

Ortwin Hennig¹

Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit

Die demokratische politische Kontrolle der Streitkräfte und die Konkretisierung des Gewaltverbots

Der "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" wurde von September 1992 bis Ende November 1994 im KSZE-Forum für Sicherheitskooperation verhandelt und am 6. Dezember 1994 von den in Budapest anlässlich des KSZE-Gipfels versammelten 52 Staats- und Regierungschefs gebilligt. Er trat am 1. Januar 1995 als ein politisch verbindliches Dokument der OSZE-Staatengemeinschaft in Kraft.²

Der Name "Verhaltenskodex" legt den Gedanken an ein "Gesetzbuch" oder ein Kompendium von Normen nahe. Bei den Verhandlungen dieses Dokuments verfolgten einige OSZE-Teilnehmerstaaten in der Tat ursprünglich das Ziel, ein Kompendium aller OSZE-relevanten Normen zu schaffen. Das in Budapest verabschiedete Dokument reflektiert dieses Ziel jedoch nicht mehr.³ Der Verhaltenskodex in seiner bestehenden Fassung geht zwar vom umfassenden OSZE-Sicherheitsbegriff aus, er konzentriert sich jedoch auf die Aspekte der politisch-militärischen Sicherheit: In seinem Mittelpunkt stehen Richtlinien für die Einbindung der Streitkräfte in die demokratischen, gewaltenteilenden und rechtsstaatlichen Strukturen einer Bürgergesellschaft. Zugleich legt er Regeln für die Zulässigkeit des Einsatzes von Streitkräften nicht nur nach außen, sondern auch für ihren Gebrauch in innerstaatlichen Konflikten fest. Dies vor dem Hintergrund der Überlegung, daß der Mißbrauch militärischer Macht außerordentlich gefährlich ist, militärische

¹ Ortwin Hennig, Botschaftsrat 1. Klasse, stellvertretender Leiter der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wien. Der Autor vertritt seine persönliche Meinung.

² Budapester Dokument 1994, Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, Kapitel IV, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 454-461. Alle Zitate aus dem Verhaltenskodex im folgenden aus diesem Dokument.

³ Eine detaillierte Beschreibung des Verhaltenskodex würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Die deutsche Vertretung bei der OSZE hat nach Abschluß der Verhandlungen Anfang 1995 zum Verhaltenskodex einen Kommentar erarbeitet, der aus der Kenntnis der Verhandlungen Hintergründe und einige seiner Interpretationsmöglichkeiten erläutert. Dieser in Manuskriptform vorliegende Kommentar kann über das Auswärtige Amt in Bonn, Referat 241, angefordert werden.

Für eine summarische Zusammenfassung von Entstehungsgeschichte und Inhalt des Verhaltenskodex siehe: Klaus Achmann, Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 2), S. 307-320.

Macht ferner ein Kernbereich politischer Macht ist und letztere sich in den Streitkräften konkretisiert. Daneben bekräftigt und verfeinert er diejenigen OSZE-Normen, die Sicherheit und Stabilität in den zwischenstaatlichen Beziehungen stiften. Im Zentrum steht dabei das Gewaltverbot, das er durch eine Reihe von Grundpflichten in Sicherheitsfragen konkretisiert.

Teil des OSZE-"Standard-Setting"

Der Verhaltenskodex will den Stand der politischen Zivilisation zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten hinsichtlich ihres Umgangs mit militärischer Macht anheben und insofern eine Lücke in der kollektiven Normsetzung der OSZE-Staaten schließen. Hierzu koppelt er die neuen Regeln zur demokratisch-politischen Kontrolle von Streitkräften und deren Einsatz an das existierende Normengeflecht der OSZE an, ohne bestehende Normen und Standards anzutasten. Er greift jene bestehenden Normen auf, die einen Bezug zu diesem Kernanliegen aufweisen. Er bestätigt die Überlappung und Unteilbarkeit der politisch verbindlichen OSZE-Normen mit den rechtlich verbindlichen Normen der Vereinten Nationen und den Genfer Konventionen. Auf diese Weise verleiht er den internationalen Normen, die die politisch-militärischen Aktivitäten von Staaten und den Einsatz von militärischer Macht regeln, eine größere regionale und subregionale Effektivität.⁴

Mit dem Wegfall der Blockkonfrontation in Europa 1989/1990 stand die KSZE vor der Aufgabe, sich eine neue Identität zu suchen. Sie entschied sich dafür, sich zu einem Instrument der Kanalisierung der Auswirkungen des Wandels in Europa zu machen, zu dem sie selbst beigetragen hatte.⁵ Der Verhaltenskodex ist integraler Teil dieser Strategie des "Management of Change". Die neue Sicherheitslandschaft in Europa und die als neu perzipierten Sicherheitsbeziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten sollten in einem entsprechenden Dokument ihren Ausdruck finden.⁶

⁴ Michael R. Lucas, The Role of the OSCE Code of Conduct as an Instrument of Early Warning, Early Action, and Conflict Prevention, Paper for the joint seminar organized by the Netherlands, Clingendale Institute of International Relations and Stiftung Wissenschaft und Politik at Ebenhausen, Germany, December 11-12, 1995, Peace Palace in The Hague, S. 5.

⁵ Ortwin Hennig, Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - kein Wechsel der Unterstützung, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm.2), S. 123.

⁶ Erstmals hat die Bundesrepublik Deutschland auf dem Treffen des KSZE-Außenministerrats am 30. Januar 1992 die Normierung des Staatenverhaltens mit Blick auf die Stärkung der Sicherheit nach innen und außen angeregt. Daraufhin unterbreiteten Frankreich und Deutschland auf dem Vorbereitungstreffen für die KSZE-Gipfelkonferenz in Helsinki am 19. Mai 1992 einen formellen Vorschlag eines Verhaltenskodex, der von zehn weiteren Staaten miteingebracht wurde. Als Ergebnis dieser Initiative mandatierte das Helsinki-Gipfeldokument von 1992 in Ziff. 12 des "Sofortprogramms" das neugeschaffene Forum für Sicherheitskooperation zur Aufnahme von Konsultationen zur

In den Jahren 1973 bis 1992 hatte die KSZE im Bereich der menschlichen Dimension zunehmend detailliertere und qualifiziertere Standards für staatliches Verhalten nach innen und nach außen geschaffen. Das Setzen von Standards im Bereich der menschlichen Dimension war so lange das zentrale Thema der KSZE, wie das Verhältnis zwischen Staat und Individuum im Zentrum der Auseinandersetzung zwischen den KSZE-Teilnehmern stand. Seit 1992 ist der Einsatz militärischer Macht nach innen und außen zu einem zusätzlichen zentralen Thema zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten geworden. Seit dem Ende der Blockkonfrontation und der mit der politischen Wende einhergehenden Fragmentierung der sicherheitspolitischen Landschaft ist die Anwendung von militärischer Macht im OSZE-Raum leichter und häufiger geworden. Zugleich ist der Bedarf an Orientierungspunkten für den Aufbau und die politisch-demokratische Einbindung von Streitkräften zahlreicher neu- oder wiedererstandener Staaten zutage getreten.

Das über fast zwanzig Jahre gewachsene Normengerüst der KSZE sparte bisher Aussagen zum Umgang mit militärischer Macht weitgehend aus. Erst nach Ende der Blockkonfrontation wurde es möglich und zugleich nötig, daß sich die OSZE-Teilnehmerstaaten - über Standards zum Schutz des einzelnen oder nationaler Minderheiten hinaus - auf einen Versuch zur multilateralen Normierung eines Kernbereichs ihrer Souveränität einließen und politisch verbindliche Regeln für politisch-militärische Aspekte ihres Verhaltens nach innen und nach außen anstrebten.

Ausdruck des kollektiven politischen Interesses in der Post-Konfrontationsphase

Der Verhaltenskodex entspricht somit dem kollektiven politischen Interesse der OSZE-Staatengemeinschaft in der Post-Konfrontationsphase in Europa in vielerlei Hinsicht:

- Er legt die normativen Grundlagen der OSZE für ein verantwortungsbewußtes und kooperatives Verhalten in Sicherheitsfragen fest. Auf diese Weise ist er die speziell sicherheitspolitische Antwort auf die neuen,

Stärkung der Sicherheit, bei denen die Teilnehmerstaaten "(...) einen Verhaltenskodex ausarbeiten, der ihre gegenseitigen Beziehungen im Bereich der Sicherheit regelt". Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Anhang: Sofortprogramm, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap A.6, S. 34-38, hier S. 37.

hauptsächlich innerstaatlichen Konfliktursachen seit Anfang der neunziger Jahre.

- Er schafft einen festen Rahmen für Sicherheitskontakte und Sicherheitskooperation zwischen den Staaten im Übergang und ihren OSZE-Partnern. Er ist ein sicherheitspolitischer Brückenschlag zwischen Ost und West mit dem Ziel, die Sicherheit der Teilnehmerstaaten zu verbessern und bewaffnete Konflikte zu verhüten. Als solcher ist er ein wichtiger Baustein in dem sich entwickelnden System kooperativer Sicherheit.
- Er reflektiert mit seinem kooperativen und umfassenden Sicherheitsverständnis die sicherheitspolitischen Bedürfnisse insbesondere der neuen oder wiedererstandenen Staaten. Anfang der neunziger Jahre galt es, das in der Pariser Charta politisch Erreichte zu sichern und den Aufbau demokratischer Staatswesen im vergrößerten OSZE-Raum zu fördern und zu vertiefen. Dazu ist die Einordnung der Streitkräfte als wichtiger Faktor staatlicher Macht in die zivile Herrschaftsordnung notwendig.
- Er ist das erste normsetzende OSZE-Dokument, das den neuen OSZE-Teilnehmerstaaten die Möglichkeit der aktiven und gestaltenden Teilnahme an den Verhandlungen bot. Insofern war seine Verhandlung im Rahmen aller OSZE-Teilnehmerstaaten ein Angebot zu praktizierter kooperativer Sicherheit.⁷

Mit dem Verhaltenskodex hat die OSZE-Staatengemeinschaft konzeptionell aber kein Neuland betreten. Er reiht sich nahtlos in die Philosophie der militärischen Transparenz der OSZE ein: Wie der Herstellung militärischer Transparenz durch die Entwicklung von VSBM und später dem Abbau militärischer Potentiale durch den KSE-Vertrag im Gesamtzusammenhang des KSZE-Prozesses - neben der menschlichen Dimension - eine zentrale Bedeutung bei der Überwindung der Spaltung Europas zugekommen ist, soll der Verhaltenskodex - neben den anderen Konfliktverhütungsinstrumentarien - zur Stabilisierung von Spannungssituationen in und zwischen Teilnehmerstaaten und damit zu erhöhter Stabilität im gesamten OSZE-Raum beitragen.

⁷ Während die ost- und mitteleuropäischen Staaten und auch Rußland von diesem Angebot aktiv Gebrauch gemacht und die Verhandlungen auch konzeptionell mitgestaltet haben, haben die GUS-Staaten an der Ausarbeitung des Verhaltenskodex leider kaum einflußnehmend teilgenommen.

Warum Bestimmungen über demokratische politische Kontrolle von Streitkräften?

Streitkräfte sind ein wichtiger Teil des souveränen Machtausdrucks von Staaten. Sie sind ein bedeutender Machtfaktor nach innen wie nach außen. Aufbau und Stärkung demokratischer Strukturen, zu denen sich die OSZE-Staaten in der Charta von Paris 1990 bekannt haben, können nur gelingen, wenn auch die Streitkräfte in sie eingeordnet sind. In einem demokratisch verfaßten Gemeinwesen darf es keine der demokratischen Kontrolle und Legitimation entzogenen Herrschaftsverhältnisse geben. Der Satz "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" muß auch und besonders für die Streitkräfte gelten, mit denen Staaten ihre Fähigkeit zum Einsatz bewaffneter Gewalt organisieren.⁸

"Demokratische politische Kontrolle" soll den Vorrang der zivilen, durch den Volkswillen legitimierten Institutionen bei verteidigungs- und sicherheitspolitischen Entscheidungen bezeichnen. Sie soll nicht bedeuten, daß "Zivilisten" besser entscheiden als Soldaten. Zugleich soll demokratische politische Kontrolle bedeuten, daß auch Soldaten nicht über dem Gesetz stehen. Erfolg oder Mißerfolg bei der Etablierung demokratischer Kontrolle der Streitkräfte in Rußland, den ost- und mitteleuropäischen und den GUS-Staaten sind entscheidende Faktoren und Voraussetzungen für den Ausgang der Demokratisierungsprozesse dort. Diese haben ihrerseits Auswirkungen auf die Sicherheitslage im westlichen Teil Europas sowie auf die Integration dieser Staaten in die westlichen Institutionen. Nicht von ungefähr knüpfen sowohl EU als auch NATO die Aufnahme neuer Mitglieder an die Erfüllung des Kriteriums der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte. Gerade beim Übergang von autoritären Herrschaftsformen zu demokratischen Verfassungen ist demokratische politische Kontrolle der Streitkräfte ein Schlüsselement.

Nach dem Ende der Blockkonfrontation hat die Kontrolle der Streitkräfte eine zusätzliche Dimension erhalten, weil sich Streitkräfte nur schwer von ihrem traditionellen Rollenverständnis lösen und sich gegen neue Aufgabenzuweisungen im veränderten Sicherheitsumfeld sträuben.⁹ Rußland ist ein

⁸ Das in diesem Zusammenhang auch von etlichen westlichen Delegationen während der Verhandlungen vorgebrachte Argument, "Demokratien führen keinen Krieg gegen Demokratien", ist so wohl kaum haltbar. Die Koppelung von demokratischer bzw. republikanischer Staatsform mit Friedfertigkeit ist eine relativ neue und spezifisch liberal-ökonomistische Auffassung; vgl. hierzu: Panajotis Kondylis, Ein so schlimmes Spiel. Das Prinzip "Demokratien bekriegen sich nicht", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.04.96, Seite N5. Diese Auffassung hatte nach der Zäsur der Jahre 1989/90 aber kurzfristig wieder Auftrieb erhalten und war auch in den Verhandlungen zum Verhaltenskodex zu spüren.

⁹ Zu den Schwierigkeiten der mittel- und osteuropäischen Staaten bei der Neustrukturierung der zivil-militärischen Beziehungen, einschließlich der demokratisch-politischen Kontrolle der Streitkräfte, ausführlich: Rudolf Joó, The Democratic Control of Armed Forces, The Experience of Hungary, Chaillot Paper 23, February 1996, Institute for Security Studies, Western European Union, S. 12 ff.

besonders schwieriger Fall in dieser Beziehung. Aufgrund der Weltmachtrolle der früheren Sowjetunion hatte das russische Militär ein besonders ausgeprägtes politisches und gesellschaftliches Gewicht. Daher bleibt die Haltung der russischen Militärs zum Transformationsprozeß der russischen Gesellschaft ein weiterhin entscheidender Faktor in der allgemeinen politischen Evolution des Landes.¹⁰

Im Verhaltenskodex haben Rußland, die ost- und mitteleuropäischen Staaten sowie die GUS-Staaten die demokratische politische Kontrolle der Streitkräfte als ein Ziel ihrer Politik akzeptiert und damit die Bedeutung der Demokratisierung ihrer Streitkräfte als Teil des allgemeinen Transformationsprozesses ihrer Gesellschaften unterstrichen. Es versteht sich, daß Tiefe und Geschwindigkeit dieses Prozesses von Land zu Land verschieden sind.

Inhalte demokratischer politischer Kontrolle von Streitkräften

Die unterschiedlichen historischen, politischen, verfassungsrechtlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Prägungen der OSZE-Staaten werden unterschiedliche Antworten auf die Frage nach den Inhalten demokratischer politischer Kontrolle von Streitkräften zur Folge haben. Für die ost- und mitteleuropäischen Staaten ergeben sich sicherlich andere Prioritäten und Optionen für ihre Konkretisierung als z.B. für Länder ohne jegliche Demokratietradition wie z.B. Rußland und die auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion entstandenen Staaten. Der Verhaltenskodex beschreibt deshalb kein Modell der demokratischen politischen Kontrolle der Streitkräfte. Er liefert ein Gerüst, das notwendige Elemente für die Einbindung der Streitkräfte in demokratische Staatswesen enthält.

Der Verhaltenskodex verpflichtet die Staaten, ihre militärischen und paramilitärischen Kräfte, die Truppen der inneren Sicherheit, der Polizei und der Geheimdienste einer demokratischen Kontrolle zu unterstellen und sie in die zivile Gesellschaft zu integrieren. Zugleich enthält er Anweisungen, wie dies vollzogen werden soll.

Drei Regelungsebenen sind dabei auseinanderzuhalten:

a) *Die verfassungsrechtliche und politische Stellung der Streitkräfte im Staat*

Unter diese Kategorie fallen Verpflichtungen im Hinblick auf die Schaffung rechtlicher und politischer Voraussetzungen für die effektive

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 25.

Gewährleistung demokratischer politischer Kontrolle von Streitkräften.
Dazu gehören u.a.

- Begründung und Begrenzung verfassungsrechtlicher Kompetenzen in bezug auf Gesetzgebung und Verwaltung der Streitkräfte: Demokratische politische Kontrolle bedeutet Verantwortlichkeit in einem demokratischen Staatswesen. Demokratische Verantwortlichkeit setzt verfassungsmäßig begründete staatliche Funktionen und die Organe voraus, die diese Funktionen verantwortlich wahrzunehmen haben: Die verfassungsrechtliche Ordnung hat die Kompetenzen in bezug auf die Gesetzgebung und Verwaltung der Streitkräfte zu begründen und zugleich zu begrenzen.
- Bindung der politischen Führung und Verwaltung an Verfassung, Recht und Gesetz: In einem demokratischen Rechtsstaat sind Regierung und Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden. Sie unterliegen der Kontrolle der verfassungsmäßigen Organe. Die Bindung auch der Streitkräfte an Recht und Gesetz kann dadurch gewährleistet werden, daß sie der zivilen Gewalt im Staat untergeordnet sind.
- Demokratische Legitimierung des zivilen Obersten Befehlshabers der Streitkräfte: Der Oberste Befehlshaber demokratisch kontrollierter Streitkräfte gehört der zivilen politischen Staatsführung an. Demokratien räumen der zivilen politischen Führung als demokratisch legitimiertem Organ Vorrang vor der militärischen Ordnung ein.
- Gewährleistung der politischen Neutralität der Streitkräfte als Ganzes: Zugleich verkörpert der zivile Oberbefehlshaber der Streitkräfte den Primat der Politik über das Militär. In demokratisch verfaßten Staaten ist das Militär ein Instrument der politischen Ordnung. Es steht zu ihr in einem ausführenden, dienenden Verhältnis. Den Streitkräften als Ganzes wird politische Neutralität vorgegeben. Die bewaffnete Macht ist nicht befugt, in die politische Auseinandersetzung einzugreifen. Das schließt jedoch keinesfalls aus, daß Angehörige von Streitkräften ihre Bürgerrechte ausüben.
- Parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte: Der Primat der Politik kommt darüber hinaus in der parlamentarischen Kontrolle der Streitkräfte zum Ausdruck. Die Kontrolle über die Streitkräfte üben Parlamente im wesentlichen durch ihr Budgetrecht aus. Die jährlichen Haushaltspläne geben ihnen Gelegenheit, über die Stärke der Streitkräfte sowie Grundzüge ihrer Organisation die Grundlinien der Verteidigungspolitik zu kontrollieren und mitzubestimmen. Über die Zuweisung von Haushaltsmitteln haben Parlamente ein wirksames Instrument zur Kontrolle der Streitkräfte.

b) *Die inneren Verhältnisse der Streitkräfte, d.h. die innere Ordnung, die Rechte und Pflichten des Soldaten*

Hier geht es u.a. darum:

- Rechte und Pflichten des Soldaten rechtlich zu verankern,
- Soldaten eine Rechtsmittelgarantie zur Wahrnehmung ihrer Rechte zu geben,
- sicherzustellen, daß Soldaten grundsätzlich die im internationalen Recht und in OSZE-Dokumenten festgelegten Bürgerrechte genießen können.

Die innere Ordnung der Streitkräfte und die Rechte und Pflichten des Soldaten haben die Teilnehmerstaaten mit unterschiedlicher Intensität geregelt. Allen demokratisch verfaßten Staatswesen gemeinsam ist jedoch die Geltung bestimmter demokratischer und rechtsstaatlicher Verhältnisse auch in bezug auf die innere Ordnung der Streitkräfte: Der Soldat ist weder ein rechtloses Instrument, noch steht er über dem Gesetz. Er ist vielmehr - mit gewissen Einschränkungen, z.B. im Hinblick auf die Freizügigkeit oder das Recht auf freie Meinungsäußerung - Träger von Grund- und Menschenrechten. In Demokratien sollte der sich seiner Grundrechte und Verantwortung bewußte Soldat auf diese Weise schwerlich als Instrument für rechtswidrige, machtpolitische Schachzüge zu mißbrauchen sein. Der Soldat hat den Inhalt und die Grenzen seiner Gehorsamspflicht zu kennen. Indem er angehalten wird, Befehle, deren Ausführung ein Verbrechen oder Vergehen zur Folge hätte, nicht zu befolgen, wird er zum Subjekt des Schutzes staatlicher Ordnung.¹¹

Wichtig sind die eindeutigen Verweise auf die persönliche Verantwortung von Angehörigen der Streitkräfte für ihr Handeln gegenüber nationalem Recht und Völkerrecht. In den Verhandlungen gelang es zwar nicht, ausdrücklich den Hinweis aufzunehmen, daß Soldaten keine Befehle ausführen dürfen, die gegen nationales und Völkerrecht verstoßen. Aber indirekt kommt dieser Sachverhalt durchaus zum Ausdruck. Ein Soldat kann sich auch nicht auf seinen Vorgesetzten berufen, wenn er einen Befehl ausführt, der gegen nationales oder Völkerrecht verstößt.

Bemerkenswert sind auch die weitergehenden Verpflichtungen der OSZE-Staaten, das Personal ihrer Streitkräfte mit den relevanten Vorschriften

¹¹ In der Bundesrepublik Deutschland löst das Konzept vom "Staatsbürger in Uniform" die Aufgabe, die Rechtsstellung des Soldaten so zu gestalten, daß der Soldat nicht in einen Widerspruch gerät zwischen der militärischen Ordnung, in die er eingebunden ist, und der demokratischen und freiheitlichen Staatsordnung, die er verteidigen soll.

des internationalen humanitären Völkerrechts vertraut zu machen.

c) *Beschränkende Kriterien für den Einsatz nach innen*

Die Teilnehmerstaaten werden gewährleisten, daß ihre Streitkräfte in Friedens- und Kriegszeiten im Einklang mit den Bestimmungen des Völkerrechts geführt, personell ausgestattet, ausgebildet und ausgerüstet werden. Für die Einhaltung wird der Grundsatz individueller Verantwortlichkeit der Inhaber von Befehlsgewalt anerkannt. Sie verpflichten sich weiter, den Einsatz von Streitkräften im Innern an Regeln zu binden, die einen Mißbrauch zum Schaden der Zivilbevölkerung und zur Unterdrückung von Bürgerrechten verhindern.

Diese Bestimmungen sind namentlich für die innere Stabilität der OSZE-Staaten von Bedeutung. Bereits in Friedenszeiten soll durch sie Vorsorge getroffen werden, daß die Streitkräfte ein Instrument sind, das sich in Krisenzeiten bewährt. Dem kommt besonderes Gewicht zu im Falle eines Einsatzes von Streitkräften nach innen. Der Verhaltenskodex erwähnt ausdrücklich die Verpflichtung der Staaten, durch Streitkräfte die Bürger oder Gruppen der Bevölkerung nicht an der Ausübung ihrer legitimen Rechte zu hindern. Er stellt für den Fall eines Einsatzes die Regel der Verhältnismäßigkeit und des Schutzes der Zivilbevölkerung an vorderste Stelle.

Die Regelungsinhalte zur demokratisch-politischen Kontrolle von Streitkräften bleiben hinter dem in Deutschland bekannten Konzept der "inneren Führung" zurück. Aber es ist bemerkenswert, wie weit sich die Normen des Verhaltenskodex an die Vorgaben der inneren Führung annähern.

Erweiterung des allgemeinen sicherheitspolitischen Normengerüsts der OSZE

Neben der demokratischen politischen Kontrolle der Streitkräfte ist die Bekräftigung und Verfeinerung derjenigen OSZE-Normen, die Sicherheit und Stabilität in den zwischenstaatlichen Beziehungen stiften, ein weiteres Kernstück des Verhaltenskodex. Er eröffnet einen neuen, die bisherigen Ergebnisse der Rüstungskontrolle ergänzenden Ansatz, indem er auf die *Absichten* der Staaten zielt und das Gewaltverbot durch eine Reihe von Grundpflichten in Sicherheitsfragen konkretisiert. Im Zentrum steht dabei das Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt (Ausnahme: Gewaltmonopol der VN) gegen die territoriale Unversehrtheit oder gegen die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates.

Der Verhaltenskodex ächtet aber nicht nur den offenen Einsatz von Gewalt, sondern auch jede Form von indirekter Gewaltmanifestation, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die Souveränität anderer Staaten gerichtet ist. Hier ist vor allem auf die Bekräftigung des Grundsatzes hinzuweisen, wonach ein Staat zur Stationierung seiner Streitkräfte auf dem Territorium eines anderen nur bei dessen ausdrücklicher Zustimmung berechtigt ist. Ebenso ist eine Bestimmung wichtig, derzufolge die Staaten in keinerlei Weise irregulären Streitkräften, die heute vielerorts die territoriale Integrität von Staaten gefährden oder den Sturz legitimer Regierungen betreiben, Vorschub leisten.

Auch der Terrorismus stellt eine neue Bedrohung der Staatengemeinschaft dar. Der Verhaltenskodex greift auch dieses Problem auf. Die Aussagen zu irregulären Streitkräften und zur Bekämpfung terroristischer Aktivitäten verstärken den kooperativen Ansatz des Verhaltenskodex und etablieren ein Prinzip aktiver Solidarität.¹²

Erwähnenswert ist auch die für die Gesamtheit der OSZE-Staaten neue Verpflichtung, ihre militärischen Fähigkeiten nach dem Grundsatz der Suffizienz auszurichten und diese auf der "Grundlage innerstaatlicher demokratischer Verfahren" festzulegen.¹³ In der Konsequenz bedeutet dies, daß der sicherheitspolitischen Autonomie von OSZE-Staaten erstmals Grenzen gesetzt werden. In der Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf Stärke und Ausrüstung ihrer Streitkräfte sind sie nicht mehr frei. Ergänzend werden die legitimen Sicherheitsinteressen der übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten als weiteres Kriterium für die Definition ausreichender Streitkräfte eingeführt. Diese neuen Normen könnten etwa das Recht eines jeden OSZE-Staats begründen, von einem anderen Aufklärung darüber zu verlangen, wie dieser Stärke und Ausrüstung seiner Streitkräfte begründet. Das setzt jedoch voraus, daß der fragende Staat den Eindruck gewinnt, daß der befragte Staat mit der Stärke und Ausrüstung seiner Streitkräfte gegen den Grundsatz der Suffizienz verstößt oder Stärke und Ausrüstung der Streitkräfte nicht durch "innerstaatliche demokratische Verfahren" festgelegt werden.

Eine weitere Neuerung mit Blick auf die Androhung von Gewalt stellt die Behandlung des Problems der militärischen Ungleichgewichte dar. Der Verhaltenskodex verpflichtet die Staaten, auf Aktivitäten zu verzichten, die

¹² Botschafter Dr. Rüdiger Hartmann, Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Vortrag anlässlich des OSZE-Seminars "Verhaltenskodex" am 7. Mai 1996 am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Koblenz, unveröffentlichtes Manuskript, Seite 19.

¹³ Die Ziffern 12 und 13 formulieren die Suffizienzregel. Ziffer 12 enthält einen stark subjektiv geprägten Text. Der Verweis in Ziffer 13 auf innerstaatliche demokratische Verfahren soll ein objektiveres Element zur Bestimmung hinlänglicher Streitkräfte einbringen und Ziffer 12 ausbalancieren. Beide Ziffern sind komplementär.

geeignet sein können, ein militärisches Übergewicht eines Staates in Dominanz über seine Nachbarn umschlagen zu lassen.

Der Verhaltenskodex verknüpft das OSZE-Prinzip der "unteilbaren Sicherheit" mit der Einhaltung von Rüstungskontrollverpflichtungen nach Treu und Glauben. Dies zeigt die Bedeutung, die der Rüstungskontrolle beigemessen wird: Der Verhaltenskodex macht Einhaltung und Implementierung von Rüstungskontrollverpflichtungen zu einem Maßstab für die Beurteilung kooperativen Staatenverhaltens.

In engem gedanklichem Zusammenhang mit der Pflicht der Staaten, sich in ihren gegenseitigen Beziehungen der Gewaltandrohung und jeglicher Gewaltanwendung zu enthalten, steht das Gebot, Streitfälle zwischen den Staaten ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu regeln. Der Verhaltenskodex verpflichtet in diesem Sinne in Ergänzung zur Bekräftigung des Gewaltverbots die OSZE-Staaten zur Zusammenarbeit bei der Lösung von Konflikten. Konkreter Ausdruck eines solchen Gebots wäre es zum Beispiel, in konfliktträchtigen Situationen zu konsultieren und das in der OSZE entwickelte Instrumentarium zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und friedlichen Beilegung von Streitfällen aktiv zu nutzen.

Neuland betritt die OSZE mit der Verpflichtung, mit dem Ziel der Unterstützung humanitärer Hilfeleistung zusammenzuarbeiten. Der Konflikt in Bosnien-Herzegowina war Anlaß für diese neue Verpflichtung der OSZE-Staaten.

Neuland betritt die OSZE auch mit den Aussagen zur Solidarität mit jenen Teilnehmerstaaten, die ihr Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung in Anspruch nehmen wollen. Dieses Solidaritätselement fand insbesondere auf Betreiben Polens Eingang in den Verhaltenskodex. Hier wird - über Sicherheitsdialog und Rüstungskontrollmaßnahmen hinaus - ein Handlungsrahmen für Krisensituationen festgelegt. Die gegenseitige Zusage, "solidarisch zu handeln, wenn OSZE-Normen und -Verpflichtungen verletzt werden, und abgestimmte Antworten auf Herausforderungen an ihre Sicherheit (...) zu erleichtern", wird hier erstmals in einem OSZE-Dokument in dieser Klarheit ausgedrückt. Diese Aussage wird noch durch die Verpflichtung verstärkt, daß die Teilnehmerstaaten "(...) gemeinsam die Art der Bedrohung erörtern und Aktionen erwägen, die zur Verteidigung ihrer gemeinsamen Werte eventuell erforderlich sein können".¹⁴

Diese Verpflichtungen gehen in ihrer vordergründigen Konsequenz noch nicht sehr weit. Sie markieren jedoch einen ersten Schritt zu einer konkreten gegenseitigen Verpflichtung von Staaten, sich einander bei der Abwehr von Angriffen gegen ihre Sicherheit beizustehen. Sie ändern nichts daran, daß die

¹⁴ Budapest Document 1994, a.a.O. (Anm. 2), Ziffer 5.

OSZE auf absehbare Zeit ihren Mitgliedern nicht den Schutz eines funktionsfähigen kollektiven Sicherheitssystems bieten kann, da sie - anders als die VN - nicht über die Möglichkeit verfügt, im Fall eines Rechtsbruchs den Rechtsbrecher mit Zwangsmaßnahmen in die Schranken zu weisen. Unteilbare Sicherheit, die wirklich alle OSZE-Staaten einbezieht, ist ein Ziel, aber - wie sich u.a. in Bosnien-Herzegowina und im Kaukasus zeigt - noch nicht die Wirklichkeit. Gleichwohl findet sich im Solidaritätsgebot des Verhaltenskodex die - ausbaufähige - normative Basis für den möglichen weiteren Ausbau der OSZE zu einem System kollektiver Sicherheit, das einem Teilnehmerstaat im Falle der Bedrohung mit militärischer Gewalt ein gewisses Maß an Solidarität durch die anderen Teilnehmerstaaten garantiert.¹⁵

Der Verhaltenskodex enthält auch sorgfältig ausgewogene Formulierungen, die sich in ihrer Konsequenz auf das Recht von Staaten beziehen, internationalen Organisationen beizutreten oder aus ihnen auszutreten. Auf dieses Recht berufen sich Polen und andere in ihrer Auseinandersetzung mit Rußland über einen NATO-Beitritt.

Schließlich spricht der Verhaltenskodex auch die wichtige Frage des Verhältnisses der OSZE zu anderen Sicherheitsinstitutionen an. Zwar wird der OSZE zu Recht die "Schlüsselrolle" für ein System kooperativer Sicherheit im OSZE-Raum zuerkannt. Aber indem die OSZE-Staaten vereinbaren, "weiterhin einander ergänzende und verstärkende Institutionen" zu entwickeln, ist auch geklärt, daß es keine hierarchische Ordnung der verschiedenen Sicherheitsinstitutionen gibt.¹⁶

Insbesondere die letztgenannten Verpflichtungen (Solidarität, Recht auf Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen, Verhältnis der OSZE zu anderen Sicherheitsinstitutionen) zeigen, daß der Verhaltenskodex auch solide Grundlagen für ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert enthält, das zur Zeit in den OSZE-Foren auf Initiative Rußlands diskutiert wird.

¹⁵ Dies setzt kein autonomes System kollektiver Sicherheit für Europa voraus. Aber die OSZE als Regionalorganisation der Vereinten Nationen könnte als Instrument genutzt werden, um das in der VN-Charta enthaltene *globale* System kollektiver Sicherheit effizienter im *OSZE-Raum* anzuwenden. Während Ziffer 5 des Verhaltenskodex die entsprechende *normative* Basis hierfür liefert, ist der *institutionelle* Aspekt dieser Aufgabe in der Kinkel-Kooijmans-Initiative ("OSZE zuerst"), die hoffentlich auf dem Lissabonner Gipfeltreffen 1996 erfolgreich abgeschlossen werden kann, mit ihrem Effekt der Verkopplung der OSZE mit den VN-Sicherheitsrat enthalten. Vgl. Ortwin Hennig, Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht - kein Wandel der Unterstützung, a.a.O. (Anm. 5), S. 132.

¹⁶ Budapest-Dokument 1994, a.a.O. (Anm. 2), Ziffer 4.

Vermeintliche Schwachstellen

Kritiker des Verhaltenskodex lasten ihm vor allem folgende vermeintliche Schwachstellen an:

- Er sei weder in der Lage, bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen OSZE-Staaten noch den Einsatz des Militärs in internen Konflikten einzelner OSZE-Mitglieder zu verhindern. Dabei wird als markantestes Beispiel immer wieder auf das Vorgehen der russischen Streitkräfte in Tschetschenien hingewiesen.
- Viele seiner Bestimmungen seien vage und unpräzise. Objektive, quantifizierbare Kriterien für ihre Erfüllung fehlten und blieben weitgehend subjektiv. Seine Schwäche liege nicht zuletzt in der Sprache, die unbestimmt und unpräzise sei. All dies mache den Verhaltenskodex zu einer "weitgehend kosmetischen Übung".¹⁷
- Ihm fehle jeglicher präziser Implementierungsmechanismus, der über die vage Informationspflicht auf Ersuchen hinausgeht.

Der Verhaltenskodex hat - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Bewertung des russischen Vorgehens in Tschetschenien - schneller als erwartet als Referenzdokument praktische Bedeutung erlangt. Die Entschließung vom 2. Februar 1995 im Ständigen Rat der OSZE¹⁸ stellt explizit auf die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung von Gewalt in internen Konflikten durch die russischen Streitkräfte ab - dies mit Zustimmung des betroffenen Rußland. Leider wird der russische Militäreinsatz in Tschetschenien, der am 11. Dezember 1994, d.h. nur fünf Tage nach Abschluß des Budapester KSZE-Gipfeltreffens am 6. Dezember 1994, begann, häufig zu einem negativen "Testfall" für die Anwendung des Verhaltenskodex als Frühwarn- und Konfliktverhütungsinstrument gemacht.

Beim Militäreinsatz in Tschetschenien unterliegt Rußland in der Wahl seiner militärischen Mittel Einschränkungen in dreierlei Hinsicht:

- Der Verhaltenskodex bekräftigt das einschlägige humanitäre Völkerrecht, einschließlich der Genfer Rot Kreuz-Konventionen von 1949, der Zusatzprotokolle von 1977 und der Konvention von 1980 über den Einsatz bestimmter konventioneller Waffen. Auf die Kämpfe in Tschetschenien als einen nicht-internationalen Konflikt finden Artikel 3 aller Genfer Konventionen (humanitärer Mindeststandard), das von

¹⁷ Zum Beispiel: "The CSCE Review Conference and Summit: Decisions made and deferred", in: Basic Papers, herausgegeben vom British American Security Information Council, 7/1995, S. 4.

¹⁸ OSZE-Dokument PC. Dec/10 vom 2. Februar 1995.

Moskau 1989 ratifizierte II. Zusatzprotokoll und das Abkommen von 1980 Anwendung.

- Er schreibt für die Fälle, in denen zur Erfüllung von Aufgaben der inneren Sicherheit ein Rückgriff auf Gewalt nicht vermieden werden kann, Verhältnismäßigkeit der Mittel vor.
- Er verbietet es den Teilnehmerstaaten, ihre Streitkräfte dazu heranzuziehen, Personen einzeln oder als Vertreter von Gruppen in der Ausübung ihrer Menschenrechte einzuschränken oder sie ihrer nationalen, religiösen, kulturellen, sprachlichen oder ethnischen Identität zu berauben.¹⁹

Mit anderen Worten: Rußland darf nur das mildeste Mittel anwenden, das ihm den gewünschten Erfolg über die Aufständischen ermöglicht. Insoweit ist es richtig, daß objektive, quantifizierbare Kriterien zur Beurteilung darüber, ob eine Verletzung des Verhaltenskodex vorliegt oder nicht, fehlen.

Es wäre jedoch ein Fehler, durch falsche Erwartungen ein Glaubwürdigkeitsproblem für die OSZE und den Verhaltenskodex zu schaffen. Aller Erfahrung nach läßt sich das Verhalten von Staaten - schon gar nicht gegenüber der eigenen Bevölkerung - weder durch internationale Gesetze noch gar durch politisch verbindliche multilaterale Verhaltensnormen regeln. Die Vorschriften des Verhaltenskodex - und wären sie noch so perfekt - können nicht per se Spannungen und Konflikte eliminieren, zumal da es sich bei fast allen bewaffneten Konflikten im OSZE-Raum um den Zusammenprall zweier Grundprinzipien handelt: Recht auf Selbstbestimmung versus territoriale Integrität von Staaten. Vielmehr sind die Staaten durch einen am konkreten Beispiel geführten, zielgerichteten Dialog - wozu die OSZE das geeignete Forum ist - davon zu überzeugen, daß es in ihrem eigenen Interesse liegt, die politisch verbindlichen Verhaltensregeln der OSZE zu beachten (z.B. als ein Kriterium, von dessen Einhaltung Umfang und Intensität der von Rußland angestrebten besonderen Partnerschaft mit der westlichen Allianz abhängig gemacht werden könnte). Immerhin führen die Bestimmungen des Verhaltenskodex in diesem konkreten Fall dazu, daß sich Rußland fast wöchentlich in den OSZE-Gremien genötigt sieht, sein Verhalten, das einer Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ähnlich sieht, zu erklären und zu rechtfertigen.

¹⁹ Budapest Document, a.a.O. (Anm. 2), Ziffern 34, 36 und 37. Im übrigen enthält Ziffer 25 einen Passus, auf den sich Moskau bei seinem Vorgehen berufen kann: Danach darf kein Teilnehmerstaat "Kräfte dulden oder unterstützen, die ihren verfassungsmäßigen Organen nicht rechenschaftspflichtig sind oder von diesen nicht kontrolliert werden". Ziffer 21 gebietet, dafür zu sorgen, daß die militärischen, paramilitärischen und übrigen Sicherheitskräfte der wirksamen Führung und Kontrolle durch die verfassungsmäßig und demokratisch legitimierten Organe unterliegen. Dies ist in Tschetschenien seit 1991 nicht mehr der Fall.

Damit unterliegen seine Aktivitäten in Tschetschenien weitgehender internationaler Aufmerksamkeit und Transparenz.²⁰ Fazit: Der OSZE fehlen alle Mittel, die Einhaltung ihrer Normen zu erzwingen, aber jede Norm erhöht zumindest die moralischen Kosten, gegen ihren Inhalt zu verstoßen.

Was die Kritik an seiner unpräzisen Sprache angeht, so ist daran zu erinnern, daß der Verhaltenskodex ein politisches Dokument ist, in dem die Chance zur politischen Weiterentwicklung gerade in offeneren Formulierungen liegt. Die im und mit dem Verhaltenskodex intendierte politische Innovation hätte unter rechtlich unangreifbaren und eindeutigen Formulierungen gelitten. Insofern spiegeln ambivalente Formulierungen seinen politischen Verpflichtungscharakter wider. Ein Vorzug der politischen Bindungswirkung gegenüber einer rechtlichen besteht darin, daß sprachliche Ausformulierungen Raum für Kreativität lassen und diese sogar manchmal erwünscht waren, damit freier im Blick auf potentielle politische Entwicklungsmöglichkeiten in Europa formuliert werden konnte. Bei der Verhandlung des Verhaltenskodex standen die Teilnehmerstaaten eben nicht unter dem Zwang, Texte unter dem Blickwinkel der Zustimmung durch die nationalen Parlamente formulieren zu müssen. Gleichwohl litt während der Verhandlungen die politische Innovation unter der Tendenz etlicher Delegationen, einen rechtlich unangreifbaren Text ausarbeiten zu wollen. Das legalistische Herangehen vieler Teilnehmerstaaten an einen politischen Text mit politischer Bindungswirkung führte im Kompromißwege oftmals - aus Sicht der EU - nur zur zweitbesten Lösung.

Vor allem die USA betrachteten Texte nicht unter dem Blickwinkel ihrer Potentialität für politische Entwicklungen im europäischen OSZE-Raum, sondern unter dem der Kongruenz mit ihren außereuropäischen, weltweiten Verpflichtungen. Ein Beispiel: Die EU hatte sich nachdrücklich darum bemüht, die Ziffer 9, "die Teilnehmerstaaten bekräftigen das naturgegebene Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung, wie in der Charta der Vereinten Nationen anerkannt", mit der Passage "im Falle eines bewaffneten Angriffs" abzuschließen. Andernfalls bliebe eine nach Artikel 51 der VN-Charta entscheidende Voraussetzung des Rechts auf Selbstverteidigung unerwähnt, die Anwendung militärischer Gewalt würde

²⁰ In diesem Zusammenhang muß auch an die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien erinnert werden. Das Beispiel Tschetschenien zeigt, daß Rußland bereit ist, der OSZE eine Rolle bei der Beilegung eines innerstaatlichen Konflikts zuzubilligen. Rußland kann allein, ohne die Beteiligung einer multilateralen Instanz, Probleme wie Tschetschenien nicht auf dem Verhandlungsweg lösen, schon deshalb nicht, weil kein tschetschenischer Führer ohne ein solches multilaterales Korrektiv bilateral mit Rußland verhandeln würde. Diese Einsicht hat Moskau dazu veranlaßt, aktiv die Involvierung der OSZE als Korrektiv im Tschetschenienkonflikt zu suchen.

erleichtert und die Hemmschwelle für ihre Anwendung gesenkt. Die USA lehnten diesen Vorschlag ab. Sie begründeten das mit ihren weltweiten Interessen, die eine Verkürzung des Selbstverteidigungsrechts auf die Bedingung "im Falle eines bewaffneten Angriffs" nicht erlaube. Die EU entzog sich nicht der Argumentation, daß Selbstverteidigung in bestimmten Regionen der Welt gegebenenfalls auch präventiven Waffeneinsatz erfordern könne (so etwa gegen eine akute Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen), glaubte jedoch, solche Situationen im OSZE-Raum ausschließen zu können und zu sollen.

Ein anderes Problem der Verhandlungen war der Versuch einiger mittel- und osteuropäischer Staaten, sich über den Verhaltenskodex gegen eine nach wie vor perzipierte russische Bedrohung politisch überzuversichern. Dies führte entweder zu einer Blockade entsprechender Texte durch Rußland oder zu Kompromißformulierungen, die ihres ursprünglich von diesen Staaten intendierten Gehalts mehr oder weniger entkleidet wurden. In diesen Zusammenhang gehört des weiteren der Versuch, Themen zur Durchsetzung wichtiger nationaler/regionaler politischer Grundsatzfragen (z.B. Minderheitenfrage, NATO-Osterweiterung) zu instrumentalisieren. Diese Versuche scheiterten am Widerstand anderer betroffener Teilnehmerstaaten. Es zeigte sich, daß der Verhaltenskodex als "globales" OSZE-Dokument für die Durchsetzung spezifischer nationaler oder regionaler Politikanliegen nicht das geeignete Instrument war.

Im übrigen besteht der Preis für die Pionierfunktion des "OSZE-norm-setting" seit jeher in der Akzeptanz vielfach noch ungenauer oder schwacher bzw. schwammiger Formulierungen. Hier sei nur an die ersten KSZE-Texte im Bereich der menschlichen Dimension, vom Recht auf Reisefreiheit, oder die rudimentären ersten Beschlüsse zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen in der Schlußakte erinnert. Wir dürfen insofern unsere Ansprüche nicht zu hoch schrauben. Wir können nicht erwarten, daß z.B. die GUS-Staaten unser Konzept des "Bürgers in Uniform" übernehmen. Wir können es aber sehr wohl als politischen Erfolg ansehen, wenn ein Dokument, dem alle OSZE-Teilnehmerstaaten zugestimmt haben, das Thema "Grundrechte der Soldaten" überhaupt thematisiert. Darauf wird dann weiter aufzubauen sein. Tatsache ist, daß bei aller Unzulänglichkeit der Formulierungen im einzelnen der Gestaltungsfreiheit im OSZE-Rahmen auf militärischem Gebiet erstmals Schranken gesetzt wurden. Mehr noch: Mit dem Verhaltenskodex verpflichten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten erstmals auch, interne Regelungen für ihre bewaffnete Macht nach vereinbarten internationalen Richtlinien auszurichten und sich insoweit auch kontrollieren zu lassen.

Wie für alle OSZE-Normen gilt auch für den Verhaltenskodex: Er kann nur dann seinen Beitrag zur inneren und äußeren Stabilisierung leisten, wenn alle

OSZE-Staaten sich ständig um die Einhaltung der in ihm niedergelegten Verpflichtungen bemühen. Sein Wert steigt und fällt in dem Maße, wie die Teilnehmerstaaten entschlossen sind, ihn zu implementieren und zu überwachen. Den Kritikern unzureichender Implementierungsmechanismen im Verhaltenskodex ist zu entgegnen, daß er sich deutlich von anderen im OSZE-Raum gültigen Rüstungskontrollregelungen unterscheidet. Der KSE-Vertrag, das Wiener Dokument oder der Vertrag über den Offenen Himmel enthalten sehr konkrete Vorgaben zur Implementierung, deren Erfüllung durch Informationsaustausch und Verifikation nachgeprüft werden kann. Dagegen entziehen sich die Vorschriften des Verhaltenskodex weitestgehend dieser Art von Umsetzung. Entsprechend fehlt ihm ein ausführliches Kapitel zur Implementierung.²¹

Letztlich war das Dilemma, wie Normen in einem nur politisch verbindlichen Dokument durchgesetzt werden können, nicht lösbar. Der Versuch einiger Staaten, für den Verhaltenskodex stringenter Implementierungsbestimmungen zu schaffen als für die übrigen Normen der OSZE,²² scheiterte am Widerstand jener Staaten, die jeden Ansatz eines besonderen Mechanismus als ein zu stark juristisch geprägtes Element ablehnten, das in einem politisch verbindlichen Dokument keinen Platz habe.²³ Für seine Implementierung sollen nunmehr die geeigneten Gremien, Mechanismen und Verfahren der OSZE genutzt werden. Das Forum für Sicherheitskooperation könnte z.B. für eine Überprüfung der Einhaltung des Verhaltenskodex verstärkt genutzt werden.²⁴ Jedenfalls sind die Bestimmungen zur

²¹ Botschafter Dr. Rüdiger Hartmann, Beauftragter der Bundesregierung für Abrüstung und Rüstungskontrolle, a.a.O. (Anm. 12), S. 26.

²² Österreich, Ungarn und Polen unterbreiteten am 5. Mai 1993 den Vorschlag, auch bei Nichteinhaltung des Verhaltenskodex das Konsens-Minus-Eins-Prinzip anzuwenden. CSCE/FSC/FC.17, I, 3. Die Problematik des Konsens-Minus-Eins-Verfahrens ist bekannt: Die Einhaltung erfordert die Zusammenarbeit gerade des Staates, der seinen Konsens verweigert hat. Eine kooperative Sicherheitsordnung bedarf gerade der Kooperation der problematischen Teilnehmerstaaten, um politisch bedeutsam und wirksam zu sein. Trotz dieses Spannungsverhältnisses stand die deutsche Delegation diesem Vorschlag aufgeschlossen gegenüber: Die Möglichkeit, eine Entscheidung ohne Zustimmung des regelbrechenden Staates herbeizuführen, kann die Chancen erhöhen, daß der Regelbrecher sein Verhalten korrigiert.

²³ Insbesondere die USA vertraten die Auffassung, daß der Verhaltenskodex keine Mechanismen für seine Implementierung brauche, da sie ihm eher einen juristischen als einen politischen Charakter geben würden; vgl.: "Food for Thought-Papier" der US-Delegation, "Principles for Consideration in Development of a Code of Conduct", 23. März 1994, Ziffer V, S. 4.

²⁴ So im Vorschlag der EU zur Diskussion eines Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert enthalten, "Contribution of the EU to the Discussion on a Security Model", REF.PC/252/96 vom 17. April 1996, Ziffer 12: "It would be also advisable to link the Code of Conduct to the OSCE-Vienna Institutions by deciding specific procedures for reviewing the Code's commitment within the FSC."

Auch die Parlamentarische Versammlung der OSZE spricht sich für eine verstärkte Implementierungsanstrengung im Rahmen der existierenden Foren aus: "The OSCE should work for full implementation of the politically binding Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security and consolidate further the control mechanisms for

Implementierung im Verhaltenskodex offen: Im Falle etwaiger zukünftiger weiterreichender Bestimmungen zur Implementierung von Normen der OSZE allgemein würden diese dann auch für den Verhaltenskodex gelten. Generell wächst das Verständnis der OSZE-Staaten, daß der Verhaltenskodex einer Implementierung auf dem Wege eines zielgerichteten und transparenten Dialogs zwischen den Teilnehmerstaaten bedarf, bei dem Erfahrungen und Informationen über die jeweilige nationale Umsetzung ausgetauscht werden. Dies geschieht u.a. durch Seminare und Symposien, in denen Militärs, Politiker und Regierungsvertreter aus allen OSZE-Teilnehmerstaaten zusammentreffen.²⁵ Auch im Rahmen des Partnership for Peace-Programms (PfP) und des NATO-Kooperationsrats (NAKR) finden parallel zur OSZE Bemühungen statt, die demokratische Kontrolle von Streitkräften in den Partnerstaaten - allesamt OSZE-Mitglieder - abzusichern oder auszubauen. Damit würde eine willkommene Verstärkung der Bemühungen der OSZE um seine Implementierung erreicht.

Prozeßcharakter

Der Verhaltenskodex schafft eine individuelle wie auch zwischenstaatliche Berufungsgrundlage zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Zugleich ist er ein zusätzliches Instrument der Frühwarnung wie eine Orientierungshilfe für sich entwickelnde Demokratien, die nach einer international akzeptierten Soll-Vorgabe suchen, wie sie ihre Streitkräfte organisieren und führen. Dort, wo demokratische Verfassungen noch zu schwach ausgeprägt sind, kann er als Rahmen und als Vorgabe für einen Prozeß der weiteren Entwicklung demokratischer Verfassungen instrumentalisiert werden.

Für eine Aussage über den Einfluß des Verhaltenskodex auf die politisch-militärische Lage im OSZE-Raum oder einzelne seiner Regionen ist die Zeit seit seinem Inkrafttreten am 1. Januar 1995 zu kurz bemessen. Allerdings ist

its implementation by making full use of the existing appropriate OSCE control bodies, mechanisms and procedures", Ottawa-Deklaration der PV der OSZE 1995, Kapitel I, Ziffer 22, zitiert in: Beitrag der PV zur Diskussion eines Sicherheitsmodells, REF.PC/231/96 vom 3. April 1996.

²⁵ So wurde am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr vom 7. bis 9. Mai 1996 ein zweites OSZE-Seminar im Rahmen einer deutsch-niederländischen Initiative (Dokument OSCE/FSC 1 vom 24. Mai 1995) zur Einbindung der Streitkräfte in Demokratien und ihrer parlamentarischen Kontrolle durchgeführt. Eine erste Veranstaltung hatte am 10./11. Dezember 1995 in Den Haag zum Thema der völkerrechtlichen Einordnung des Verhaltenskodex stattgefunden. Schweden wird in der zweiten Jahreshälfte 1996 in Stockholm ein weiteres OSZE-Seminar zu Aspekten der Implementierung des Verhaltenskodex organisieren.

seine Verankerung im Bewußtsein der OSZE-Staatengemeinschaft und in den OSZE-Aktivitäten verbesserungsfähig. Von seinem Potential wird erst zaghaft und nur in Ansätzen Gebrauch gemacht. Dies mag auch ein Grund mit dafür sein, daß der Verhaltenskodex auch einem breiteren Publikum in den OSZE-Staaten bisher weitgehend unbekannt geblieben ist. Allerdings haben sich durchgreifende Entwicklungen in der OSZE immer als ein Prozeß, nicht als ein einmaliges Ereignis vollzogen. Ähnlich ist es mit den Normen des Verhaltenskodex: Sie können nur in einem langfristigen Lern- und Erziehungsvorgang der politischen Eliten, der militärischen Befehlshaber wie auch der einfachen Soldaten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen historischen, politischen, verfassungsrechtlichen und soziokulturellen Eigenheiten der OSZE-Staaten umgesetzt werden. Wir sollten nicht vergessen, daß viele dieser Staaten dabei erst ganz am Anfang dieses Prozesses stehen.

Der Verhaltenskodex markiert also nicht das Ende, sondern den Anfang einer längerfristigen politischen Diskussion, u.a. über den staatlichen Umgang mit militärischer Gewalt und die politische Einbindung von Streitkräften. Er bietet sich als Grundlage und Ausgangspunkt für einen zielgerichteten Dialog aller OSZE-Staaten an, an dessen Ende ein gemeinsam gewachsenes Verständnis über die Interpretation seiner Normen stehen sollte.

Bis vor gar nicht langer Zeit war die internationale Diskussion über die militärische Organisation und die gesellschaftliche Stellung der Streitkräfte in einem Staat ein politisches Tabu. Heute sprechen wir offen über die Schaffung gemeinsamer militärischer Strukturen. Der Verhaltenskodex ist darüber hinaus ein erster zaghafter Versuch zur Entwicklung gemeinsamer politischer Strukturen in den Verfassungen der OSZE-Staaten mit dem Ziel, bei der Integration der Streitkräfte in einen demokratischen Rahmen behilflich zu sein. Für manche mag dies - wie der Verhaltenskodex insgesamt - bedeuten, den Tatsachen vorauseilen. Aber wenn Wille und Entschlossenheit der Akteure wachsen, ihr Denken und ihre Verhaltensregeln zu ändern, ist es vielleicht nicht unbegründet, zu hoffen, daß sich die Tatsachen langsam doch in eine Richtung bewegen, die der Verhaltenskodex vorzeigt.