden

zur Verbesserung der Situation. Die Teilnehmer trachteten, effiziente Wirtschaftsinstrumente und einen wirtschaftlichen Anreiz für eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und den Umweltschutz zu finden.

- 6.3 Bei seinem Treffen im März beschloß der AHB, bei der weiteren Ausarbeitung und Verwirklichung des von der Europäischen Union vorgeschlagenen *Stabilitätspakts* mitzuwirken. Der AHB ersuchte die KSZE-Institutionen, ihre Zusammenarbeit diesbezüglich auszuweiten.

Eine hochrangige KSZE-Delegation, bestehend aus dem amtierenden Vorsitzenden, dem Generalsekretär und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten, nahm an der Eröffnungskonferenz über Stabilität in Europa (26. - 27. Mai 1994) teil und bot die administrativen Dienste der KSZE für einen der vom Stabilitätspakt vorgesehenen Treffen am runden Tisch an. Dieses Treffen fand am 3. November 1994 in Wien statt. Am 7. November trat die Evaluierungsgruppe des Stabilitätspakts zum ersten Mal ebenfalls in Wien zusammen. Die KSZE, insbesondere der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, war bei allen auf die Eröffnungskonferenz folgenden Treffen am runden Tisch vertreten.

- 6.4 Im Berichtszeitraum entwickelte sich die *Öffentlichkeitsarbeit* zu einem wichtigen Tätigkeitsbereich des neuen KSZE-Sekretariats. Um die Präsenz der KSZE in der Öffentlichkeit zu erhöhen, wurden regelmäßig Presseaussendungen und -informationen ausgesandt. Darüberhinaus wurde regelmäßig ein aktualisierter Überblick über KSZE-Aktivitäten erstellt, um umfassend über die KSZE in kurzer Form zu informieren. Diese Tätigkeit wurde durch die Ernennung eines KSZE-Referenten für Presse- und Information intensiviert und diversifiziert (Juli 1994).

- 6.5 Ein Höhepunkt der KSZE-Tagungen 1994 war die Vorbereitung der Überprüfungskonferenz, die am 10. Oktober 1994 in Budapest eröffnet wurde. Ihre Aufgabe ist die Überprüfung der Durchführung bestehender Verpflichtungen, die Bewertung des gesamten Spektrums von Aktivitäten innerhalb der KSZE und die Vorbereitung eines auf Beschlüsse ausgerichteten Dokuments, das am 5. und 6. Dezember 1994 beim KSZE-Gipfeltreffen in Budapest angenommen werden soll. Die Vorbereitungsphase der Überprüfungskonferenz diente als Katalysator für neue Ideen zur Stärkung der KSZE und Verbesserung der KSZE-Operationen. Die Außenminister mehrerer

Teilnehmerstaaten, darunter der Niederlande, Deutschlands, Österreichs, Ungarns und Polens, kamen nach Wien und richteten das Wort an die KSZE-Gremien. Mehrere andere Staaten, darunter die Russische Föderation, Kanada, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Ukraine, unterbreiteten umfangreiche Vorschläge.

### *III. Die Parlamentarische Versammlung der KSZE*

Die dritte Jahrestagung der *Parlamentarischen Versammlung* der KSZE fand vom 5. bis zum 8. Juli 1994 in Wien statt. Vor der offiziellen Eröffnung am 4. Juli hielt der Generalsekretär eine Einführung über KSZE-Aktivitäten ab. Diese Vorinformation wurde als nützliche Ergänzung der Arbeit der Versammlung betrachtet, und man ersuchte um eine Fortführung dieser Gepflogenheit bei künftigen Versammlungen.

Der amtierende Vorsitzende, der italienische Außenminister A. Martino, sprach vor der Versammlung über die Entwicklungen in der KSZE und beantwortete Fragen aus dem Saal. Etwa 300 Abgeordnete aus den KSZE-Teilnehmerstaaten nahmen an den Beratungen teil. Die Versammlung hörte Berichte von ihren drei Hauptausschüssen für politische und Sicherheitsfragen; wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt; Demokratie, Menschenrechte und Menschenrechtsfragen.

Die Jahrestagung wurde mit der Annahme der Wiener Erklärung abgeschlossen, die den KSZE-Rat aufforderte, sich mit einem breiten Spektrum wichtiger politischer, wirtschaftlicher und Menschenrechtsfragen zu befassen. Viele Empfehlungen der Erklärung wurden im Hinblick auf die Überprüfungskonferenz von Budapest ausgesprochen. Die Erklärung fordert die Regierungen der Teilnehmerstaaten unter anderem auf, den Vorschlag für ein gemeinsames Arbeitsprogramm im Hinblick auf eine Stärkung der politischen Rolle der KSZE zu prüfen. Die Erklärung regte auch an, vom bestehenden Konsensprinzip leicht abzugehen, um den Entscheidungsprozeß durch eine 90%ige Mehrheit anstelle von Einstimmigkeit zu beschleunigen. Das Dokument fordert die KSZE dringend zur Erweiterung und Festlegung ihrer grundlegenden Prinzipien auf und ersucht schließlich die Regierungen der Teilnehmerstaaten, formelle Verfahren für die Erörterung von Entschließungen der parlamentarischen Versammlung einzuführen.

Herr Frank Swaelen, Präsident des belgischen Senats, wurde für das kommende Jahr zum Präsidenten der Versammlung gewählt. Zu den neu gewählten Vizepräsidenten zählen Herr Ivan P. Rybkin, Sprecher der russischen Duma, Herr Willy Wimmer, Mitglied des auswärtigen Ausschus-

ses des Deutschen Bundestages, Herr Kuanysh Sultanov, stellvertretender Sprecher des kasachischen Parlaments und Herr Francis G. LeBlanc, Vorsitzender des Ständigen Ausschusses für die Entwicklung von menschlichen Ressourcen (*Standing Committee on Human Resources Development*) im kanadischen Unterhaus.

Herr R. Spencer Oliver, Generalsekretär der Parlamentarischen Versammlung der KSZE, nahm am 21. Juli in Wien an einer Erörterung der Ergebnisse der dritten Jahrestagung durch den Ständigen Ausschuß teil.

#### *IV. Beziehungen zu internationalen Organisationen*

Die KSZE setzte ihren Beitrag zur Entwicklung einer neuen kooperativen Struktur für ein institutionelles Gefüge im KSZE-Gebiet fort. Gemäß den Entscheidungen des Rattreffens von Rom wurden vermehrte Kontakte zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen sowie anderen internationalen Organisationen auf politischer und Arbeitsebene gefördert, um dem Ziel einer effizienten und praxisorientierten Aufgabenverteilung näher zu kommen, um die Koordination und Zusammenarbeit auf der Grundlage der jeweiligen Stärken der einzelnen Organisationen sicherzustellen und unnötige Doppelarbeit sowie die Vergeudung von Ressourcen zu vermeiden.

Im August 1994 nahmen der Generalsekretär und der Vorsitzende des AHB an einer ersten Tagung teil, zu der der Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Reihe von regionalen Organisationen eingeladen hatte. Bei der Tagung wurde unter anderem festgestellt, daß zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen flexible und pragmatische Beziehungen aufgebaut werden müßten, die auf konkrete Aktionen ausgerichtet sind. Ferner wurde betont, daß es kein allgemein gültiges Modell der Zusammenarbeit gebe, da sich regionale Organisationen in Aufgabenbereich, Größe und Ressourcen sehr stark voneinander unterscheiden. Die Teilnehmer waren der Ansicht, daß jede regionale Organisation ihre eigenen Stärken in den Bereichen vorbeugender Diplomatie, Konfliktverhütung und Wiederherstellung der Lage nach Beendigung eines Konflikts habe, da sie die Ursachen der Spannungen aus nächster Nähe kenne. Die KSZE-Delegation schlug die mögliche Einrichtung einer eigenen Verbindung zwischen den Vereinten Nationen und der KSZE in Wien vor.

Im Berichtszeitraum wurden die Kontakte, vor allem durch die ständigen Missionen des italienischen Vorsitzes und die praktische Zusammenarbeit insbesondere mit dem Sekretariat der Vereinten Nationen, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und der Wirtschafts-

kommission der Vereinten Nationen für Europa, so wie mit dem IKRK ausgeweitet. Eine zentrale Frage war die Unterstützung der Arbeit der KSZE-Missionen vor Ort.

Die KSZE baute ihre Zusammenarbeit mit dem Europarat im Bereich der menschlichen Dimension einschließlich der nationalen Minderheiten weiter aus. Operative Kontakte des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des BDIMR wurden durch weitere Erörterungen auf höchster Ebene verstärkt. Im Januar traf der amtierende Vorsitzende mit dem Generalsekretär des Europarats zusammen, um eine weitere Zusammenarbeit in diesen Fragen, unter anderem in Zusammenhang mit den Aktivitäten der KSZE-Missionen, insbesondere in Estland und Lettland, zu erörtern. Im Juli trafen der Vorsitzende der Ad-hoc-Arbeitsgruppe des Europarats für die Zusammenarbeit mit der KSZE und der politische Direktor des Sekretariats des Europarats mit Vertretern der KSZE in Wien zu einem Meinungsaustausch über die Zusammenarbeit zwischen KSZE und Europarat insgesamt zusammen. Der neue Generalsekretär des Europarats, Herr Daniel Tarschys, sprach in einer Ad-hoc-Sitzung des Ständigen Ausschusses und traf mit Beamten der KSZE zusammen.

Die KSZE setzte ihre Kontakte mit dem Nordatlantischen Kooperationsrat zu Fragen der Friedenserhaltung fort. Ein Vertreter des amtierenden Vorsitzenden nahm an einer Ad-hoc-Gruppe für die Zusammenarbeit bei der Friedenserhaltung des Nordatlantischen Kooperationsrats teil. Der Generalsekretär besuchte im NATO-Hauptquartier ein Seminar (März 1994) über Krisenbewältigung und unterrichtete die Teilnehmer über diesbezügliche Aktivitäten der KSZE. Der amtierende Vorsitzende des AHB sprach wiederholt vor dem NATO-Rat und dem WEU-Rat über KSZE-Aktivitäten und -Perspektiven.

Es wurden Kontakte zur Gemeinschaft Unabhängiger Staaten hergestellt. Im Februar besuchte der Exekutivsekretär der GUS Wien und unterrichtete die KSZE-Delegationen über die Aktivitäten, den Rechtsstatus und die Struktur der GUS. Im Juni stattete der Generalsekretär dem GUS-Hauptquartier in Minsk einen Besuch ab, um den Dialog über Fragen gemeinsamen Interesses fortzusetzen.

## *V. Beziehungen zu nichtteilnehmenden Staaten*

Die KSZE intensivierte ihre Kontakte und den Informationsaustausch mit Japan und den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten. Der Generalsekretär besuchte Japan, wurde vom Premierminister empfangen und führte mit Regierungsvertretern und Parlamentariern intensive Gespräche. Neue

Vereinbarungen für einen umfassenden Informationsaustausch mit Israel, Ägypten, Tunesien, Algerien und Marokko werden derzeit durchgeführt. Der AHB lud die Republik Korea ein, als Beobachter an den Beratungen der Überprüfungskonferenz in Budapest teilzunehmen, dem kommenden Gipfel beizuwohnen und zu diesem Beiträge zu leisten, und beabsichtigte, diesen Staat von Fall zu Fall zu KSZE-Seminaren und anderen Ad-Hoc-Sitzungen einzuladen.

## *VI. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen*

Aufgrund neuer Vereinbarungen aus dem Jahr 1993 erweiterten sich die Möglichkeiten der Teilnahme nichtstaatlicher Organisationen an KSZE-Treffen zur menschlichen Dimension. Bei Seminaren zur menschlichen Dimension wurden die nichtstaatlichen Organisationen eingeladen, im Plenum Eröffnungs- und Schlußerklärungen abzugeben, und nahmen an den Arbeitsgruppen vollberechtigt teil. Die Zahl nichtstaatlicher Organisationen als Teilnehmer bei Seminaren zur menschlichen Dimension nahm ständig zu. Das erste dieser Seminare zum Thema "Toleranz" in Warschau wurde von 17 nichtstaatlichen Organisationen besucht. Das letzte 1994 abgehaltene Seminar zur menschlichen Dimension zum Thema "Roma" erfreute sich einer regen Beteiligung von insgesamt 71 nichtstaatlichen Organisationen. Die Seminare in Zentralasien boten den nichtstaatlichen Organisationen in dieser Region eine einzigartige Gelegenheit, mit Delegationen ihrer Länder sowie aus anderen Teilnehmerstaaten an einem Tisch zusammenzukommen.

Das Seminar über Frühwarnung und vorbeugende Diplomatie, das im Januar in Warschau stattfand, bot den nichtstaatlichen Organisationen die Gelegenheit, zu erörtern, wie sie bei Frühwarnung und Konfliktverhütung eine bedeutende Rolle spielen könnten. Dieser Dialog wurde durch ein eigenes Seminar gefördert, das im September 1994 in Stadtschlaining (Österreich) stattfand und KSZE-Beamte, KSZE-Delegationsleiter und 20 im Bereich der Konfliktverhütung aktive nichtstaatliche Organisationen zusammenführte.

Das wachsende Interesse der nichtstaatlichen Organisationen an den Aktivitäten der KSZE widerspiegelt sich in ihren Beiträgen zur Überprüfungskonferenz von Budapest. Vertreter von 305 nichtstaatlichen Organisationen haben sich für die KSZE-Überprüfungskonferenz angemeldet. Insgesamt wurden bei der Überprüfungskonferenz 57 schriftliche Beiträge von nichtstaatlichen Organisationen eingereicht.

In Anerkennung der Rolle, die nichtstaatliche Organisationen in der Vergangenheit durch ihre Überwachungs- und Berichtstätigkeit gespielt ha-

ben, um die Prinzipien von Helsinki am Leben zu erhalten, und angesichts ihrer Funktion als unerläßliches Bindeglied beim Aufbau und der Bewahrung einer zivilen Gesellschaft, ließ das BDIMR nichts unversucht, mit nichtstaatlichen Organisationen im gesamten KSZE-Gebiet den Kontakt aufrechtzuhalten, auch in der Absicht, Informationen über den Stand der Durchführung oder Nicht-Durchführung von KSZE-Normen zu sammeln und die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen auszubauen. Im Rahmen des Programms für koordinierte Unterstützung war das BDIMR gemeinsam mit nichtstaatlichen Organisationen an Seminaren und verschiedenen Programmen beteiligt. Die KSZE-Institutionen haben Vertreter zu Konferenzen und Seminaren von nichtstaatlichen Organisationen entsandt.

## *VII. Verwaltung und Finanzen*

KSZE-Aktivitäten in diesem Bereich sollten die Wirksamkeit von KSZE-Operationen weiter stärken. Besondere Aufmerksamkeit wurde der Entwicklung von Konzepten und praktischen Vorkehrungen für eine Aufstockung des KSZE-Mitarbeiterstabes und der weiteren Verbesserung der finanziellen Abwicklung einschließlich des Haushalts zuteil.

### *1. Organisatorische und Personalangelegenheiten*

Die KSZE verdankt ihre einheitliche Organisationsstruktur einem Beschluß des Ratstreffens in Rom. Dieser Beschluß erlangte am 1. Januar 1994 Gültigkeit. In der Folge wurde ein neues Sekretariat mit Sitz in Wien eingerichtet und in vier Abteilungen untergliedert. Das Sekretariat in Prag wurde in eine kleine Außenstelle des Wiener Sekretariats umgewandelt, dessen Hauptaufgaben Dokumentation und Konferenzdienste (für den AHB) sind.

Das Sekretariat beschäftigt derzeit etwa 75 Mitarbeiter, Dolmetscher und andere Mitarbeiter des Sprachendienstes nicht eingerechnet, wodurch sich die Mitarbeiterzahl auf etwa 110 erhöhen würde. Zusätzlich sind noch 19 Mitarbeiter für das BDIMR in Warschau und 7 weitere für den Hohen Kommissar in Den Haag tätig.

Das Sekretariat erarbeitete einen Vorschlag für ein umfassendes System zur Personaleinstufung und einer Gehaltsstruktur für die KSZE. Der Vorschlag wurde im April vorgelegt und im informellen Expertenausschuß für Finanzfragen eingehend erörtert. Ein endgültiger Beschluß wurde im Juli im Ständigen Ausschuß gefaßt.

Ein Ausschreibungsverfahren für die Personaleinstellung wurde eingerichtet. Im Berichtszeitraum wurden 14 neue Mitarbeiter nach diesem Verfahren eingestellt.

Neue Anstellungsbestimmungen und -bedingungen sind in Vorbereitung und sollen jene ersetzen, die 1991 für die damals bestehenden drei KSZE-Institutionen genehmigt wurden.

Das Sekretariat begann gemäß den Beschlüssen des Ratstreffens von Rom mit der Ausgabe von KSZE-Personalausweisen an seine dazu berechtigten Mitarbeiter.

## *2. Finanzen*

Im Oktober 1993 wurde für die gesamte KSZE-Struktur ein konsolidierter Haushalt 1994 erstellt. Er wurde vom AHB im November genehmigt.

Dieser Haushalt wurde später an die institutionellen Änderungen, die sich aus der Einführung einer einheitlichen Organisationsstruktur und eines neuen KSZE-Sekretariats ergaben und die mit 1. Januar 1994 Gültigkeit erlangten, angepaßt. Diese Revision des Haushalts 1994 wurde dazu benutzt, den gesamten Haushalt entsprechend den Grundsätzen einer Haushaltsplanung umzugestalten. Der revidierte Haushalt 1994 beläuft sich auf insgesamt 287,6 Millionen ATS, das sind etwa 26 Millionen USD.

Das Kernstück des gänzlich neuen und auf EDV umgestellten Finanzsystems wurde 1993 entwickelt und mit 1. Januar 1994 eingesetzt.

Zum ersten Mal wurde für alle KSZE-Institutionen, -Missionen und -Aktivitäten für das Jahr 1993 ein konsolidierter Jahresabschluß erstellt.

Für 1995 wurde ein gemeinsamer Haushaltsvoranschlag unterbreitet. Er beläuft sich auf insgesamt 320,8 Millionen ATS, das entspricht etwa 29 Millionen USD.

## *3. EDV-Umstellung und Informationssysteme*

In diesem Jahr wurde das Local Area Network (LAN) des KSZE-Sekretariats an das LAN der Abteilung für Konferenzdienste angeschlossen, um den elektronischen Dokumentenaustausch zu erleichtern und die Zusammenarbeit zwischen den beiden Büros zu verbessern. Ein Internet-Zugriff für elektronische Nachrichtenübermittlung (E-Mail) und Forschungszwecke wurde installiert und versuchsweise eingesetzt und ein vollständiger Internet-Zugriff wird in Bälde installiert werden. Dadurch werden unter anderem die Verbindungen mit den meisten KSZE-Missionen und allen KSZE-Institutionen verläßlicher, sicherer, schneller und damit langfristig gesehen billiger. Als weiteres allen KSZE-Delegationen zur Verfügung stehendes Mittel der Kommunikation und zur Auffindung von Do-

kumenten wurde eine Mailbox installiert, die derzeit versuchsweise eingesetzt wird. Bemühungen zur Suche eines geeigneten Systems für die Einrichtung eines elektronischen Archivs sind ebenfalls im Gange.

Wegen der zunehmenden Zahl an Computern, der häufigeren Anfragen an das KSZE-Sekretariat im Zusammenhang mit dem LAN sowie der allgemeinen Entwicklung der EDV-Umstellung einschließlich der Verbindungen zwischen KSZE-Institutionen, -Delegationen und -Missionen, entwickeln sich die Dokumentations- und Informationssysteme zu einem umfangreichen Sektor der Unterstützungsdienste.

# Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich

North Atlantic Treaty Organization (NATO)

NATO-Kooperationsrat (NAKR)

Partnerschaft für den Frieden (PfP)

Europäische Union (EU)

EU-Assoziierungsabkommen

Westeuropäische Union WEU

WEU-Assoziierung

Eurokorps

Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)

Europarat (EuR)

European Free Trade Area (EFTA)

North American Free Trade Area (NAFTA)

G-7

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Baltischer Verteidigungsrat

Nordseerat

Ostseerat

Visegradstaaten

Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

# Die 53 OSZE-Teilnehmerstaaten. Daten, Fakten, Kooperationsformen<sup>1</sup>

## 1. Albanien

*Beitrittsdatum:* Juni 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 28.748 km<sup>2</sup> (OSZE-Rang: 45)

*Bevölkerung:* 3 181.417 (OSZE-Rang: 42)

*BSP pro Kopf:* 520 \$ (OSZE-Rang: 49)

*Streitkräfte (Aktive):* 73.000 (OSZE-Rang: 21)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

## 2. Armenien

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 29.800 km<sup>2</sup> (44)

*Bevölkerung:* 3 499.000 (41)

*BSP pro Kopf:* 780 \$ (47)

*Streitkräfte:* 32.700 (32)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

## 3. Aserbaidshan

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 86.600 km<sup>2</sup> (28)

*Bevölkerung:* 7 145.000 (26)

*BSP pro Kopf:* 740 \$ (48)

*Streitkräfte:* 56.000 (25)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

## 4. Belarus

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,7 Prozent

*Fläche:* 207.595 km<sup>2</sup> (19)

*Bevölkerung:* 10 346.000 (17)

---

1 Erstellt von Matthias Karádi.

*BSP pro Kopf* 2.930 \$ (27)

*Streitkräfte:* 92.500 (18)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

## **5. Belgien**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,55 Prozent

*Fläche:* 30.528 km<sup>2</sup> (43)

*Bevölkerung:* 10 045.000 (21)

*BSP pro Kopf* 20.880 \$ (13)

*Streitkräfte:* 63.000 (24)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, NATO, NATO-Kooperationsrat, WEU, Eurokorps, Europarat, OECD

## **6. Bosnien-Herzegowina**

*Beitrittsdatum:* April 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 51.129 km<sup>2</sup> (36)

*Bevölkerung:* 4 383.000 (35)

*BSP pro Kopf* 1.600 \$ (1990) (38)

*Streitkräfte:* 120.000 - 150.000 (muslimisch-kroatische Föderation) (13); 60.000 - 80.000 ("Serbische Republik")

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* -

## **7. Bulgarien**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 110.994 km<sup>2</sup> (23)

*Bevölkerung:* 8 472.724 (24)

*BSP pro Kopf:* 1.330 \$ (39)

*Streitkräfte:* 101.900 (16)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, EU-Assoziierungsabkommen, WEU-Assoziierung, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Europarat

## **8. Dänemark**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent

*Fläche:* 43.094 km<sup>2</sup> (39)

*Bevölkerung:* 5 180.600 (31)

*BSP pro Kopf:* 26.000 \$ (5)

*Streitkräfte:* 27.000 (35)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, NATO, NATO-Kooperationsrat, Europarat, WEU, Nordischer Rat, Ostseerat, OECD

## **9. Deutschland\***

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,0 Prozent

*Fläche:* 356.854 km<sup>2</sup> (12)

*Bevölkerung:* 81 338.093 (3)

*BSP pro Kopf:* 23.030 \$ (9)

*Streitkräfte:* 367.300 (6)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, NATO, NATO-Kooperationsrat, WEU, Eurokorps, G-7, Ostsee-Rat, Europarat, OECD

\* Mit der staatlichen Einigung Deutschlands am 3. Oktober 1990 ist die Deutsche Demokratische Republik aus der OSZE ausgeschieden

## **10. Estland**

*Beitrittsdatum:* September 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 45.227 km<sup>2</sup> (38)

*Bevölkerung:* 1 526.200 (45)

*BSP pro Kopf:* 2.760 \$ (28)

*Streitkräfte:* 3.200 (42)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, WEU-Assoziierung, Baltischer Verteidigungsrat, Ostseerat

## **11. Finnland**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent

*Fläche:* 338.139 km<sup>2</sup> (13)

*Bevölkerung:* 5 080.000 (32)

*BSP pro Kopf:* 21.970 \$ (12)

*Streitkräfte:* 31.200 (33)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, Partnerschaft für den Frieden, Nordischer Rat, EFTA, WEU-Beobachterstatus, Europarat, OECD, Nordischer Rat, Ostseerat

## **12. Frankreich**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,0 Prozent

*Fläche:* 543.965 km<sup>2</sup> (7)

*Bevölkerung:* 57 372.000 (7)

*BSP pro Kopf:* 22.260 \$ (11)

*Streitkräfte:* 409.600 (5)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, WEU, NATO, NATO-Kooperationsrat, Eurokorps, G-7, Europarat, OECD

### 13. Georgien

*Beitrittsdatum:* März 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 69.700 km<sup>2</sup> (32)

*Bevölkerung:* 5 493.000 (29)

*BSP pro Kopf:* 850 \$ (44)

*Streitkräfte:* 11.000 (40)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

### 14. Griechenland

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,7 Prozent

*Fläche:* 131.957 km<sup>2</sup> (22)

*Bevölkerung:* 10 300.000 (19)

*BSP pro Kopf:* 7.290 \$ (23)

*Streitkräfte:* 159.300 (12)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, WEU, NATO, Europarat, OECD, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

### 15. Großbritannien und Nordirland

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,0 Prozent

*Fläche:* 242.429 km<sup>2</sup> (17)

*Bevölkerung:* 57 701.000 (5)

*BSP pro Kopf:* 17.790 \$ (17)

*Streitkräfte:* 254.300 (9)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, WEU, NATO, Europarat, Commonwealth, G-7, OECD

### 16. Irland

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 70.283 km<sup>2</sup> (31)

*Bevölkerung:* 3 547.000 (40)

*BSP pro Kopf:* 12.210 \$ (19)

*Streitkräfte:* 13.000 (36)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, WEU-Assoziierung, Euro-  
parat, OECD

### **17. Island**

*Beitrittsdatum:* November 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 103.000 km<sup>2</sup> (24)

*Bevölkerung:* 262.000 (49)

*BSP pro Kopf:* 23.880 \$ (7)

*Streitkräfte:* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, NATO-Kooperations-  
rat, Nordischer Rat, WEU-Assoziierung, OECD, Europarat

### **18. Italien**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,0 Prozent

*Fläche:* 301.302 km<sup>2</sup> (16)

*Bevölkerung:* 56 859.000 (6)

*BSP pro Kopf:* 20.460 \$ (15)

*Streitkräfte:* 322.300 (7)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, NATO-Kooperations-  
rat, EU, WEU, G7, Europarat, OECD

### **19. Jugoslawien (Serbien und Montenegro)\*\***

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 102.173 km<sup>2</sup> (25)

*Bevölkerung:* 10 597.000 (16)

*BSP pro Kopf:* 500 \$ (50)

*Streitkräfte:* 126.500 (14)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* -

\*\* Die Bundesrepublik Jugoslawien ist seit dem 7. Juli 1992 von der Mit-  
arbeit in den Gremien der OSZE ebenso suspendiert wie von denen der  
UNO (Resolution 47/1 vom 22. September 1992).

### **20. Kanada**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 5,45 Prozent

*Fläche:* 9 958 319 km<sup>2</sup> (2)

*Bevölkerung:* 27 844.000 (11)

*BSP pro Kopf:* 20.710 \$ (16)

*Streitkräfte:* 78.100 (19)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, NATO-Kooperationsrat, NAFTA, G-7, OECD

#### 21. Kasachstan

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 2 717 300 km<sup>2</sup> (4)

*Bevölkerung:* 16 954.000 (14)

*BSP pro Kopf:* 1.680 \$ (37)

*Streitkräfte:* 40.000 (30)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

#### 22. Kirgisien

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 198.500 km<sup>2</sup> (20)

*Bevölkerung:* 4 472.000 (34)

*BSP pro Kopf:* 820 \$ (46)

*Streitkräfte:* 12.000 (38)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

#### 23. Kroatien

*Beitrittsdatum:* März 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 56.538 km<sup>2</sup> (35)

*Bevölkerung:* 4 789.000 (33)

*BSP pro Kopf:* 1.900 \$ (35)

*Streitkräfte:* 105.000 (15)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Sondergaststatus im Europarat

#### 24. Lettland

*Beitrittsdatum:* September 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 64.589 km<sup>2</sup> (34)

*Bevölkerung:* 2 617.000 (43)

*BSP pro Kopf:* 1.930 \$ (32)

*Streitkräfte:* 3.200 (43)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, WEU-Assoziierung, Baltischer Verteidigungsrat, Ostseerat

## **25. Liechtenstein**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,15 Prozent

*Fläche:* 160 km<sup>2</sup> (50)

*Bevölkerung:* 29.868 (50)

*BSP pro Kopf:* 30.270 \$ (3)

*Streitkräfte:* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Seit 1923 Rechts, Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz (siehe Schweiz)

## **26. Litauen**

*Beitrittsdatum:* September 1991

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 65.300 km<sup>2</sup>(33)

*Bevölkerung:* 3 754.000 (39)

*BSP pro Kopf:* 1.310 \$ (40)

*Streitkräfte:* 8.900 (42)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Baltischer Verteidigungsrat, WEU-Assoziierung, Europarat, Ostseerat

## **27. Luxemburg**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 2.586 km<sup>2</sup> (48)

*Bevölkerung:* 392.000 (47)

*BSP pro Kopf:* 35.160 \$ (2)

*Streitkräfte:* 800 (47)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, WEU, EU, Eurokorps, Europarat, OECD

## **28. Malta**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,15 Prozent

*Fläche:* 315,6 km<sup>2</sup> (49)

*Bevölkerung:* 360.000 (48)

*BSP pro Kopf:* 7.300 \$ (22)

*Streitkräfte:* 1.850 (45)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU-Assoziierung, Europarat

### 29. Moldawien

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 33.700 km<sup>2</sup> (42)

*Bevölkerung:* 4 359.000 (36)

*BSP pro Kopf:* 1.300 \$ (41)

*Streitkräfte:* 11.100 (39)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

### 30. Monaco

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,15 Prozent

*Fläche:* 1,95 km<sup>2</sup> (52)

*Bevölkerung:* 29.876 (51)

*BSP pro Kopf:* keine Angabe

*Streitkräfte:* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* -

### 31. Niederlande

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,55 Prozent

*Fläche:* 41.864 km<sup>2</sup> (40)

*Bevölkerung:* 15 184.000 (15)

*BSP pro Kopf:* 20.480 \$ (14)

*Streitkräfte:* 70.900 (22)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, NATO-Kooperationsrat, WEU, EU, OECD, Europarat, EWR, OECD

### 32. Norwegen

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent

*Fläche:* 323.877 km<sup>2</sup> (14)

*Bevölkerung:* 4 287.000 (37)

*BSP pro Kopf:* 25.820 \$ (6)

*Streitkräfte:* 33.500 (31)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, NATO-Kooperationsrat, EFTA, WEU-Assoziierung, Europarat, OECD, Nordischer Rat, Ostseerat

### **33. Österreich**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,05 Prozent

*Fläche:* 83.858 km<sup>2</sup> (29)

*Bevölkerung:* 7 991.500 (25)

*BSP pro Kopf:* 22.380 \$ (10)

*Streitkräfte:* 51.250 (26)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, OECD, WEU-Beobachterstatus

### **34. Polen**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 1,4 Prozent

*Fläche:* 312.685 km<sup>2</sup> (15)

*Bevölkerung:* 38 365.000 (10)

*BSP pro Kopf:* 1.910 \$ (34)

*Streitkräfte:* 283.600 (8)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Visegrad-Gruppe, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Assoziierung, Europarat, EU-Assoziierungsabkommen, Ostseerat

### **35. Portugal**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 92.389 km<sup>2</sup> (27)

*Bevölkerung:* 9 858.000 (22)

*BSP pro Kopf:* 7.450 \$ (21)

*Streitkräfte:* 50.700 (27)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, NATO, NATO-Kooperationsrat, WEU, OECD, Europarat

### **36. Rumänien**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,7 Prozent

*Fläche:* 237.500 km<sup>2</sup> (18)

*Bevölkerung:* 22 760.449 (12)

*BSP pro Kopf:* 1.130 \$ (43)

*Streitkräfte:* 230.500 (10)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Assoziierung, EU-Assoziierungsabkommen, Europarat, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Europarat

### 37. Russische Föderation\*\*\*

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,0 Prozent

*Fläche:* 17 075.400 km<sup>2</sup> (1)

*Bevölkerung:* 148 920.000 (2)

*BSP pro Kopf:* 2.510 \$ (29)

*Streitkräfte:* 1 714.000 (1)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Ostseerat

\*\*\* Rußland übernimmt als Rechtsnachfolger der UdSSR deren Platz in der OSZE

### 38. San Marino

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,15 Prozent

*Fläche:* 60,57 km<sup>2</sup> (50)

*Bevölkerung:* 27.044 (52)

*BSP pro Kopf:* 6.000 \$ (25)

*Streitkräfte:* Keine

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat

### 39. Schweden

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,55 Prozent

*Fläche:* 449.964 km<sup>2</sup> (10)

*Bevölkerung:* 8 712.000 (23)

*BSP pro Kopf:* 27.010 \$ (4)

*Streitkräfte:* 64.000 (23)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* EU, WEU-Beobachterstatus, EWR, OECD, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, Ostseerat, Nordischer Rat

### 40. Schweiz

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 2,3 Prozent

*Fläche:* 41.284 km<sup>2</sup> (41)

*Bevölkerung:* 6 968.600 (27)

*BSP pro Kopf:* 36.080 \$ (1)

*Streitkräfte:* 1.800 (46)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* OECD, Europarat

#### **41. Slowakische Republik\*\*\*\***

*Beitrittsdatum:* Januar 1993

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,5 Prozent

*Fläche:* 49.035 km<sup>2</sup> (36)

*Bevölkerung:* 5 346.000 (30)

*BSP pro Kopf:* 1.930 \$ (33)

*Streitkräfte:* 47.000 (28)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, WEU-Assoziierung, Visegrad-Gruppe, Europarat

\*\*\*\* Im Januar 1993 wurden die aus der Auflösung der CSFR hervorgegangenen Staaten, Tschechische und Slowakische Republik, Mitglieder der OSZE

#### **42. Slowenien**

*Beitrittsdatum:* März 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 20.254 km<sup>2</sup> (46)

*Bevölkerung:* 1 996.000 (44)

*BSP pro Kopf:* 6.540 \$ (24)

*Streitkräfte:* 12.500 (37)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Partnerschaft für den Frieden, Europarat

#### **43. Spanien**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 3,65 Prozent

*Fläche:* 504.782 km<sup>2</sup> (8)

*Bevölkerung:* 39 085.000 (9)

*BSP pro Kopf:* 13.970 \$ (18)

*Streitkräfte:* 206.500 (11)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, NATO-Kooperationsrat, EU, WEU, Eurokorps, OECD, Europarat

#### **44. Tadschikistan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 143.100 km<sup>2</sup> (21)

*Bevölkerung:* 5 634.000 (28)

*BSP pro Kopf:* 490 \$ (51)

*Streitkräfte:* 2.000 - 3.000 (44)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat

#### 45. Tschechische Republik

*Beitrittsdatum:* Januar 1993

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,5 Prozent

*Fläche:* 78.864 km<sup>2</sup> (30)

*Bevölkerung:* 10 325.700 (18)

*BSP pro Kopf:* 2.450 \$ (30)

*Streitkräfte:* 92.900 (17)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Assoziierung, EU-Assoziierungsabkommen, Europarat, Visegrad-Gruppe

#### 46. Türkei

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 1,0 Prozent

*Fläche:* 779.452 km<sup>2</sup> (5)

*Bevölkerung:* 59 233.000 (4)

*BSP pro Kopf:* 1.980 \$ (31)

*Streitkräfte:* 503.800 (4)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, NATO-Kooperationsrat, OECD, WEU-Assoziierung, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Europarat

#### 47. Turkmenistan

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 488.100 km<sup>2</sup> (9)

*Bevölkerung:* 4 254.000 (38)

*BSP pro Kopf:* 1.230 \$ (42)

*Streitkräfte:* 28.000 (34)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

#### 48. Ukraine

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 1,75 Prozent

*Fläche:* 603.700 km<sup>2</sup> (6)

*Bevölkerung:* 52 118.000 (8)

*BSP pro Kopf:* 1.820 \$ (36)

*Streitkräfte:* 517.000 (3)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

#### **49. Ungarn**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,7 Prozent

*Fläche:* 93.030 km<sup>2</sup> (26)

*Bevölkerung:* 10 278.000 (20)

*BSP pro Kopf:* 2.970 \$ (26)

*Streitkräfte:* 74.500 (20)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Assoziierung, EU-Assoziierungsabkommen, Europarat, Visegrad-Gruppe

#### **50. USA**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 9,0 Prozent

*Fläche:* 9 372.614 km<sup>2</sup> (3)

*Bevölkerung:* 255 610.000 (1)

*BSP pro Kopf:* 23.240 \$ (8)

*Streitkräfte:* 1 650.500 (2)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* NATO, NATO-Kooperationsrat, NAFTA, G-7, OECD

#### **51. Usbekistan**

*Beitrittsdatum:* Januar 1992

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,55 Prozent

*Fläche:* 447.400 km<sup>2</sup> (11)

*Bevölkerung:* 21 285.000 (13)

*BSP pro Kopf:* 850 \$ (45)

*Streitkräfte:* 45.000 (29)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

#### **52. Vatikan**

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,15 Prozent

*Fläche:* 0,44 km<sup>2</sup> (53)

*Bevölkerung:* 402 (53)

*BSP pro Kopf:* keine Angabe

*Streitkräfte:* Keine (100 Mann Schweizer Garde)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* -

### 53. Zypern

*Beitrittsdatum:* November 1972

*Kostenbeteiligung an der OSZE:* 0,2 Prozent

*Fläche:* 9.251 km<sup>2</sup> (47)

*Bevölkerung:* 725.000 (46)

*BSP pro Kopf:* 9.820 \$ (20)

*Streitkräfte:* 10.000 (41)

*Mitgliedschaften und Kooperationsformen:* Europarat

*Quellen:* Der Fischer Weltalmanach '95. Zahlen Daten Fakten, Frankfurt/M. 1994; International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1994-1995, London 1994; Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Organisationen (2. Auflage), Opladen 1995; Hans-Joachim Gießmann/Ursei Schlichting (Hrsg.), Handbuch Sicherheit. Militär und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 1995.

## Literaturauswahl zur KSZE/OSZE

- Hans Arnold*, KSZE: Rohbau oder Ruine, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/1994, S. 210-217.
- Arie Bloed (ed.)*, The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993, Boston/London 1993.
- Boutros Boutros-Ghali*, Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, Bericht des Generalsekretärs, vorgelegt am 17.6.1992, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/1992, S. 1130-1150.
- Conference on Security and Co-Operation in Europe (ed.)*, Summary of Meetings, Decisions, Missions and Documents since The Charter of Paris 1990, Prague 1994.
- Conference on Security and Co-Operation in Europe - The Secretary General*, Annual Report 1994, Vienna, 14. November 1994.
- Gareth Evans*, Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond, St. Leonards 1993.
- Ulrich Fastenrath (Hrsg.)*, KSZE - Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin Losebl.-Ausg.
- Victor-Yves Ghébal*, The CSCE after the Rome Council Meeting. An Institution Still in the Making, in: The Helsinki-Monitor 1/1994, S.75-81.
- Ettore Greco*, The Role of the Conflict Prevention Centre in the Security System of the CSCE, in: The Helsinki-Monitor 1/1994, S. 5-15.
- Wilhelm Höynck*, The Role of the CSCE in the new European Security Environment, in: The Helsinki-Monitor 1/1994, S.16-25.
- Wilhelm Höynck*, Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktvorbeugung und -vermeidung und nichtmilitärischer Konfliktlösungen, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 2/1994, S. 87-88.
- Herbert Honsowitz*, Konfliktverhütung ist möglich: Innovative Wege der KSZE, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/1994, S. 364-372.
- Konrad J. Huber*, The CSCE's New Role in the East: Conflict Prevention, in: RFE/RL Research Report 31/1994, S. 23-30.
- Heather Hurlburt*, CSCE Conflict Resolution in Practice. A Work in Progress, in: The Helsinki-Monitor 2/1994, S. 25-38.
- Heather Hurlburt/David Shorr*, A Gesamtkonzept for Conflict Management. Bringing Capabilities into Line with Exigencies, in: The Helsinki-Monitor 3/1994, S.55-62.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.)*, Vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts.

- Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG) als Garant von Sicherheit und Frieden - Eine Studie des IFSH, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 75/1993.
- Sabine Jaberg*, KSZE 2001. Profil einer Europäischen Sicherheitsordnung. Bilanz und Perspektiven ihrer institutionellen Entwicklung, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 70/1992.
- Sabine Jaberg/Konrad Klingenburg/Reinhard Mutz*, Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktvorbeugung und -Vermeidung und nichtmilitärischer Konfliktlösungen, in: "Möglichkeiten und Grenzen der Konfliktvorbeugung und -Vermeidung und nichtmilitärischer Konfliktlösungen", Protokoll der 97. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses, Bonn, 25. Mai 1994, S. 135-180.
- Günter Joetze*, Zwischen Versagen und Erfolg. Die KSZE im Jahr 1994, in: Europa-Archiv 10/1994, S. 283-289.
- Konrad Klingenburg/Oliver Mietzsch*, Herausforderungen im Wandel: Die KSZE nach dem IV. Folgetreffen in Helsinki, Bern 1992.
- Zdislaw Lachowski*, Conventional arms control and security co-operation, in: SIPRI (ed.), Disarmament Yearbook 1994, New York 1994, S. 565-604.
- Michael R. Lucas (ed.)*, The CSCE in the 1990's: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993.
- Dieter S. Lutz*, Deutschland und die Kollektive Sicherheit. Politische, rechtliche und programmatische Aspekte, Opladen 1993.
- Mary M. McKenzie*, Germany and the Institutions of Collective Security in Europe, PRIF-Reports 36/1994.
- Berthold Meyer*, Erst die Spitze des Eisberges. KSZE-Konfliktmanagement und nationale Minderheiten, HSFK-Report 8/1992.
- Ministry for Foreign Affairs (ed.)*, The Challenge of Preventive Diplomacy. The experience of the CSCE, Stockholm 1994.
- Gabriel Munuera*, Preventing armed conflict in Europe: lessons from recent experience, Chaillot-Paper 15-16/1994.
- Simon Palmisano*, Forum für Sicherheitskooperation - Tätigkeitsbericht, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 2/1993 fortlaufend.
- Sigrid Pollinger*, Die KSZE auf dem Weg zu einem regionalen System kollektiver Sicherheit? Ausführungen auf der zweiten Frühjahrsakademie der HSFK (Protokollant Christoph Silber), in: Berthold Meyer (Hrsg.), Europäische Friedensordnung - eine Vision ohne Zukunft? Frankfurt/M., S. 84-91.
- Norbert Ropers/Peter Schlotter*, Die KSZE. Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch. Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien, in: Interdependenz -

- Materialien und Studien der Stiftung Entwicklung und Frieden und des Instituts für Entwicklung und Frieden 12/1992.
- Peter Schlotter*, Was kann die KSZE leisten? Eine Bilanz zum Budapester Gipfeltreffen, HSFK-Standpunkte 6/1994.
- Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer*, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994.
- Hans-Joachim Schmidt*, Rüstungskontrolle bei den konventionellen Waffen in Europa, in: Gert Krell/Friedhelm Solms/Reinhard Mutz (Hrsg.), Friedensgutachten 1993, Münster/Hamburg 1993, S. 295-307.
- Heinrich Schneider*, Wolken über Gesamteuropa: Der KSZE-Prozeß nach dem Gipfeltreffen in Helsinki, in: *Integration* 4/1992, S. 189-205.
- David Shorr*, CSCE tries to mediate Nagorno-Karabakh conflict, in: *Basic Reports* 25/1992, S. 2-3.
- David Shorr*, CSCE tries preventive diplomacy in several hot spots, in: *Basic Reports* 26/1992, S. 1 und 4.
- Michael Staack* (Hrsg.), Aufbruch nach Gesamteuropa: Die KSZE nach der Wende im Osten, Münster/Hamburg 1992.
- Max van der Stoep*, Die KSZE und die Minderheitenfrage, in: *Europa-Archiv* 22/1994, S. 629-634.
- Heinz Vetschera*, Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 5/1991, S. 405-411.
- Heinz Vetschera/Andrea Smutek-Riemer*, Signale zur Früherkennung von krisenhaften Entwicklungen am Beispiel der Jugoslawienkrise, in: Wolfgang Heydrich u.a. (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden 1992, S. 287-330.
- Elizabeth L. Winship*, NGOs in the CSCE Process, from Helsinki to Budapest, in: *CSCE '94* 3/1994, S. 10-11.
- Andrej Zagorski*, Die menschliche Dimension der KSZE, die Sowjetunion und Rußland, *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, 65/1992.

# Glossar

|           |  |
|-----------|--|
| AHB       | Ausschuß Hoher Beamter (seit 1.1.1995 Hoher Rat)   |
| BDIMR     | Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte  |
| BRJ       | Bundesrepublik Jugoslawien   |
| EBRD      | European Bank for Reconstruction and Development / Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung |
| ECE       | Economic Commission for Europe   |
| EU        | Europäische Union  |
| EMRK      | Europäische Menschenrechtskonvention   |
| EPZ       | Europäische Politische Zusammenarbeit der EU   |
| FSK       | Forum für Sicherheitskooperation   |
| GASP      | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU  |
| GUS       | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten  |
| HKNM      | Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten   |
| HLPG      | High Level Planning Group  |
| ✕ KSE     | Konferenz über Sicherheit in Europa  |
| KSZE      | Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1.1.1995 OSZE)                          |
| KVZ       | Konfliktverhütungszentrum  |
| NAKR      | NATO-Kooperationsrat   |
| ✕ NATO    | North Atlantic Treaty Organization   |
| NGOs      | Non-governmental Organizations / Nicht-Regierungsorganisationen                                      |
| OECD      | Organization for Economic Cooperation and Development  |
| OSZE      | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa   |
| PIP       | Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden  |
| SALT      | Strategic Arms Limitation Talks  |
| SAMs      | Sanctions Assistance Missions  |
| SAMCOMM   | Sanctions Assistance Missions Commission   |
| UN/UNO/VN | United Nations Organization / Vereinte Nationen  |
| UNDP      | United Nations Development Programme   |
| UNESCO    | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization                                     |
| UNHCR     | United Nations High Commissioner for Refugees  |
| VBM/VSBMs | Vertrauensbildende Maßnahmen / Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen                         |

**VKSE**

**Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in  
Europa**

**WEU**

**Westeuropäische Union**

**WVO**

**Warschauer Vertragsorganisation**

# Autorenverzeichnis

- Dr. Klaus Achmann*, Oberst i.G., Bundesministerium der Verteidigung,  
Bonn
- Prof. Dr. Arie Bloed*, Generalsekretär des Netherlands Helsinki  
Committee, Utrecht
- Dr. Michael Brzoska*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bonn International  
Center for Conversion (BICC), Bonn
- Prof. Dr. Jonathan Dean*, Ambassador ret., Union of Concerned Scientists,  
Washington D.C.
- Prof. Dr. Pál Dunay*, Stv. Direktor, Hungarian Institute of International  
Affairs, Budapest
- Dr. Hansjörg Eiff*, Botschafter, Auswärtiges Amt, Bonn
- Prof. Dr. Michel Fortmann*, Université de Montréal
- Helmut W. Ganser*, Oberstleutnant i.G., Bundesministerium der  
Verteidigung, Bonn
- Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann*, wissenschaftlicher Referent am IFSH,  
Hamburg
- Ortwin Hennig*, Stellvertretender Leiter der Vertretung der Bundesrepu-  
blik Deutschland bei der OSZE
- Jens-Uwe Hettmann*, Dipl.-Pol., Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Université de Montréal
- Heather F. Hurlburt*, B.A., Direktorin des Face-to-Face-Programms, Car-  
negie-Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Dr. Wilhelm Höyneck*, Generalsekretär der OSZE, Wien
- Matthias Z. Karádi*, Dipl.-Pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH,  
Hamburg
- Bettina Klee*, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH, Hamburg
- Konrad Klingenburg*, Dipl.-Pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH,  
Hamburg
- Anna Kreikemeyer*, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH, Ham-  
burg
- Falk Lange*, M.A., Stipendiat der "Robert-Bosch-Stiftung", London School  
of Economics and Political Science
- Dr. Dr. Dieter S. Lutz*, Direktor des IFSH, Hamburg
- Ivan Majercin*, wirtschaftlicher Berater des OSZE-Sekretariats, Wien
- Dr. Ralf Roloff*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für  
Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu  
Köln
- Dr. Adam Rotfeld*, Direktor des Stockholm International Peace Research  
Institute (SIPRI), Stockholm

*Ursel Schlichting*, M.A., wissenschaftliche Referentin am IFSH, Hamburg  
*Prof. Dr. Heinrich Schneider*, Kaltenleutgeben, Österreich  
*Dr. Piotr Switalski*, Abteilungsleiter im OSZE-Sekretariat zur Unterstützung des amtierenden Vorsitzenden, Wien  
*Prof. Kurt P. Tudyka*, Nijmegen, Niederlande  
*Prof. Dr. Henn-Jüri Uibopuu*, Universität Salzburg  
*Dr. Jörg Wallner*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg  
*Rolf Welberts*, OSZE-Referat, Auswärtiges Amt, Bonn  
*Robert Zaagman*, Niederländisches Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Den Haag  
*Prof. Dr. Andrej Zagorski*, Stv. Direktor des Moskauer Instituts für Internationale Beziehungen, Moskau  
*Dr. Wolfgang Zellner*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg