

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

OSZE-Jahrbuch 1996

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.). Begr. von Dieter S. Lutz – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges.,

Erscheint jährl. – Aufnahme nach Bd. 1. 1995

Bd. 2. 1996

ISBN 3-7890-4562-4

1. Auflage 1996

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Inhalt

Flavio Cotti
Zum Geleit 11

Kurt P. Tudyka
Vorwort 13

Dieter S. Lutz
Einführung 17

I. Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Hans-Dietrich Genscher
Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung
einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung
von Vancouver bis Wladiwostok 47

László Kovács
Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen
Sicherheitsarchitektur 55

Wilhelm Höynck
Bestandsaufnahme und Perspektiven der OSZE Mitte 1996 69

Die Interessen und das Engagement der OSZE-Staaten

Kurt P. Tudyka
Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE 79

Régis de Belenet
Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen
Europa 87

Andrew Cotley
Großbritannien und die OSZE 95

<i>Jan Pecháček</i> Die Tschechische Republik und die OSZE	109
<i>Jerzy M. Nowak</i> Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa	117
<i>Omar A. Sultanow</i> Kirgisistan und die OSZE	139
<i>Alois Reznik</i> Usbekistan und die OSZE	151

II. Instrumente, Mittel, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

<i>Robert H. Frowick</i> Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina	163
<i>István Gyarmati</i> Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt	177

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

<i>Hans-Joachim Gießmann</i> Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE?	191
<i>Gerald Mitchell</i> Wahlbeobachtung über den Tag hinaus	205
<i>Peter Emery</i> Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE: Die Wahlen in Rußland 1995	219

Aufbau kooperativer Sicherheit

- Benedikt von Tscharnier/Linus von Castelmur*
Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert 237
- Jörg Wallner*
Die Implementierung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen 253
- Rüdiger Hartmann*
Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton 267
- Joanna van Vliet*
Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen 279
- Ortwin Hennig*
Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit 289
- Jonathan Dean*
Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet 309
- Pál Dunay/Wolfgang Zellner*
Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg? 319
- Wirtschaftliche Transformation und Begrenzung neuer Risiken*
- Hans-Hermann Höhmann*
Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten: Aktionsfelder der "Wirtschaftlichen Dimension" der OSZE? 337
- Kurt Schelter/Michael Niemeier*
Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE? 347

III. Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

- Piotr Switalski*
Der OSZE-Vorsitz: Entwicklung einer Institution 361
- Márton Krasznai*
Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat 369
- Matthias Karádi*
Das Forum für Sicherheitskooperation 379
- Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter*
Die Parlamentarische Versammlung der OSZE 393
- Frans Timmermans*
Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen
Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE 405

Außenbeziehungen und Einflüsse

- Mario Sica*
Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE 411
- Ingo Peters*
Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen
Organisationen 417
- Aaron Rhodes*
Die beständige Herausforderung der Internationalen
Helsinki Föderation für Menschenrechte (IHF) 435
- Ulrich Fastenrath*
Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente 447

Anhang

Wiener Dokument 1994	467
Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE- Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest	527
Jahresbericht 1995 des Generalsekretärs der OSZE	541
Kooperationsformen und -foren im OSZE-Bereich	581
Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten. Daten, Fakten, Kooperationsformen	583
OSZE-Chronologie	597
Literaturauswahl zur OSZE	601
Abkürzungsverzeichnis	607
Autorenverzeichnis	609

Zum Geleit

Die Veröffentlichung des zweiten Bandes des OSZE-Jahrbuches fällt in eine Zeit, in der sich die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa stark wandelt und neuartigen Herausforderungen stellt. Es ist deshalb besonders wertvoll, eine neue Sammlung fundierter Artikel zu haben, die diese Veränderungen kritisch kommentiert, aber auch Vorschläge und Anregungen macht.

Die vielen schwelenden Konflikte auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien haben dazu geführt, daß heute die wichtigste praktische Tätigkeit der OSZE in der Konfliktverhütung liegt. Rasch nach dem Ende der Teilung Europas hat die OSZE originelle Instrumente und Methoden geschaffen, um auf Spannungen möglichst früh zu reagieren. Ihre internationale Präsenz kann Eskalationen verhindern und zu friedlichen Lösungen beitragen. Konfliktverhütung ist immer dann besonders erfolgreich, wenn die Spannungen gar nicht manifest werden und damit auch nicht ins Bewußtsein einer breiten Öffentlichkeit dringen.

Ein halbes Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges sind die Sicherheitsstrukturen Europas noch nicht gefestigt. Die internationalen Beziehungen und die Sicherheitsorganisationen sind noch immer im Umbruch. Eines ist aber deutlich geworden: Sicherheit und Stabilität können heute nicht mehr ausschließlich auf militärischen Faktoren beruhen, sie umfassen auch politische, wirtschaftliche und soziale Aspekte. Sicherheit und Stabilität werden wir in Europa längerfristig nur erreichen, wenn es uns gelingt, die Ursachen zu beseitigen, die zu Spannungen zwischen den Staaten, aber auch innerhalb der Staaten zwischen Regierungen und Bürgern oder Bevölkerungsgruppen führen.

Persönlich halte ich den Aufbau ziviler Gesellschaften für eines der wichtigsten Instrumente, um Konflikten an der Wurzel vorzubeugen. Ich bin überzeugt, daß hier eine der zentralen Aufgaben der OSZE in der Zukunft liegt. Zivilgesellschaften sind widerstandsfähig gegen die neuen, an Bedeutung zunehmenden Bedrohungen, wie den aggressiven Nationalismus, Rassismus, Intoleranz oder organisiertes Verbrechen, welche die Menschenrechte gefährden und gegen die staatliche Mittel allein nicht ausreichen. Die Probleme, auf die wir treffen, sind verschieden, von Land zu Land, von Region zu Region. Aber es gibt kaum eine Gesellschaft, die nicht in der einen oder anderen Form von diesen neuen Risiken betroffen ist. Dazu kann die OSZE als geographisch weitgespannter Kooperationsrahmen auch in Zukunft einen entscheidenden Beitrag leisten.

Vorwort

Als die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten sich nach ihrem Treffen am 6. Dezember 1994 trennten, hatten sie zwar mit dem Budapester Dokument einen "Markstein in der Geschichte der OSZE" gesetzt, wie Heinrich Schneider im erstem Band des OSZE-Jahrbuches schrieb, doch manches, was auf den Tischen ihrer Delegationen lag, blieb unerledigt zurück. Es bestand die Hoffnung, daß die ausgebliebenen Entscheidungen in der Periode danach oder spätestens - zusammen mit neuen Vorschlägen - auf dem nächsten, im Dezember 1996 bevorstehenden Treffen in Lissabon verabschiedet werden könnten. Aber auch zu etwas Neuem war noch in Budapest angeregt worden, nämlich zur Diskussion über ein europäisches Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert. Was ist inzwischen geschehen?

In den 20 Monaten seit Budapest sind der Ministerrat und der Hohe Rat zwar der verabredeten Häufigkeit gemäß zusammengetreten, doch haben diese Treffen weder die Budapester Defizite ausgeglichen noch Ergebnisse einer zukunftsweisenden Diskussion über das Sicherheitsmodell erbracht. Es mangelt an Visionen und an Zuwendung für "die größte Staatenorganisation der nördlichen Hemisphäre", wie ein Abgeordneter ihrer Parlamentarischen Versammlung die OSZE jüngst nannte. Ein großer Teil der Aufmerksamkeit der außen- und sicherheitspolitischen Eliten in den Teilnehmerstaaten wurde durch die Debatten über die Erweiterung der NATO und über die Vertiefung der Europäischen Union beansprucht. Doch den direkt am OSZE-Geschehen beteiligten Diplomaten und Militärs kann keine Gleichgültigkeit vorgehalten werden. Die operativen Aufgaben - zunächst die Bemühungen um Vermittlung und Schlichtung in Tschetschenien und dann vor allem der qualitativ neue Einsatz in Bosnien-Herzegowina - erforderten viel Zeit und großes Engagement.

Die Mission für Bosnien-Herzegowina wird zu einem Prüfstein für die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten werden. Aus den gewonnenen Erfahrungen und dem erreichten Ergebnis wird sich nicht nur Spezifisches für die Zielsetzung einer solchen Mission selbst, sondern darüber hinaus auch allgemeines zur Aufgabenstellung und zu den Perspektiven der OSZE ablesen lassen.

Jeder der operativen Einsätze der OSZE, ihre Missionen, hat seine eigenen Merkmale. Das ihnen je eigene Profil äußert sich in Unterschieden in Mandat, Umfang, Dauer und Ausstattung, den lokalen Rahmenbedingungen und schließlich den ausgeführten Tätigkeiten sowie in der Verände-

rung der politischen und sozialen Umgebung. Die Mission für Bosnien-Herzegowina unterscheidet sich jedoch in einem viel größeren Maße von allen anderen. Man muß in ihr eine andere Qualität von Mission sehen. Denn bei ihrem Mandat handelt es sich um nicht weniger als eine neue Kategorie von OSZE-Tätigkeit; es geht nicht um Konfliktverhütung, -schlichtung oder -bewältigung und auch nicht um die punktuelle Sorge für Menschenrechte, sondern um etwas anderes und Neues. Die Tätigkeit der OSZE-Mission in Bosnien-Herzegowina ist als post-konfliktuelle Rekonstruktion politischer Institutionen und politischer Kultur zu charakterisieren. Sie ähnelt der politischen Arbeit der Alliierten zwischen 1945 und 1947 in Deutschland.

Wie bei keiner anderen kann ein Scheitern dieser Mission Resignation und Fatalismus verbreiten, ja die Zukunft der OSZE in Frage stellen. Umgekehrt kann eine erfolgreiche Mission in Bosnien-Herzegowina der OSZE einen gegenwärtig anders nicht erreichbaren, allerdings möglicherweise auch nur einseitigen Auftrieb geben. Der ungarische Amtierende Vorsitzende nannte 1995 die auf die OSZE zukommende Aufgabe einschüchternd und bezeichnete sie als die größte Herausforderung in der Geschichte des Helsinki-Prozesses. Sein schweizerischer Nachfolger, dem die Ausführung obliegt, bekannte Mitte 1996, daß die Bedingungen sich noch nicht so wie gewünscht entwickelt hätten, daß jedoch keine Alternative bestehe als die, den eingeschlagenen Weg "mit außerordentlich großen Risiken" fortzusetzen.

Was sollten vor diesem Hintergrund die Menschen zwischen Vancouver und Wladiwostok von ihren Vertretern auf dem Lissabonner Gipfel erwarten?

Zunächst die Erledigung der überfälligen Aufgaben. Dazu gehört die Klärung des Verhältnisses zwischen den internationalen Organisationen, z.B. "OSZE - zuerst", die Schaffung einer allgemeinen Vertragsgrundlage für die OSZE, eine Reform der internen Gremienstruktur, eine Stärkung der Stellung des Generalsekretärs und eine Stärkung der Organisation, vor allem des Sekretariats, eine Harmonisierung der Befugnisse im Bereich Vertrauensbildende Maßnahmen und Rüstungskontrolle, eine Entscheidung über die Dritt-Parteien-Regelung und die Bereitstellung friedenserhaltender Kontingente sowie einen innovativen und substantiellen, den gegenwärtigen Erfordernissen angepaßten Ausbau der wirtschaftlichen Dimension.

Darüber hinaus müssen sich die Staats- und Regierungschefs aber auch dem zuwenden, was sie sich und der Öffentlichkeit in Budapest versprochen hatten: der Diskussion über das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert.

Dieses Jahrbuch will mit dem vorangegangenen und mit dem vorliegenden zweiten Band auch dazu einen Beitrag leisten. Wenn das mit den uns zur Verfügung stehenden bescheidenen Möglichkeiten gelingt, dann ist dies in erster Linie den Autoren zu danken, der wohlwollenden, immateriellen und orientierenden Unterstützung des Sekretariats der OSZE und anderer amtlicher Stellen und ihrer Inhaber in Ministerien der Teilnehmerstaaten. Als verantwortlicher Redakteur danke ich ihnen, daß sie die inhaltliche Voraussetzung für das neue Jahrbuch geschaffen haben.

Einführung

Die OSZE - Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur, Basis des Sicherheitsraumes Europa

Zur Lage

Einundzwanzig Jahre nach Unterzeichnung der KSZE-Schlußakte am 1. August 1975 in Helsinki¹ und sechs Jahre nach Unterzeichnung der Charta von Paris am 21. November 1990² sind die grundlegenden Veränderungen in der politischen Architektur Europas offensichtlich. Blöcke und Abschreckungssystem - zum Zeitpunkt der KSZE-Gründung konstitutiv für Europa - sind verschwunden. Der "Neubeginn"³ Europas - zentrale Forderung in der Charta - hat in vielfältiger Weise Gestalt angenommen. Die Überwindung der Teilung Deutschlands gehört ebenso dazu wie die Orientierung der Völker Osteuropas hin zu Demokratie und Marktwirtschaft.

Dennoch ist Hans-Dietrich Genscher, dem vormaligen Bundesaußenminister der Bundesrepublik Deutschland, uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er im vorliegenden Jahrbuch schreibt: "Von der Verwirklichung der ... dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ganz Europa (sind wir) noch weit entfernt. Zwar ist nach der großen Wende die Gefahr eines 'großen' Krieges in Europa weithin gegenstandslos geworden; zugleich aber hat der blutige Konflikt im früheren Jugoslawien in bestürzender Weise gezeigt, daß aus aggressivem Nationalismus und Intoleranz entstehende kriegerische Auseinandersetzungen in Europa wieder möglich sind."⁴

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, Loseblatt-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 Ebenda, Kap. A.2., S.1.

⁴ Hans-Dietrich Genscher, Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok, im vorliegenden Band S. 48; vgl. auch: Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.4, S.5; ferner: Dieter S. Lutz, Die OSZE im Übergang von der Sicherheitsarchitektur des Zwanzigsten Jahrhunderts zum Sicherheitsmodell des Einundzwanzigsten Jahrhunderts, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 63-96.

Welche grauenhaften Formen und Ausmaße diese kriegerischen Auseinandersetzungen nach dem Ende der sogenannten Zeitenwende von 1989/90 annehmen können, beschreibt im vorliegenden Band István Gyarmati, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE unter anderem in Tschetschenien: "Meine Generation hatte zum Glück keine Erfahrung mit dem Krieg. Ich selbst bin schon in mehreren von Konflikten betroffenen Ländern gewesen, aber Grosny war nicht einmal mit Sarajewo vergleichbar. Meine einzigen vergleichbaren Erfahrungen waren die Bilder aus dem Zweiten Weltkrieg von Dresden und Coventry. Im Stadtzentrum war kilometerweit kein einziges Gebäude intakt. Kein einziges. Die Straßen waren voller Ruinen. Auf Schritt und Tritt lagen tote Tiere und Leichen. In der Luft verbreitete sich der schreckliche Geruch von brennenden Gebäuden, Schießpulver und verwesenden Leichen. Alte Leute vor den Häusern - fast nur sie überlebten auf beiden Seiten oder konnten nicht entkommen - kochten auf armseligen Feuern: Wurzeln, Hunde, Katzen, von den Soldaten erhaltene Krümel. Die Zahl der Todesopfer ist bis heute nicht bekannt. Ich bin überzeugt davon, daß allein in Grosny Zehntausende den Kämpfen zum Opfer fielen."⁵

Neue Risiken, Bedrohungen, Gefahren

Es ist aber nicht nur die wiederbelebte Gefahr der kriegerischen Auseinandersetzung, die den "Neubeginn" Europas in Frage stellt. Stabilitätsrisiken ergeben sich ferner aus einer Vielzahl bislang ungelöster oder vernachlässigter Probleme. Es ist deshalb kein Zufall, wenn im vorliegenden Band eine ganze Reihe der Autoren und Autorinnen immer wieder auch auf Bedrohungen und Probleme wie wirtschaftliche Not, secessionistische Bewegungen, Gefährdungen der natürlichen Lebensgrundlagen, grenzüberschreitende Kriminalität, Terrorismus und andere Bedrohungen mehr zurückkommen.⁶ Daß auch die OSZE selbst die neuen Gefahren und Risiken

⁵ István Gyarmati, Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt, im vorliegenden Band S. 183f.

⁶ Vgl. im vorliegenden Band z.B.: Hans-Dietrich Genscher, Die OSZE stärken, a.a.O. (Anm. 4), S. 47ff; Hans-Joachim Gießmann, Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE, S. 191ff; Ortwin Hennig, Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, S. 289ff; Hans-Hermann Höhmann, Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten: Aktionsfelder der "Wirtschaftlichen Dimension" der OSZE?, S. 337ff; Wilhelm Höynck, Bestandsaufnahme und Perspektiven der OSZE Mitte 1996, S. 69ff; Kurt Schelter/Michael Niemeier, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE?, S. 347ff; Mario Sica, Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE, S. 411ff; Omar A. Sultanow, Kirgisistan und die OSZE, S. 139ff; Frans Timmermans, Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, S. 405ff; Benedikt von Tscharner/Linus von Castelmur, Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21.

erkannt hat, spiegelt sich insbesondere in den Diskussionen um das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert⁷ wider. Einen Überblick über die breite Palette der im Rahmen dieser Diskussionen identifizierten Risiken geben Benedikt von Tscherner, der Schweizer OSZE-Botschafter, und Linus von Castelmur, Stellvertretender Chef der OSZE-Sektion im eidgenössischen Außenministerium.⁸ Das Ausmaß der Bedrohungen, insbesondere für die jungen Demokratien im östlichen Mitteleuropa und in Osteuropa, illustrieren der deutsche Staatssekretär Kurt Schelter und der Experte für Verbrechensbekämpfung Michael Niemeier am Beispiel der organisierten Kriminalität in Europa. In der OSZE sehen sie die Chance eines organisatorischen Rahmens für eine "europäische Gesamtstrategie".⁹

Prävention

"Ein wesentliches Element dieser Gesamtstrategie muß auch die bislang häufig vernachlässigte Prävention in technischer und organisatorischer Hinsicht werden."¹⁰ Schelter und Niemeier haben bei dieser Mahnung neue Technologien wie elektronische Wegfahrsperrungen oder fälschungssichere Kreditkarten im Blick. Ihre berechtigte Forderung nach Prävention geht aber über neue Technologien weit hinaus, zielt im Grundsatz auf die eigentliche Aufgabe von Friedens- und Sicherheitspolitik: die Konfliktverhütung.

Diese Aufgabe stellt sich insbesondere mit Blick auf kriegerische Auseinandersetzungen: Funktion von Sicherheitspolitik ist es, Krieg zu verhüten, nicht ihn zu führen.¹¹

Die Lehre, welche die internationale Gemeinschaft zum Beispiel aus den Kriegen im vormaligen Jugoslawien ziehen muß, ist deshalb nach Frans Timmermans, dem niederländischen Berater des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, "daß die OSZE in einem sehr frühen Stadium eingreifen muß".¹² Nach Ansicht des neuen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des

Jahrhundert, S. 237ff; Jörg Wallner, Die Implementierung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen, S. 253ff.

⁷ Vgl. dazu auch: Dieter S. Lutz/Andrei Zagorski, A Security Model for the 21st Century, in: "Arbitration Court" and "Security Model", Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 99/1996, S. 5-30.

⁸ Vgl. A.a.O. (Anm. 6), insbes. S. 242.

⁹ Kurt Schelter/Michael Niemeier, a.a.O. (Anm. 6), insbes. S. 353, 356.

¹⁰ Ebenda, S. 353.

¹¹ Vgl.: Dieter S. Lutz, Frieden ist das Meisterwerk der Vernunft, Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 17/1996, insbes. S. 4.

¹² Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 405f.

Außenministers der Schweiz, Flavio Cotti, liegt schon "heute die wichtigste praktische Tätigkeit (der OSZE) in der Konfliktverhütung".¹³ Daß Konfliktverhütung auch Bekämpfung der *Konfliktursachen* bedeutet, hebt - so Frans Timmermans - der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, Max von der Stoel, hervor: "Wenn die OSZE bei der Konfliktverhütung - im weitesten Sinne verstanden - Erfolg haben will, muß sie sich auf die Beseitigung der potentiellen Konfliktursachen konzentrieren ... Der Hohe Kommissar ist mit allem Nachdruck der Ansicht, daß es Aufgabe der OSZE sein sollte, die Wurzeln der Konfliktursachen zu ergründen und dazu beizutragen, diese zu bekämpfen ...".¹⁴

Wertegemeinschaft OSZE und umfassender Sicherheitsbegriff

Wer die neuen Risiken und Gefahren in ihrer ganzen Bandbreite bekämpfen, ja verhüten will, benötigt einen umfassenden Friedens- und Sicherheitsbegriff, der nicht mehr nur rein politisch-militärisch verstanden wird. Benötigt werden ferner gemeinsame Werte, die als Ausgangsbasis zur Konfliktursachenvermeidung herangezogen werden können. Beides sieht die OSZE für sich als gegeben¹⁵ und wird von den Autoren und Autorinnen des vorliegenden Bandes auch zustimmend referiert:¹⁶ "In der Charta von Paris (1990) haben sich die KSZE-Staaten zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, sozialer Gerechtigkeit und Verantwortung im Umweltbereich bekannt. Seither betonen sie ihre Zugehörigkeit zu einer neuen Wertegemeinschaft."¹⁷ ... "Diese Werte gelten für alle, die Teil der OSZE-Gemeinschaft sein wollen: Sie sind unteilbar, nicht-verhandelbar und allgemeingültig ... Es wäre falsch, diese Werte nur als einem Teil des OSZE Raumes zugehörig anzusehen oder als religiöse Dogmen, die einige OSZE-Staaten den anderen aufnötigen wollen. Sie sind vielmehr das Herz des Helsinki-Prozesses, der, ausgehend von einem umfassenden Sicherheitsverständnis, die Unteilbarkeit dieser Werte

¹³ Flavio Cotti, Zum Geleit, im vorliegenden Band S. 11.

¹⁴ Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 405.

¹⁵ Im Budapester Dokument von 1994 zum Beispiel werden die Termini "Werte" und "umfassender Sicherheitsbegriff" mehr als ein dutzendmal benutzt - vgl.: Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 438-485.

¹⁶ Vgl. im vorliegenden Band z.B. die Beiträge von: Hans-Dietrich Genscher, Hans-Joachim Gießmann, Wilhelm Höynck, Frans Timmermans, Benedikt von Tscharnher/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), ferner Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE, S. 393ff und Aaron Rhodes, Die beständige Herausforderung der Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte (IHF), S. 435ff.

¹⁷ Benedikt von Tscharnher/Linus von Castelmur, ebenda, S. 237.

unmittelbar mit Frieden, Sicherheit und Wohlstand in Verbindung bringt."¹⁸

Die Entwicklung ziviler (Bürger-) Gesellschaften

Das OSZE-Konzept der umfassenden Sicherheit auf der Basis gemeinsamer Werte zielt zweifelsohne auf die Entwicklung und Errichtung von Zivilgesellschaften.¹⁹ Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Flavio Cotti, und der vormalige Generalsekretär der OSZE, Wilhelm Höynck, sehen in der "Entwicklung und Stärkung von Bürgergesellschaften" bzw. im "Aufbau ziviler Gesellschaften" sogar die "Hauptaufgabe" bzw. die "zentrale Aufgabe der OSZE".²⁰ Dies gilt aktuell für die Arbeit der OSZE in Bosnien-Herzegowina und grundlegend für die gesellschaftliche Umgestaltung in den Reformstaaten Ost- und Osteuropas. Dies gilt aber auch - so Hans-Joachim Gießmann mahndend - für die westlichen Staaten, die sich "daran messen lassen (müssen), inwieweit sie den erhobenen Forderungen zur Errichtung von Zivilgesellschaften selbst" entsprechen.²¹

Gilt dies aber auch für die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten der OSZE? Folgt man dem vormaligen Generalsekretär der OSZE, so war es nicht nur "richtig, diese Staaten 1992 nach dem Zerfall der Sowjetunion zum Beitritt zur KSZE einzuladen".²² Vielmehr hat die OSZE selbst auch über ein Unterstützungsprogramm zur "Stabilisierung der zentralasiatischen Region" und "zur Festigung einer Kultur des Dialogs, zur Stärkung integrierender Kräfte innerhalb der Region und zur Entwicklung der Stellung der Partner aus dieser Region in der OSZE" beigetragen.²³

Gestützt wird diese Einschätzung durch die beiden Beiträge im vorliegenden Band aus und über Usbekistan sowie Kirgisistan. Alois Reznik, Leiter des OSZE-Verbindungsbüros für Zentralasien in Taschkent, zitiert z.B. den Schlußbericht der UNDP-Mission, der bestätigt, daß "in Usbekistan in kurzer Zeit die demokratischen Grundinstitutionen geschaffen wurden" und daß "sich in struktureller Hinsicht eine zivile Gesellschaft zu entwickeln beginnt".²⁴ Kritik scheint gleichwohl angebracht. Omar A. Sultanow,

¹⁸ Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 405f.

¹⁹ Die Begriffe "Zivilgesellschaft", "Bürgergesellschaft", "zivile Gesellschaft" und "civil society" finden sich im vorliegenden Band z.B. in den Beiträgen von Flavio Cotti, a.a.O. (Anm. 13), Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 16), Hans-Dietrich Genscher, Hans-Joachim Gießmann, Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6); Aaron Rhodes, a.a.O. (Anm. 16).

²⁰ Flavio Cotti, a.a.O. (Anm. 13), S. 11; Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 69.

²¹ Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 193.

²² Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 72.

²³ Ebenda, S. 71f.

²⁴ Alois Reznik, Usbekistan und die OSZE, im vorliegenden Band S. 156.

Ständiger Vertreter Kirgisistans bei der OSZE, schreibt in seinem Beitrag: "Die allumfassende Demokratisierung des Landes wird als fast *einziges* Rezept zur Lösung der entstandenen Lage erklärt ... Die Frage ist jedoch: Genügen diese Betrachtungsweisen, und wenn ja, kann die Demokratisierung unter den gegebenen Bedingungen überhaupt in vollem Umfang gelingen, wenn die Gefahr einer Destabilisierung der ganzen Region Zentralasiens so groß wie noch nie ist?"²⁵

Die komparativen Vorteile und Stärken der OSZE

Auf diese Kritik Sultanows, die sich weniger gegen das Konzept der Zivilgesellschaft als vielmehr gegen seine mangelnde finanzielle Ausstattung wendet, wird noch einzugehen sein. Trotz der Kritik bleibt das Bemühen der OSZE im Grundsatz richtig. Welche europäische Institution auch sonst, wenn nicht die OSZE, sollte sich engagieren?

Was in dieser Frage zum Tragen kommt, sind die komparativen Vorteile und Stärken der OSZE. Nach Höynck - dem vormaligen Generalsekretär der OSZE - liegen sie in der "Institution des Amtierenden Vorsitzenden als einer sich im Jahresrhythmus erneuernden Quelle von Energie und Inspiration", ferner im "direkten Engagement der Teilnehmerstaaten" und schließlich in "der schlanken Verwaltung aller OSZE-Institutionen mit einem leistungsstarken Kernelement".²⁶

Wer den engagierten Beitrag des vormaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des ungarischen Außenministers Lászlo Kovács, im vorliegenden Jahrbuch aufmerksam liest, findet die Aussagen Höyncks voll bestätigt.²⁷ Ähnliches gilt im übrigen auch für den ungarischen Botschafter und OSZE-Delegationsleiter Márton Krasznai und dessen Analyse der Arbeit des Ständigen Rates der OSZE.²⁸ Gleichwohl muß der Aufzählung von Höynck ein weiteres Element hinzugefügt werden. Tatsächlich nämlich ruhen die Hauptstärken bzw. die Hauptvorteile der OSZE - verglichen mit Institutionen wie EU, WEU, Europarat oder NATO - eben auch in ihrem weiten Teilnehmerkreis einerseits und in ihrem thematisch umfassenden Sicherheitsbegriff andererseits. Aus Sicht der Schweizer von Tschärner und von Castelmur zum Beispiel bildet die OSZE "das am weitesten gespannte Dialognetz in Europa. Nur in der OSZE nehmen alle 55 Staaten der Region

²⁵ Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 145 (Hervorhebung im Originaltext).

²⁶ Ausführlicher: Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 75.

²⁷ Lászlo Kovács, Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur, im vorliegenden Band S. 55-68.

²⁸ Márton Krasznai, Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat, im vorliegenden Band S. 369-378.

von Vancouver bis Wladiwostok teil."²⁹ Auch aus britischem Blickwinkel - so Andrew Cottey - genießt die ansonsten von Großbritannien eher reserviert betrachtete OSZE "eine Reihe von Vorzügen, die sie für bestimmte Aufgaben prädestiniert. Der zentrale Vorteil der OSZE liegt darin, daß sie 'nach wie vor die europäische Sicherheitsstruktur mit der größten Mitgliederzahl' ist, was ihr eine einmalige Perspektive für die Förderung von Frieden und Stabilität in Europa verschafft' ... Der gesamteuropäische Geltungsbereich der OSZE und die vereinbarten Normen verleihen ihr eine Legitimation und Autorität, die anderen Institutionen wie der NATO und der Europäischen Union (EU) fehlen."³⁰ Dem Ansatz Frankreichs wiederum - so Régis de Belenet vom französischen Außenministerium - dienen "als Leitfaden: Die OSZE ist die einzige europäische Sicherheitsinstitution, in der Rußland den direkten Dialog in multilateralem Rahmen mit allen anderen europäischen Ländern führen kann ... Sie ist das größte gesamteuropäische und transatlantische Forum für Zusammenarbeit und Dialog über gemeinsame Sicherheitsinteressen."³¹

Folgerichtig werden die Chancen auf grenzüberschreitende Vorkehrungen bei der OSZE und nicht bei einer der anderen europäischen Institutionen und Strukturen gesehen. Dies gilt - wie bereits angeführt - z.B. für die internationale Verbrechensbekämpfung.³² Dies gilt insbesondere aber auch für die "wirtschaftliche Dimension" der OSZE. Nach Hans-Hermann Höhmann vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln besteht der Nutzen der wirtschafts- und sozialbezogenen Aktivitäten der OSZE darin, "daß die OSZE das größte auf Europa konzentrierte und zugleich über Europa hinausgehende, institutionalisierte Forum zur Erörterung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Entwicklung auf der einen und Sicherheit in einem komplexen Sinne auf der anderen Seite darstellt. Es ist zugleich ein Forum, in dem - gemessen an der Mitgliederzahl - entwickelte Industrieländer und weniger entwickelte Transformationsländer fast mit gleichen Anteilen repräsentiert sind. Dies eröffnet nicht nur Gelegenheit zum Ost-West-Dialog, sondern bietet auch die Möglichkeit einer intensiven Ost-Ost-Kommunikation, die schon deshalb erforderlich ist, um die in Anbetracht der Anziehungskraft der EU noch zu schwach entwickelten regionalen Kooperationsmöglichkeiten zu erörtern und einer weiteren Desintegration der Wirtschaftsräume im Osten Europas entgegenzuwirken. Die OSZE ist zudem die wichtigste gesamteuropäische Organisation, die - und dies gilt vor allem für die GUS-Mitglieder - auch

²⁹ A.a.O. (Anm. 6), S.240.

³⁰ Andrew Cottey, Großbritannien und die OSZE, im vorliegenden Band S. 97.

³¹ Régis de Belenet, Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen Europa, im vorliegenden Band S. 90.

³² Vgl. Anm. 9.

solche Länder umfaßt, die nie die Chance haben, wirkliche ökonomische Partner, geschweige denn Vollmitglieder der EU zu werden."³³

Sockel der europäischen Sicherheitsarchitektur - Basis des Sicherheitsraumes Europa

Ist die OSZE also doch mehr als lediglich eine Institution unter anderen im Konzert der europäischen und transatlantischen Einrichtungen? Hat sie - wie bereits Botschafter a.D. Jonathan Dean im letztjährigen Jahrbuch feststellte - "zu Beginn des dritten Jahrzehntes ihres Bestehens das Potential, die wichtigste Sicherheitsorganisation in Europa zu werden"?³⁴

Nach Ansicht des vormaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Lászlo Kovács, ist die OSZE jedenfalls "aufgrund ihres umfassenden, integrativen Charakters ... geeignet, als Basis für die Schaffung eines Sicherheitsraumes zu dienen, der für alle Teilnehmerstaaten größere Sicherheit und Stabilität gewährleistet."³⁵ Und der Direktor für Strategische Angelegenheiten, Sicherheit und Abrüstung im französischen Außenministerium, Régis de Belenet, schreibt in seinem Beitrag für diesen Band: "In der Debatte um die verschiedenen vorliegenden Konzeptionen europäischer Sicherheit ... treten wir dafür ein, die OSZE zum Sockel für die europäische Sicherheitsarchitektur zu machen."³⁶

Die sich gegenseitig stärkenden Institutionen

Die Begriffe "Sockel" und "Basis" als Kennzeichnung der OSZE bedeuten gleichwohl (noch) nicht, diese Organisation "den anderen Sicherheitsinstitutionen in Europa überordnen zu wollen."³⁷ Die Mehrheit der OSZE-Staaten und auch die Mehrheit der Beiträge des vorliegenden Jahrbuches geht vielmehr von einem "Institutionen-Netzwerk", einem "Geflecht ineinandergreifender und sich gegenseitig verstärkender Institutionen" aus.³⁸

³³ Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 346.

³⁴ Jonathan Dean, Die Vereinigten Staaten und die OSZE - Im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung", in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 107; vgl. auch: Dieter S. Lutz, a.a.O. (Anm. 4), S. 96. .

³⁵ Lászlo Kovács, a.a.O. (Anm. 26), S. 66.

³⁶ Régis de Belenet, a.a.O. (Anm. 30), S. 90.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Vgl. im vorliegenden Band z.B. die Beiträge von Cottey, S. 104; Pál Dunay/Wolfgang Zellner, Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?, S. 331; Gyarmati, S. 183; Hennig, S. 300; Höynck, S. 69; Kovács, S. 57, 58; Krasznai, S. 378; Nowak, S. 130, 134, 135; Ingo Peters, Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen, S. 417ff; von Tscharnet/von Castelmur, S. 245, 248.

Ortwin Hennig zum Beispiel beschreibt in seiner Analyse des "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" die Beziehung der OSZE zu anderen Sicherheitsinstitutionen wie folgt: "Zwar wird der OSZE zu Recht die 'Schlüsselrolle' für ein System Kooperativer Sicherheit 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."³⁹ Folgt man den Ausführungen von Tscharners und von Castelmurs, so findet man diese Aussage nicht nur auch in den gegenwärtigen OSZE-Diskussionen um das "europäische Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" bestätigt,⁴⁰ vielmehr wird sie wohl auch für die kommenden Jahre weitergelten.

Fraglich allerdings ist, ob das theoretische Konstrukt des Institutionen-Netzwerkes den Widrigkeiten der Realität tatsächlich gerecht wird. Muß sich nicht die Zauberformel der "interlocking institutions" - wie Ralf Roloff⁴¹ bereits im Jahrbuch 1995 kritisiert - "als Leerformel entpuppen, das 'interlocking zum interblocking'" werden? Pál Dunay und Wolfgang Zellner sehen zwar im "Stabilitätspakt den Beweis, daß die vielzitierten 'interlocking institutions' tatsächlich nutzbringend ineinandergreifen können und sich nicht Organisationen egoistisch blockieren müssen."⁴² Auch der Leiter der OSZE-Mission für Bosnien und Herzegowina, der US-Botschafter Robert H. Frowick, lobt in seinem Beitrag für den vorliegenden Band: "Die Unterstützung der OSZE-Mission von seiten der IFOR ist wirklich hervorragend."⁴³ Doch scheinen diese Beispiele (noch) immer eher die Ausnahme denn die Regel zu sein. Jedenfalls zieht Ingo Peters von der Freien Universität Berlin am Schluß seiner systematischen Analyse der "Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen" eine deutlich negative Zwischenbilanz: "Das Gesamtbild des Netzwerkes europäischer Sicherheitsinstitutionen (ist) zweifellos vor allem von institutioneller Konkurrenz, mangelhafter Koordination und Kooperation zwischen den Institutionen und sich zumindest zum Teil daraus ergebender mangelhafter Effektivität hinsichtlich der deklarierten gemeinsamen Ziele der internationalen Gemeinschaft sowie mangelhafter Effizienz der eingesetzten Mittel und Instrumente geprägt. Indizien hierfür liefern zum einen die praktischen Erfahrungen, beispielsweise hinsichtlich der Rolle internationaler

³⁹ Ortwin Hennig, ebenda, S. 300.

⁴⁰ Vgl. Benedikt von Tscharner/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), S. 245, 248, 251.

⁴¹ Ralf Roloff, OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 375; vgl. auch Dieter S. Lutz, a.a.O. (Anm. 4), S. 82f.

⁴² Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 331.

⁴³ Robert H. Frowick, Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, im vorliegenden Band S. 176.

Institutionen bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung im ehemaligen Jugoslawien oder in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Zum zweiten verweisen die in den von den verschiedenen Institutionen verabschiedeten einschlägigen Dokumente stets wiederholten Bekenntnisse, die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Institutionen unbedingt verbessern zu müssen, ebenfalls auf die vorhandenen Defizite."⁴⁴

Ein regionales System Kollektiver Sicherheit in und für Europa

Ist die Suche nach einer friedens- und sicherheitspolitischen Alternative für Europa also noch nicht abgeschlossen? Ist letztlich doch der Umbau der europäischen Sicherheitsarchitektur in Richtung eines regionalen Systems Kollektiver Sicherheit, wie es z.B. das Hamburger Friedensforschungsinstitut (IFSH) mit seiner ESG-Studie⁴⁵ vorschlägt, unabdingbar?

Die Charta der Vereinten Nationen sieht solche regionalen Systeme nicht nur vor, sondern gibt ihnen auch Priorität. Ähnliches gilt auch für einzelne Länderverfassungen, z.B. für das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.⁴⁶ Auch ein Teil der OSZE/KSZE-Staaten maßen unmittelbar nach 1989 - wie Hans-Joachim Gießmann bereits im letztjährigen Jahrbuch schreibt - kollektiver Sicherheit eine vergleichsweise große Bedeutung bei: "Der von den damaligen Außenministern der Sowjetunion und der Tschechoslowakei, Eduard Schewardnadse 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 ostmitteleuropäischen Staaten."⁴⁷ Kurze Zeit später wich diese Überzeugung allerdings der Ernüchterung, wie Jan Pecháček vom tschechischen Außenministerium schreibt⁴⁸ und wie auch der polnische Botschafter bei der OSZE, Jerzy M. Nowak, im vorliegenden Band berichtet: "Einige der frühen Initiativen jedoch, angesichts der neuen Gegebenheiten und in euphorischer

⁴⁴ Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), S. 432.

⁴⁵ Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn (Hrsg.), 1995; vgl. auch die englische Version: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), The European Security Community (ESC), The Security Model for the Twenty-First Century, Baden-Baden 1996.

⁴⁶ Vgl. z.B.: Dieter S. Lutz, Krieg und Frieden als Rechtsfrage im Parlamentarischen Rat 1948/49, Baden-Baden 1982.

⁴⁷ Hans-Joachim Gießmann, Die "Westdrift" Ostmitteleuropas, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 356f.

⁴⁸ Jan Pecháček, Die Tschechische Republik und die OSZE, im vorliegenden Band S. 110.

Stimmung hastig formuliert, waren eher 'ambitionierte Experimente' als realistische Optionen, und sie standen manchmal 'im Widerspruch zum sicherheitspolitischen Mainstream-Denken des Westens'. Beispielsweise schlug Polen zu Beginn des Jahres 1990 die Schaffung eines europäischen Kooperationsrates innerhalb der KSZE vor. Dem folgte ein weiterentwickelter tschechoslowakischer Vorschlag, der die Auflösung sowohl der NATO als auch des Warschauer Paktes verlangte und einen Vertrag über europäische Sicherheit unter der Ägide der KSZE anregte.⁴⁹ Was der Pole Nowak mit "Mainstream-Denken" des Westens hinsichtlich kollektiver Sicherheit meint, formuliert der Brite Cottey stellvertretend für sein Land wie folgt: "Großbritannien hat ... eine ablehnende Haltung Vorschlägen gegenüber, die OSZE zu einer Organisation kollektiver Sicherheit zu machen, die auch über formale Sicherheitsgarantien, einen Sicherheitsrat oder eigene Streitkräfte verfügt. Britische Politiker vertreten den Standpunkt, daß solche Vorstellungen unrealistisch seien, den Charakter der OSZE als eine umfassende, kooperative Sicherheitsorganisation bedrohen und die NATO untergraben würden."⁵⁰ Nach Einschätzung von Benedikt von Tscharnier und Linus von Castelmur wird sich an dieser Haltung der Mehrheit der OSZE-Staaten auch in Zukunft nichts ändern. Mit Blick auf die Arbeiten am Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert formulieren die beiden Schweizer: "Wir wissen, was das Sicherheitsmodell nicht sein kann: eine neue schwere Struktur der kollektiven Sicherheit, welche mit rigiden und verbindlichen Aufgabenzuweisungen eine exklusive Verantwortung für die Sicherheit in Europa postuliert und in hierarchischer Überordnung anderen Institutionen ihr Verhalten diktiert."⁵¹

Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit

Diese Einschätzungen von Cottey, von Tscharnier und von Castelmur sind mehr als realistisch. Sie berücksichtigen allerdings nicht gänzlich die möglichen Wirkungen des 1994 auf der Budapester Überprüfungskonferenz angenommenen "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit."⁵²

Im Mittelpunkt dieses Verhaltenskodexes "stehen Richtlinien für die Einbindung der Streitkräfte in die demokratischen, gewaltenteilenden und

⁴⁹ Jerzy M. Nowak, Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa, im vorliegenden Band S. 122; vgl. auch S. 123: "Niemand gab sich der Illusion hin, daß die KSZE das Potential habe, sogenannte 'harte Sicherheitsgarantien' zu bieten oder als Kollektive Sicherheitsstruktur zu dienen."

⁵⁰ Andrew Cottey, a.a.O. (Anm. 30), S. 106, vgl. auch S. 98, 105.

⁵¹ Benedikt von Tscharnier/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), S. 250f.

⁵² Vgl. OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 454-461.

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 ... 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."⁵³

Nach Jonathan Dean waren die aktivsten OSZE-Mitglieder bei der Erarbeitung des Textes "Polen, die Europäische Union, die als Einheit verhandelte und handelte, sowie Österreich und Ungarn im Tandem. Der polnische Ansatz war in politischer Hinsicht der ambitionierteste; seine ihm zugrundeliegende Absicht war es, die Formulierung des Kodex als *Kern eines europäischen Sicherheitssystems* zu verwenden."⁵⁴ Tatsächlich gehen - so Dean - die Prinzipien des Kodex-Textes auch "über frühere KSE-Beschlüsse hinaus",⁵⁵ findet sich sogar - so Ortwin Hennig im vorliegenden Band - "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."⁵⁶

Ist die OSZE also doch auf dem Weg zu einem regionalen System Kollektiver Sicherheit in und für Europa? Der stellvertretende Leiter der deutschen Vertretung bei der OSZE, Ortwin Hennig, relativiert diese Frage, wenn er schreibt: Die Verpflichtungen des Kodex-Textes "ändern nichts daran, daß die OSZE auf absehbare Zeit ihren Mitgliedern nicht den Schutz eines funktionsfähigen kollektiven Sicherheitssystems bieten kann."⁵⁷ Und auch Jonathan Dean ist skeptisch: Der Verhaltenskodex "gesellt sich zu anderen OSZE-Projekten und -Konzepten, die auf den Tag warten, an dem die OSZE ausreichend Gewicht erlangt haben wird, um die Implementierung ihrer eigenen Beschlüsse und Prinzipien mit mehr Nachdruck und Autorität durchzusetzen."⁵⁸

⁵³ Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 289f.

⁵⁴ Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex, S. 310 (Hervorhebung - DSL).

⁵⁵ Ebenda, S. 313.

⁵⁶ Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 300 (Hervorhebung - DSL).

⁵⁷ Ebenda, S. 299.

⁵⁸ Jonathan Dean, a.a.O. (Anm. 34), S. 317.

Der Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit und der Vorschlag eines Verhaltenskodex über wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte der Sicherheit

Die Kritik von Dean mag vorerst ihre Berechtigung haben. Immerhin aber hat der Kodex weitere Vorhaben und ähnliche Überlegungen auch auf benachbarten Gebieten der Sicherheit gefördert. Vor allen Dingen in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE gab es in den Jahren 1995 und 1996 auf Initiative der Präsidentin des Deutschen Bundestages und Leiterin der deutschen Delegation, Rita Süßmuth, einen Ad-hoc-Ausschuß mit der Aufgabe, einen "Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit" zu erstellen. Dieser Verhaltenskodex, der nach Michael Fuchs und Angelika Pendzich-von Winter "analog und in Ergänzung zu dem von der OSZE-Exekutive verabschiedeten 'Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit' zu erarbeiten war",⁵⁹ wurde vor kurzem auf dem 5. Jahrestag der Parlamentarischen Versammlung im Juli 1996 in Stockholm einstimmig verabschiedet. Darüber hinaus wurde - wie Benedict von Tscharnier und Linus von Castelmur berichten - auch bei den Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert vorgeschlagen, "einen Verhaltenskodex über wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte der Sicherheit auszuarbeiten."⁶⁰ Ob und welchen Niederschlag diese von russischer Seite vorgetragene Idee findet, muß abgewartet werden.

Die "Pflicht zur Einmischung", oder: Das Prinzip "Menschenrechte vor nationaler Souveränität"

Was mit zum Kern des Verhaltenskodex gehört und die OSZE insgesamt vor⁶¹ anderen internationalen Organisationen auszeichnet, ist zweifelsohne die Lösung des Spannungsverhältnisses zweier völkerrechtlicher Grundprinzipien: des Rechtes auf Selbstbestimmung einerseits sowie territoriale Integrität und staatliche Souveränität andererseits.⁶² Bisher untersagte es nämlich das gewohnheitsrechtlich geltende Einmischungsverbot den Staaten, "sich in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen, die in dessen innerstaatliche Zuständigkeit fallen.

⁵⁹ Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 16), S. 398.

⁶⁰ Benedikt von Tscharnier/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), S. 247.

⁶¹ "So gehen z.B. die Normen der OSZE zum Minderheitenschutz über diejenigen der UNO hinaus, vor allem in der ausdrücklichen Kompetenz, sich mit innerstaatlichen Konflikten zu befassen" - vgl.: Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), S. 419 (Hervorhebung - DSL).

⁶² Vgl. auch: Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 302.

Dieser den Staaten vorbehaltene Bereich ist jedoch nicht abschließend und allgemeingültig bestimmt. Internationalisiert und damit aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich eines Staates herausgenommen sind zunächst alle völkerrechtlich geregelten Gegenstände. In Abhängigkeit von den jeweiligen vertraglichen Bindungen bi- und multilateraler Art reicht die den einzelnen Staaten verbliebene *domaine réservé* unterschiedlich weit und ist insbesondere durch den internationalen Menschenrechtsschutz stark ausgehöhlt worden.

Materien werden aber nicht nur durch völkerrechtliche Regeln internationalisiert, sondern auch durch außerrechtliche Vereinbarungen und sonstiges internationales soft law. In diesem Sinne hat der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland festgestellt, daß das Drängen auf Einhaltung der in der Schlußakte von Helsinki übernommenen Verpflichtungen keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates [bedeutet]. Damit ist es für die Teilnehmerstaaten der OSZE im Verhältnis untereinander keine Einmischung mehr, sich mit etwas zu befassen, was sonst zum Kernbereich eigenstaatlicher Zuständigkeit gehört: der Organisation der internen Herrschaftsordnung. Beginnend mit der Konferenz über die Menschliche Dimension und der Charta von Paris sind Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu einer internationalen Angelegenheit geworden, die mit dem Moskauer Mechanismus und den Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension auch internationaler Kontrolle unterliegen."⁶³

Nachdrückliche Unterstützung findet diese Auffassung des Rechtswissenschaftlers Ulrich Fastenrath beim bisherigen Generalsekretär der OSZE, Wilhelm Höynck: "Die neuen Bedrohungen der Sicherheit, einschließlich Nationalismus und Intoleranz, ergeben sich in erster Linie aus innerstaatlichen Problemen. Deshalb ist für die Bemühungen der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung das Prinzip 'Menschenrechte vor nationaler Souveränität' von besonderer Bedeutung. Innerhalb der OSZE gehen Fragen der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit alle an, und eine Diskussion hierüber unterliegt nicht dem Einwand der staatlichen Souveränität. Das Prinzip erlaubt ein direktes und offenes Gespräch unter allen 'Betroffenen' und wirkt Sicherheitsrisiken entgegen, die sich aus einem Demokratiedefizit ergeben. Demokratisch-pluralistische Gesellschaftsstrukturen helfen, eine Balance der Interessen von Minderheiten innerhalb eines Staates im Verhältnis zu dessen Gesamtinteressen zu schaffen. Dieser Grundsatz des 'berechtigten Betroffenseins aller' oder einer Pflicht zur Einmischung ist ein Aspekt des Konzepts umfassender Sicherheit der OSZE und stärkt und vernetzt die Bürgergesellschaften.

⁶³ Ulrich Fastenrath, Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente, im vorliegenden Band S. 462f.

Mit der Zustimmung zur Entsendung einer OSZE-Unterstützungsgruppe nach Grosny hat Rußland das Recht der OSZE auf Einmischung gestärkt.⁶⁴ Was Fastenrath und Höynck in ihren Ausführungen im vorliegenden Band⁶⁵ festhalten, ist die "Pflicht der Völkergemeinschaft zur Einmischung". Sprach- und rechtslogisch können sie allerdings nicht mehr von Einmischung reden, da die Sachgegenstände, die eine Einmischung in die Angelegenheiten eines anderen Staates rechtfertigen, internationalisiert und damit aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich eines Staates herausgenommen sind. Wenn der Diplomat Höynck gleichwohl - anders als der Rechtswissenschaftler Fastenrath - von einer "Pflicht zur Einmischung" spricht, so ist dies dem moralischen und ethischen Verständnis einer breiten Öffentlichkeit geschuldet. Umgangssprachlich wird das Prinzip "Menschenrechte vor nationaler Souveränität" und der Grundsatz des "berechtigten Betroffenseins" wohl auch weiterhin als "Pflicht zur Einmischung" zusammengefaßt und artikuliert werden.⁶⁶

Solidarität und Beistand - Sicherheitsgarantien und OSZE-eigene Friedens-truppen

"Einmischung" und "Betroffenheit" sind die beiden Kehrseiten ein und derselben Medaille. "Solidarität" wiederum ist die Zwillingschwester der "Betroffenheit". Mit dem Grundsatz "Menschenrechte vor nationaler Souveränität" betritt die OSZE deshalb in einem doppelten Sinne Neuland. Sie beschreitet einen Weg, dessen strukturelle Konsequenzen, auch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht - konsequent zu Ende verfolgt - weit über das bislang Angedachte hinausreichen können. Im engeren sicherheitspolitischen Sinne könnten jedenfalls Beistandsgarantien und OSZE-eigene Friedenstruppen die Folge sein.⁶⁷ Ansatzpunkte hierfür finden sich bereits im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit: "(Die OSZE-Staaten) sind entschlossen, solidarisch zu handeln, wenn KSZE-Normen und -Verpflichtungen verletzt werden, und abgestimmte

⁶⁴ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 72.

⁶⁵ Vgl. im vorliegenden Band ferner: István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 181; vgl. auch Aaron Rhodes, a.a.O. (Anm. 16), S. 437.

⁶⁶ Vielleicht sogar: artikuliert werden *müssen*. Vermutlich wird es nämlich immer einige Staaten geben, die sich den genannten Grundsätzen widersetzen und auch weiterhin die Fiktion "innere Angelegenheiten" aufrechterhalten - vgl. im vorliegenden Band auch: László Kovács, a.a.O. (Anm. 27), S. 61f; ferner auch die Beispiele bei: Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 194ff; Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 332.

⁶⁷ Vgl. dazu auch: IFSH, Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft (ESG), a.a.O. (Anm. 45).

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."⁶⁸

Diese Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten - so Ortwin Hennig im vorliegenden Band - "gehen in ihrer vordergründigen Konsequenz (zwar) 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 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" - wie bereits zitiert - die normative Basis für ein Sicherheitssystem, "das einem Teilnehmerstaat im Falle der Bedrohung mit militärischer Gewalt ein gewisses Maß an Solidarität durch die anderen Teilnehmerstaaten garantiert."⁶⁹

Daß dies auch die Möglichkeit zur Entsendung von Friedenstruppen einschließt, fordert der frühere Bundesminister Genscher. In seinem Beitrag für den vorliegenden Band heißt es u.a.: "Der auf Initiative von Bundesaußenminister Kinkel und seinem früheren niederländischen Amtskollegen Koojmans zurückgehende Vorschlag, die OSZE müsse in die Lage versetzt werden, dem Weltsicherheitsrat Zwangsmaßnahmen auch ohne die Zustimmung der Konfliktparteien empfehlen zu können, sollte jetzt rasch umgesetzt werden. Die Wirksamkeit entsprechender Beschlüsse hängt jedoch entscheidend davon ab, daß die OSZE auch über die Instrumente verfügt, diese durchzusetzen. Hierzu gehört auch die Entsendung von Friedenstruppen, wenn andere Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führen."⁷⁰

Noch aber ist es ein weiter Weg bis zur Realisierung der von Genscher und anderen erhobenen Forderungen. Andrew Cotteys Einschätzung ist deshalb

⁶⁸ OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 455f.

⁶⁹ Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 299f.

⁷⁰ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 51.

für den Moment wohl zutreffend, wenn er schlußfolgert: "Das Zögern der Großmächte, im Jugoslawien-Konflikt militärisch einzuschreiten, läßt sicherlich darauf schließen, daß Hoffnungen auf gegenseitige Sicherheitsgarantien für alle OSZE-Staaten oder den umfassenden Einsatz von friedenserhaltenden oder -erzwingenden OSZE-Truppen unrealistisch sind."⁷¹

Aktivitäten und Aufgaben der OSZE

Ob und wie der Verhaltenskodex und seine Prinzipien die Gestalt der OSZE prägen werden und welchen Platz und welche Bedeutung die OSZE selbst künftig in den sich entwickelnden Sicherheitsstrukturen einnehmen wird, muß sich noch erweisen. Folgt man dem vormaligen Generalsekretär der OSZE, Wilhelm Höynck, so sollte "die Hauptsorge" ohnehin "nicht der OSZE als Institution gelten, sondern der Erfüllung ihrer Aufgaben".⁷² Zu diesen Aufgaben⁷³ gehörten in den vergangenen Monaten u.a.:

- die Fortführung zahlreicher Missionen, z.B. im Baltikum, in Kroatien, in Berg-Karabach und in Macedonien,
- die Wahlbeobachtung,⁷⁴
- die Arbeiten am Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert,⁷⁵
- die Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung,⁷⁶
- die Förderung von Demokratie und Zivilgesellschaft,⁷⁷
- die Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Transformationsprobleme,⁷⁸
- die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten⁷⁹
- und vor allen Dingen die Erfüllung der Anforderungen in Bosnien und Herzegowina.⁸⁰

⁷¹ Andrew Cottey, a.a.O. (Anm. 30), S. 107.

⁷² Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 75.

⁷³ Vgl. zur abstrakten Definition: László Kovács, a.a.O. (Anm. 27), S. 59.

⁷⁴ Vgl. Gerald Mitchell, Wahlbeobachtung über den Tag hinaus, im vorliegenden Band S. 205-218; Peter Emery, Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung, S. 219-234; Robert H. Frowick, a.a.O. (Anm. 43), S. 163-176.

⁷⁵ Benedikt von Tscherner/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6).

⁷⁶ Vgl. Jörg Wallner, a.a.O. (Anm. 6); Rüdiger Hartmann, Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton, im vorliegenden Band S. 267-278.

⁷⁷ Vgl. Anm. 19.

⁷⁸ Vgl. Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6).

⁷⁹ Vgl. Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6).

⁸⁰ Vgl. Robert H. Frowick, a.a.O. (Anm. 43); Rüdiger Hartmann, a.a.O. (Anm. 76).

Die Missionen in den angeführten Staaten und Regionen werden im Zweijahres-Rhythmus vom Jahrbuch aufgegriffen. Nachdem sie 1995 ausführlich behandelt wurden,⁸¹ beschränkt sich das vorliegende Jahrbuch auf zwei Berichte aus erster Hand zu den Entwicklungen in Tschetschenien einerseits und zu den großen Aufgaben in Bosnien-Herzegowina andererseits.

Zu den Erfahrungen, die István Gyarmati, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Tschetschenien, aus dem Engagement der OSZE in Tschetschenien zieht, gehört u.a. die Erkenntnis, daß "wenige Diplomaten und Militärexperten Wunder vollbringen" können, vorausgesetzt die internationale Organisation, die sie vertreten, bleibt "neutral".⁸² Zu den Lehren, die er aus den Tschetschenien-Unternehmen der OSZE zieht, gehört ferner: "Man muß in einen Konflikt so früh wie möglich eingreifen. Man darf aber auch nicht davor zurückschrecken, in einer späteren Phase des Konfliktes aktiv zu werden."⁸³

Letzteres gilt sicherlich auch und gerade für die "Nachbereitung" des kriegerischen Konfliktes in Bosnien-Herzegowina im Zuge des Dayton-Abkommens. Folgt man Robert H. Frowick, dem Leiter der OSZE-Mission in Sarajewo, so handelt es sich bei den Wahlen, die es vorzubereiten galt, um die "komplexesten" und "kompliziertesten der Geschichte".⁸⁴ Nach Ansicht Frowicks hat sich die OSZE "den außergewöhnlichen Herausforderungen gestellt" und "ihr Bestes gegeben".⁸⁵

Bleibt mit Blick auf den Wahltermin am 14. September das Ergebnis dieses Teils der OSZE-Bemühungen auch noch abzuwarten, so scheint sich das Engagement der OSZE - und insbesondere Deutschlands - im Bereich der Rüstungskontrolle schon heute in konkreten Daten und Fakten ausdrücken zu lassen. Nach Rüdiger Hartmann, Beauftragter der deutschen Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, "werden sich die Bestände schwerer Waffen in der Region ... um rund ein Drittel verringern. *Alle* Vertragsparteien werden nach Ende der Reduzierungen weniger Waffen haben als zuvor."⁸⁶

Können die Bemühungen und Ergebnisse der OSZE in Bosnien-Herzegowina als spektakulär bezeichnet werden, so gilt dies für die meisten der übrigen Aktivitäten nicht. Mit im Blickpunkt des Interesses der Öffentlichkeit stehen vielleicht noch die - bislang nicht beendeten - Arbeiten am Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert sowie die Umsetzung der Rüstungskontrollvereinbarungen des KSE-Vertrages. Wahlbeobachtungen, di-

⁸¹ Vgl. im OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), insbesondere S. 147-220.

⁸² István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 188, 187.

⁸³ Ebenda, S. 187.

⁸⁴ Robert H. Frowick, a.a.O. (Anm. 43), im vorliegenden Band S. 170, 171.

⁸⁵ Ebenda, S. 176.

⁸⁶ Rüdiger Hartmann, a.a.O. (Anm. 76), S. 277 (Hervorhebung im Originaltext).

plomatische Missionen oder die Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten gehören hingegen noch immer zum Bereich der präventiven Diplomatie und der stillen und diskreten Aktivitäten, deren Erfolge in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen werden. Noch immer ist ein Konflikt, der nicht stattgefunden hat, auch keine Meldung wert.⁸⁷ Die Leistungsfähigkeit und die Erfolgsbilanz der OSZE, wie sie auch in den Beiträgen des vorliegenden Buches übereinstimmend positiv zum Ausdruck kommt, wird durch dieses Phänomen allerdings nicht geschmälert, sondern richtig verstanden - im Gegenteil bestätigt.

Kritik an der OSZE

So zutreffend dieses Lob der OSZE und ihrer Leistungen und Erfolge ist, so darf es doch nicht dazu führen, die Augen vor berechtigten Kritikpunkten an der OSZE zu verschließen. Zu den Kritikpunkten der Autoren des vorliegenden Bandes gehören:

- die Vernachlässigung der in der OSZE liegenden Möglichkeiten gesamteuropäischer Stabilitätspolitik zugunsten der sogenannten NATO-Erweiterung,⁸⁸
- die Defizite in der Zusammenarbeit zwischen OSZE und konkreten Bemühungen und Programmen der "Partnerschaft für den Frieden",⁸⁹
- die Bescheidenheit der Ergebnisse des Stabilitätspaktes,⁹⁰
- die erheblichen Defizite im Netzwerk der ineinandergreifenden und sich gegenseitig verstärkenden Institutionen,⁹¹
- die Scheinumbenennung der KSZE in OSZE, also in eine Organisation, ohne ihr auch den Status einer Organisation wirklich zuzubilligen,⁹²

⁸⁷ Vgl. bereits: Dieter S. Lutz, OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), Vorwort, S. 9.

⁸⁸ "Dies ist ein Fehler" - so Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm.4), S. 50.

⁸⁹ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 74.

⁹⁰ Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 330.

⁹¹ Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), insbesondere S. 431-433.

⁹² Im Budapester Dokument 1994 heißt es u.a.: "Durch den Namenswechsel von KSZE zu OSZE ändert sich weder der Charakter unserer KSZE-Verpflichtungen noch der Status der KSZE und ihrer Institutionen", in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 449. Dies führt u.a. zu der "Merkwürdigkeit", daß die Mitgliedstaaten der OSZE offiziell noch immer Teilnehmerstaaten genannt werden müssen - ein Phänomen, das auch bei den schriftlichen Ausführungen von Amts- und Funktionsträgern der OSZE im vorliegenden Band hin und wieder der korrigierenden Hand der Redaktion bedurfte.

- der grundsätzliche Mangel an rechtlich verbindlichen Regelungen für den Minderheitenschutz,⁹³
- die Notwendigkeit, die gemeinsam von den OSZE-Staaten als verbindlich akzeptierten Normen durchzusetzen und ihre Durchsetzung zu kontrollieren und zu unterstützen,⁹⁴
- die Unbestimmtheit und mangelnde Präzision mancher Regelungen des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit sowie das Fehlen jeglicher Implementierungsmechanismen über eine vage Informationspflicht hinaus,⁹⁵
- der Mangel an einer gemeinsamen und exakten Interpretation der Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen,⁹⁶
- die Existenz eines Zwei-Klassensystems bei der Verifikation und Auswertung militärischer Daten, in der nur noch wenige große Staaten (USA, Rußland, Deutschland, Frankreich, Großbritannien) über die Mittel verfügen, um ihre Rechte auszuschöpfen,⁹⁷ sowie die defizitären Sicherheitsstandards für Nicht-KSE-Staaten,⁹⁸
- die einseitige Behandlung der Minderheitenprobleme nur in mittelost- und osteuropäischen Ländern, nicht aber auch in Westeuropa,⁹⁹
- die Beschränkung der Entscheidungsbefugnisse und Möglichkeiten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE,¹⁰⁰
- die mangelnde Wirksamkeit der (zu) zahlreichen Mechanismen und Strukturen im Bereich der menschlichen Dimension,¹⁰¹
- die künstliche Trennung zwischen den Konsultationen über militärische Aspekte der Sicherheit im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und allen anderen Konsultationen im Ständigen Rat der OSZE,¹⁰²
- das mangelnde Interesse einzelner Staaten, sich im "Konfliktfrühwarnsystem" OSZE zum frühesten Zeitpunkt unverzüglich zu engagieren,¹⁰³
- das Widerstreben des Westens, weiterführende Reiseerleichterungen zu

⁹³ Vgl. Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 332; vgl. auch Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 196, 197.

⁹⁴ Hans-Joachim Gießmann, ebenda, S. 204.

⁹⁵ Vgl.: Ortwin Hennig, a.a.O. (Anm. 6), S. 291, siehe auch S. 293 und S. 296f.

⁹⁶ Vgl.: Joanna van Vliet, Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, im vorliegenden Band S. 282.

⁹⁷ Matthias Z. Karádi, Das Forum für Sicherheitskooperation, im vorliegenden Band S. 388.

⁹⁸ Ebenda, S. 389.

⁹⁹ Vgl. Pál Dunay/Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 324.

¹⁰⁰ István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 178.

¹⁰¹ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 71.

¹⁰² Ebenda, S. 75.

¹⁰³ István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 185.

- vereinbaren und die menschlichen Kontakte zu verbessern,¹⁰⁴
- der Mangel an Konzepten zur Lösung der Probleme Zentralasiens,¹⁰⁵
- die mangelnde Beachtung des Afghanistan-Konfliktes als Bedrohung der internationalen Gemeinschaft,¹⁰⁶
- die mangelnde Adaptation der Rüstungskontrolle bzw. des Rüstungskontrollkonzepts an neue Gegebenheiten wie künftige Hochtechnologien oder wie die geplante NATO-Osterweiterung,¹⁰⁷
- die rhetorische Natur der ökonomischen Dimension der OSZE,¹⁰⁸
- die mangelnde ökonomisch-ökologisch-soziale Absicherung von Sicherheit und Stabilität durch ein entsprechendes Netz von Institutionen oder nennenswerte eigene Finanzmittel der OSZE.¹⁰⁹

Ökonomie und Finanzen

Die beiden zuletzt angesprochenen Probleme und Kritikbereiche - die Ökonomie einerseits und die Finanzen andererseits - besitzen zweifelsohne besonderes Gewicht: Traditionell orientiert sich die Arbeit der KSZE/OSZE an den "drei Körben" der Schlußakte von Helsinki. Ökonomische Fragen gehören zum "zweiten Korb". Im Rahmen der KSZE wurden sie - ebenfalls fast schon traditionell - eher vernachlässigt.¹¹⁰ In der OSZE werden sie vor allem im jährlichen Wirtschaftsforum auf der Ebene des Hohen Rates diskutiert. Darüber hinaus wird - so Höynck im vorliegenden Band - "die wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der OSZE von zahlreichen Fachorganisationen unterstützt."¹¹¹ Gleichwohl scheint noch immer zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine erhebliche Kluft zu bestehen: Auf der einen Seite gibt es kein Statement über den umfassenden Sicherheitsbegriff der OSZE, keine Diskussion des Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert, die nicht den Zusammenhang von wirtschaftlicher und militärischer Sicherheit betonen;¹¹² auf der anderen Seite ist "das Instrumentarium der OSZE, das zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich

¹⁰⁴ Jerzy M. Nowak, a.a.O. (Anm. 49), S. 126f.

¹⁰⁵ Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 145.

¹⁰⁶ Alois Reznik, a.a.O. (Anm. 24), S. 153.

¹⁰⁷ Jörg Wallner, a.a.O. (Anm. 6), S. 265.

¹⁰⁸ Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 147.

¹⁰⁹ Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 345.

¹¹⁰ Vgl. im vorliegenden Band: Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), S. 422; ferner Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 16), S. 395.

¹¹¹ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 71.

¹¹² Vgl. im vorliegenden Band z.B.: Benedikt von Tscharnier/Linus von Castelmur, a.a.O. (Anm. 6), S. 243, 247, 248; Jan Pecháček, a.a.O. (Anm. 48), S. 113; Alois Reznik, a.a.O. (Anm. 24), S. 154f; Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 406f; Régis de Belenet hingegen fordert, "daß die OSZE die Bedeutung der wirtschaftlichen Dimension etwas zurücknimmt" - a.a.O. (Anm. 31), S. 91.

... der wirtschaftlichen Dimension zur Verfügung steht - wie Hans-Hermann Höhmann im vorliegenden Band schreibt¹¹³ und bereits Ivan Majercin im Jahrbuch 1995 hervorhob¹¹⁴ - "äußerst beschränkt". Der "ökonomische Korb" ist - so Omar A. Sultanow im vorliegenden Band - bis in die jüngste Zeit "ein Aschenputtel neben zwei schönen Schwestern".¹¹⁵ Vergleichbares gilt auch für die Finanzmittel der OSZE selbst. Hatte noch im Vorjahr der damals amtierende Generalsekretär der OSZE bei der Präsentation des ersten Jahrbuches ein Finanzproblem nicht sehen wollen,¹¹⁶ so schreibt Höynck im diesjährigen Band nicht ohne kritischen Unterton: Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) leistet "mit einem kleinen Mitarbeiterstab und *sehr begrenztem Budget* beachtliches".¹¹⁷ Oder: Für den Erfolg einer Mission ist u.a. "eine *solide finanzielle Basis* ausschlaggebend".¹¹⁸ Deutlicher noch als Höynck wird eine ganze Anzahl der Autoren im vorliegenden Band.¹¹⁹ István Gyarmati, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, schreibt z.B. mit Blick auf das Konfliktverhütungszentrum: "Die OSZE arbeitet kostengünstig. Ein gewisses Niveau muß aber gewährleistet sein. Das Sekretariat muß in der Lage sein, die Missionen voll zu unterstützen. Das ist heute nicht der Fall. Das Sekretariat - sprich: Konfliktverhütungszentrum - verfügt nicht über die nötige Anzahl von Mitarbeitern, die Missionen werden nicht so finanziert, daß sie effektiv funktionieren, und finanzielle Angelegenheiten werden viel zu bürokratisch abgewickelt."¹²⁰ Sieht man den äußerst begrenzten, ja fast lächerlich geringen Etat¹²¹ der OSZE - er beträgt für 1995 regulär 30,6 Millionen US-Dollar¹²² -, so werden diese und ähnliche Klagen verständlich. Zu den Folgen gehört die Einstellung von Aktivitäten¹²³

¹¹³ Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 345.

¹¹⁴ Ivan Majercin, Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 368f.

¹¹⁵ Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 147.

¹¹⁶ Pressekonferenz im Hamburger Rathaus am 8. September 1995.

¹¹⁷ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 70 (Hervorhebung - DSL).

¹¹⁸ Ebenda, S. 73 (Hervorhebung - DSL).

¹¹⁹ Vgl. u.a.: Ingo Peters, a.a.O. (Anm. 38), S. 432f; Andrew Cottey, a.a.O. (Anm. 30), S. 103; Régis de Belenet, a.a.O. (Anm. 31), S. 91; Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 345; Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 199, Pál Dunay/ Wolfgang Zellner, a.a.O. (Anm. 38), S. 326.

¹²⁰ István Gyarmati, a.a.O. (Anm. 5), S. 189.

¹²¹ Vgl. im vorliegenden Band: Jahresbericht 1995 des Generalsekretärs der OSZE, S. 579.

¹²² Zum Vergleich: Der Verwaltungsaufwand der NATO soll sich auf ca. 200 Millionen US-Dollar belaufen.

¹²³ Sogar Abrüstungsverpflichtungen können von seiten der OSZE nicht finanziell unterstützt werden - vgl. Matthias Z. Karádi, a.a.O. (Anm. 97), S. 389; vgl. auch: Jörg Wallner, a.a.O. (Anm. 6), S. 255.

ebenso wie die Einwerbung (besser ausgedrückt: das Erbetteln zusätzlicher) freiwilliger Mittel.¹²⁴ Sogar Witze über das Finanz- und Finanzierungsgebaren der OSZE machen mittlerweile die Runde.¹²⁵ Ganz offensichtlich haben die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten die eigene öffentlich so gern propagierte Philosophie der Konfliktprävention selbst noch nicht ausreichend verinnerlicht: "Letztlich ist es deutlich billiger, Konflikte zu verhüten als Frieden zu erzwingen oder dessen Einhaltung zu überwachen und Gesellschaften nach einem gewaltsamen Konflikt wieder aufzubauen."¹²⁶

Vorschläge zur Weiterentwicklung der OSZE

So überwältigend die Kritik der beiden vorangegangenen Abschnitte auch auf den ersten Blick aussehen mag, so wenig will sie doch den Stellenwert der OSZE im Sicherheitsgefüge Europas oder die von ihr in den vergangenen Monaten und Jahren geleistete Arbeit schmälern. Im Gegenteil: Recht verstanden ist sie ein Plädoyer nicht gegen, sondern für die OSZE, ihre Fortführung und ihre Weiterentwicklung. Nur Kritik nämlich, konsequent zu Ende gedacht, öffnet den Blick für Alternativen, Optionen, Vorschläge. Zu den Alternativen, welche die Autoren des vorliegenden Bandes geben, gehören u.a.:

- die Stärkung der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta (Grundsatz "OSCE first", Entsendung von OSZE-Friedenstruppen),¹²⁷
- die Diskussion eines neuen Gesamtkonzeptes, das im Sinne eines Harmel-II-Berichtes den Weg zu einer tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsordnung von Vancouver bis Wladiwostok weist,¹²⁸
- die schrittweise Verrechtlichung des Regelwerkes der OSZE,¹²⁹
- die systematische Weiterentwicklung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit,¹³⁰

¹²⁴ Selbst die Mittel für Bosnien-Herzegowina mußten von dem früheren dänischen Außenminister und Sonderbeauftragten Uffe Elleman-Jensen erbettelt werden, nachdem die Einzahlungen in den Freiwilligenfonds nicht oder nur zögerlich erfolgten - vgl.: Robert H. Frowick, a.a.O. (Anm. 43), S. 167.

¹²⁵ Vgl. Omar A. Sultanow, a.a.O. (Anm. 6), S. 146.

¹²⁶ Ebenso kritisch: Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 408; vgl. auch: Kurt Schelter/Michael Niemeier, a.a.O. (Anm. 6), S. 353 und dort die Schadensschätzungen allein für das organisierte Verbrechen.

¹²⁷ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 51.

¹²⁸ Ebenda, S. 54.

¹²⁹ Ebenda, S. 51; vgl. auch Jonathan Dean, a.a.O. (Anm. 54), S. 310; Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 201.

¹³⁰ Jonathan Dean, ebenda, insbesondere S. 317.

- die Übertragung des NAKR in den OSZE-Rahmen und Erweiterung seines Namens um die europäische Dimension: Europäisch-Nordatlantischer Kooperationsrat (ENAKR),¹³¹
- die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen OSZE und den Programmen der "Partnerschaft für den Frieden",¹³²
- die Stärkung der mediterranen Dimension der OSZE,¹³³
- die Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE und die Förderung der Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten in allen Fragen der Kriminalitätsbekämpfung, insbesondere bei der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität,¹³⁴
- die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit der OSZE unter Nutzung und Ausbau der Formel "Konsensus minus eins",¹³⁵
- die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Präsidentschaft und des Generalsekretärs,¹³⁶
- die Einrichtung eines Sicherheitsrates im Rahmen der OSZE, vergleichbar dem Weltsicherheitsrat,¹³⁷
- die Verbesserung der Abläufe zwischen dem Forum für Sicherheitskooperation und dem Ständigen Rat,¹³⁸
- die Vertiefung der Wechselbeziehungen zwischen Parlamentarischer Versammlung der OSZE und der OSZE-Exekutive,¹³⁹
- die Nutzung sorgfältig ausgewählter Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden bei Kernfragen der Stabilität und Glaubwürdigkeit der OSZE.¹⁴⁰
- die Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE vor Ort durch ihre Missionen,¹⁴¹
- die Konzentration der OSZE auf die Beseitigung potentieller Konfliktursachen,¹⁴²
- die verstärkte Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses sowie die Entwicklung von Marktwirtschaft und umweltverträglicher Politik,¹⁴³

¹³¹ Matthias Z. Karádi, a.a.O. (Anm. 103), S. 388f.

¹³² Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 74.

¹³³ Mario Sica, Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE, im vorliegenden Band, S. 411-416.

¹³⁴ Kurt Schelter/Michael Niemeier, a.a.O. (Anm. 6), S. 355.

¹³⁵ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 51; Régis de Belenet, a.a.O. (Anm. 31), S. 92.

¹³⁶ Hans-Dietrich Genscher, ebenda, S. 52; Régis de Belenet, ebenda, S. 92.

¹³⁷ Hans-Dietrich Genscher, ebenda.

¹³⁸ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 75.

¹³⁹ Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 16), S. 403.

¹⁴⁰ Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm. 6), S. 71.

¹⁴¹ Régis de Belenet, a.a.O. (Anm. 31), S. 92.

¹⁴² Frans Timmermans, a.a.O. (Anm. 6), S. 406.

¹⁴³ Vgl.: Hans-Hermann Höhmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 344.

- die Erweiterung der ökonomischen Funktionen der OSZE und ihre institutionelle Absicherung,¹⁴⁴
- die Verbesserung der finanziellen Situation der OSZE,¹⁴⁵
- das Vorantreiben der konventionellen Rüstungskontrolle,¹⁴⁶
- die Schaffung einer OSZE-Agentur für Abrüstung und Rüstungskontrolle,¹⁴⁷
- die Erstellung eines OSZE-Registers für konventionelle Waffen, dessen Bandbreite über die Waffenkategorien des UN-Registers hinausgeht,¹⁴⁸
- die Bereitstellung von Informationen, Dokumenten, Empfehlungen etc. nicht nur in den offiziellen OSZE-Sprachen, sondern auch in den Sprachen der betroffenen Parteien,¹⁴⁹

Diese Auflistung von Überlegungen der Autoren des vorliegenden Bandes ist keinesfalls vollständig. Sie muß in jedem Fall ergänzt werden um die zahlreichen Vorschläge, die im Rahmen der Diskussionen eines europäischen Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert vorgetragen wurden. Diese Vorschläge werden im vorliegenden Band ausführlich von Benedikt von Tscherner und Linus von Castelmur wiedergegeben.¹⁵⁰

Welche der Überlegungen und Vorschläge künftig das Profil der OSZE bestimmen werden, hängt letztlich von den Teilnehmerstaaten und ihren Interessen und Einstellungen gegenüber der OSZE ab.¹⁵¹ Zu Recht erinnert deshalb der vormalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, Lászlo Kovács, in seinem Beitrag an die "allgemeingültige Regel, daß jede Organisation nur so wirkungsvoll sein kann, wie ihre Mitgliedstaaten es zulassen."¹⁵² Die Notwendigkeit des "gemeinsamen politischen Willens" schließt aber das Engagement der Einzelnen nicht aus, fordert es im Gegenteil ein. Wenn die Stärkung der OSZE - nach Hans-Dietrich Genscher - die unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok ist,¹⁵³ so führt der Weg über das Engagement aller Einzelnen.

¹⁴⁴ Ebenda, S. 347.

¹⁴⁵ Vgl. dazu bereits die Anmerkungen 108-126.

¹⁴⁶ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 53; vgl. aber auch die Gegenmeinung bei Andrew Cotter, a.a.O. (Anm. 30), S. 101.

¹⁴⁷ Vgl.: Matthias Z. Karádi, a.a.O. (Anm. 103), S. 388.

¹⁴⁸ Joanna van Vliet, a.a.O. (Anm. 102), S. 287.

¹⁴⁹ Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 6), S. 203.

¹⁵⁰ A.a.O. (Anm. 6), insbesondere S. 243-251.

¹⁵¹ Vgl. ausführlich: Kurt P. Tudyka, Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE, im vorliegenden Band, S. 79-86.

¹⁵² Lászlo Kovács, a.a.O. (Anm. 27), S. 57.

¹⁵³ Hans-Dietrich Genscher, a.a.O. (Anm. 4), S. 47.

I.
Zur Lage

Entwicklungen und Perspektiven der OSZE

Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok

Im "Harmel-Bericht" der NATO aus dem Jahre 1967 bezeichnete die Atlantische Allianz die Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas und die Herstellung einer "dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ganz Europa" als ihre höchsten Ziele. Die große Wende der Jahre 1989/90 hat die Erfüllung des ersten Teils dieser Zielsetzung - die Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas - gebracht. Hierzu hat die KSZE einen entscheidenden Beitrag geleistet. Für die friedlichen Freiheitsrevolutionen in Mittel- und Osteuropa bildeten die KSZE-Schlußakte von 1975 sowie die folgenden KSZE-Dokumente eine wesentliche Grundlage. Mit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlußakte war die Beachtung der Menschenrechte zu einem zentralen Element der West-Ost-Beziehungen geworden. Die Beachtung der Menschenrechte war erstmals in der europäischen Geschichte nicht mehr eine Frage der "inneren Angelegenheiten" eines Staates. Seit 1975 verfügten die Bürgerrechtsbewegungen in den Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas über eine Berufungsgrundlage, die von den kommunistischen Führungen selbst anerkannt worden war. Wenn die friedliche Freiheitsrevolution der Jahre 1989/90 dem mutigen Freiheitswillen der Menschen in den Staaten Mittel-, Südost- und Osteuropas zu verdanken ist, so sind ihr friedlicher Verlauf und ihr Resultat nicht ohne die vom KSZE-Prozeß geschaffenen Rahmenbedingungen denkbar. Erstmals in der Geschichte des Kalten Krieges war mit der KSZE ein Forum zum systemübergreifenden und systemöffnenden Dialog zwischen den Regierungen in Ost und West unter Einschluß der USA und Kanadas geschaffen worden. Zugleich ebnete die KSZE den Weg zu einer kooperativen Sicherheitspolitik, zu Vertrauensbildung und Abrüstung.

Die zentrale Rolle der KSZE für Sicherheit und Stabilität in Europa zeigte sich auch bei der Herstellung der deutschen Einheit. Der Anspruch des vereinigten Deutschland auf freie Wahl seiner Bündniszugehörigkeit stützte sich wesentlich auf die KSZE-Schlußakte, wonach jeder Staat das Recht hat, Mitglied eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein. Die KSZE ermöglichte es auch, die Herstellung der deutschen Einheit durch eine grundlegende Verbesserung der Rahmenbedingungen für ganz Europa zu erleichtern. Die im Jahre 1990 von den Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten unterzeichnete "Charta von Paris für ein neues Europa" bettete nicht nur die deutsche Einheit in einen gesamteuropäischen Rahmen ein; sie formulierte

auch die Leitlinien für eine dauerhafte und gerechte Friedensordnung, die auf der Achtung der Menschenrechte, auf freiheitlicher Demokratie, auf Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und auf dem Grundsatz unteilbarer Sicherheit für alle Staaten beruht. Zonen unterschiedlicher Sicherheit und Einflußsphären darf es in Europa nicht mehr geben.

Sechs Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris hat sich die Lage in Europa in vielerlei Hinsicht grundlegend gewandelt. Die Ziele der Charta haben in vielen Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts bzw. deren Nachfolgestaaten Wurzeln geschlagen. Dabei stellten die einschlägigen KSZE-Dokumente eine wichtige Orientierung beim Übergang vom Kommunismus zur Demokratie dar. Insofern wurde die von den Unterzeichnern der Charta von Paris ausgesprochene Forderung nach einem "Neubeginn" im nunmehr ungeteilten und freien Europa erfüllt. Dennoch sind wir nach der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas von der Verwirklichung der zweiten Zielsetzung des Harmel-Berichts - der dauerhaften und gerechten Friedensordnung für ganz Europa - noch weit entfernt. Zwar ist nach der großen Wende die Gefahr eines "großen" Krieges in Europa weithin gegenstandslos geworden; zugleich aber hat der blutige Konflikt im früheren Jugoslawien in bestürzender Weise gezeigt, daß aus aggressivem Nationalismus, und Intoleranz entstehende kriegerische Auseinandersetzungen in Europa wieder möglich geworden sind. Neue Stabilitätsrisiken ergeben sich ferner aus ungelösten Minderheitenfragen, der Gefährdung unserer natürlichen Lebensgrundlagen, der Proliferation von Massenvernichtungsmitteln, offenen Grenzfragen, Migrationsproblemen sowie der grenzüberschreitenden Kriminalität und dem Terrorismus. Nach dem Ende des Kalten Krieges definiert sich Stabilität immer stärker wirtschaftlich, sozial und auch ökologisch.

Zur Abwehr dieser Gefahren und zur Verwirklichung der Grundsätze der Charta von Paris für ein Neues Europa bedarf es einer tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsordnung von Vancouver bis Wladiwostok. Schon der NATO-Gipfel von Rom stellte hierzu im November 1991 fest: "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." Eine solche neue Sicherheits- und Stabilitätsordnung nach dem Ende des Kalten Krieges muß deshalb beruhen auf:

- der NATO als dem weiterhin unverzichtbaren Kern der transatlantischen Partnerschaft und Ausdruck der Werte- und Verantwortungsgemeinschaft zwischen Europa, den USA und Kanada,

- der EU als der am weitesten entwickelten Form integrierter politischer und wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen derzeit 15, künftig jedoch wesentlich mehr europäischen Staaten,
- der WEU als der künftigen verteidigungspolitischen Identität der EU und europäischer Pfeiler der NATO,
- dem Europarat als der Gemeinschaft der Staaten Europas, die sich auf die Wahrung eines hohen demokratischen und menschenrechtlichen Standards verpflichtet haben,
- dem Nordatlantischen Kooperationsrat als dem Rahmen, in dem die NATO und die Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes sowie deren Nachfolgestaaten zusammenarbeiten,
- neuen europäisch-atlantischen Kooperationsformen wie der Partnerschaft für den Frieden.

Im Rahmen dieser neuen, auf Vertrauen und Transparenz gründenden euroatlantischen Architektur ist die OSZE unverzichtbar. Ihr "komparativer Vorteil" gegenüber allen anderen europäisch-atlantischen Institutionen besteht darin, daß sie als einzige Institution die nordamerikanischen Demokratien und Rußland sowie die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion umfaßt und ihnen eine gleichberechtigte Zusammenarbeit ermöglicht. Ein weiterer wesentlicher Vorteil der OSZE besteht in ihrer Bedeutung für Krisenvorbeugung und Krisenbewältigung. Deshalb und angesichts ihres umfassenden Sicherheitsverständnisses hat die OSZE eine eigenständige Bedeutung und Funktion, die keine der anderen europäisch-atlantischen Institutionen übernehmen kann.

Angesichts des grundlegenden Wandels in Europa wurden seit 1990 Anstrengungen unternommen, um die KSZE als Wächterin gesamteuropäischer Sicherheit und Stabilität zu stärken. Dabei galt es insbesondere, die KSZE mit einem wirksameren Instrumentarium präventiver Diplomatie auszustatten, um ihre Grundsätze im Raum von Vancouver bis Wladiwostok besser zu wahren und durchzusetzen. Die 1992 erfolgte Schaffung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, die Einrichtung zahlreicher OSZE-Langzeitmissionen in Krisengebieten Mittel-, Südost- und Osteuropas sowie Zentralasiens und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau haben wesentlich zum Aufbau und zur Stärkung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen beigetragen. Im Bereich von Abrüstung, Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle wurde durch die Schaffung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) in Wien ein bedeutsamer Fortschritt erzielt. Wichtige Dokumente wie der "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" wurden im FSK ausgehandelt. Eine institutionelle Vertiefung der KSZE wurde durch die Einrichtung des Hohen Rates sowie des Ständigen Rates und des Generalsekretärs erreicht. Die wachsende Bedeutung der KSZE

zeigte sich schließlich auch darin, daß sie sich auf dem KSZE-Gipfel in Helsinki zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kap. VIII der Charta der Vereinten Nationen erklärte. Damit eröffnete sie die Möglichkeit, friedenserhaltende Maßnahmen im Raum von Vancouver bis Wladiwostok auf der Grundlage eines entsprechenden Mandats des Weltsicherheitsrates durchzuführen. Die gestiegene Bedeutung der KSZE zeigte sich schließlich auch in der Umwandlung der "Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" in die "Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa" (OSZE) auf dem KSZE-Gipfel in Budapest 1994. Dort verständigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die OSZE insbesondere in drei Bereichen weiterzuentwickeln und den "Weg zu einer echten Partnerschaft in einem neuen Zeitalter" zu ebnen:

- die Entwicklung ziviler Bürgergesellschaften durch die Verwirklichung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit;
- die Stärkung präventiver Diplomatie zur Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung;
- die Vertiefung kooperativer Sicherheitsstrukturen und die Schaffung eines "europäischen Sicherheitsraumes".

Trotz dieser beachtlichen Fortschritte ist jedoch unverkennbar, daß die Möglichkeiten der OSZE bei weitem noch nicht ausgeschöpft werden. Statt dessen konzentrierte sich die Diskussion der vergangenen Jahre auf die sogenannte "NATO-Erweiterung". Zugleich werden die in der OSZE liegenden Möglichkeiten gesamteuropäischer Stabilitätspolitik weithin vernachlässigt. Dies ist ein Fehler. Die OSZE bleibt die einzige europäisch-atlantische Institution, in der die nordamerikanischen Demokratien und Rußland sowie die übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion mitwirken. Es wäre ein fataler Fehler, zu glauben, Sicherheit und Stabilität in Europa seien ohne oder gar gegen Rußland und die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu gewährleisten. Es ist deshalb dringend geboten, die OSZE zu einer handlungsfähigen gesamteuropäischen Institution mit den Schwerpunkten Konfliktverhütung und Krisenmanagement weiterzuentwickeln. Die konsequente Verfolgung dieses gesamteuropäischen Ansatzes im Rahmen der OSZE ist um so wichtiger, als Rußland und die übrigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion nicht die Perspektive einer NATO-Mitgliedschaft haben und auch nicht mit der EU Assoziierungsverträge mit einer Beitrittsperspektive abgeschlossen haben. Eine Stärkung der OSZE setzt jedoch eine Reihe weiterführender Initiativen voraus, die jetzt in Angriff genommen werden sollten.

1. Das umfassende Regelwerk der OSZE ist bislang nur politisch bindend, verpflichtet aber die Teilnehmerstaaten der OSZE nicht rechtlich. Um den OSZE-Regeln größere Wirksamkeit zu verleihen und damit auch die Stellung der OSZE innerhalb der europäisch-atlantischen Institutionen zu stärken, sollte das Regelwerk der OSZE schrittweise verrechtlicht werden. Zu denken wäre hierbei zunächst an den Abschluß rechtlich bindender Vereinbarungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen im OSZE-Raum. Mittelfristig sollte der Abschluß eines völkerrechtlich verbindlichen OSZE-Gründungsvertrages in Betracht gezogen werden.
2. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, daß die Vereinten Nationen mit der Bewältigung einer wachsenden Zahl von Konflikten in allen Erdteilen überlastet sind. Sie bedürfen der Entlastung durch regionale Institutionen zur Wahrung des Friedens im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta. Deshalb war es ein wichtiger Fortschritt, daß sich die KSZE auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta erklärte. Die darin liegenden Möglichkeiten sollten künftig stärker als bislang genutzt werden. Deshalb sollte sich die OSZE nach dem Grundsatz "OSCE first" grundsätzlich als erste mit einer Krise im OSZE-Raum befassen. Der Beschluß des Budapester KSZE-Gipfels, wonach die KSZE-Teilnehmerstaaten in Ausnahmefällen beschließen können, den Weltsicherheitsrat im Namen der KSZE mit einem Streitfall zu befassen, ist ein erster wichtiger Schritt auf dem Wege zu einer größeren Verantwortlichkeit der OSZE. Dies allein reicht jedoch noch nicht aus. Der auf eine Initiative von Bundesaußenminister Kinkel und seinem früheren niederländischen Amtskollegen Koojmans zurückgehende Vorschlag, die OSZE müsse in die Lage versetzt werden, dem Weltsicherheitsrat Zwangsmaßnahmen auch ohne die Zustimmung der Konfliktparteien empfehlen zu können, sollte jetzt rasch umgesetzt werden. Die Wirksamkeit entsprechender Beschlüsse hängt jedoch entscheidend davon ab, daß die OSZE auch über die Instrumente verfügt, diese durchzusetzen. Hierzu gehört auch die Entsendung von Friedenstruppen, wenn andere Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führen.
3. Die Entscheidungsfähigkeit der OSZE muß gestärkt werden. Zu diesem Zweck sollte die auf meinen Antrag als Außenminister geschaffene Möglichkeit der OSZE, bei eindeutigen und groben Verletzungen von OSZE-Prinzipien Maßnahmen auch ohne Zustimmung der betroffenen Staaten zu beschließen ("Konsensus minus eins"), entschlossen genutzt werden.

4. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die große Zahl der OSZE-Teilnehmerstaaten eine rasche Entscheidungsfindung und entschlossenes Handeln mitunter erschwert. Deshalb müssen die Institutionen der OSZE effizienter und handlungsfähiger werden. Voraussetzung hierfür ist zunächst die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE-Präsidentschaft und des OSZE-Generalsekretärs. Die Aufgaben des Generalsekretärs sollten nicht auf den administrativen Bereich beschränkt bleiben. Vielmehr sollte er die Möglichkeit erhalten, den Ministerrat, den Hohen Rat oder den Ständigen Rat der OSZE mit Angelegenheiten zu befassen, die nach seiner Auffassung eine Gefahr für Frieden und Sicherheit im OSZE-Raum darstellen.
Darüber hinaus spricht viel dafür, in Ergänzung zu den schon bestehenden Strukturen ein kleineres Gremium zu schaffen, das vergleichbar dem Weltsicherheitsrat eine Katalysatorrolle für den Entscheidungsprozeß innerhalb der OSZE spielt. Die Einrichtung eines "Sicherheitsrates" im Rahmen der OSZE und seine konkrete Ausgestaltung sollten deshalb jetzt zum Gegenstand einer eingehenden Diskussion im Rahmen der OSZE gemacht werden. Dabei kommt der Zusammensetzung des OSZE-Sicherheitsrates und seinen Kompetenzen große Bedeutung zu. Der OSZE-Sicherheitsrat müßte einerseits von seiner Zusammensetzung her entschlossenes und rasches Handeln der OSZE ermöglichen, zugleich aber auch die Interessen der kleineren und mittleren Staaten angemessen berücksichtigen. Ziel der Schaffung eines OSZE-Sicherheitsrates wäre nicht die Bildung eines Direktoriums der "großen Mächte". Vielmehr geht es um die Stärkung der operativen Möglichkeiten der OSZE.
5. Als neues Instrument der friedlichen Streitbeilegung hat sich nunmehr auch der OSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof konstituiert. Das anlässlich des Außenministertreffens der KSZE-Staaten in Stockholm 1992 zunächst von 32, jetzt von 33 Staaten unterzeichnete Übereinkommen zur Gründung des OSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs war das Ergebnis einer deutsch-französischen Initiative und trat am 5. Dezember 1994 in Kraft. Die Aufgabe des Gerichtshofs besteht darin, durch das Mittel des Vergleichs und gegebenenfalls der Schiedsgerichtsbarkeit Streitigkeiten unter den Mitgliedstaaten der OSZE friedlich beizulegen. Die OSZE hat damit ihre Möglichkeiten friedlicher Konfliktbeilegung wesentlich erweitert. Der Gerichtshof wird jedoch nur dann seiner Aufgabe gerecht werden können, wenn möglichst alle Staaten das Übereinkommen zur Einrichtung des Gerichtshofs zeichnen und ratifizieren. Um so bedauerlicher ist es, daß erst 21 Staaten das Übereinkommen ratifiziert haben; von den ständigen

Mitgliedern des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gilt dies leider nur für Frankreich.

6. In der Vergangenheit hat die KSZE eine entscheidende Rolle bei der Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa gespielt. Dies muß auch in Zukunft so bleiben. Zwar kann die OSZE ihren Teilnehmerstaaten nicht wie ein militärisches Bündnis Sicherheitsgarantien bieten. Der Dialog über Sicherheitsfragen, über Standards für Abrüstung und Rüstungskontrolle im Rahmen der OSZE stellt jedoch einen unverzichtbaren Beitrag zur Stärkung kooperativer Sicherheitsstrukturen dar. In diesem Sinne erklärten die OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem KSZE-Gipfel von Budapest 1994 ihren Willen, eine echte Sicherheitspartnerschaft zwischen allen Teilnehmerstaaten aufzubauen, ungeachtet ihrer jeweiligen Zugehörigkeit zu anderen Sicherheitsorganisationen. Der auf dem Budapester KSZE-Gipfel beschlossene "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" stellt hierfür eine wichtige Grundlage dar, auf die jetzt aufgebaut werden muß. Entsprechend dem Auftrag des Budapester KSZE-Gipfels sollte sich die OSZE künftig auch verstärkt der Sicherheitskooperation im regionalen Rahmen zuwenden, um regionalen Gefährdungen für Stabilität entgegenzuwirken. Hierin liegt ein wichtiger Beitrag zur präventiven Diplomatie und zu mehr Stabilität im Raum von Vancouver bis Wladiwostok. Bei der regionalen Rüstungskontrolle verdienen Südosteuropa und der Ostseeraum besondere Aufmerksamkeit. Zugleich gilt es, auf der Grundlage bestehender Abkommen wie dem KSE-Vertrag und dem "Verhaltenskodex" die konventionelle Rüstungskontrolle insgesamt weiter voranzutreiben.
7. Die regionale Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE sollte nicht auf Abrüstung und Rüstungskontrolle beschränkt bleiben, sondern sich im Sinne des umfassenden Sicherheitsverständnisses der OSZE auch auf andere Bereiche wie grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Minderheitenfragen erstrecken. Anknüpfungspunkt sollte hierbei der am 20./21. März 1995 von den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten angenommene "Stabilitätspakt für Europa" sein. Der Pakt und damit auch sein Anliegen - zentrale Fragen wie die Rolle der Minderheiten oder grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Gegenstand von regionalen "runden Tischen" zu machen - sind der OSZE zur weiteren Verfolgung übergeben worden. Es sollte jetzt geprüft werden, welche regionalen runden Tische erneut einberufen werden können. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Ostseeraum (Baltikum) sowie Südosteuropa zu. Unterstützung verdient auch die französische Initiative, einen "Prozeß der Stabilität und der guten

Nachbarschaft in Südosteuropa" in Gang zu setzen, der zu gegebener Zeit die Form eines "Regionalen Tisches Balkan" annehmen könnte.

8. Der KSZE-Gipfel in Budapest faßte auf eine Initiative Rußlands hin den Beschluß, eine Diskussion über ein auf den KSZE-Prinzipien und den KSZE-Dokumenten beruhendes "Modell für gemeinsame und umfassende Sicherheit im 21. Jahrhundert" aufzunehmen. Ein solches Modell soll auf dem bevorstehenden OSZE-Gipfel in Lissabon Ende 1996 vorgelegt werden. Die Diskussion hierüber sollte entschlossen genutzt werden, um die OSZE zu stärken. Am Ende dieser Diskussion sollte ein aussagekräftiges Dokument mit hoher politischer Bindungswirkung stehen, das die Helsinki-Prinzipien bekräftigt und weiterentwickelt. Zugleich sollte das "Modell" die Grundzüge einer gesamteuropäischen Sicherheits- und Stabilitätsordnung enthalten, die auf einer wirksamen Verknüpfung der europäisch-atlantischen Strukturen, nicht aber auf einer Hierarchie zwischen ihnen - etwa im Sinne eines Vorranges der OSZE gegenüber der NATO - beruht.

Hier bleibt noch viel an konzeptioneller Arbeit zu leisten. Die bisherige Konzentration auf die sogenannte NATO-Erweiterung hat hierzu wenig beigetragen. Schon allein der Begriff "NATO-Erweiterung" führt in die Irre. In Wahrheit geht es nicht um die Erweiterung der NATO, sondern um das in den KSZE-Dokumenten verbriefte Recht eines jeden Staates, selbst über seine Zugehörigkeit zu einem Bündnis zu entscheiden. Gefordert ist deshalb ein neues Gesamtkonzept, das im Sinne eines Harmel-II-Berichts den Weg zu einer tragfähigen Sicherheits- und Stabilitätsordnung von Vancouver bis Wladiwostok weist. Die NATO und die Europäische Union im Rahmen ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind aufgefordert, ein solches Konzept vorzulegen. Dies müßte mit Rußland und den anderen Nachfolgestaaten eingehend diskutiert werden. Wenn es gelingt, eine Verständigung über die Grundstrukturen europäischer Sicherheit und den Platz Rußlands und der anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Europa herbeizuführen, wird auch die Frage neuer Mitgliedschaften in der Atlantischen Allianz ihren polarisierenden Charakter verlieren. Im Gegenteil: Im Rahmen einer tragfähigen Sicherheitsarchitektur wird sich das Recht eines jeden Staates, einem Bündnis beizutreten, ohne neue Verwerfungen und Gräben verwirklichen lassen.

Die OSZE bildet den geeigneten Rahmen für die jetzt geforderte Diskussion über eine dauerhafte und gerechte Friedensordnung für ganz Europa. Sie wird diese Rolle um so besser ausfüllen können, je entschiedener ihre Reform vorangetrieben wird. Hierfür ist es jetzt höchste Zeit!

Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur

Der 5. und 6. Dezember 1994 waren bedeutende Tage in der Geschichte der ungarischen Diplomatie: Als die Staats- und Regierungschefs der 52 Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bei uns zu Gast waren und Ungarn den Vorsitz der OSZE - wie die Organisation seither heißt - für ein Jahr von Italien übernahm, wurde Budapest für diese zwei Tage zur politischen Hauptstadt Europas und Nordamerikas.

Diese Aufgabe stellte die ungarische Diplomatie in einer Phase ins Scheinwerferlicht, in der auch die Organisation selbst in den Mittelpunkt des Interesses rückte.

Die KSZE, die während der ersten beinahe zwei Jahrzehnte ihres Bestehens erst zur Erodierung, dann zur Auflösung der totalitären Regime in Osteuropa wirkungsvoll beigetragen und die Demokratisierung in den betroffenen Staaten in erheblichem Maße gefördert hat, sah sich - wie auch andere internationale Organisationen - zu Beginn der neunziger Jahre einer erneuten Prüfung gegenüber. Als Ergebnis des Umbruchs hat sich das Sicherheitsprofil Europas grundsätzlich verändert: Mit dem Ende des Blockkonflikts, dem Fall der Mauer - und damit dem Ende der künstlichen Teilung - ging die Entstehung neuer, größtenteils unbekannter, bzw. das Wiederaufleben alter, jahrzehntelang verdrängter Probleme einher. Die Euphorie über den Fall der Mauer verflog schnell, und in den vergangenen Jahren sahen sich die Völker Europas zahlreichen Problemen und neuen Herausforderungen, zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte sogar einem verheerenden kriegerischen Konflikt im südslawischen Raum, gegenüber.

Dies alles bedeutete für die in der Epoche des Kalten Krieges erfolgreich funktionierende KSZE, daß sie über ihre traditionelle Rolle hinaus, nämlich die Festlegung der Grundprinzipien der europäischen Zusammenarbeit sowie die Normsetzung bezüglich der gemeinsamen europäischen Werte, im Zuge ihrer Anpassung an die geänderten Ansprüche sich wesentlich verändern und sich solche operativen Fähigkeiten zulegen mußte, die sie in die Lage versetzten, die neuen Herausforderungen bewältigen zu können.

Ich bin der Meinung, die Vergabe des Postens des Amtierenden Vorsitzenden in dieser Situation an Ungarn hat in mehrererlei Hinsicht ein Zeichen gesetzt. Sie bedeutete einerseits die Anerkennung des Prozesses, als

dessen Ergebnis Ungarn aufgrund seiner demokratischen Umwandlung und seiner verantwortlichen Außenpolitik zum vollberechtigten Mitglied des demokratischen Europa wurde. Andererseits bot diese Aufgabe uns die Gelegenheit, sowohl unseren Partnern als auch der ungarischen Öffentlichkeit eindeutig zu beweisen, daß Ungarn fähig und bereit ist, auch den höchsten Normen der euro-atlantischen Zusammenarbeit zu entsprechen und die Organisation und die gemeinsamen Werte und Interessen wirkungsvoll zu vertreten.

Die Grundprinzipien und Normen der OSZE müssen von jedem Teilnehmerstaat geachtet werden. Zu den gemeinsamen Anstrengungen, die auf die Umsetzung dieser Normen abzielen, muß jedes Land - entsprechend seiner Größe und seinen Möglichkeiten - einen Beitrag leisten. Die Institution des Amtierenden Vorsitzenden bedeutete für uns aber wesentlich mehr: Wir haben den Auftrag während der gesamten Amtszeit so aufgefaßt, daß dieses Amt eher mehr Aufgaben als mehr Rechte mit sich bringt. Der Vorsitzende muß alle Initiativen und Bestrebungen aufgreifen und unterstützen, die als Grundlage das in den Dokumenten der OSZE niedergelegte gemeinsame Wertesystem haben, und die Umsetzung dieser Werte fördern.

Unsere Lage wurde dadurch erleichtert, daß die allgemeinen Erwartungen gegenüber dem Land, das den Vorsitz innehat, sowie die Vertretung der Hauptziele der OSZE mit den außen- und sicherheitspolitischen Bestrebungen Ungarns in Einklang standen; die OSZE förderte sogar ausdrücklich die Umsetzung unserer eigenen Ziele.

Die OSZE als Sicherheitsorganisation

Eines der größten Probleme der OSZE ist es, daß sie als Sicherheitsorganisation in der Öffentlichkeit nicht bekannt genug ist und daß die politischen Entscheidungsträger bei der Vorbereitung von Entscheidungen mit ihr als Option nicht ernsthaft rechnen. Das ist größtenteils darauf zurückzuführen, daß die OSZE erst in den letzten Jahren begonnen hat, sich von einer internationalen Konferenz zu einer auch zur Durchführung von operativen Aufgaben fähigen Sicherheitsorganisation zu entwickeln. Ich halte es für ein wichtiges Ergebnis des ungarischen Vorsitzes, daß die Bekanntheit der OSZE aufgrund ihrer zahlreichen konkreten Aktionen gewachsen ist. Ein eindeutiger Ausdruck dessen ist das Abkommen von Dayton, durch das die Organisation mit wichtigen Aufgaben im Bereich von Wahlen, Menschenrechten und Rüstungskontrolle betraut wurde. Der Anstieg der Bekanntheit der OSZE im ungarischen politischen und öffentlichen Bewußtsein ermöglicht es uns, den in unserer Außenpolitik Priorität ge-

nießenden Prozeß der euro-atlantischen Integration nicht isoliert, sondern in inhaltlich und auch geographisch erweiterten Zusammenhängen und - meiner Auffassung nach - verantwortlicher denkend zu betrachten.

Eine grundsätzliche Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden ist es, fest an die OSZE zu glauben - daran zu glauben, daß die Organisation zur Stärkung der europäischen Sicherheit und Stabilität wirkungsvoll beitragen kann. Dazu muß man die Fähigkeiten und die komparativen Vorteile der Organisation kennen; mindestens genauso wichtig ist es aber, sich auch ihrer Grenzen bewußt zu sein. Damit sind sowohl die vorübergehend bestehenden Grenzen, die sich aus der Entwicklung und dem Wandel der Organisation ergeben, als auch die "dauerhaften" Grenzen gemeint, die daraus resultieren, daß die OSZE auf bestimmten Gebieten weder zur Zeit noch - mit aller Wahrscheinlichkeit - in Zukunft über angemessene Fähigkeiten verfügen wird, zum einen infolge ihrer grundlegenden, auch weiterhin zu bewahrenden Eigenschaften, zum anderen deswegen, weil andere Organisationen auf dem entsprechenden Gebiet bereits die Fähigkeiten besitzen, deren Duplizierung oder erneute "Erfindung" nicht nur sinnlos, sondern sogar kontraproduktiv wäre. Ich bin davon überzeugt, daß in dieser Hinsicht die Lösung in der Vertiefung der tatsächlichen praktischen Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen und in der Optimierung ihrer Arbeitsteilung zu suchen ist. Die lange Reihe der - durchaus lehrreichen - Fehler, die im Laufe der Versuche der internationalen Gemeinschaft, den Bosnien-Konflikt zu bewältigen, begangen wurden, zeigt, zu welchen katastrophalen Ergebnissen es führt, wenn die internationalen Akteure - Staaten und Organisationen - nicht imstande sind, Hand in Hand entschieden aufzutreten, und zugleich, was alles erreicht werden kann, wenn die notwendige Entschlossenheit und Bereitschaft zur Kooperation sichergestellt werden kann.

Es ist eine allgemeingültige Regel, daß jede Organisation nur so wirkungsvoll sein kann, wie ihre Mitgliedstaaten es zulassen. Gleich welche eindrucksvollen Instrumente und Mechanismen die Organisation erarbeitet, ist es doch offensichtlich, daß der gemeinsame politische Wille zur Tat durch nichts ersetzt werden kann.

Die speziellen Fähigkeiten der OSZE und ihre einzigartigen, sich als dauerhaft erweisenden Besonderheiten, wie z.B. ihr in zweifacher Hinsicht umfassender Charakter oder die ihren Mitgliedern gewährte souveräne Gleichheit sowie ihre relative Flexibilität und unbürokratische Struktur, sind die Kennzeichen, die die Organisation zur Bewältigung bestimmter Aufgaben außerordentlich geeignet erscheinen lassen.

Meiner Überzeugung nach - und die Erfahrungen des ungarischen Vorsitzes haben mich darin nur bestätigt - wird der OSZE in der sich formierenden europäischen Sicherheitsarchitektur eine große Aufgabe zufallen. Ich glaube daran, ungeachtet dessen, daß die internationalen Organisationen - vor allem wegen der während der Jugoslawien-Krise gezeigten Untätigkeit - in den vergangenen Jahren in ihrer allgemeinen Beurteilung und in ihrem Ansehen erheblichen Schaden genommen haben. Das Friedensabkommen von Dayton und die auf dessen Grundlage zwischen den internationalen Organisationen und den einzelnen Staaten entstehende, zur Synergie der Anstrengungen führende Zusammenarbeit bedeuten mit Sicherheit den Anfang einer neuen Epoche, was zugleich beweist, daß das Konzept der "sich gegenseitig stärkenden Institutionen" realisierbar ist.

Die vergangene Periode hat mehrfach durch schwere Tragödien bewiesen, daß der Begriff der Sicherheit unter den heutigen Umständen ausschließlich im umfassenden Sinne, nur auf alle Aspekte der Sicherheit ausgeweitet, zu interpretieren ist. Die Vergangenheit bestätigte auch die Richtigkeit der Auffassung von der Unteilbarkeit der Sicherheit: Wenn auch nicht sofort und unmittelbar, so wirkt sich doch jede Krise auch auf die Sicherheit der vom Krisenherd weiter entfernt liegenden Länder Europas aus. Es ist offensichtlich, daß die Sicherheit und die Stabilität des Kontinents weder von einer einzigen Organisation noch einem einzigen Land garantiert werden können. Eine effektive Lösung kann allein eine auf dem kooperativen Sicherheitskonzept beruhende und auf mehreren Pfeilern ruhende gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur gewährleisten. Deren Elemente können meiner Meinung nach die folgenden sein:

- Die Stabilität ausstrahlenden europäischen und transatlantischen Organisationen: die NATO, die Europäische Union, die Westeuropäische Union sowie der Europarat. Die Anpassung dieser unter Beibehaltung ihrer grundlegenden Funktionen sowie ihre Erweiterung in einer Weise, die nicht oder nur in möglichst geringem Maße das Gefühl der Ausgrenzung und dadurch das der Entfremdung bei den außerhalb Bleibenden weckt.
- Die OSZE als einzige sowohl geographisch als auch thematisch wirklich umfassende Sicherheitsstruktur, die neben ihrer unvermindert wichtigen Rolle im Bereich der Normsetzung auch über breitgefächerte Fähigkeiten der vorbeugenden Diplomatie und der Krisenbewältigung verfügt. Die OSZE ist eine der "sich gegenseitig stärkenden Institutionen"; sie kann ihre komparativen Vorteile am besten in der engen, von jedweder Hierarchie freien, auf Gleichheit beruhenden Zusammenarbeit mit den anderen Sicherheitsorganisationen zum Ausdruck bringen.

- Der sicherheitspolitische Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den europäischen bzw. transatlantischen Integrationsstrukturen und den Ländern, die auf kürzere oder längere Sicht außerhalb dieser Organisationen bleiben; das beste Beispiel für diese Zusammenarbeit ist das Programm der PFP.
- Verschiedene Formen der regionalen und subregionalen Zusammenarbeit (z.B. CEFTA, CEI), die ihre Tätigkeit im Einklang mit den gemeinsamen europäischen Normen und auf bestimmten Gebieten ausüben.
- Bi- und multilaterale Abkommen über die unterschiedlichsten Aspekte der Sicherheit, vom Abkommen über militärische Vertrauensbildung bis zu den bereits unterzeichneten bzw. erst in der Zukunft abzuschließenden Abkommen im Rahmen des Europäischen Stabilitätspaktes.
- Das System der bilateralen Beziehungen beinhaltet ein immer fester geknüpftes Netz der Zusammenarbeit, von der Entwicklung gutnachbarschaftlicher Beziehungen bis zu verschiedenen Formen der Kooperation in Grenzgebieten, in allen Bereichen zwischenstaatlicher Kontakte (Wirtschaft, Kultur, Umweltschutz).
- Ein grundsätzliches Element der Sicherheitsarchitektur ist der den Werten der pluralistischen parlamentarischen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, den Menschenrechten und der freien Marktwirtschaft verpflichtete Staat. So bildet die innere Sicherheit eines Landes, obwohl sie oft nicht erwähnt oder als eine separate Frage behandelt wird, einen wichtigen Bestandteil, einen grundlegenden Baustein der Sicherheitsarchitektur.

In diesem Sicherheitssystem muß die OSZE aufgrund ihrer speziellen Fähigkeiten und komparativen Vorteile vor allem auf drei wichtigen Gebieten eine bedeutende Rolle spielen:

1. Die erste Aufgabe knüpft an ihre traditionelle Rolle auf dem Gebiet der Normsetzung an. Dies umfaßt die Erarbeitung von auf dem gemeinsamen demokratischen Wertesystem beruhenden Normen, die die zwischenstaatlichen bzw. innerstaatlichen Verhaltensregeln festlegen, sowie insbesondere die erhebliche Stärkung und Modifizierung der Mechanismen, die die wirksame Kontrolle der Einhaltung und Umsetzung dieser Normen ermöglichen. Auf diesem Gebiet kann eine Akzentverschiebung festgestellt werden, die in Richtung auf Bemühungen zur Umsetzung der zahlreichen gemeinsam angenommenen Verpflichtungen, der Unterstützung und - sofern notwendig - ihrer Erzwingung geht. Ein spezifischer Bereich des Tätigkeitsfeldes der OSZE, der zu-

gleich einen unerläßlichen, integrativen Teil der Fähigkeiten zur Konfliktverhütung und -bewältigung bildet, ist die Fortsetzung des Prozesses der Rüstungskontrolle der konventionellen Streitkräfte in Europa; ein Gebiet, auf dem die OSZE außergewöhnliche Erfahrungen und Fachwissen angehäuft hat.

2. Die zweite Aufgabe ist die Frühwarnung, Verhütung, Bewältigung und Beseitigung der Folgen der in der OSZE-Region entstehenden Krisen im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Konfliktverhütung und -bewältigung, wobei die Möglichkeiten und Grenzen der OSZE realistisch eingeschätzt werden müssen. Diese Funktionen der Organisation stehen heutzutage ohne Zweifel im Vordergrund. Erfolge und Mißerfolge dieser Tätigkeit beeinflussen wesentlich die Meinung der Öffentlichkeit und der Politik über die OSZE. Trotz des Wissens um die Berechtigung dieser Tatsache müssen wir aber auch betonen, daß die OSZE auf diesen Gebieten nur ihre Mithilfe anbieten kann, sie ist jedoch nicht imstande, die Probleme an Stelle der unmittelbar betroffenen Parteien zu lösen. Neben der Bereitschaft der Konfliktparteien zur Zusammenarbeit ist es natürlich auch von grundsätzlicher Wichtigkeit, daß die Regierungen der Staaten, die auf die jeweilige Krisenregion direkten oder indirekten Einfluß haben, bereit sind, im Interesse der Konfliktverhütung und der wirksamen Handhabung des Konflikts genügend politisches und wirtschaftliches Kapital einzusetzen - und wenn notwendig, sogar auch mit militärischen Mitteln einzugreifen.
3. Dritte Aufgabe der OSZE ist, zusammen mit anderen Kooperationsformen und -strukturen (z.B. PfP) als Organisationsrahmen für diejenigen europäischen Staaten zu fungieren, die in absehbarer Zeit oder ihrer Absicht entsprechend auch in der ferneren Zukunft keiner der euro-atlantischen Integrationsorganisationen wie der NATO, der EU oder der WEU angehören werden. Das gemeinsam zu erreichende Ziel ist es, für die sich stetig entwickelnde europäische Sicherheitsarchitektur eine gemeinsame Sicherheitsregion zu schaffen, die allen Teilnehmerstaaten im Endeffekt größere Sicherheit und eine stabilere und berechenbare Umgebung gewährleistet. Dieser Prozeß kommt aufgrund der die gemeinsamen Interessen unterstützenden Anpassung der euro-atlantischen Organisationen, die bereits bedeutende Ergebnisse aufweisen kann (z.B. die von der NATO geleitete IFOR-Mission in Bosnien), und aufgrund des als Teil dieser Anpassung begonnenen Erweiterungsprozesses sowie der Entwicklung der verschiedenen Ebenen der engen Zusammenarbeit als Ergebnis der fortwährenden Ausstrahlung von Stabilität nach Osten meiner Meinung nach auf einem guten Weg voran.

Die Erfahrungen, die wir auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen den euro-atlantischen Organisationen und den einzelnen Staaten in Bosnien gemacht haben, eröffnen eine neue Phase im Prozeß der Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur und des gemeinsamen Sicherheitsraumes und unterstützen vermutlich wirkungsvoller als alle bisherigen vertrauensbildenden Maßnahmen den Abbau der statischen Betrachtungsweise und der auf den früheren Begriffen und Perzeptionen beruhenden falschen Herangehensweisen. Als Ergebnis dieser positiven Erfahrungen können wir das Verschwinden der Trennlinien und die Herausbildung der die Länder miteinander verknüpfenden Kooperationsformen feststellen. In den weiteren Ende 1994 auf dem Gipfeltreffen in Budapest eingeleiteten Diskussionen über das Sicherheitsmodell des nächsten Jahrhunderts werden diese Erfahrungen mit Sicherheit ernsthaft ins Gewicht fallen.

Der ungarische Vorsitz und die Reformen der OSZE

Die institutionellen Strukturen der heutigen OSZE sowie ihre Instrumente und Mechanismen schauen erst auf eine außerordentlich kurze Vergangenheit zurück, und ihr Mandat wurde nur allgemein bestimmt, als sie aus der Taufe gehoben wurden. Ihre Funktion, ihr Wirkungsbereich, entwickelt sich dementsprechend "unterwegs", im alltäglichen Betrieb, entsprechend den Anforderungen der Praxis. Im Jahr des ungarischen Vorsitzes haben wir die Stärkung der operativen Tätigkeit und die Erhöhung der Wirksamkeit sowie auch der Relevanz der OSZE im allgemeinen als eine besonders wichtige Aufgabe angesehen. Unter unserem Vorsitz hat sich die Organisation tatsächlich stark verändert. Folgende Aspekte möchte ich hervorheben:

- Im Laufe des Jahres 1995 richtete die OSZE in zahlreichen Krisengebieten dauerhafte Vertretungen ein und trug auch unmittelbar zur Bewältigung der Probleme bei. Die neuen Missionen und andere Formen der Mitwirkung bedeuten nicht nur die zahlenmäßige Zunahme derartiger Tätigkeiten der Organisation, sondern auch qualitativ neue Möglichkeiten für die OSZE. Hervorzuheben sind folgende:

Mit der Aufstellung der Unterstützungsgruppe der OSZE in Tschechien konnte erstmals eine große internationale Organisation eine dauerhafte Anwesenheit in Rußland einrichten und dort in einer Frage beraten und vermitteln, die nicht nur von Moskau, sondern auch von zahlreichen anderen OSZE-Ländern jahrzehntelang als ausschließlich

innere Angelegenheit angesehen wurde; von einigen wird sie auch heute noch so betrachtet. Bereits beim Ausbruch des Konflikts war es offensichtlich, daß es nicht zum Ziel führen würde, Rußland auf die Anklagebank zu setzen und die massenhaften Menschenrechtsverletzungen einfach zu verurteilen, da diese Lösung die Konfliktparteien kaum an den Verhandlungstisch bringen, aber die Möglichkeit der internationalen Beteiligung an der Lösung des Konflikts sicherlich ausschließen würde. Dadurch trüge die OSZE auf indirekte Weise dazu bei, den Konflikt - und damit auch die Verletzung der Menschenrechte - in die Länge zu ziehen; darüber hinaus bestand die Gefahr, daß eine große internationale Krise entstünde, die auf längere Sicht die Sicherheit Europas untergraben und Rußland vom Weg der Demokratisierung und der Integration in die europäischen Sicherheitssysteme abbringen würde. Aufgrund dieser Überlegungen waren wir bestrebt, eine andere Lösung zu finden, die einerseits die Einbeziehung der OSZE und dadurch die der internationalen Gemeinschaft in die Krisenbewältigung schrittweise ermöglichte, andererseits Rußland bestätigte, daß die Duldung der Anwesenheit und Vermittlungstätigkeit der OSZE auch für Rußland selbst vorteilhafter sei als Isolierung und Konfrontation. Dadurch, daß die russische politische Führung dieses Konzept akzeptierte, konnte die OSZE zuerst im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und der humanitären Hilfeleistung aktiv werden, später dann auch an der Organisation und Durchführung der Verhandlungen über einen Waffenstillstand und eine politische Lösung des Konfliktes mitwirken. Deren Bedeutung ist besonders groß, auch wenn die Verhandlungen letzten Herbst abgebrochen wurden und die Durchführung des militärischen Abkommens zur gleichen Zeit ins Stocken geriet.

Die andere Neuheit von grundlegender Bedeutung in der Tätigkeit der OSZE ist unumstritten jener Aufgabenkreis, den das Abkommen von Dayton, das dem Krieg in Bosnien ein Ende gesetzt hat, der OSZE zugewiesen hat. Die Organisation wurde mit Aufgaben von zentraler Bedeutung auf dem Gebiet der Vorbereitung und Abwicklung der Wahlen, der Förderung und Kontrolle der Achtung der Menschenrechte sowie der militärischen Stabilisierung der Region beauftragt. Diese Aufgaben stellen in der Geschichte der OSZE bisher die größte Herausforderung dar. Obwohl wir bei der Umsetzung des Abkommens von Dayton vielen Problemen gegenüberstehen und die Region vermutlich für eine längere Periode instabil und unsicher bleibt, kann schon jetzt festgestellt werden, daß die OSZE die ihr zugeteilten Aufgaben im Rahmen ihrer Fähigkeiten bestmöglich erfüllt hat. Der nächste bedeutende Prüfstein sowohl für die OSZE insgesamt als auch für

die weitere Umsetzung des Abkommens von Dayton wird zweifellos die Durchführung der Wahlen am 14. September sein. Noch lange vor der Unterzeichnung des Abkommens von Dayton, Anfang des vorigen Jahres, hatte ich die Möglichkeit, als ersten meiner Amtsakte die Ombudsleute der Föderation in Sarajewo zu ernennen. Diese in Bosnien auch seither sehr wirksam funktionierende Institution zum Schutz der Menschenrechte ist zu einem Modell geworden, das die OSZE und die Teilnehmerstaaten auch an zahlreichen anderen Orten anzuwenden versuchen.

- Die OSZE wird traditionell wegen ihres oft langsamen und mühsamen, auf dem Konsensprinzip beruhenden Entscheidungssystems ernsthaft kritisiert. Diese Kritik ist zum Teil berechtigt, zum Teil aber auch nicht. Ich bin der Überzeugung, daß die konsensuale Entscheidungsfindung auf mehreren Gebieten, so z.B. vor allem im Bereich der Erarbeitung gemeinsamer Normen und Verpflichtungen, auch weiterhin beibehalten werden sollte. In diesen Fragen ist das Konsensverfahren eher eine Stärke als eine Schwäche der OSZE, das die Chancen der Umsetzung der gemeinsam gefällten Entscheidungen oder der übernommenen Verpflichtungen wesentlich erhöhen kann. Ich halte es jedoch auch für richtig, daß der Wirkungsbereich der Entscheidungsfindungsregel "Konsens minus eins" (bzw. "Konsens minus betroffene Parteien") im Falle grober Verletzungen der von allen Teilnehmerstaaten gemeinsam angenommenen Prinzipien und Verpflichtungen erweitert wird, gerade auch im Interesse des Schutzes der gemeinsamen europäischen Werte und der Effektivität der Organisation. Diese Regel existiert aufgrund der Initiative von Bundesaußenminister a.D. Hans-Dietrich Genscher bereits seit Jahren und wird von Ungarn seit langem unterstützt.

Im Interesse der schnellen Handlungsfähigkeit der OSZE wurde die Frage der Erweiterung der exekutiven Kompetenzen des Amtierenden Vorsitzenden ins Gespräch gebracht. Dieses in der Geschichte der OSZE im Grunde genommen völlig neue Instrument haben wir während der Zeit des ungarischen Vorsitizes in bedeutendem Maße weiterentwickelt und von dessen Möglichkeiten auch mehrmals Gebrauch gemacht.

- Im Jahr des ungarischen Vorsitizes haben wir uns in gesteigertem Maße der exekutiven Befugnisse des Vorsitzenden bedient und die Institution der Troika gestärkt bzw. ihr Tätigkeitsfeld erweitert. In der OSZE verfügen außer den politischen Gremien der Organisation allein der Amtierende Vorsitzende und die Troika über politisches Gewicht und Ansehen. Die Erarbeitung ihres Kompetenzbereiches ist aber ausgeblieben, so daß die tatsächlichen Befugnisse dieser Institutionen sich im Prozeß des Zusammenwirkens mit den Teilnehmerstaaten aufgrund einer Art "Präze-

denz-Recht" entwickeln. Das heißt zugleich, daß es in großem Maße von der Initiativbereitschaft des Vorsitzenden abhängt, in welche Richtung und in welchem Tempo sich seine Kompetenzen bzw. die der Troika entwickeln.

Wie meine Erfahrungen zeigen, bedeutet also die exekutive Kompetenz des Amtierenden Vorsitzenden einerseits eine große Hilfe, da dadurch die oft langwierige, manchmal sogar unmögliche konsensuale Entscheidungsfindung umgangen werden kann, andererseits steckt darin ein großes Risiko, und es ist nur im Falle des Vorhandenseins der entsprechenden Voraussetzungen zweckmäßig, von diesen Befugnissen Gebrauch zu machen. Das Land, welches das Amt des Vorsitzenden bekleidet, muß bereit sein, eine führende und koordinierende Rolle zu spielen, es muß die damit einhergehende Verantwortung übernehmen und die Risiken tragen, sich sogar - wenn notwendig - auch auf eine Konfrontation einlassen, selbst dann, wenn seine nationalen Interessen dies nicht direkt erfordern (oder vorübergehend sogar gerade dagegen sprechen). Es ist grundsätzlich der Einschätzung des Vorsitzenden und seiner Mitarbeiter überlassen, möglichst schnell zu beurteilen, ob ein vom Vorsitzenden im Namen der OSZE-Gemeinschaft geplanter Schritt von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten unterstützt wird oder ob er Interessen ernstlich verletzen würde. Daneben ist es auch notwendig, daß die Teilnehmerstaaten ihren politischen Willen zur Unterstützung nach der Ausführung der gegebenen Maßnahme in irgendeiner Form zum Ausdruck bringen, um offenzulegen, daß die von dem Vorsitzenden ergriffene Maßnahme das Einverständnis der Mehrheit tatsächlich genießt. Es ist zweckmäßig, daß die Staaten, die in der betroffenen Region größeren Einfluß genießen, bereit sind, ihr Ansehen und ihren Einfluß - als Ausdruck ihrer Zustimmung - auch auf bilateraler Basis einzusetzen. Die Ereignisse des vergangenen Jahres haben gezeigt, daß auf dem Gebiet der Krisenverhütung ein hohes Maß an Operationalität und Flexibilität vonnöten ist und daß die schnelle Intervention des Vorsitzenden von entscheidender Bedeutung sein kann.

Gerade deswegen ist es wichtig, daß der Amtierende Vorsitzende die richtigen Instrumente wählt und sie zur richtigen Zeit anwendet: So kann z.B. im Falle von dringenden und unberechenbaren Situationen die Entsendung eines mit relativ umfassendem Mandat ausgestatteten Persönlichen Vertreters die zweckdienlichste Maßnahme sein, später kann dann - aufgrund von dessen Erfahrungen und nach der Herstellung des Konsenses der Teilnehmerstaaten - eine Mission mit deutlich konkreteren Kompetenzen eingesetzt werden, um die Aufklärung der Sachverhalte fortzusetzen und die Verhandlungen weiterzuführen.

Eine wichtige Besonderheit des Amtes des Vorsitzenden ist, daß es nicht ausschließlich den Außenminister eines Landes und auch nicht nur einen engeren Kreis von Diplomaten betrifft, sondern im wesentlichen - indirekt - auch ein ganzes Land. Der Amtierende Vorsitzende kann die in ihn gesetzten Erwartungen nur dann in vollem Maße erfüllen, wenn der ganze Auswärtige Dienst des entsprechenden Landes bereit und in der Lage ist, ein Jahr lang eigentlich alle Fragen auch durch die "Brille" der OSZE zu sehen, und wenn seine diplomatischen Vertretungen im Jahr des Vorsitzes nicht nur die eigenen nationalen Interessen, sondern auch die der OSZE wahrnehmen. Die Amtsführung des Vorsitzenden geht sogar noch über den Apparat des Außenministeriums im weiteren Sinne hinaus: Unabhängig von den guten Leistungen der Diplomatie des entsprechenden Landes müssen auch die innerhalb des Landes ablaufenden Prozesse ihrer Tätigkeit eine Basis und Glaubwürdigkeit verleihen.

- Im Falle von Entwicklungen, die Anlaß zu besonderen Besorgnissen geben, bzw. unmittelbar vor Ereignissen oder Verhandlungen, die unseren Erwartungen nach einen positiven Beitrag zur Lösung eines Problems leisten konnten, haben wir unter unserem Vorsitz zahlreiche Erklärungen abgegeben (über die Verhaftungen im Kosovo, die Konzeptionsprozesse im Sandschak, die illegalen Wahlen in Transnistrien, den Abzug der 14. Russischen Armee aus Moldau, die militärische Aktion in West-Slawonien, die Terroraktionen in Tschetschenien sowie zur Konfliktbewältigung in Berg-Karabach). Sie sollten den Bedenken sowie der Aufmerksamkeit, welche die OSZE diesen Entwicklungen widmet, schnell Ausdruck geben. Obwohl man ihr politisches Gewicht nicht überbewerten sollte, ermöglichten diese Erklärungen, daß die OSZE auf bestimmte Ereignisse schnell und als einer der ersten reagieren konnte.

- Während der Zeit des ungarischen Vorsitzes haben wir von der Möglichkeit der Entsendung von Persönlichen Vertretern mehrmals Gebrauch gemacht (nach Tschetschenien, Kroatien, Berg-Karabach etc.). Die Anwendung dieses Instrumentes ermöglichte es uns, die OSZE-Gemeinschaft über die Geschehnisse aufgrund der schnellen und unmittelbar mit den Parteien geführten Verhandlungen zu informieren sowie Empfehlungen und Vorschläge zur Lösung des jeweiligen Problems in möglichst frühen Phasen zu erarbeiten.

- Wir waren bemüht, die in den politischen Dokumenten der OSZE seit Jahren immer wieder zum Ausdruck gebrachte Absicht, mit den anderen europäischen und transatlantischen Organisationen engere Kontakte zu knüpfen, umzusetzen. In diesem Sinne haben wir versucht, mit den internationalen Organisationen, die bei der Gestaltung der europäischen Sicherheit eine bestimmende Rolle spielen, einen möglichst regelmäßigen Dialog zu führen. So haben wir z.B. die Vertreter dieser Organisationen

zu mehreren Arbeitsgesprächen der OSZE eingeladen. Neben der während der Periode des ungarischen Vorsitzes auf den Weg gebrachten OSZE-Mission in Bosnien, die tatsächlich eine erweiterte und engere Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen ermöglicht hat als bisher, haben wir uns bemüht, auch die Fäden der praktischen Kooperation mit der UNO, dem Europarat, der NATO und der WEU auf anderen Gebieten enger zu knüpfen.

- Die OSZE ist seit ihrer "Geburt" als eine gegenüber der Öffentlichkeit und den nichtstaatlichen Organisationen offene Institution bekannt. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Anstrengungen unternommen, die NGOs auch auf direktere Weise in die Arbeit der OSZE einzubeziehen, konkrete Formen der Beteiligung haben sich jedoch noch nicht herausgebildet. Deshalb galt es als eine Neuheit, daß wir bekannte internationale (Human Rights Watch, International Helsinki Federation) bzw. nationale NGOs (SDA aus dem Sandschak) mehrmals zu den informellen Diskussionen der politischen Gremien der OSZE eingeladen haben.

Schlußfolgerungen

Während der vergangenen Jahren hat die OSZE eine große Veränderung erlebt: Sie wurde von einer "reisenden Konferenz" zu einer auch operative Aufgaben ausführenden Sicherheitsorganisation, die durch die Förderung der Achtung der gemeinsamen Werte zur demokratischen Entwicklung der Teilnehmerstaaten und zum Ausbau ihrer Zusammenarbeit in allen Aspekten der Sicherheit wirkungsvoll beitragen kann. Aufgrund ihres umfassenden, integrativen Charakters ist sie geeignet, als Basis für die Schaffung eines Sicherheitsraumes zu dienen, der für alle Teilnehmerstaaten größere Sicherheit und Stabilität gewährleistet. Die OSZE hat in der Vergangenheit unter Beweis gestellt, daß sie nicht nur während der Jahre des Kalten Krieges, sondern auch unter den seither grundsätzlich veränderten Umständen einen nützlichen Beitrag zur Sicherheit des Kontinents leisten kann. Ihre genaue Position und Rolle in der sich langsam herausbildenden europäischen Sicherheitsarchitektur hängt natürlich nicht nur von ihrer weiteren inneren Entwicklung ab, sondern auch von der anderer Faktoren; so wird ihre Stellung sicherlich von der Entwicklung anderer Bestandteile der Sicherheitsarchitektur und von der Entwicklung ihres Verhältnisses zueinander beeinflusst.

So viel ist heute schon gewiß: Die OSZE, die ihre komparativen Vorteile und spezifischen Fähigkeiten bewahren und sich ihnen entsprechend entwickeln muß, wird ein nützlicher Bestandteil auch der Sicherheitsarchitektur der Zukunft sein. Mit Blick auf die Zukunft werden der Erfolg der

OSZE-Mission in Bosnien sowie die entsprechende Nutzung der dort gesammelten Erfahrungen für die Bestimmung der Position der Organisation sicherlich von entscheidender Bedeutung sein. Bei der Handhabung der ersten Herausforderungen, vor denen die OSZE steht, wächst auch die Verantwortung des jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden der Organisation. Über 1996 und die erste Hälfte des Schweizer Vorsitzes hinaus können wir unseren Schweizer Freunden zu den bisherigen Ergebnissen nur gratulieren. Ich wünsche ihnen, daß sie auch die noch anstehenden Aufgaben des zweiten Halbjahres mit ähnlichem Erfolg bewältigen.

Bestandsaufnahme und Perspektiven der OSZE Mitte 1996

François Mitterrand richtete kurz vor seinem Tod seinen Blick in die Zukunft und definierte seinen Ausgangspunkt als einen einzigartigen Moment, "in dem alles möglich ist in Europa".

Was kann die OSZE dazu beitragen, daß die guten Perspektiven sich verwirklichen und die gefährlichen Entwicklungen verhindert werden? Darauf gibt es eine kurze, zweiteilige Antwort: Die OSZE muß mehr tun, damit die von den jetzt 55 Teilnehmerstaaten übernommenen, weitreichenden Verpflichtungen auch wirklich eingehalten werden; und die OSZE muß sich weiter engagieren für gegenseitig stärkende Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen. Die Aufgaben, die die OSZE in Bosnien und Herzegowina übernommen hat - oder genauer gesagt: übernehmen mußte - konkretisieren die Beiträge zu neuer Stabilität, die von der OSZE erwartet werden: Beiträge zur Bildung und Festigung von "civil societies", von Bürgergesellschaften; Beiträge zu kooperativer (militärischer) Sicherheit; Beiträge zum Krisenmanagement jeweils in sinnvoller Arbeitsteilung oder enger Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen - UNO, NATO (IFOR), Europarat.

1. Die menschliche Dimension wurde im Helsinki-Dokument 1992 als das Herz der OSZE bezeichnet. Heute kommt derselbe Grundgedanke in noch umfassenderer Weise zum Ausdruck: Die Hauptaufgabe der OSZE und ihr spezifischer Beitrag zur Entwicklung neuer Stabilität ist die Stärkung von Bürgergesellschaften überall im OSZE-Raum.

Nationalismus und Fremdenfeindlichkeit, Vorenthaltung von Minderheitenrechten, zunehmende soziale Ungleichheiten, Kriminalität und Terrorismus sind heute die nächstliegenden Herausforderungen unserer Sicherheit und die potentiellen Ursachen bewaffneter Konflikte. Deshalb wird immer offenkundiger, daß das entschlossene Eintreten für die (weitere) Entwicklung von Bürgergesellschaften die vordringlichste Aufgabe einer umfassenden Friedens- und Sicherheitspolitik ist. Diese Aufgabe ist innerhalb des OSZE-Raumes von Land zu Land und von Region zu Region verschieden. Es gibt aber zwischen Vancouver und Wladiwostok kaum ein Land, das sich nicht neuen wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Herausforderungen gegenüberstellt.

Rückblickend läßt sich feststellen, daß die KSZE gut daran getan hat, den Ausbau ihrer operativen Fähigkeiten auf die menschliche Dimension, d.h.

auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, auszurichten. Als in den frühen neunziger Jahren die Grenzen geöffnet wurden, nutzte die KSZE die damals bestehende Bereitschaft zu einschneidenden Veränderungen. Insbesondere auf den Treffen zur Menschlichen Dimension in Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) wurden die Wertvorstellungen im Bereich der menschlichen Dimension, einschließlich der Minderheitenrechte, in so vorausschauender Weise definiert, daß sie ein solides Fundament für Bürgergesellschaften bilden.

1.1. Die Charta von Paris (1990) sah als Instrument zur Unterstützung von Bürgergesellschaften lediglich das Warschauer Büro für Freie Wahlen vor - mit zwei Mitarbeitern, einschließlich des Direktors. Das Prager Treffen des Ministerrats (1992) erweiterte dieses enge Mandat und entwickelte das Warschauer Büro fort zum Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Seither hat das Büro weiter an Bedeutung gewonnen. Mit einem kleinen Mitarbeiterstab und sehr begrenztem Budget wird Beachtliches geleistet. Jetzt ist es an der Zeit, die Hauptaufgaben klarer zu definieren. Im Laufe der Jahre ist das BDIMR mit immer neuen einzelnen Aufgaben, teilweise ohne Beziehung zueinander, belastet worden. Die OSZE hat inzwischen genug Erfahrung, um zu entscheiden, wo insbesondere kurzfristig realisierbare Maßnahmen zur Unterstützung der menschlichen Dimension, wie sie das BDIMR sehr erfolgreich entwickelt hat, am besten eingesetzt werden können. Dies wird auch der immer enger werdenden Zusammenarbeit zwischen OSZE und Europarat zugute kommen, indem Arbeitsteilung ein integrierender Bestandteil dieser Zusammenarbeit wird.

Schon oft wurde gesagt, daß das BDIMR enger in die übrigen OSZE-Aktivitäten einbezogen werden sollte. Auch hier besteht Handlungsbedarf, wobei es übrigens nicht auf die Frage ankommt, wo das BDIMR seinen Sitz hat. Fragen der menschlichen Dimension und der Bürgergesellschaft haben im Konsultationsprozeß der OSZE, im Ständigen Rat, im Hohen Rat und im Ministerrat noch nicht ihren angemessenen Platz gefunden.

Für die Durchführung der Aufgaben des BDIMR ist eine enge Zusammenarbeit zwischen seinem Direktor, dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, den OSZE-Missionen, dem Generalsekretär und dem Amtierenden Vorsitzenden von besonderer Bedeutung. Dadurch werden die Arbeitsergebnisse verbessert, und es wird nach innen und außen klar, daß das BDIMR nicht eine mit einer Spezialaufgabe betraute "Fachdienststelle", sondern ein Aspekt der umfassenden Bemühungen der OSZE um die Stärkung von Bürgergesellschaften ist.

1.2. Ein besonderes Problem ist die richtige Reaktion auf die Verletzung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension. Es ist offenkundig, daß sich die zahlreichen zu diesem Zweck geschaffenen Mechanismen und Strukturen nicht wirklich bewährt haben; mit einer bemerkenswerten Ausnahme: dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM). Es ist zweifelhaft, ob das BDIMR allein hier substantielle Beiträge leisten kann. Vielleicht könnten sich, unter Berücksichtigung der Besonderheiten jedes einzelnen Falles und jedes einzelnen Landes, die Parlamentarische Versammlung und der Amtierende Vorsitzende noch intensiver mit diesen sehr heiklen Fragen befassen. Es geht um Kernfragen der Stabilität und um die Glaubwürdigkeit der OSZE. In bestimmten Situationen könnte ein sorgfältig ausgewählter Sonderbeauftragter des Amtierenden Vorsitzenden versuchen, auch mit "stiller Diplomatie" Abhilfe zu schaffen.

1.3. Das Konzept der Bürgergesellschaft liefert der OSZE auch die Parameter und Richtlinien für ihre Arbeit im Bereich der wirtschaftlichen, umweltpolitischen und kulturellen Zusammenarbeit. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den Teilnehmerstaaten der OSZE wird von zahlreichen Fachorganisationen unterstützt. Im Helsinki-Dokument 1992 wurde die OSZE mit der weiteren Entwicklung der freien Marktwirtschaft "als einem wesentlichen Beitrag zum Aufbau von Demokratie" beauftragt. Die politischen Impulse, die in diesem Bereich von der OSZE erwartet werden, können von anderen internationalen Organisationen umgesetzt werden, insbesondere der ECE, die gleichzeitig der OSZE die für die Entwicklung von politischen Impulsen benötigten Fakten und Analysen liefern könnte. In diesem Sinne wurde auf dem Krakauer Symposium (1991) unterstrichen, wie wichtig die Entwicklung des kulturellen Lebens für demokratische Länder ist, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden. Ein Symposium zu diesen Fragen im Kaukasus oder in Zentralasien wäre auch ein Beitrag zur Verwirklichung des Konzepts umfassender Sicherheit.

1.4. Dieses Konzept umfassender Sicherheit, mit einer OSZE-spezifischen Hervorhebung der menschlichen Dimension, ist auch Richtlinie für das Programm der OSZE zur koordinierten Unterstützung "kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten". Dieses Programm richtet sich vor allem an die OSZE-Partner in Zentralasien und hat unter dem schwedischen KSZE-Vorsitz (1993) konkrete Gestalt angenommen. Für die zentralasiatischen Staaten ist es ein wichtiges Element der "europäischen Dimension" ihrer Außenpolitik. Die OSZE-Beiträge zur Stabilisierung der zentralasiatischen Region bestehen in einem breit gefächerten Angebot zur Festigung einer Kultur des Dialogs, zur Stärkung integrierender Kräfte in-

nerhalb der Region selbst und zur Entwicklung der Stellung der Partner aus dieser Region in der OSZE. Das OSZE-Büro für Zentralasien in Taschkent hat mit aktiver Unterstützung von OSZE-Staaten in Zentralasien zu Fortschritten auf diesem Gebiet beigetragen. Die Verlängerung der Tätigkeit des Büros bis 1998 und die Verstärkung durch einen Experten in Fragen der menschlichen Dimension unterstreichen: Es war richtig, diese Staaten 1992 nach dem Zerfall der Sowjetunion zum Beitritt zur KSZE einzuladen.

1.5. Die neuen Bedrohungen der Sicherheit, einschließlich Nationalismus und Intoleranz, ergeben sich in erster Linie aus innerstaatlichen Problemen. Deshalb ist für die Bemühungen der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung das Prinzip "Menschenrechte vor nationaler Souveränität" von besonderer Bedeutung. Innerhalb der OSZE gehen Fragen der Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit alle an, und eine Diskussion hierüber unterliegt nicht dem Einwand der staatlichen Souveränität. Das Prinzip erlaubt ein direktes und offenes Gespräch unter allen "Betroffenen" und wirkt Sicherheitsrisiken entgegen, die sich aus einem Demokratiedefizit ergeben. Demokratisch-pluralistische Gesellschaftsstrukturen helfen, eine Balance der Interessen von Minderheiten innerhalb eines Staates im Verhältnis zu dessen Gesamtinteressen zu schaffen. Dieser Grundsatz des "berechtigten Betroffenseins aller" oder einer Pflicht zur Einmischung ist ein Aspekt des Konzepts umfassender Sicherheit der OSZE und stärkt und vernetzt die Bürgergesellschaften. Mit der Zustimmung zur Entsendung einer OSZE-Unterstützungsgruppe nach Grosny hat Rußland das Recht der OSZE auf Einmischung gestärkt. Es ist von großer Bedeutung für die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE, daß dieser Standard gehalten und durch die Erweiterung entsprechender Mandate weiter ausgebaut wird.

2. Das Konzept der Bürgergesellschaft bietet auch Orientierung für die operativen Aufgaben der OSZE im Bereich der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.

2.1. Einer genaueren Orientierung bedarf es jedoch für eine wesentliche Frage, nämlich die nach dem Verhältnis des Prinzips der territorialen Integrität der Staaten zu dem Prinzip der Selbstbestimmung der Völker. Die einseitige Anwendung des einen oder des anderen Prinzips verursacht oder verschärft die zahlreichen ethnischen Probleme im OSZE-Raum. Man sollte nicht versuchen, diese Prinzipien neu zu formulieren oder inhaltlich zu verändern. Doch die Zeit ist reif, um einige Kriterien zu entwickeln, die es erleichtern, jedes von ihnen unter Berücksichtigung des

anderen auszulegen, so wie dies die Schlußakte von Helsinki ausdrücklich festlegt.

Eine solche orientierende Auslegung könnte auf zwei einfachen und weit-
hin akzeptierten Elementen beruhen:

- Das Recht auf Selbstbestimmung ist als solches nicht gleichbedeutend mit einem Recht auf Sezession.
- Das Recht auf Selbstbestimmung findet in vielen Fällen seine volle Verwirklichung in einer der zahlreichen Formen von Autonomie.

Ich meine, daß solche Hinweise zur Interpretation einen wesentlichen Beitrag zur Lösung bestehender und zur Verhinderung künftiger Konflikte leisten könnten. Dies könnte ergänzt werden durch eine Bekräftigung des Prinzips des Gewaltverzichts und der Grenzen für den Einsatz von Streitkräften im eigenen Land sowie einen Hinweis auf die volle Bandbreite der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, einschließlich der Rechte nationaler Minderheiten und einer Bekräftigung, daß diese Fragen keine ausschließlich innere Angelegenheit sind.

Eine derartige Weiterentwicklung der Auslegung dieser OSZE-Prinzipien, die unter völlig anderen Voraussetzungen formuliert wurden, würde die Chance vergrößern, friedliche Lösungen für interne Konflikte zu finden.

2.2. Die neun Missionen der OSZE (in Moldau, in der Früheren Jugoslawischen Republik Mazedonien, in Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Lettland, Estland, in der Ukraine, in Georgien und in Tadschikistan) sowie die Unterstützungsgruppe in Rußland/Tschetschenien sind die sichtbarsten Instrumente der OSZE. Doch eine Mission ist keine diplomatische Armee, die man nur stark genug machen muß, damit sie einen Feind schlägt oder einen Sieg erringen kann. Missionen sind nur in geringem Maße Herr ihrer eigenen Erfolge. Ohne den Willen der Partei oder der Parteien zur Zusammenarbeit muß die Mission scheitern. Bei nahezu jedem Versuch, zu einer Konfliktlösung beizutragen, gibt es Phasen des Stillstandes, häufig auch Rückschläge. Das muß man durchstehen. Wenn aber mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit offensichtlich wird, sollte eine Mission abgezogen werden.

Auf operativer Ebene sind drei Elemente ausschlaggebend für den Erfolg einer Mission: politische Führung durch den Amtierenden Vorsitzenden, die richtigen Mitarbeiter und eine solide finanzielle Basis. Das weit gefaßte Mandat des Amtierenden Vorsitzenden und seine Möglichkeit, Persönliche Vertreter zu ernennen, erleichtern den entscheidenden Schritt vom frühen Erkennen zu frühem Handeln mit Bezug auf einen sich anbahnenden Konflikt. Da die Missionsleiter in relativ kurzen Abständen wechseln

(nicht selten schon nach sechs Monaten) und der Vorsitzende nur ein Jahr amtiert, ist die Mitwirkung des Sekretariats an allen Aspekten der Arbeit einer Mission in operativer und beratender Funktion im Interesse der Kontinuität notwendig. Dies ist Teil des Mandats des Generalsekretärs, wie es in den Beschlüssen des Stockholmer Ministerratstreffens formuliert und beim Gipfeltreffen in Budapest bestätigt wurde.

Auch die sogenannten Langzeit-Missionen der OSZE sind entgegen ihrem Namen nur von begrenzter Dauer; aber Erfahrungen in "Rückzugsstrategien" fehlen der OSZE noch. Während des Abbaus einer Mission und in der Phase danach können der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten und das BDIMR wertvolle Hilfe leisten, indem sie weiterhin für eine Unterstützung vor Ort durch die OSZE sorgen.

Die Erfahrung zeigt, daß Missionen eher als schwerwiegende Eingriffe von außen angesehen werden. Man sollte deshalb auch "leichtere" Formen entwickeln. Es könnte dies ein OSZE-Büro mit einem oder zwei Mitarbeitern sein, das dem Amtierenden Vorsitzenden, dem HKNM und dem BDIMR Informationen liefert und diesen als Verbindungsstelle dient. Ein solches Büro könnte, wie das OSZE-Büro in Taschkent, zusammen mit anderen internationalen Organisationen untergebracht werden. Dies würde den "normalen", undramatischen Charakter eines solchen Büros unterstreichen.

Solche OSZE-Büros könnten nicht nur im Endstadium bestimmter Missionen nützlich sein, sondern auch in Fällen, in denen der Griff zu einer Mission oder einer Unterstützungsgruppe (noch) zuviel wäre. Eine ständige, wenn auch sehr kleine Präsenz vor Ort ist eine Garantie dafür, daß die OSZE sich fortlaufend mit einer bestimmten Frage befaßt.

3. Mir scheint, daß die Arbeit der OSZE zu den militärischen Aspekten der Sicherheit und ihre Beiträge zur Entwicklung einer kooperativen Sicherheitsstruktur nicht genügend Aufmerksamkeit finden. Drängt sich nicht die Frage auf, ob im Rahmen der OSZE die dramatischen Veränderungen der Stärke und Strategien der Streitkräfte fast aller OSZE-Staaten angemessen erfaßt werden? Ein Schwerpunkt in den Strategien der Streitkräfte wichtiger OSZE-Staaten verlagert sich von der Landesverteidigung mehr und mehr auf die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit. Wird dieser Trend ausreichend genutzt, um kooperative Sicherheit glaubwürdig auszubauen? In diesem Bereich könnte die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den konkreten Bemühungen und Programmen der "Partnerschaft für den Frieden" wesentlich verbessert werden.

Eine gewisse Vernachlässigung der militärischen Sicherheitsaspekte ist auch zurückzuführen auf das derzeitige Mandat des OSZE-Forums für Si-

cherheitskooperation (FSK). Die Entwicklungen der OSZE in den letzten Jahren haben das Mandat des FSK überholt. Es kann nicht mehr das leisten, wofür es geschaffen wurde: Es sollte sicherstellen, daß die politisch-militärischen Aspekte der Sicherheit den ihrer Bedeutung entsprechenden Platz im Diskussionsprozeß der KSZE/OSZE finden. Das Mandat des FSK ist heute aber gerade ein Hauptgrund dafür, daß diese Fragen auf der Tagesordnung der OSZE nicht den ihnen gebührenden Platz einnehmen. Wie kann die OSZE ihr Engagement für ein umfassendes Sicherheitssystem glaubhaft machen, wenn eine künstliche Trennung zwischen den Konsultationen über militärische Aspekte der Sicherheit im FSK und allen anderen unter ihrer Ägide laufenden Konsultationen im Ständigen Rat vorgenommen wird? Warum muß im Falle des Ausbruchs eines Konflikts wertvolle Zeit geopfert werden, weil der Ständige Rat als das "reguläre Gremium für politische Konsultation und Beschlußfassung" keine Zuständigkeit für Entscheidungen über die im Falle ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten anzuwendenden Mechanismen besitzt? Es mag Gründe geben, um das FSK als Lenkungs-gremium für Verhandlungen im politisch-militärischen und Rüstungskontrollbereich zu behalten; doch der "Sicherheitsdialog" muß Teil der gesamtpolitischen Konsultationen sein, die regelmäßig im Ständigen Rat stattfinden.

4. Der Platz und die Bedeutung der OSZE in den sich entwickelnden neuen Sicherheitsstrukturen wird davon abhängen, was die OSZE konkret zu neuer Stabilität beiträgt. Der Einsatz der OSZE in Bosnien und Herzegowina wird ein kritischer Test.

Die Hauptsorge sollte deshalb nicht der OSZE als Institution gelten, sondern der Erfüllung ihrer Aufgaben. Vor allem kommt es darauf an, daß die OSZE flexibel bleibt, damit sie sich neuen Aufgaben immer wieder anpassen kann. Dabei kann sie auf ihren komparativen Stärken aufbauen:

- der Institution des Amtierenden Vorsitzenden als einer sich im Jahresrhythmus erneuernden Quelle von Energie und Inspiration mit der Fähigkeit, den politischen Willen der Teilnehmerstaaten, der für entschlossene Einsätze unerlässlich ist, von Fall zu Fall zu mobilisieren;
- direktem Engagement der Teilnehmerstaaten, durch den kontinuierlichen konsultativen Prozeß ebenso wie durch direkte Beiträge zu operativen Aktionen der OSZE, einschließlich der raschen und unbürokratischen Zurverfügungstellung von Personal für die Missionen, aber auch für das entsprechende (Kurzzeit-) Personal im Sekretariat;
- der schlanken Verwaltung aller OSZE-Institutionen mit einem leistungsstarken Kernelement, das bedarfsabhängig, kurzfristig und für kurze Zeit verstärkt (und entsprechend reduziert) werden kann.

Die OSZE-Prinzipien und die OSZE-Verpflichtungen können eine tragfähige Grundlage für ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert bilden - akzeptiert von allen Staaten und von allen im OSZE-Raum tätigen Organisationen. Operativ würde die OSZE Teil eines Netzwerks von Institutionen, die sich durch gegenseitige Zusammenarbeit stützen und stärken.

Die Interessen und das Engagement der OSZE-Staaten

Die Einstellung der Teilnehmerstaaten gegenüber der OSZE

Wenn die Regierungen von 55 Staaten auf drei Kontinenten darin übereinstimmen, der OSZE anzugehören und dort einvernehmlich Beschlüsse über verschiedenartige sicherheitspolitische Fragen zu fassen, dann schließt solche Gemeinsamkeit keineswegs aus, daß sie dafür unterschiedliche Motive, Interessen und Ziele haben, abgesehen davon, daß sie jenseits einer durch und innerhalb der OSZE demonstrierten Gemeinsamkeit noch ihren eigenen Belangen nachgehen.

Für den Zeitraum vor dem Ende des Ost-West-Gegensatzes war es, verglichen mit der Gegenwart, einfach, die Interessenkonstellationen der teilnehmenden Staaten zu bestimmen und zu klassifizieren. Zunächst war die Zahl der Staaten um mehr als ein Drittel kleiner - 35 statt 55 - und dann waren sie vor allem in ihrem Selbstverständnis und in der Außenwahrnehmung einem von drei Blöcken (NATO, Warschauer Pakt, Neutral/Ungebunden) zurechenbar, so daß der Spielraum ihres abweichenden Verhaltens bzw. der Umfang ihrer unterschiedlichen Interessenlage eingeschränkt war.

Allerdings gab es von Anfang an, was sich als kontinuierlich erwiesen hat, starre Sonderstellungen und beharrlich vertretene Sonderinteressen einiger Akteure im gesamteuropäischen Konzert. Darum hat man die 35 Akteure für die Epoche vor 1989 auch in fünf Gruppen gegliedert: Die Supermächte, die beiden deutschen Staaten, die Allianzmitglieder mit Sonderrollen, wie Frankreich und Rumänien, die übrigen Allianzmitglieder und die neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten.¹

Unter den heutigen Umständen ermöglicht zunächst eine Reihe von äußeren, mehr oder minder historisch-konstanten Merkmalen eine Zuordnung der inzwischen 55 teilnehmenden Staaten. Einen Ansatz dazu bietet die Höhe der Beteiligung am Haushalt der OSZE, die seit dem Helsinki-Gipfel von 1992 nach der Größe des Bruttosozialprodukts geregelt ist und die es erlaubt, die 55 Staaten entsprechend ihrem sozialökonomischen Gewicht vier Gruppen zuzuordnen. Danach tragen sieben Staaten jeweils mehr als fünf Prozent, zwölf mehr als ein Prozent bzw. ein Prozent sowie zwölf mehr und 24 weniger als ein halbes Prozent zum OSZE-Haushalt bei. Da der Umfang des Haushalts mit 28 Mill. US-Dollar (1996, ohne

1 So z.B. Norbert Ropers und Peter Schlotter, Regimeanalyse und KSZE-Prozeß, in: Beate Kohler-Koch, Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S.319 ff.

den Etat für die Bosnien-Mission) verhältnismäßig klein und die Zahlung ein Pflichtbeitrag ist, läßt die Kostenbeteiligung keinen Rückschluß auf den Grad des Interesses der Beitragszahler an der OSZE zu. Trotzdem weist die erste Gruppe der Beitragszahler, die zusammen knapp 60 Prozent des Haushalts finanziert, schon auf die Hauptakteure der OSZE hin: Die USA, die Russische Föderation sowie die vier großen EU-Länder, Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich, und außerdem Kanada.

Am anderen Ende dieser finanzwirtschaftlichen Größenskala steht fast die Hälfte der Teilnehmerstaaten, die 24 Klein- und Ministaaten sowie die wirtschaftlich schwachen OSZE-Staaten. Deren Vertreter können durch ihr Stimmverhalten punktuell einen lästigen, zeitaufwendigen Effekt erreichen oder auch intelligente Anregungen vortragen, aber kaum einen positiven gestaltenden Einfluß gewinnen.² Allerdings unterscheiden sich diese Teilnehmerstaaten nach dem Gesichtspunkt der Bedeutung, die die OSZE für sie tatsächlich oder potentiell hat, diametral voneinander: Einerseits sind dies nämlich Länder wie Andorra, Island, der Heilige Stuhl, Liechtenstein, Malta, Monaco und San Marino, deren politische Klasse - abgesehen vom Sonderinteresse des Heiligen Stuhls - in der Zugehörigkeit zur OSZE nur eine Prestige- und Repräsentationsfrage sehen kann. Andererseits gehört zu der Gruppe das Hauptkontingent der Länder, die ein großes Sicherheitsrisiko für andere darstellen und selbst ein Sicherheitsbedürfnis haben, wie die Slowakische Republik, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Zypern, Estland, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldau, Slowenien, Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Kirgistan, Tadschikistan und Turkmenistan. Es gehört ins Bild, daß in diesen Ländern - mit der bemerkenswerten Ausnahme von Zypern - OSZE-Missionen tätig sind oder der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten Anlaß hatte, sie aufzusuchen. Die genannten Staaten stellen allerdings nicht ausschließlich das Kontingent der Problemgebiete des OSZE-Bereichs dar; hinzuzuzählen sind zumindest noch drei Staaten aus den beiden Gruppen der mittleren Beitragszahler: die Ukraine, Ungarn und Rumänien, die mit Minderheitenproblemen auch die Aufmerksamkeit der OSZE beanspruchen, allerdings ihrerseits aufgrund ihrer sonstigen Bedeutung noch ein anderes Verhältnis zur OSZE haben.

Betrachtet man die OSZE einmal aus einem versicherungstechnischen Blickwinkel, so ist sie als Sicherheitsgesellschaft für die größten Schadensstifter eine vorzügliche Adresse: Die 20 Hauptrisikoträger zahlen etwa ein Sechzehntel des Beitragsaufkommens, und mehr als die Hälfte davon entfällt auf nur sechs Staaten, die keinerlei verursachendes Eigenrisiko ha-

2 Illustrativ dafür ist der Einspruch eines dieser Staaten gegen den Vorschlag, die Bezeichnung "OSZE-Mitglieder" statt "OSZE-teilnehmende Staaten" zu gebrauchen.

ben; allerdings versichern sie sich vor dem Fremdrisiko der anderen und haben verglichen mit diesen materiell absolut am meisten zu verlieren. Auch wenn solche und ähnliche quantitative Betrachtungen interessant sind, versteht es sich von selbst, daß sie kaum den Kern des Verhältnisses der teilnehmenden Staaten zur OSZE berühren.

Gleichwohl bestimmen Größenkategorien das Eigen- und Fremdbild, die Wahrnehmung und das Denken sowie letztlich damit auch die Wirkung der Akteure. Die Quantität übersetzt sich in Qualität, und die äußere Gewichtigkeit konstituiert ein Verhältnis von Zentren und Peripherien. Ein solches Raster läßt in der OSZE-Staatengemeinschaft drei Hauptkategorien erkennen.

So stellen die Russische Föderation, die USA und die Europäische Union die drei Großen dar, wobei letztere als Staatengruppe noch nach der Unterschiedlichkeit ihrer Mitglieder differenziert werden muß. Als zweite Kategorie von Teilnehmerstaaten erscheinen die mittelosteuropäischen Länder, von den baltischen Republiken bis nach Bulgarien, die sich auch darin gewendet haben, daß ihre politischen und wirtschaftlichen Eliten seit 1990 statt nach Osten nach Westen blicken, sei es auf das Brüssel der Europäischen Union oder das der NATO und damit auf die USA. Die dritte Kategorie von OSZE-Teilnehmerstaaten stellen endlich die Mitglieder der GUS außer der Russischen Föderation dar, unter denen aus einer Reihe von Gründen die transkaukasischen, Armenien, Aserbaidschan und Georgien, und die zentralasiatischen, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, von den osteuropäischen, Belarus, Ukraine und Moldau, zu unterscheiden sind. Außerhalb dieser Klassifikation der Teilnehmerstaaten stehen die schon erwähnten Kleinststaaten sowie die drei ressourcenstarken Länder Norwegen, Kanada und die Schweiz sowie die Türkei. Den ersten drei käme darum die interessenfreie Qualität für eine leitende Funktion in der OSZE zu, wie gegenwärtig die Schweiz mit dem Amtierenden Vorsitz tatkräftig beweist. Solche Eigenschaft von Distanz und Engagement zeichnet die Türkei jedoch nicht aus, die sich durch ein parteiisches Eintreten für die islamischen Staaten und den Gegensatz zu Rußland und Griechenland profiliert hat. Die Führung der Russischen Föderation hat bei verschiedenen Gelegenheiten und zu verschiedenen Fragen, wie übrigens schon die Sowjetunion, ihr besonderes Interesse an der weiteren Entwicklung und Stärkung der OSZE demonstriert.³ An dieser Haltung hat sich seit dem Budapester Gipfel ersichtlich nichts geändert. Sie hat Vorschläge in die Diskussion über das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert eingebracht. Die russi-

3 Vgl. Andrej Zagorski, Rußland und die OSZE - Erwartungen und Enttäuschungen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 109-119.

sche Delegation beim OSZE-Wirtschaftsforum hat sich wieder für einen Ausbau der wirtschaftlichen Dimension ausgesprochen und hat dazu Anregungen gegeben. Rußland hat sich im Bereich der menschlichen Dimension kooperativ verhalten und somit dem Gefüge der OSZE zur Anerkennung verholfen. Beispielsweise hat der russische Vertreter im Ständigen Rat die scharfe Kritik der USA und der EU an der Einschränkung der Presse- und Demonstrationsfreiheit in Belarus unterstützt.⁴ Die russische Regierung hat die Vermittlungsbemühungen der Mission in Moldau mitgetragen.⁵ Im Falle anderer Missionen zeigt sich eher ein zwiespältiges Verhalten; das gilt vor allem für die heiklen Bemühungen des OSZE-Büros in Tschetschenien. Es versteht sich von selbst, daß die Politik Rußlands durch die Interessen legitimierbar ist, wie sie die russische Führung interpretiert. Beispielsweise ist das Interesse an der wirtschaftlichen Dimension verbunden mit dem Vorschlag, eine gesamteuropäische Wirtschaftszone zu schaffen, offensichtlich von der Erwartung geleitet, außerhalb der Europäischen Union einen Einfluß auf Vorhaben, Maßnahmen und eventuell Mittelvergabe gewinnen zu können. Auch geht das russische Interesse am Ausbau eines europäischen Sicherheitsmodells nicht so weit, daß die Russische Föderation ihren privilegierten Status im VN-Sicherheitsrat relativieren wollte. Darum wird sie an ihrer Ablehnung einer Vervollständigung und Vorrangstellung der OSZE gegenüber den Vereinten Nationen festhalten und einen Mechanismus des "OSZE zuerst" kaum unterstützen.

Während die Russische Föderation ein manchmal unartikulierte und ambivalente, doch grundsätzlich nach wie vor konstruktives Interesse an der Stärkung der OSZE bekundet, haben die USA ein explizit zwiespältiges Verhältnis zu OSZE.⁶ Die USA sperren sich gegen eine weitere Institutionalisierung oder gar eine Verrechtlichung der OSZE; diese hätte bei den bestehenden Mehrheitsverhältnissen im Kongreß auch keine Chance auf Zustimmung. Die USA wenden sich gegen Arrangements mit europäischen Einrichtungen, in denen sie nur einen assoziierten Status hätten, wie im Falle des Europarats. Andererseits haben die USA ihre traditionelle Menschenrechtspolitik in der OSZE fortgesetzt, wie ihre Unterstützung des BDIMR oder der Bosnien-Mission belegt. Auch das Rüstungskontroll-Regime des Dayton-Abkommens für die OSZE ist dem Willen der

4 76. Sitzung des Ständigen Rats, 27.6.1996. TOP 12.

5 Dazu von den Anfängen bis zum Durchbruch: Rolf Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 3), S: 193-210, inbes. S. 206f.

6 Dazu ausführlich Jonathan Dean, Die Vereinigten Staaten und die OSZE - im Wechsel von Förderung und "wohlwollender Vernachlässigung", in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm.3), S. 99-108.

USA zu danken.⁷ Die USA fürchten offenbar nicht mehr eine Aushöhlung oder Abstufung der NATO durch die OSZE. 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. Die USA sprechen sich - ähnlich wie die Russische Föderation - für ein Beibehalten und einen eventuellen Ausbau der wirtschaftlichen Dimension aus, weil sie damit dem Ausschließlichkeitsanspruch der Europäischen Union für Europa entgegenwirken können. Beide Großmächte, Rußland und die USA, ließen 1996 angesichts ihrer Präsidentschaftswahlen eine innenpolitisch motivierte Außenpolitik erkennen. Dieser Orientierung ist es auch zuzuschreiben, daß bisher keine wegweisenden Fortschritte für den kommenden Lissabonner Gipfel am 2. und 3. Dezember 1996 in der Diskussion über das OSZE-Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert gemacht wurden. Großmächte tendieren dazu, internationale Organisationen als Instrumente für ihre eigene Politik zu nutzen. Die OSZE bildet keine Ausnahme dieser Regel. Kleinere Staaten sehen im Multilateralismus der internationalen Organisationen dagegen eine Chance, sich der hegemonialen Arroganz der Großmächte zu widersetzen und sich konstruktiv Geltung zu verschaffen. Ein Beispiel dafür ist der andere nordamerikanische OSZE-Staat, Kanada, dessen Vertreter sich einer Stärkung der KSZE/OSZE verschrieben haben, sei es durch Institutionalisierung oder durch Rekrutierung geeigneten Personals.⁸

In den Gremien der OSZE treten die Länder der Europäischen Union nach vorheriger Abstimmung gemeinsam auf, wobei der Vertreter des Landes, das gerade die Präsidentschaft innehat, die EU repräsentiert, also im ersten Halbjahr 1996 Italien und im zweiten Irland. Gelegentlich - wie zur Eröffnung der Budapester Überprüfungskonferenz 1994 - ist es auch schon vorgekommen, daß ein Vertreter der Europäischen Kommission das Rederecht für die Union beanspruchte. Solche im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abgestimmten und durch einen Sprecher für alle EU-Länder vorgetragenen Stellungnahmen schließen nicht aus, daß sich auch noch einzelne EU-Mitglieder zu Wort melden, schließlich ist ja auch nicht die EU Teilnehmerstaat der OSZE. Inwieweit solche Konzertierung von 15 Staaten der Beschlußfassung innerhalb der OSZE, z.B. im Ständigen Rat nützt, oder mögliche interessante Initiativen einzelner Teilnehmerstaaten bremst und damit einer OSZE-weiten De-

7 Rüdiger Hartmann, Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton, in diesem Band, S. 267-278.

8 Auch zu anderen Aspekten: Michel Fortmann/Jens-U. Hettmann, Kanada und die KSZE/OSZE - Zwischen Enthusiasmus, Maximalismus und Ernüchterung, in: OSZE-Jahrbuch, a.a.O. (Anm. 3), S. 137-144.

batte entzieht, kann hier nur gefragt werden. Es ist jedenfalls bekannt, daß sich die gegenwärtige Regierung des Vereinigten Königreiches gegenüber Vorschlägen anderer EU-Mitglieder, die OSZE zu stärken, ebenso abweisend verhält wie in bezug auf die Europäische Union selbst. Ob solche EU-internen Konflikte auch den reformerischen Elan der Bundesrepublik Deutschland gelähmt haben, den ihre Vertreter in einer früheren Periode in der KSZE bewiesen, kann nur vermutet werden. Die EU-Länder, voran Deutschland, haben jedenfalls an einer Vitalisierung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE kein Interesse gezeigt. Im gesamten Verhältnis zur OSZE hat die Bundesregierung öffentlich bislang immer noch eine positive Grundhaltung eingenommen und will ihre Vorschläge, die sie z.B. mit den Niederlanden für Budapest vergeblich vorbereitet hatte, wieder einbringen.⁹ Auch Frankreich erklärt wie früher sein Interesse, die OSZE auf vielfältige Weise weiterzuentwickeln.¹⁰

Während bei den großen Teilnehmerstaaten, der Russischen Föderation und den USA, sowie der Staatengruppe der EU-Länder eine mehr oder minder kontinuierliche Einstellung zur OSZE zu registrieren ist, findet sich eine solche Haltung nicht oder weniger ausgeprägt bei den ostmitteleuropäischen Ländern. Sie waren zur Zeit der Wende die großen Anhänger der KSZE und Befürworter ihrer Stärkung. Seit sie eine Perspektive auf Mitgliedschaft in der NATO und/oder in der Europäischen Union erkannt haben, ist ihr Interesse an der OSZE einer größeren Zurückhaltung gewichen. Das gilt namentlich für die Tschechische Republik.¹¹ Einen teilweise ähnlichen Prozeß des Wandels seiner Haltung zur KSZE/OSZE hat Polen durchgemacht, ohne allerdings in einer indolenten Stellung, vor allem angesichts neuerer Erwägungen zur notwendigen Einbeziehung Rußlands in europäische Sicherheitsstrukturen, zu verharren. Vielmehr hat die polnische Diplomatie durch eigene Initiativen für die weitere Entwicklung der OSZE aktiv im eigenen Interesse versucht, die drohende Zuteilung der Rolle einer abhängigen Variablen des Kräfterdreiecks USA-Rußland-EU zu verhüten.¹² Ähnlich und dank der herausragenden Funktion des Amtierenden Vorsitzes noch besonders gefördert, hat Ungarn sich in der OSZE und diese selbst profiliert.¹³ Interessant ist die Beobachtung am

9 Der mit dem Namen Kinkel-Kooijmans-Initiative bezeichnete Vorschlag, dazu: Herbert Honsowitz, "OSZE zuerst", in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49-54

10 Régis de Belenet, Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen Europa, in diesem Band, S. 87-93.

11 Vgl. Jan Pechacek, Die Tschechische Republik und die OSZE, in diesem Band, S. 109-115.

12 Dazu ausführlich: Jerzy M. Nowak, Polen und die OSZE. Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa, in diesem Band, S. 117-137.

13 Dazu: Pál Dunay, Zusammenarbeit in Konflikten: Der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 3), S. 399-410; István Gyarmati, Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt, in diesem Band,

Beispiel Ungarns, daß ein Teilnehmerstaat, der den OSZE-Vorsitz innehat, die Definition seiner Interessen und das Verhalten seiner Außenpolitik mit den OSZE-Belangen in Einklang bringen, wenn nicht diesen unterordnen muß.¹⁴ Im Unterschied zu Tschechien, Polen und Ungarn wird das Verhältnis aller anderen Staaten, die aus der Sowjetunion hervorgegangen sind oder dem Warschauer Pakt angehörten, zur OSZE insbesondere dadurch bestimmt, daß sie nolens volens auch Objekt operativer Aufmerksamkeit der OSZE sind, sei es durch die Anwesenheit von Missionen, Besuche des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten oder intensive Beobachtung und Beurteilung ihrer politischen Wahlen durch das BDIMR oder die Parlamentarische Versammlung. Diese Objektrolle ist naturgemäß ambivalent. Einerseits gibt oder verbessert das Engagement der OSZE die Chance, die "Kosten" möglicher oder schon bestehender, latenter oder gar manifester Konflikte zu verringern, zumal wenn sie eine internationale Dimension haben, wie bei den Gravamina von Minderheiten, vor allem soweit diese russischer Herkunft sind. Andererseits demonstriert die Anwesenheit der OSZE, daß man selbst mit den Problemen nicht angemessen - was das auch im einzelnen heißen mag - fertig zu werden versteht und man sich sogar zu Entgegenkommen dort genötigt sieht, wo man es auf sich selbst gestellt vielleicht vermieden hätte. So kann aus der Sicht der politischen Klasse dieser Länder anfangs die Präsenz der OSZE-Repräsentanten als nützlich und nach einiger Zeit als lästig erachtet werden. Beispiele für eine solche Entwicklung zeigen Lettland und die Ukraine, die nur nach Druck und dann unter großen Vorbehalten bereit waren, einer Verlängerung des OSZE-Einsatzes in ihren Ländern noch einmal zuzustimmen.¹⁵

Eine besondere Affinität zur OSZE zeichnet die transkaukasischen und vor allem die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten aus, weil für sie die OSZE neben der Adresse für ihre jeweils spezifischen Probleme die einzige institutionelle Bindung an die europäischen Kernländer ist.¹⁶

Die Haltung mancher Teilnehmerstaaten zur OSZE, z.B. zu deren weiterer Institutionalisierung, zur Harmonisierung der Rüstungskontrolle und Abrüstung, der Initiierung von runden Tischen usw., ist oft nicht durch die Abwehr äußerer Einmischung (der OSZE) in ihre inneren Verhältnisse, sondern durch ihre Rivalität untereinander oder ihr Mißtrauen gegenüber

S. 177-188.

- 14 László Kovács, Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur, in diesem Band, S. 55-67.
- 15 76. Sitzung Ständiger Rat, 27.6.1996 TOP 8 bzw. 9, und Annex Decision No. 131 und No. 132
- 16 Das kommt beredt zum Ausdruck bei: Alois Reznik, Usbekistan und die OSZE; Omar A. Sultanow, Kirgisistan und die OSZE, beide in diesem Band, S. 151-158 und 139-150.

anderen Teilnehmerstaaten bestimmt.¹⁷ Das ist beispielsweise erkennbar im Dreiecksverhältnis Armenien-Aserbeidschan-Russische Föderation oder im Verhältnis der Türkei zur Russischen Föderation, wenn es um Angelegenheiten der zentralasiatischen Länder geht, oder im Verhältnis zwischen Ungarn und der Slowakei in bezug auf die OSZE-Personalpolitik. So werden anti-kooperative Verhaltensmuster in das OSZE-Bemühen um kooperative Sicherheit eingebracht.

Unter den ost- und mitteleuropäischen Teilnehmerstaaten wächst sechs Jahre nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes auch eine Ungehaltenheit darüber, daß die OSZE starr nach Osten blickt, während sie Konflikten und Menschenrechtsverletzungen im Westen den Rücken zukehrt. Es ist schon auffällig, um nur zwei Beispiele zu nennen, daß die OSZE keine konfliktverhütenden Schritte im manifest gewordenen Konflikt zwischen der Türkei und Griechenland unternimmt oder daß sie die türkischen Maßnahmen gegen die kurdische Bevölkerung nicht beachtet. Immerhin hat ein kanadischer Politiker angekündigt, die OSZE mit der Frage der Rechte der Indianer in seinem Land befassen zu wollen.

Die Interessen der Teilnehmerstaaten an der OSZE werden nicht nur von ihren gesellschaftlichen Problemen oder äußeren Gefährdungen sowie von Allianzen oder Rivalitäten mit anderen, sondern auch von ihrem jeweiligen Verhältnis zu anderen internationalen Organisationen bestimmt. Das klingt schon im Falle der Russischen Föderation und ihrer privilegierten Stellung in den Vereinten Nationen, der USA und der NATO, den westeuropäischen Ländern und der EU an. Der oft zitierte "komparative Vorteil" der OSZE stellt sich aus der Sicht der Teilnehmerstaaten erstens jeweils unterschiedlich dar und ist auch zweitens zeitlich nicht konstant, sondern kann sich schon in der gleichen "Dimension", z.B. Menschenrechte im Vergleich zu Europarat oder UNHCR, von Fall zu Fall verschieden darstellen. Vermischt mit akzidentiellen und taktischen Erwägungen können die Regierungen ihre Präferenz einmal der OSZE und schon im nächsten Moment einer anderen internationalen Organisation geben. Das beruht auf Entscheidungen, die weder in den Foren noch in den Wandelgängen der OSZE gefällt oder hörbar werden, sondern die in den fernen hauptstädtischen Zentralen getroffen werden und oft auf Willkür oder einem fein gesponnenen Kalkül beruhen mögen, das den Beteiligten auch bald nicht mehr durchschaubar ist.

17 Beispiele nennt Rüdiger Hartmann, a.a.O. (Anm. 7).

Frankreich und die OSZE: Die OSZE im heutigen Europa

Der - seit dem Fall der Berliner Mauer - veränderte politische und strategische Kontext muß dazu führen, daß eine neue Sicherheitsordnung für Europa erarbeitet wird. Diese Ordnung läßt sich nicht einfach so errichten. Sie ist auch und vor allem eine Frage des Verhaltens. Dieser Gedanke stand auch hinter der Annahme der "Charta von Paris für ein neues Europa" im November 1990. Dieses Dokument legte den Grundstein für eine neue Ära der Demokratie, des Friedens und der Einheit. Parallel dazu empfahl es die Umwandlung der KSZE in eine Organisation, um auch hier die Neuorientierung zu untermauern, die sich aus dem veränderten Kontext ergab.

Frankreich, das den gesamteuropäischen Dialog von Anfang an vorangetrieben hatte, sah in der KSZE ein außergewöhnliches politisches Instrument zur Förderung des Dialogs zwischen den Blöcken vor 1989. Wir haben uns auch aktiv an der weiteren Entwicklung in Form der Bestimmungen der Pariser Charta sowie derjenigen des Helsinki-Dokuments von 1992 (vorwiegend zur Friedenserhaltung) und des Budapester Dokuments (1994) beteiligt, welche die Umwandlung der Konferenz in eine Organisation beschleunigt und schließlich besiegelt haben. Diese Bemühungen setzen wir auch heute fort.

Die Mobilisierung aller Fähigkeiten und Möglichkeiten der OSZE

Wir setzen uns nachdrücklich für die Förderung aller Instrumente ein, die der OSZE zur Verfügung stehen, um zur Sicherheit und Stabilität des europäischen Kontinents beizutragen: das - traditionelle - Instrument der *Abrüstung und Rüstungskontrolle*, das der *präventiven Diplomatie*, die zunehmend an Bedeutung gewinnt, und schließlich das der *Konfliktnachbearbeitung*, wie sie derzeit erstmals in Bosnien erprobt wird.

Die Verhandlungen im Bereich der *Abrüstung und Rüstungskontrolle* haben von Anfang an den Dialog in der KSZE begleitet und dessen Fortschritte ermöglicht. So konnte im Laufe der vergangenen Jahre eine Reihe von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) vereinbart werden. Die Verhandlungen führten darüber hinaus zum Abschluß des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zwischen den Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz und des Warschauer Paktes,

der im Juni 1992 in Kraft trat. Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) tritt sozusagen das Erbe der "Wiener Verhandlungen" an, im Rahmen derer diese Ergebnisse erzielt werden konnten. Jedenfalls erfordert der KSE-Vertrag, der seinerzeit noch nach der Blocklogik verhandelt worden war, bestimmte Anpassungen, um den neuen strategischen Realitäten gerecht zu werden. Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch an den notwendigen Harmonisierungsprozeß, durch den die Vertragsbestimmungen auf alle OSZE-Teilnehmerstaaten ausgedehnt werden sollen. Frankreich hat an diesen Verhandlungen aktiv teilgenommen und gehört zu denjenigen Staaten, die sich entschieden für substantielle Fortschritte in der Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation aussprechen. Darüber hinaus haben wir gemeinsam mit Deutschland den "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" auf den Weg gebracht, der 1994 vom Budapester Gipfeltreffen angenommen wurde und u.a. den Einsatz von Streitkräften in Friedenszeiten regelt.

Die Entstehung neuer Staaten in Europa und die Demokratisierung ihrer politischen Systeme sowie das Auftreten von Krisen und sogar offenen Konflikten haben eine bedeutende Weiterentwicklung der *präventiven Diplomatie* der OSZE zur Folge gehabt. Präventive Diplomatie zielt auf einen künftig permanenten politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten in Wien ab. Der Dialog wird gespeist von politischen Impulsen aus den Hauptstädten in Reaktion auf Informationen und Berichte, die vorwiegend vom Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM), dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie von den Missionen vor Ort übermittelt werden. Getragen wird der Dialog ebenfalls vom direkten oder indirekten Interesse einzelner Staaten an bestimmten Situationen oder Ereignissen.

Auch wenn dieser politische Dialog in Wien fundamentale Bedeutung hat, so erschöpft sich darin keineswegs das gesamte Tätigkeitsfeld der OSZE. Sie betätigt sich vielmehr mit Hilfe ihrer obengenannten Instrumente unmittelbar in den einzelnen Ländern: mit Empfehlungen an betroffene Regierungen durch den HKNM, mit Expertisen des BDIMR zur Abfassung von Gesetzesentwürfen und Regelungen, vor allem zur Durchführung von Wahlen, und häufig mit Guten Diensten und Vermittlung durch die Missionen vor Ort usw.

Wir betrachten die präventive Diplomatie als einen der hervorragendsten Tätigkeitsbereiche der OSZE: Ihre Struktur, ihre Funktionsweise, ihre Mittel, aber auch die bislang erzielten Ergebnisse sprechen aus unserer Sicht alle für eine Ausweitung der Kapazitäten der Organisation auf diesem Gebiet. Eine solche Ausweitung könnte zunächst über den häufigeren Rückgriff auf die Frühwarnfunktion geschehen, wie sie durch die Tätigkeit

des HKNM deutlich wird, und durch die Stärkung der Rolle des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs.

In diesem Sinne hat unser Land auch einen ersten Abkommensentwurf erarbeitet, der zur Schaffung eines Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes innerhalb der OSZE führte. Mit Genugtuung sehen wir heute, daß diesem Abkommen jetzt 21 Staaten angehören, und fordern die übrigen Teilnehmerstaaten auf, diesem Instrument der friedlichen Streitbeilegung schnell beizutreten, dessen Bedeutung zweifellos noch zunehmen würde, wenn ihm eine größere Anzahl Mitglieder angehörte.

Mit der *Konfliktnachbearbeitung* betritt die OSZE ein Feld, das sie noch weitgehend erschließen muß. Einige betrachten die Aufgaben, die ihr im Friedensabkommen von Paris für Bosnien-Herzegowina erteilt wurden, als eine Art Nagelprobe, einen Test für ihre Glaubwürdigkeit. Wir sprechen lieber von einer Herausforderung, und zwar von einer dreifachen Herausforderung: bezüglich der Mittel, der Organisation und der Zusammenarbeit mit anderen betroffenen internationalen Organisationen oder Instanzen (mit dem Hohen Vertreter, den Vereinten Nationen, der IFOR und der NATO). Über die schwerwiegende politische Verantwortung, die der OSZE zukam - und zwar genauer gesagt dem Amtierenden Vorsitzenden -, nämlich entscheiden zu müssen, ob die sozialen Bedingungen des Landes Wahlen innerhalb der in den Friedensverträgen vorgesehenen Fristen zulassen, sowie allgemein ihren Beitrag zum Rehabilitationsprozeß hinaus stellt Bosnien-Herzegowina für die OSZE eine Bewährungsprobe unter Realbedingungen und in großem Maßstab dar. Daraus Lehren zu ziehen, wäre allerdings verfrüht. Das wird die Aufgabe des Gipfels von Lissabon sein.

Jedenfalls dürfte die OSZE nach den Wahlen in Bosnien-Herzegowina eine zentrale Rolle spielen, zum einen über ihre Mission in Sarajewo, zum anderen als Initiatorin einer konzertierten Aktion, insbesondere mit dem Europarat, im Bereich der Menschenrechte und bei der Errichtung demokratischer Institutionen.

Trotz der Aktivitäten weitgehend nicht-vermittelnden Charakters, da sie entweder zu sehr technischer Art sind - wie die Rüstungskontrolle - oder ihrem Wesen nach wenig quantifizierbar - wie die präventive Diplomatie -, tritt die OSZE als unverzichtbare Gestalterin für Sicherheit und Stabilität auf dem europäischen Kontinent in Erscheinung.

Für eine zentrale Rolle der OSZE unter den europäischen Sicherheitsinstitutionen

Folgende grundsätzliche Überlegung dient dem französischen Ansatz als Leitfaden: Die OSZE ist die einzige europäische Sicherheitsinstitution, in der Rußland den direkten Dialog in multilateralem Rahmen mit allen anderen europäischen Ländern, den Vereinigten Staaten und Kanada führen kann. Die OSZE spielt in der Tat eine beträchtliche Rolle bei der europäischen Integration Rußlands - ohne Vorrechte (wie das Recht zur Kontrolle über das sogenannte nahe Ausland), aber auch ohne unüberwindbare Hindernisse.

Der Platz, den die OSZE aus unserer Sicht in der europäischen Sicherheitsarchitektur einnimmt, richtet sich natürlich nicht nur nach den Überlegungen in bezug auf Rußland. Man muß vielmehr die Besonderheiten dieser Organisation insgesamt betrachten:

- Sie ist das größte gesamteuropäische und transatlantische Forum für Zusammenarbeit und Dialog über gemeinsame Sicherheitsinteressen und entspricht somit dem Globalitätskonzept.
- Sie ist eine wichtige Organisation für die Definition von Normen und Prinzipien auf dem Gebiet der Sicherheit, welche die Basis für einen kollektiven und kontinuierlichen Beitrag zur Schaffung eines gemeinsamen Sicherheitsraumes bilden, was gleichzeitig dem Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit und der Idee der kooperativen Sicherheit entspricht.
- Sie hat eine flexible Abstimmungsstruktur, in der jeder auf der Basis der Gleichheit repräsentiert ist und in deren Rahmen das Konsensprinzip bei der Beschlußfassung - die Beschlüsse der OSZE sind im übrigen nicht rechtlich bindend - für die Organisation ein weitreichendes Machtmittel darstellt.

In der Debatte um die verschiedenen vorliegenden Konzeptionen europäischer Sicherheit bevorzugen wir einen Mittelweg. Weit entfernt davon, die OSZE zu marginalisieren oder ihre Rolle zu mindern, aber auch ohne so weit zu gehen, sie den anderen Sicherheitsinstitutionen in Europa überordnen zu wollen, treten wir dafür ein, die OSZE zum Sockel für die europäische Sicherheitsarchitektur zu machen.

Von dieser Warte aus betrachten wir die OSZE nicht nur als eine normative Instanz für demokratische Stabilität, für politisch-militärische vertrauensbildende Maßnahmen (FSK) und für Abrüstung, sondern auch als Instrument der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements und der Konfliktnachbearbeitung, das sich in enger Abstimmung mit den übrigen be-

troffenen multilateralen Instanzen - wie der UNO, der ECE der UNO, dem UNHCR, dem Europarat, der NATO, der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und dem NATO-Kooperationsrat (NAKR) - je nach dem, welche Institution im konkreten Fall am besten geeignet ist, darum bemüht, eine zusätzliche Leistung, einen spezifischen, wirksamen Beitrag zum gemeinsamen Handeln zu erbringen. Im einzelnen müßte das dazu führen:

- daß die menschliche Dimension der OSZE einen neuen Stellenwert erhält, indem systematischer als bisher die Expertise des Europarates und die von ihm entwickelten Programme herangezogen werden und indem dem Ständigen Rat in Wien die laufende Kontrolle über die Einhaltung der Verpflichtungen anvertraut wird;
- daß die OSZE die Bedeutung der wirtschaftliche Dimension etwas zurücknimmt und sich auf Frühwarnung und politische Impulse in Situationen, in denen eine Bedrohung für die regionale und sub-regionale Stabilität und Sicherheit auf ökonomische Ursachen zurückzuführen ist, konzentriert;
- daß die Mittel der OSZE verstärkt werden.

Eine logische Konsequenz: die Stärkung der OSZE

Die Rolle und der Platz, den wir der OSZE innerhalb der neuen Konfiguration Europas einräumen, führen selbstverständlich dazu, daß wir die Stärkung der Wiener Institution fordern. Ihre Umwandlung in eine Organisation hat kaum begonnen. Die durchzuführenden Missionen verlangen von ihr ein Höchstmaß an Wirksamkeit. Es gilt, neue Mechanismen zu erdenken, um der zu beobachtenden Entwicklung neuer Risiken und den neuen Herausforderungen an die europäische Sicherheit zu begegnen. Die eher theoretischen, sozusagen akademischen Überlegungen zu einem Modell für die neue europäische Sicherheitsarchitektur müssen von praktischen und konkreten Maßnahmen zur Stärkung der OSZE begleitet werden. Die Lehren, die aus der Mission der OSZE in Bosnien-Herzegowina gezogen werden müssen, sprechen jedoch schon jetzt für eine Stärkung der Organisation.

Die Überlegungen, die wir mit diesem Ziel begonnen haben, berücksichtigen die verschiedenen Aspekte einer solchen Stärkung: politische, rechtliche, funktionell/institutionelle und operationelle. Es wird nicht versucht, starre Schemata zu entwickeln, sondern vielmehr alternative Kombinationen und Arbeitshypothesen. Ebenso wird bei der sehr kontrovers diskutierten Frage eines rechtlich bindenden Statuts für die Organisation ver-

fahren. Unser Ansatz ist bewußt pragmatisch. Es ist nicht unbedingt erforderlich, die OSZE auf einem Grundlagentext, einer Charta, zu begründen. Ein Statut dürfte die Beschlüsse der OSZE ihrem (politischen) Wesen nach nicht weiter verändern. Es geht nicht darum, den Beschlüssen der OSZE einen rechtlich bindenden Charakter zu verleihen. Es geht darum, der Organisation eine rechtliche Grundlage zu geben, damit sie ihre Tätigkeit, vor allem ihre Missionen vor Ort, ohne rechtliche Fußfesseln durchführen kann.

Zur politischen und institutionellen Stärkung der OSZE könnten verschiedene Maßnahmen miteinander kombiniert werden:

- eine Abschwächung der Konsensregel (z.B. entsprechend dem Vorschlag von Kinkel/Kooijmans, nach dem die OSZE in einem Konfliktfall die Vereinten Nationen durch einen Konsensbeschluß ohne Zustimmung der Konfliktpartei(en) anrufen kann), was eher den Bedürfnissen einer OSZE entspräche, die als regionale Abmachung der Vereinten Nationen im Sinne des Kapitel VIII der Charta handeln würde;
- eine Form der Leitung bestimmter Aktivitäten in variabler Zusammensetzung nach dem Modell der Minsker Gruppe oder nach dem Vorbild der regionalen Tische des Stabilitätspaktes, was die Schwerfälligkeit einer Diskussion zwischen 55 Teilnehmern verhindern helfen würde und einer Staatengruppe einen breiten Handlungsspielraum bei der Problemlösung im Rahmen eines kollektiv gefaßten Beschlusses ließe;
- die Stärkung der Rolle und der Mittel des Generalsekretärs, vor allem, um die Kontinuität der begonnenen Aktionen zu gewährleisten und um den Amtierenden Vorsitzenden stärker zu unterstützen;
- eine Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE vor Ort durch ihre Missionen, vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus ihrer Operation in Bosnien-Herzegowina und der etwa zehn weiteren derzeit an verschiedenen sensiblen Orten im OSZE-Gebiet durchgeführten Missionen.

Diese Aufzählung ist zwar nicht vollständig, aber sie zeigt doch einige Richtungen auf, in die unsere Überlegungen gehen und mit denen Frankreich das Ziel verfolgt, die OSZE an ihre neuen Aufgaben im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur anzupassen.

Schlußfolgerungen

Die OSZE bleibt eine sich konstant weiterentwickelnde Institution. Die für ihr künftiges Profil zu berücksichtigenden Parameter sind vielfältig. Es ist dabei angeraten, einen flexiblen Ansatz zu wählen und das Verharren auf festgelegten Schemata zu vermeiden. Die OSZE ist selbst einer dieser Parameter der großen Gleichung, welche die Sicherheitsordnung in Europa für die kommenden Jahre definieren wird. Mit ihren Prinzipien und ihrem Engagement hat sie es ermöglicht, in Europa einen gemeinsamen Sicherheitsraum zu schaffen.

Großbritannien und die OSZE¹

Seit den späten vierziger Jahren dieses Jahrhunderts war das herausragende Kennzeichen der britischen Sicherheitspolitik der Atlantizismus. Großbritannien spielte eine zentrale Rolle beim Aufbau der Nordatlantischen Allianz (NATO) und war bestrebt, mit den Vereinigten Staaten eine "special relationship" aufrechtzuerhalten. Während des Kalten Krieges betrachteten die aufeinanderfolgenden britischen Regierungen die NATO und ein dauerhaftes Engagement der USA in der europäischen Sicherheit als unbedingt notwendiges Gegengewicht zur sowjetischen Macht. Britische Regierungen neigten zur Skepsis gegenüber Vorschlägen, in Fragen der Sicherheit und Verteidigung im westeuropäischen Rahmen enger zusammenzuarbeiten und neue gesamteuropäische Sicherheitsstrukturen zu errichten. Sie befürchteten, daß derartige Entwicklungen die NATO und die Rolle der USA in Europa untergraben könnten. Die britische Unterstützung der NATO und der Politik der Eindämmung wurde jedoch ausgeglichen durch ein pragmatisches Streben nach Entspannung mit der Sowjetunion. In den siebziger Jahren war Großbritannien bereit, die Entwicklung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE - heute OSZE) zu unterstützen - trotz seiner Befürchtungen, die KSZE könnte ein Instrument zur Festschreibung der sowjetischen Hegemonie in Osteuropa werden oder ein sowjetischer Versuch sein, einen Keil in die westliche Allianz zu treiben. Trotz ihrer Skepsis gegenüber der Frage, wieviel Fortschritt im Rahmen der KSZE möglich sein würde, betrachteten die britischen Regierungen sie als ein nützliches Organ für die Thematisierung von Menschenrechtsfragen und die Verhandlung militärischer vertrauensbildender Maßnahmen.²

Großbritannien und die neue europäische Sicherheitsarchitektur

Der Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa, das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion verlangten deutlich danach, die britische Sicherheitspolitik und die Rolle der KSZE/OSZE in-

1 Der Autor dankt den Mitarbeitern des Foreign and Commonwealth Office und den Mitgliedern der Delegation des Vereinigten Königreichs bei der OSZE für Diskussionen zur britischen OSZE-Politik. Die Ansichten, die in diesem Beitrag zum Ausdruck kommen, sind jedoch die des Autors.

2 Brian White, *Britain, Détente and Changing East-West Relations*, London 1992, S. 120-143.

nerhalb dieses weitergefaßten politischen Rahmens neu zu überdenken. Der Prozeß der deutschen Vereinigung im Jahre 1990 spielte eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der britischen Politik. Die politische Führung in London kam schnell zu dem Schluß, daß eine Fortsetzung der Mitgliedschaft in der NATO und in der Europäischen Gemeinschaft (EG) die besten Mittel waren, um sicherzustellen, daß ein vereintes Deutschland in europäische und transatlantische Sicherheitsstrukturen integriert bliebe. Insbesondere eine reformierte NATO würde für die britische Sicherheit weiterhin von wesentlicher Bedeutung sein:

Die NATO ist die einzige Sicherheitsorganisation, die die militärischen Mittel besitzt, ihre Sicherheitsgarantien zu stützen. Sie gewährleistet die lebensnotwendige Verbindung zwischen Europa und Nordamerika (...) die Allianz bleibt das beste Instrument, um sicherzustellen, daß, würde sich erneut eine strategische Bedrohung des Vereinigten Königreiches ergeben, unsere Interessen wirksam verteidigt werden könnten.³

Gleichzeitig spielten auch andere Institutionen - die EU, die Westeuropäische Union (WEU), die Vereinten Nationen (VN) und die OSZE - wichtige Rollen im neuen multi-institutionellen Sicherheitsgefüge Europas. Seit 1990 beruhte die Haltung der britischen Regierungen zur europäischen Sicherheit auf diesen Prinzipien.

Zumindest anfänglich fürchtete die politische Führung Großbritanniens eine Stärkung der KSZE, sollte eine solche die NATO aushöhlen. Anfang 1990 beschrieb die damalige Premierministerin Margaret Thatcher ihre Vorstellung, welche Rolle die KSZE im neuen Europa spielen sollte:

Parallel zur NATO - doch *nicht* als Alternative zu ihr - müssen wir einen Weg finden, Demokratie und Menschenrechte in ganz Europa zu stärken, während wir gleichzeitig die Sowjetunion und Osteuropa vollständig in die Debatte über die Zukunft Europas einbeziehen. (...) Ich glaube *nicht*, daß die KSZE in irgendeiner Hinsicht eine Verteidigungsrolle übernehmen kann. Das muß Aufgabe der NATO und der WEU bleiben. Was sie tun *kann* und *muß*, ist die Stärkung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte. Wenn wir eine Ebene erreichen können, wo sie in ganz Europa geachtet und eingehalten werden, dann wäre das für sich schon ein enormer Beitrag zur Sicherheit Europas.⁴

3 Statement on the Defence Estimates 1994, Cm 2550, London: Her Majesty's Stationery Office, April 1994, S. 9.

4 Rede der Premierministerin vor der Englisch-Deutschen Königswinter-Konferenz,

Auf dieses Ziel hin sollte die KSZE anerkannte Standards für Demokratie, Menschenrechte, Marktwirtschaft und internationales Verhalten festlegen. Sie solle außerdem die politischen Beratungen unter ihren Mitgliedern ausbauen und Verfahrensweisen für Dringlichkeitstreffen und die Schlichtung in Konfliktfällen einrichten. Diese Vorschläge trugen zur Gestaltung der KSZE-Charta von Paris vom November 1990 bei.

Aus britischer Sicht genießt die OSZE eine Reihe von Vorzügen, die sie für bestimmte Aufgaben prädestiniert. Der zentrale Vorteil der OSZE liegt darin, daß sie "nach wie vor die europäische Sicherheitsstruktur mit der größten Mitgliederzahl" ist, was ihr eine "einmalige Perspektive für die Förderung von Frieden und Stabilität in Europa" verschafft.⁵ In diesem Zusammenhang und insbesondere vor dem Hintergrund einer zu erwartenden NATO-Erweiterung ist die OSZE ein Schlüsselorgan für die Integration der Staaten Osteuropas und die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion in europäische Sicherheitsstrukturen, "indem sie jenen Staaten eine Rückversicherung bietet, die nicht oder noch nicht Mitglieder regionaler oder anderer Sicherheitsorganisationen sind".⁶ Die Geschichte und der Mitgliederkreis der OSZE machen sie außerdem zum maßgeblichen Rahmen für Vereinbarungen gesamteuropäischer Normen und Standards für das innenpolitische und internationale Verhalten der Staaten und für konventionelle Rüstungskontrollverhandlungen. Der gesamteuropäische Geltungsbereich der OSZE und die vereinbarten Normen verleihen ihr eine Legitimation und Autorität, die anderen Institutionen wie der NATO und der Europäischen Union (EU) fehlen - das ermöglicht es ihr, die internen Angelegenheiten der Staaten zu diskutieren und Aktionen zu legitimieren. Die Legitimation der OSZE macht sie darüber hinaus zum "bevorzugten Instrument bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung".⁷ Kurz, für die britische Regierung hat die OSZE "einen besonderen Beitrag zur Errichtung eines erweiterten Europas zu leisten. Sie definiert die Standards und Werte und Verhaltensnormen für eine große Gemeinschaft. Sie verkörpert das gleiche Recht und die gleiche Chance für jedes Mitglied, am Aufbau von Sicherheit teilzuhaben (...) sie ist in einer einmaligen Position, Frieden und Stabilität in Europa zu fördern".⁸

Obgleich Großbritannien die Rolle der OSZE bei der Normsetzung, Rüstungskontrolle sowie bei der Konfliktverhütung und -bewältigung unter-

Cambridge, 29. März 1990, in: Arms Control and Disarmament Quarterly Review 17/1990, S. 28-30.

5 Statement on the Defence Estimates 1994, a.a.O. (Anm. 3), S. 17.

6 Stable Forces in a Strong Britain: Statement on the Defence Estimates 1995, Cm 2800, London: Her Majesty's Stationery Office, Mai 1995, S. 23.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

stützte, war es jedoch vorsichtig hinsichtlich dessen, was von der OSZE zu erwarten sei und in welche Richtungen sie sich entwickeln sollte. Zwar halten britische Entscheidungsträger die umfassende Teilnehmerschaft der OSZE für eine ihrer Hauptstärken, stellen aber gleichzeitig fest, daß dies, zusammen mit der weitgehend auf Konsens basierenden Beschlußfassung, unausweichlich die Fähigkeit der OSZE begrenzt, in einer Krisensituation entschlossen zu handeln. Daher betonen britische Politiker, daß die OSZE nicht als Alternative zur NATO gesehen werden kann. Darüber hinaus sind sie der Ansicht, daß Schritte hin zu kollektiver Sicherheit nur die bisherigen Errungenschaften der OSZE untergraben würden, ohne daß die Organisation damit effektiver würde. Ein OSZE-Sicherheitsrat würde die Arbeit des UN-Sicherheitsrates duplizieren, er würde als solcher kein wirksames Handeln garantieren und würde wahrscheinlich von jenen kleinen und mittleren Mächten abgelehnt werden, die in ihm keinen Sitz haben. Allen OSZE-Staaten harte Sicherheitsgarantien zu bieten, wird als unrealistisch betrachtet. Die OSZE, so wird auch argumentiert, sollte keine Aufgaben wie etwa Peacekeeping übernehmen, für die andere Organisationen (wie NATO und WEU) besser geeignet seien. Britische Politiker scheuten sich auch, neue OSZE-Institutionen oder -Strukturen einzuführen, die, wie sie meinen, kostspielig und bürokratisch wären und die Fähigkeit der Organisation zum effektiven Handeln beeinträchtigen könnten. Laut Premierminister John Major braucht die OSZE "keine umfangreiche neue Bürokratie. Das administrative Korps der KSZE muß klein bleiben, und die KSZE sollte keine Aufgaben übernehmen, die andernorts zufriedenstellend gehandhabt werden".⁹

OSZE-Normen und -Standards: "Europas Magna Charta"

Für die britische Regierung spielt die OSZE eine zentrale Rolle beim Setzen von Normen und Standards für das Verhalten der Staaten Europas, sowohl international als auch innerstaatlich. Die massive britische Unterstützung der Rolle der OSZE bei der europäischen Normsetzung kann bis in die siebziger und achtziger Jahre zurückverfolgt werden. Britische Regierungen akzeptierten zu jener Zeit zwar, daß die KSZE die Unverletzlichkeit bestehender internationaler Grenzen bekräftigen sollte. Insbesondere jedoch drängten sie auf bindende Verpflichtungen zur Einhaltung von Menschenrechten und kritisierten die Sowjetunion und die

9 Rede des Premierministers John Major bei der KSZE über "KSZE - An Effective response to Conflict", Helsinki, 10. Juli 1992, in: *Arms Control and Disarmament Quarterly Review* 27/1992, S. 16.

osteuropäischen Länder heftig, wenn sie diesen Verpflichtungen nicht nachkamen.¹⁰

Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime im Jahre 1989 betrachtete die britische Regierung die Konsolidierung der Demokratie, Achtung der Menschenrechte und die Entwicklung von Marktwirtschaften in Osteuropa als vorrangiges Ziel. Dabei sollte die KSZE eine Schlüsselrolle spielen. Premierministerin Thatcher regte die Verabschiedung einer "Europäische Magna Charta" auf dem bevorstehenden Pariser KSZE-Gipfel an, die die Grundrechte von Individuen, Demokratie und Marktwirtschaft verankern sollte. Darin eingeschlossen sein sollten spezifische Verpflichtungen zu freien Wahlen, zur Rechtsstaatlichkeit, zur Einhaltung der Menschenrechte (einschließlich der freien Meinungsäußerung, des Glaubens und der nationalen Identität), das Recht auf Privatbesitz und die Unverletzlichkeit internationaler Grenzen.¹¹ Diese Vorstellungen trugen dazu bei, die Verpflichtungen der Charta von Paris zu formulieren sowie die Vereinbarung, das Büro für Freie Wahlen zu schaffen, das später zum Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurde.

In bedeutendem Maße spiegelte der britische Ansatz das Engagement der Regierung (insbesondere das von Premierministerin Thatcher) für individuelle Freiheit und Marktwirtschaft wider. Grundlage für die britische Unterstützung der KSZE-Normen war jedoch auch die Überzeugung, daß gemeinsame politische Werte und demokratische Standards zum europäischen Frieden beitragen würden. Beim Pariser Gipfel vertrat Premierministerin Thatcher den Standpunkt, daß die KSZE "eine große Allianz für Demokratie" werden sollte, "die die beste Garantie für unser aller Sicherheit bieten würde. Demokratien ziehen nicht gegeneinander in den Krieg. Sie haben zuviel Achtung vor Freiheit und Gerechtigkeit, nicht nur in ihrem eigenen Land, sondern ebenso in allen anderen Ländern."¹²

Seit der Unterzeichnung der Charta von Paris ist die britische Regierung weitgehend der Ansicht, daß die grundlegenden Verhaltensnormen in Europa im wesentlichen vereinbart seien. Nun liege die Herausforderung darin, die vollständige Implementierung dieser Normen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang hat Großbritannien die Aktivitäten des BDIMR nach Kräften gefördert. Zwar unterstützte es auch neue Normen (wie etwa den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Si-

10 White, a.a.O. (Anm. 2), S. 121-141.

11 Premierministerin Thatcher über "Die Gestaltung einer neuen globalen Gemeinschaft", Colorado, August 1990, in: Arms Control and Disarmament Quarterly Review 19/1990, S. 12-3 und Rede der Premierministerin vor der Englisch-Deutschen Königswinter-Konferenz, a.a.O. (Anm. 4), S. 29.

12 Frau Thatcher beim KSZE-Gipfel in Paris, 19. November 1990, in: Arms Control and Disarmament Quarterly Review 20/1991, S. 16.

cherheit), ist jedoch in der Bewertung der Frage, wieviel sie wirklich zur europäischen Sicherheit beitragen können zurückhaltend; stellen sie doch weitgehend Verfeinerungen bestehender Normen dar - die Schlüsselfrage jedoch ist die Implementierung der OSZE-Normen und nicht ihre weitere Verfeinerung.

Rüstungskontrolle: Die zentrale Rolle des KSE-Vertrages

Großbritannien betrachtet die OSZE als wichtigen Rahmen für Rüstungskontrollverhandlungen. Es trug maßgeblich zu den Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in den siebziger Jahren bei, indem es das ursprüngliche Papier zu dem Thema vorlegte.¹³ Als der sowjetische Präsident Michail Gorbatschow in den späten achtziger Jahren die einseitigen Reduzierungen der Streitkräfte des Warschauer Paktes verkündete und begann, auf Verhandlungen zum Abbau konventioneller Streitkräfte zu dringen, reagierte Großbritannien jedoch sehr zurückhaltend. Premierministerin Thatcher fürchtete, daß die sowjetischen Vorstöße schlicht ein Versuch waren, die Einigkeit der NATO, das Engagement der USA in Fragen der europäischen Sicherheit und die nukleare Strategie der "flexible response" der NATO zu untergraben.¹⁴ Die britische Regierung vertrat die Ansicht, daß "der Warschauer Pakt es sich leisten kann, einseitige Reduzierungen zu versprechen, weil er überschüssige Waffen hat (...) die Streitkräfte des Westens hingegen werden auf dem niedrigsten Niveau gehalten, das wir für unsere Verteidigung brauchen".¹⁵

Sobald deutlich wurde, daß die Verhandlungen zu sehr wesentlichen Verringerungen der sowjetischen Streitkräfte führen würden, wurde Großbritannien jedoch zum entschiedenen Befürworter eines Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE). Zu Beginn des Jahres 1990 erkannte die britische Regierung an, daß ein KSE-Vertrag (sobald implementiert) "praktisch die Gefahr eines sowjetischen Überraschungsangriffes auf Westeuropa beseitigen" würde. "Die Sowjetunion hätte nicht mehr die Möglichkeit (und könnte es auch gar nicht, ohne den Vertrag zu brechen) (...) großangelegte Angriffe gegen Westeuropa entlang mehrerer

13 White, a.a.O. (Anm. 2), S. 124.

14 Mark Hoffman, "From Conformity to Confrontation: Arms Control", in: Stuart Croft, *British Security Policy: The Thatcher Years and the End of the Cold War*, London 1991, S. 82-84.

15 Statement on the Defence Estimates 1989, Band 1, Cm 675-I, London: Her Majesty's Stationery Office, Mai 1989, S 1.

Achsen gleichzeitig zu führen." Somit wäre er ein "dramatischer Beitrag" zur Verbesserung der Ost-West-Beziehungen.¹⁶

Trotz des nachfolgenden Zerfalls der Sowjetunion betrachtet Großbritannien den KSE-Vertrag nach wie vor als wesentlich für die europäische Sicherheit. Aus der britischen Perspektive beschränkt der KSE-Vertrag die Möglichkeiten Rußlands zu großangelegten offensiven militärischen Operationen oder zur Vergrößerung des Umfangs seiner Streitkräfte, bietet signifikante militärische Transparenz und schreibt in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion ein Maß an militärischer Ordnung vor. Daher steht im Mittelpunkt der britischen Rüstungskontrollpolitik innerhalb der OSZE, die "wirksame Implementierung des KSE-Vertrages" sicherzustellen.¹⁷ Die britische Regierung erkennt an, daß die zu erwartende Erweiterung der NATO Änderungen des KSE-Vertrages erfordern wird, argumentiert jedoch, daß es vorrangig sei, sicherzustellen, daß die zentralen Elemente des Vertrages unangetastet bleiben. Zu Beginn des Jahres 1996 hatte sich noch keine klare britische Position herauskristallisiert, wie der KSE-Vertrag genau angepaßt werden sollte, um der NATO-Erweiterung gerecht zu werden.

Ogleich es die zahlreichen zusätzlichen vertrauensbildenden Maßnahmen unterstützt, die seit 1990 vereinbart worden sind, ist Großbritannien weniger enthusiastisch, was den Wert weiterer über den KSE-Vertrag hinausgehender konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen betrifft. Die britische Führung vertritt den Standpunkt, daß es Priorität habe, vorhandene Vereinbarungen zu implementieren, insbesondere den KSE-Vertrag. Zwar unterstützt die britische Führung die Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation und die Möglichkeit subregionaler Verhandlungstische zur Rüstungskontrolle, sie ist jedoch skeptisch, wieviel auf diesem Gebiet erreicht werden kann angesichts der nur begrenzten politischen Unterstützung einer solchen Vereinbarung in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion. Auch hat Großbritannien wenig Interesse an irgendeiner weiteren Vereinbarung zur *Reduzierung* konventioneller Streitkräfte gezeigt. Die britische Regierung führt an, daß die britischen Streitkräfte bereits als Reaktion auf das Ende des Kalten Krieges signifikant verringert worden seien. Weitere Reduzierungen hohlten nur die Fähigkeit Großbritanniens aus, künftig zu Peacekeeping und anderen "Out-of-area"-Operationen beizutragen.

16 Statement on the Defence Estimates 1990, Band 1, Cm 1022-I, London: Her Majesty's Stationery Office, April 1990, S. 9-10 und S. 18.

17 Defending Our Future: Statement on the Defence Estimates 1993, Cm 1170, London: Her Majesty's Stationery Office, Juli 1993, S. 56.

Konfliktverhütung und -bewältigung

Die britische Regierung vertritt den Standpunkt, daß der "Bereich der Konfliktverhütung und -bewältigung derjenige ist, in dem die OSZE ihren deutlichsten Beitrag zur europäischen Sicherheit leistet". Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten, das BDIMR und die zahlreichen OSZE-Missionen in Regionen potentieller und aktueller Konflikte werden als einige der "Haupterfolge" der OSZE bis dato betrachtet.¹⁸ Die Kombination der OSZE aus relativer politischer Neutralität, ihrem umfassenden Charakter und ihrem Recht, sich um die inneren Angelegenheiten von Staaten zu kümmern, machen sie zu einem besonders geeigneten Instrument für Bemühungen um Konfliktverhütung und -bewältigung, die eine breitgefächerte Herangehensweise verlangen und eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Teilnehmerstaaten beinhalten. Die OSZE verfügt außerdem über das Potential, einen überwölbenden Rahmen zu bieten, indem sie Maßnahmen anderer internationaler Organisationen wie EU und NATO legitimiert.¹⁹

Seit 1990 hat Großbritannien die Entwicklung der Rolle der OSZE in der Konfliktverhütung und -bewältigung stets aktiv unterstützt. Im Vorlauf des Pariser Gipfels von 1990 schlug Großbritannien vor, daß die OSZE Schlichtungsmechanismen für ethnische Konflikte entwickeln sollte.²⁰ Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 1992 forderte Premierminister Major, "die KSZE sollte kein unbeteiligter Zuschauer sein, kein händeringender Beobachter der Auseinandersetzungen in Europa. Die KSZE muß die Mittel und den Willen zum Handeln entwickeln, bevor es zu Kriegshandlungen kommt." Er schlug außerdem vor, daß EU-Regierungen innerhalb der KSZE auf Maßnahmen gegen Teilnehmerstaaten drängen sollten, die ihre Verpflichtungen zur Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte und demokratischer Standards verletzen, daß EU-Regierungen wirtschaftliche Unterstützung mit der Einhaltung von KSZE-Verpflichtungen verbinden könnten und daß ein Bedarf an besserer Überwachung der Einhaltung solcher Verpflichtungen bestehe.²¹

Hinsichtlich der künftigen Entwicklungen in diesem Bereich hat die britische Regierung offensichtlich zwei Prioritäten: erstens den Ausbau der operativen Kapazitäten der OSZE zur Unterstützung der Demokratisie-

18 OSCE: A Security Model for the Twenty-First Century, Intervention by Sir N. Bonson, Minister of State, FCO, beim OSZE-Ministerratstreffen am 7. Dezember 1995, S. 4f.

19 Alyson J. K. Bailes, "European Defence and Security: The Role of NATO, WEU and EU", in: Security Dialogue 1/1996, S. 62.

20 Mr. Hurd bei der "Open Skies"-Konferenz, Ottawa, 12. Februar 1990, in: Arms Control and Disarmament Quarterly Review 17/1990, S. 6-7.

21 Rede des Premierministers John Major vor der KSZE zu "KSZE - An Effective Response to Conflict", S. 14-16.

rung sowie zur Konfliktverhütung und -bewältigung; zweitens die Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere der EU und der NATO, so daß die OSZE ihre Ressourcen nutzen kann. Die Rolle der OSZE bei der Implementierung des Friedensabkommens von Dayton im ehemaligen Jugoslawien - wo sie ein Forum für Rüstungskontrollgespräche anbietet, Wahlen überwachen und Menschenrechte fördern soll, in Zusammenarbeit mit EU und NATO - wird als ein mögliches Modell für die künftige Entwicklung der Organisation betrachtet. Britische Politiker räumen jedoch ein, daß die OSZE auf diesem Gebiet größten Bedarf an einer Erhöhung der Ressourcen zur Unterstützung ihrer Arbeit habe (insbesondere an qualifiziertem Personal). Bestehende Forderungen nach Ressourcen würden wahrscheinlich die künftige britische Unterstützung der OSZE einschränken. Die Politiker sind der Meinung, daß die EU am ehesten in der Lage sei, weiterreichende finanzielle, materielle und personelle Unterstützung für die Konfliktverhütungs- und -bewältigungsmaßnahmen der OSZE zu leisten. Die britische Regierung ist außerdem der Ansicht, daß die OSZE eine potentiell wichtige Rolle beim Peacekeeping spielen sollte. Sie könnte beispielsweise der NATO oder der WEU das Mandat für Peacekeeping-Operationen erteilen.²² Des weiteren könnte die OSZE ein Forum für die Entwicklung von Richtlinien für Peacekeeping-Operationen anderer Organisationen und Staaten sein, insbesondere für russische Maßnahmen in der ehemaligen Sowjetunion.²³ Darüber hinaus könne der OSZE, obwohl ihr "die Ressourcen fehlen, um selbst umfangreiche Peacekeeping-Truppen einzusetzen, die Transparenz erhöhen und Friedensprozesse überwachen ... (Die OSZE) sollte Bestimmungen ausarbeiten, nach denen sie auf Einzelfallbasis kooperative Vorkehrungen verhandeln könnte, um militärische Operationen dritter Parteien in Gebieten mit regionalen Konflikten zu überwachen".²⁴ Großbritannien zögert allerdings, großangelegte Peacekeeping-Operationen der OSZE zu unterstützen, mit dem Argument, daß NATO und WEU zu deren Durchführung militärisch besser geeignet seien. Was das Ausmaß künftigen Peacekeepings durch die OSZE betrifft, solle es auf eher traditionelle (und implizit relativ kleine) "Blauhelm"-artige Operationen beschränkt bleiben: "Operationen werden unparteiisch sein und mit der Zustimmung der unmittelbar betroffenen Parteien durchgeführt werden, unter der Bedingung eines wirksamen und dauerhaften Waffenstillstands und als Unterstützung eines politischen

22 Bailes, a.a.O. (Anm. 19), S. 57; und *Defending our Future*, a.a.O. (Anm. 17), S. 10, Abs. 115.

23 Text einer Rede des Außenministers Douglas Hurd vor dem jährlichen Diplomatenbankett, Durbar Court, Whitehall, London, 15. Juni 1994, in: *Arms Control and Disarmament Quarterly Review* 34/1994, S. 46.

24 *Statement on the Defence Estimates 1994*, a.a.O. (Anm. 3), S. 17.

und diplomatischen Prozesses, um eine dauerhafte Beilegung des Konflikts herbeizuführen. Sie werden jedoch keine Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung beinhalten²⁵.

Das Sicherheitsmodell

Großbritannien trat zwar russischen Vorschlägen entgegen, das Sicherheitsmodell solle die Unterordnung der NATO unter die OSZE festschreiben oder Rußland ein Vetorecht bei NATO-Erweiterungen erteilen (in der Furcht, daß jegliche Schritte in diese Richtung die Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit der NATO schwächen würden). Es unterstützte jedoch andererseits vergleichsweise aktiv das Konzept an sich. Die britische Regierung betrachtet das Sicherheitsmodell als potentiell nützlichen Weg, den spezifischen Beitrag der OSZE zur europäischen Sicherheit zu definieren, ihre Rolle in der Konfliktverhütung und -bewältigung weiterzuentwickeln, die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen zu verstärken, die Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen zu verbessern und dazu beizutragen, Rußlands Befürchtungen wegen der NATO-Erweiterung zu beschwichtigen. Das Ziel des Sicherheitsmodells sollte es nicht sein, "eine *Hierarchie* der Institutionen zu schaffen, sondern effiziente *Zusammenarbeit* zwischen ihnen zu entwickeln". Das sollte durch verstärkte Offenheit und Transparenz erreicht werden, durch Erkundung der Wege, auf denen Organisationen zusammenarbeiten können, und durch engere Kontakte zwischen ihnen.²⁶

Großbritannien hat eine politisch bindende "Plattform für kooperative Sicherheit" als Teil des Sicherheitsmodells angeregt. Diese würde umfassen: die Verpflichtung eines jeden Staates, die Sicherheit anderer Staaten nicht nur zu respektieren, sondern auch zu erhöhen; Bestimmungen, welche die Verantwortung aller Sicherheitsorganisationen ebenso wie die aller Staaten festschreiben, OSZE-Prinzipien einzuhalten; Verpflichtungen aller Mitglieder von Organisationen zur Transparenz bei jeglichen Veränderungen in jenen Organisationen, welche die europäische Sicherheit betreffen; und eine prinzipielle Verpflichtung jener Organisationen, für Peacekeeping, humanitäre Hilfe und Konfliktverhütungs-/bewältigungsmissionen innerhalb des OSZE-Gebietes Unterstützung anzubieten.²⁷ Diese Vorschläge sind teilweise dazu gedacht, Rußland möglichst davon zu überzeugen, daß eine NATO/WEU-Erweiterung die russische Sicherheit

25 Defending Our Future, a.a.O. (Anm. 17), S. 17.

26 OSCE: A Security Model for the Twenty-First Century, Intervention by Sir N. Bonson, a.a.O. (Anm. 18), S. 1-2 und S. 5-6.

27 Ebenda, S. 3-4.

nicht beeinträchtigen wird, daß der Erweiterungsprozeß transparent und offen sein und die NATO ihre Stärke nicht dazu nutzen wird, Rußland zu bedrohen.

Die britische Regierung vertritt außerdem den Standpunkt, daß das Sicherheitsmodell zur Klärung "der eigentlichen Rolle von Peacekeeping-Operationen" beitragen könne. In diesem Zusammenhang sollten alle Staaten versichern, daß sie im Falle einer Peacekeeping-Maßnahme im Gebiet der OSZE alle relevanten Bestimmungen der UN-Charta und der OSZE befolgen werden, daß sie auf der Grundlage eines klaren Mandats handeln werden, das auf Konfliktlösung und den frühzeitigen Rückzug der Peacekeeping-Truppen ausgerichtet ist, und daß sie parallele Bemühungen um politische Lösungen unterstützen werden.²⁸ Diese Vorschläge scheinen zweierlei zum Ziel zu haben. Erstens: das Risiko zu reduzieren, daß künftige Peacekeeping-Operationen zu langwierigen, unbefristeten Streitkräfteeinsätzen werden, die lediglich Waffenstillstände polizeilich überwachen anstatt die Lösung von Konflikten zu erleichtern. Zweitens: Prinzipien für Peacekeeping aufzustellen, die dazu beitragen könnten, die russischen Peacekeeping-Maßnahmen in der ehemaligen Sowjetunion zu gestalten.

Die britische Regierung sieht daher das Sicherheitsmodell als nützliches Mittel an, die Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit zu definieren, die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen zu stärken, Prinzipien für Peacekeeping im Gebiet der OSZE zu definieren und zu helfen, russischen Bedenken hinsichtlich der NATO-Erweiterung entgegenzutreten. Aus dieser Perspektive sollte das Sicherheitsmodell ein flexibles, politisch bindendes Abkommen sein, dessen Vorankommen jährlich überprüft werden könnte. Zugleich ist Großbritannien deutlich zurückhaltend hinsichtlich der Frage, wieviel das Sicherheitsmodell wirklich erreichen kann, und mißtrauisch gegenüber Vorschlägen, die der OSZE ein Vetorecht bei NATO-Entscheidungen geben oder versuchen könnten, die OSZE zu einer Organisation kollektiver Sicherheit zu entwickeln.

Schlußfolgerungen

Seit dem Ende des Kalten Krieges unterstützt Großbritannien die Entwicklung eines multi-institutionellen europäischen Sicherheitsgefüges, dessen Kern die NATO bleibt, in dem jedoch auch andere Institutionen einschließlich der OSZE signifikante Rollen spielen. In der Phase unmittelbar nach dem Kalten Krieg war die britische Regierung mißtrau-

28 Ebenda, S. 4-5.

isch hinsichtlich einer Stärkung der OSZE. Man befürchtete dadurch eine Schwächung der NATO. Als sich herausstellte, daß die Aussichten gering sind, daß die OSZE die NATO ersetzen könnte, und da die besonderen Stärken der OSZE deutlicher hervorgetreten sind, wurde die britische Haltung gegenüber der OSZE positiver. Die britische Regierung betrachtet die OSZE als zentrales Organ für die Errichtung gesamteuropäischer Normen und Standards, als wichtigsten Rahmen für konventionelle Rüstungskontrollabkommen, als Zentrum für Konfliktverhütungs- und -bewältigungsmaßnahmen und als einen Beitrag zur Beschwichtigung der Sicherheitsbedenken jener Länder (insbesondere Rußlands), die wahrscheinlich in eine erweiterte NATO nicht einbezogen würden. Großbritannien hat jedoch eine ablehnende Haltung Vorschlägen gegenüber, die OSZE zu einer Organisation kollektiver Sicherheit zu machen, die auch über formale Sicherheitsgarantien, einen Sicherheitsrat oder eigene Streitkräfte verfügt. Britische Politiker vertreten den Standpunkt, daß solche Vorstellungen unrealistisch seien, den Charakter der OSZE als eine umfassende, kooperative Sicherheitsorganisation bedrohen und die NATO untergraben würden.

Innerhalb des Vereinigten Königreiches findet kaum ein politischer Diskurs über die europäische Sicherheit oder die OSZE statt. Seit den achtziger Jahren, als sich wegen der Nuklearwaffen tiefe Gräben auftaten, hat sich inzwischen ein relativer Konsens in der Sicherheitspolitik herausgebildet. Trotz ihrer Differenzen bezüglich der Zukunft der EU unterstützen sowohl die derzeitige konservative Regierung als auch ihre Opposition, die Labour Party und die Liberaldemokratische Partei, die Beibehaltung der Rolle der NATO, die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU und die allmähliche Stärkung der OSZE. Obwohl einige Wissenschaftler und Friedensbewegungsaktivisten sich für eine zentralere Rolle der OSZE einsetzen und sie als Alternative zur NATO betrachten, hatten solche Vorstellungen wenig Einfluß auf die Haltung der breiten Mehrheit. Eine fundamentale Änderung der britischen Politik hinsichtlich der europäischen Sicherheit im allgemeinen und der OSZE im besonderen scheint daher in naher Zukunft kaum wahrscheinlich.

Die britische Außen- und Sicherheitspolitik wird hin und wieder wegen ihres Mangels an einer langfristigen strategischen Vision kritisiert. Bis zu einem gewissen Maße trifft diese Kritik auf die britische Politik hinsichtlich der europäischen Sicherheit und der OSZE zu. Die britische Regierung wurde vom Auswärtigen Ausschuß des Unterhauses implizit dafür kritisiert, daß sie der OSZE "minimalistisch" gegenübersteht.²⁹ Die Ar-

29 House of Commons Foreign Affairs Committee, *Central and Eastern Europe: Problems of the Post-Communist Era*, Volume I, First Report, Session 1991-92, London,

gumente gegen eine Umwandlung der OSZE in eine Organisation kollektiver Sicherheit oder eine Alternative zur NATO sind jedoch schwerwiegend. Das Zögern der Großmächte, im Jugoslawien-Konflikt militärisch einzuschreiten, läßt sicherlich darauf schließen, daß Hoffnungen auf gegenseitige Sicherheitsgarantien für alle OSZE-Staaten oder den umfassenden Einsatz von friedenserhaltenden oder -erzwingenden OSZE-Truppen unrealistisch sind. Es besteht ähnlich wenig Grund zu der Annahme, ein OSZE-Sicherheitsrat sei auch nur im mindesten effektiver als der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Zugleich besteht das Risiko, daß eine Entwicklung in diese Richtung den umfassenden und kooperativen Charakter der OSZE aushöhlen würde. Die Herausforderung für Großbritannien und die anderen Teilnehmerstaaten der OSZE liegt in der Stärkung und Unterstützung der Implementierung der OSZE-Normen und -Standards, in der Annahme und Weiterentwicklung von Regelungen zur Rüstungskontrolle, die der neuen europäischen Sicherheitslage angemessen sind, und in der Entwicklung der Fähigkeiten der Organisation, eine konstruktive Rolle bei der Konfliktverhütung und -bewältigung zu spielen.

Die Tschechische Republik und die OSZE

Die zwei Jahrzehnte nach der ersten Helsinki-Konferenz brachten für die Tschechen einige beträchtliche Veränderungen mit sich: einen revolutionären Umbruch der soziopolitischen Ordnung im Jahre 1989 und 1993 die Veränderung ihres Staates selbst. Die Tschechoslowakei, unter dem Namen Tschechoslowakische Sozialistische Republik (CSSR) ursprünglicher Unterzeichner der KSZE-Schlußakte, wurde als Tschechische und Slowakische Föderative Republik (CSFR) zum aktiven Teilnehmer am Prozeß der Überwindung des Zwei-Blöcke-Systems. Am 1. Januar 1993 wurde die Tschechische Republik als neuer Teilnehmerstaat von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aufgenommen.

Es wäre wenig sinnvoll, die Geschichte der tschechischen Außenpolitik seit dem 1. Januar 1993 zu beschreiben. Auf jeden Fall aber ist diese Politik, abgesehen von den immanenten Elementen der Kontinuität und Diskontinuität, der Außenpolitik der ehemaligen Tschechoslowakei entwachsen. Um die gegenwärtigen Haltungen und Ansätze besser zu verstehen, ist es daher sinnvoll, die Beziehung zwischen den Tschechen und der KSZE/OSZE bis zum Beginn des Helsinki-Prozesses zurückzuverfolgen.

Von der Schlußakte von Helsinki zur "samtenen Revolution"

Die Suche nach individuellen tschechischen oder, genauer, tschechoslowakischen Beiträgen zu den frühen Entwicklungen des KSZE-Prozesses könnte frustrierend sein, da die Warschauer Pakt-Staaten kollektive Ansätze bevorzugten. Dennoch ist ein indirekter tschechoslowakischer Einfluß ganz zu Beginn des Helsinki-Prozesses nicht zu übersehen: Die von der Sowjetunion angeführte Invasion der Tschechoslowakei und die Niederschlagung des Prager Frühlings im August 1968 vergifteten die Atmosphäre in Europa und zwischen den Großmächten derart, daß sich dadurch der tatsächliche Beginn des Helsinki-Prozesses erheblich verzögerte.

Von den einheimischen Hardlinern, die in der Folge der Invasion vom August 1968 die Tschechoslowakei regieren durften, war kein positiver, kreativer Beitrag zum KSZE-Prozeß zu erwarten. Der Kurs der "Normalisierung" in der Innenpolitik, der im Klartext ein Rückschritt hin zur striktesten "sozialistischen" Orthodoxie, die man sich vorstellen konnte, bedeutete, stand im krassen Widerspruch zu dem Gewicht, das die KSZE den

Menschenrechten und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit etc. verlieh. Die Beziehungen zwischen der "normalisierten" Tschechoslowakei und der KSZE waren in der Frage der Implementierung der Menschenrechtsverpflichtungen eher von einem Zustand der Spannung gekennzeichnet.

Von der Euphorie zur Desillusionierung

Die einhellig positive Haltung zum Helsinki-Prozeß war eines der auffälligsten Elemente der tschechoslowakischen Außenpolitik seit dem November 1989. Die Erklärung könnte teilweise in dem Einfluß ehemaliger Dissidenten aus Intellektuellen-Kreisen liegen, welche die KSZE außerordentlich schätzten, da sie sich traditionell für die Menschenrechte einsetzte und zur Aushöhlung totalitärer Ordnungen auf internationaler Ebene beigetragen hatte. Doch im Grunde war die Motivation ein tief verwurzelter Glauben an das Potential der KSZE, beim Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung eine führende Rolle übernehmen zu können.

Der Ansatz, der sich daraus ergab, war nicht allein auf die Identifikation mit der KSZE und Bewunderung für sie beschränkt. Die tschechoslowakische Außenpolitik von 1989 bis 1992 versuchte höchst aktiv, diesen Überzeugungen zur Umsetzung zu verhelfen. Zwei Initiativen (Dokumente) sollten in diesem Zusammenhang erwähnt werden: Im April 1990 wurde ein Memorandum über eine europäische Sicherheitskommission vorgelegt, in dem der KSZE-Prozeß als optimale Grundlage für die Schaffung eines einheitlichen gesamteuropäischen Sicherheitssystems bezeichnet wurde. Außerdem wurden darin "Helsinki-Vereinbarungen der zweiten Generation" vorgeschlagen, die "einen neuen Typus von effektiven Mechanismen" enthalten sollten.

Ein Jahr später gab die Tschechische und Slowakische Föderative Republik ein Memorandum über die europäische Sicherheit heraus, in dem die aktuellen Entwicklungen zusammengefaßt waren. Unter anderem ging es hier um die Verwendung einiger Ideen des Konzepts einer Europäischen Sicherheitskommission im Rahmen der KSZE-Mechanismen, die in der Charta von Paris geschaffen worden waren. Die Einmaligkeit des Prozesses, der ein gesamteuropäisches Forum mit einem transatlantischen Solidaritätsbündnis verbindet, wurde nochmals unterstrichen. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit betont, das Potential bestehender Organisationen voll auszuschöpfen und gleichzeitig den Helsinki-Prozeß stärker zu institutionalisieren.

Es ist wohlbekannt, daß die tschechoslowakische Außenpolitik jener Zeit sich nicht auf theoretische Vorschläge beschränkte. Zu den praktischen

Ergebnissen ihrer energischen Bemühungen gehörte die Einrichtung des KSZE-Sekretariats in Prag, das den Treffen des Ausschusses Hoher Beamter (heute: Hoher Rat) diene. Hier fand auch der historische Prager Ministerrat im Jahre 1992 statt, auf dem die Organisation erheblich erweitert wurde. Außerdem übernahm die Tschechoslowakei im selben Jahr den KSZE-Vorsitz.

Paradoxerweise endete das Jahr 1992, das zweifelsohne mit hochgesteckten Erwartungen der tschechoslowakischen Außenpolitik verbunden war, mit der stillen Auflösung der tschechoslowakischen Föderation.

Die Tschechische Republik - Ermüchterung und Skepsis

Obleich die tschechische Außenpolitik selbstverständlich um Kontinuität im Hinblick auf die Politik des größeren Vorgängerstaates bemüht war, mußte sie ihre Ambitionen doch an ihr geringeres geopolitisches Gewicht und andere äußere Umstände anpassen. Außerdem fanden einige unterschiedliche weltanschauliche Ansätze Eingang in die außenpolitischen Überlegungen.

Zu den pragmatischeren Zügen der tschechischen Außenpolitik gehört die Überzeugung, daß der Weg in die westlichen Strukturen ihrer Wahl so direkt und rasch wie möglich zurückgelegt werden sollte (eine Ambition, die sie mit der ehemaligen CSFR teilt). Sicherheit in jeder denkbaren Lage zu gewährleisten, hat höchste Priorität. Folglich ist das Interesse an sicherheitsrelevanten Strukturen enorm, doch werden diese Strukturen als unterschiedlich effektiv empfunden. Unter den sicherheitsrelevanten Organisationen rangiert die NATO an erster Stelle. Die Tschechische Republik ist ein Mitglied der OSZE wie alle anderen. Auch die OSZE ist sicherheitsrelevant, doch ihr Einfluß auf die Sicherheit wird als begrenzt betrachtet. Kurz: Gegenüber der ehemaligen CSFR hat sich in der Politik und bei den Politikern der heutigen Tschechischen Republik die Einschätzung des Potentials der OSZE sichtlich gewandelt.

Das enorme Potential des OSZE-Prozesses und der OSZE als Organisation wird zwar anerkannt, jedoch nicht mehr als unbegrenzt betrachtet.

Perspektiven und Erwartungen

Die Wahrnehmung der OSZE durch heutige tschechische Politiker unterscheidet sich gegenüber der Haltung ihrer Vorgänger in der CSFR vor allem in einer Frage: Wie kann Sicherheit gewährleistet werden? Als sicherster Weg zur Lösung dieser Aufgabe werden Bündnis-Mechanismen

zur kollektiven Selbstverteidigung eingeschätzt. Daher werden die NATO und an zweiter Stelle die WEU als die geeigneten Strukturen angesehen. Dies bedeutet nicht notwendigerweise eine Unterschätzung der OSZE in Fragen der Sicherheit. Die Erfolge, die dem Helsinki-Prozeß beim Abbau der aufgestauten Spannungen unter anderem durch Abrüstungsmaßnahmen wie den KSE-Vertrag oder die vertrauensbildenden Maßnahmen zugeschrieben werden können, sind bekannt und werden durchaus gewürdigt. Doch im Gegensatz zu den früheren Politikern würden die gegenwärtigen tschechischen Politiker der OSZE gewiß nicht die Rolle einer Schirmorganisation zusprechen, die die europäische Sicherheitsarchitektur und ihr Funktionieren überwachen soll.

Das Sicherheitsumfeld, das sich aus der Existenz und den Bestrebungen der OSZE ergibt, wird als eine Art allgemeiner Standard betrachtet, der allen zugänglich ist. Die Selbstverteidigungsstrukturen bieten hingegen ein eher "maßgeschneidertes" Sicherheitsniveau für diejenigen, die sich für den Club qualifizieren können und bereit sind, die entsprechenden Lasten zu teilen. Die tschechische Politik zieht es - wiederholten Meinungsumfragen zufolge mit Unterstützung der Bevölkerung - vor, die Mitgliedschaft in den Verteidigungsorganisationen anzustreben. Dies ist selbstverständlich nur ein vereinfachtes Bild, das die subtileren Aspekte, wie etwa die Bedeutung der transatlantischen Bindung als Ausgleich für die Gravitationskräfte in Mitteleuropa, außer acht läßt.

Aus der oben beschriebenen Perspektive sollte die Rolle der OSZE zu einem beträchtlichen Teil darin bestehen, als Kommunikationsforum zu dienen. Für die Tschechische Republik finden sich hier praktisch alle wichtigen Kontakte. Die Mitgliedschaft der Länder, die aus der ehemaligen UdSSR hervorgegangen sind, darunter in erster Linie Rußland, wird in der Tschechischen Republik als besonderer Vorzug der OSZE bewertet, der entsprechend genutzt werden muß - indem im Rahmen der Organisation ein aussagekräftiger Dialog über alle wichtigen Fragen geführt wird.

Wenn wir unser Augenmerk auf die Aktivitäten der OSZE konzentrieren, ist der umfassende Ansatz ein Prinzip, das die Tschechische Republik respektiert und gern in vollem Umfang angewandt sähe. Insbesondere begrüßenswert wäre es, wenn alle drei OSZE-Dimensionen gleichermaßen gut funktionierten.

Obwohl die tschechische Politik von der OSZE-Sicherheitsdimension nicht allzuviel erwartet, ist ein ernsthaftes Interesse an dieser Dimension die logische Konsequenz aus der Tatsache, daß die Frage der Sicherheit in diesem Land eine zentrale Rolle spielt. Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa wird sehr hoch bewertet, weil seine Auswirkungen nicht nur mit eindrucksvollen Worten beschrieben werden können,

sondern auch in exakten Zahlen (beispielsweise die Vernichtung von 58.000 TLE, Verringerung der Personalstärke um 1,2 Millionen Soldaten, Durchführung von 2.500 internationalen Inspektionen etc.)

Trotz anfänglichen Zögerns erkannte die offizielle tschechische Politik den bedeutenden Wert der konzeptionellen Debatte über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert. Sie begrüßte die allgemeinen Prinzipien des Modells, wie sie vom Buda- pester OSZE-Ministerrat 1995 formuliert wurden, und schloß sich der verbreiteten Ansicht an, daß die Arbeit an dem Modell sich im Laufe der kommenden Jahre zu einer strategischen Aufgabe der OSZE entwickeln wird.

Die Tschechische Republik hat die an Zugkraft gewinnende Tendenz aufrichtig unterstützt, die ökonomische Dimension der OSZE wiederzubeleben, die auch durch das 3. und 4. Wirtschaftsforum in Prag bestätigt worden war. Es ist schon seit langem erklärte Ansicht Tschechiens, daß die ökonomische Dimension nur dann dasselbe Fundament erhalten kann wie die Sicherheits- und die menschliche Dimension, wenn hier konsequent derselbe Modus operandi angewendet wird: Es müssen Verhaltensregeln formuliert werden, deren Implementierung regelmäßig überprüft wird.

Insbesondere die Schlußfolgerungen des 4. Wirtschaftsforums über "Ökonomische Aspekte der Sicherheit und die Rolle der OSZE" trugen erheblich zu der Ansicht bei, daß die ökonomische Dimension der OSZE endlich zu größerer inhaltlicher Relevanz findet. Sie belegen die vorherrschende Überzeugung, daß im Rahmen des umfassenden Sicherheitsansatzes die Stärkung der ökonomischen Dimension der OSZE auch den anderen Dimensionen zugute kommen wird, hier vor allem der Sicherheitsdimension.

Die tschechischen Ambitionen innerhalb der Organisation halten sich die Waage mit dem Gewicht und dem möglichen Einfluß eines Staates dieser Größe. Bei den langfristigen Zielen besteht nicht die Absicht, sich bestimmten Koalitionen anzuschließen, welche die politischen Standpunkte ihrer Mitglieder zu jeder denkbaren Frage zu vereinheitlichen suchen, wie beispielsweise die Visegrád-Gruppe zu Zeiten der Föderation. Andererseits nehmen tschechische Delegationen selbstverständlich an spontanen Ad-hoc-Gruppen mit gleichgesinnten Delegationen teil, die das Interesse an der Lösung einer spezifischen Frage verbindet. Die oben beschriebene ökonomische Dimension und die betreffenden konzeptionellen Debatten sind dafür ein gutes Beispiel.

Zu guter Letzt: Was hat die OSZE von der Tschechischen Republik zu erwarten? Man kann mit Sicherheit voraussagen, daß die Organisation sich darauf verlassen kann, in ihr einen Teilnehmerstaat zu haben, der an allen Fragen interessiert ist und seine Pflichten erfüllt.

Nach der kürzlich durchgeführten Parlamentswahl, genauer gesagt, der ersten in der unabhängigen Tschechischen Republik, liegt eine Frage auf der Hand: Kann diese Wahl der bereits erkennbaren tschechischen Haltung zur OSZE einige neue Elemente hinzufügen?

Dramatische Veränderungen des tschechischen Gesamtkonzepts gegenüber der OSZE sind kaum zu erwarten. Diese Einschätzung wird von der programmatischen Erklärung der neugebildeten tschechischen Regierung bestätigt, die am 25. Juli 1996 vom Parlament angenommen wurde, die keine Veränderung in den Zielen der Außenpolitik und somit deren Kontinuität hervorhebt. Andererseits schließt der Wortlaut der Erklärung die Möglichkeit nicht aus, daß die tschechische Außenpolitik umfassender werden könnte, eine Tendenz, die von aufmerksamen Beobachtern bereits vorher angedeutet worden war. Mit Blick auf die OSZE könnte dies - abhängig von deren eigenen Erfolgen - dazu führen, daß ihre Bedeutung und ihr Potential optimistischer eingeschätzt werden.

Die Prioritäten hinsichtlich internationaler Strukturen sind, wie sie sich in der Regierungserklärung widerspiegeln, wie folgt gesetzt: Europäische Union und NATO, danach Vereinte Nationen, OECD, OSZE und Europarat. Soviel zum gegenwärtigen Konzept der Koalition, die die tschechische Außenpolitik weiterhin bestimmen wird.

Das auffälligste Ergebnis der Parlamentswahl ist der größere Einfluß der Opposition - genauer gesagt, der tschechischen Sozialdemokraten. Im Gegensatz zur übrigen parlamentarischen Opposition haben die Sozialdemokraten kaum Bestrebungen an den Tag gelegt, eine eigenständige außenpolitische Konzeption zu entwickeln, zumindest keine, die sichtbare Unterschiede zu denen der Koalition aufweist. Andererseits könnte die erklärte Absicht der Sozialdemokraten, über das Parlament soviel Kontrolle wie möglich über die Regierungspolitik auszuüben, sich auch indirekt auf das Thema OSZE auswirken, indem die Bandbreite an zur Debatte stehenden Sachfragen erweitert wird. Was wäre in einem solchen Fall zu erwarten?

Daß die tschechischen Sozialdemokraten, deren Stammbaum sich zugegebenermaßen von demjenigen anderer ähnlich benannter Parteien in Mittel- und Osteuropa unterscheidet, darauf bedacht sind, mit den traditionellen westeuropäischen sozialdemokratischen und Labour-Parteien identifiziert zu werden, ist für sie eine starke Motivation. Für sie ist es daher eine logische Entscheidung, die Standard-Ansichten der westeuropäischen Sozialdemokraten zu übernehmen, einschließlich jener zur OSZE.

Spekulationen auf der Grundlage interner politischer Faktoren wären natürlich nur von begrenztem Wert. Die Haltung Tschechiens zur OSZE wird sich ungeachtet parteilicher Neigungen überwiegend aufgrund der Leistung dieser Organisation herauskristallisieren. Wir haben viele wichti-

ge Aufgaben auf dem Wege nach Lissabon zu erledigen, und viele Erwartungen sind an den Lissabonner Gipfel geknüpft. In dieser Hinsicht befinden wir uns an einem wichtigen Scheideweg.

Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa

Polens Haltung zur KSZE² war in ihrer gesamten historischen Entwicklung stets sowohl von Polens Suche nach effektiverer nationaler und europäischer Sicherheit als auch vom gewundenen Weg seiner Politik und seiner Optionen in dieser Hinsicht geprägt. Auch die unterschiedlichen Erwartungen der führenden politischen Kräfte Polens gegenüber dem Westen und Rußland spiegelten sich in ihr wider.

Der KSZE/OSZE wurde in der polnischen Sicherheitspolitik niemals höchste Priorität eingeräumt. Die Haltung ihr gegenüber und die Beteiligung an ihren Aktivitäten aber waren ein "Lackmustest" für den Grad der Hinwendung Polens zu einer Denkweise in gesamteuropäischen Kategorien, seiner Abwendung von engstirnigen und kleingeistigen Einstellungen gegenüber europäischen Problemen. Mit anderen Worten: Die Beteiligung an der KSZE/OSZE half bei der Entwicklung eines universelleren Zugangs Warschaws zu den neuen Herausforderungen, die sich dem Kontinent stellen.

Blick in die Vergangenheit

Vor 1989, unter den Bedingungen eingeschränkter Souveränität, nahm die Volksrepublik Polen am Helsinki-Prozeß aktiver teil als die anderen Satelliten der Sowjetunion. Die Haltung des Regimes und der Opposition gegenüber der KSZE war jedoch ambivalent.

Liberalere Gruppierungen innerhalb des herrschenden kommunistischen Establishments in Warschau hofften, daß die KSZE dazu beitragen könnte, die Umklammerung durch das Konzept der "Einheit des sozialistischen Lagers" (sprich: Kontrolle durch Moskau) in der Außenpolitik zu lockern. Man versprach sich von ihr die Eröffnung neuer Kanäle zum multilateralen Dialog mit dem Westen, die Legitimierung eines gewissen Maßes an begrenzter Liberalisierung im Innern und die Förderung einer stärkeren Öffnung Polens zur Außenwelt. Menschenrechte und der "Dritte Korb" waren ein

¹ Die Ansichten, die in diesem Aufsatz zum Ausdruck kommen, sind die des Autors und geben nicht notwendigerweise die Meinung seiner Regierung wieder.

² Im folgenden für die Zeit bis Ende 1994 KSZE, ab 1. Januar 1995 OSZE genannt, für Zeiträume vor und nach 1994/95 zusammen KSZE/OSZE. Gelegentlich wird auch der Terminus "Helsinki-Prozeß" verwandt.

Schwerpunkt der KSZE - damit bot sie ein Instrument, um die anhaltende Kritik Moskaus und der Hardliner in anderen kommunistischen Hauptstädten an den polnischen "Besonderheiten" zu dämpfen, etwa, was private Landwirtschaft betraf, die Stellung der katholischen Kirche oder Polens größere Freiheit im Bereich der Kultur und der privaten Kontakte mit dem Westen, im Vergleich zu anderen "Volksdemokratien". Aus Gründen, die auf der Hand liegen, wurden diese Ansichten nicht öffentlich dargelegt, durch die Implementierung der Beschlüsse der Helsinki-Schlußakte jedoch intern pragmatisch eingeführt. Das Außenministerium in Warschau und die Diplomaten, die am Helsinki-Prozeß beteiligt waren, taten unter schwierigen Bedingungen ihr Bestes, die polnische Teilnahme an der KSZE zu beleben, allerdings auf eine Weise, die den Kreml nicht provozieren oder an den Grundfesten des Systems rütteln sollte. Diese Bemühungen zeigten sich besonders deutlich bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur und Bildung, in verstärkten privaten Kontakten und in einem intensivierten Dialog mit dem Westen.

Auf der anderen Seite fürchteten konservative Elemente innerhalb der kommunistischen Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, die menschliche Dimension der KSZE, insbesondere die Ideen der individuellen Freiheiten, der Freizügigkeit von Menschen und des freien Flusses von Informationen, könnten kommunistische Dogmen einschließlich Edward Giereks Konzept der "ideologischen und moralischen Einheit der Nation" aushöhlen und bessere Voraussetzungen für die Entwicklung verschiedener Formen oppositioneller Aktivitäten schaffen. Diese Befürchtungen wurden oft öffentlich ausgesprochen, hatten jedoch keinen entscheidenden Einfluß auf die endgültige Haltung der Regierung zur KSZE, die ihrerseits eine Mischung aus beiden Ansätzen darstellte.³

In gewisser Weise erfüllten sich die Hoffnungen und Befürchtungen beider Gruppen innerhalb der Eliten des *Ancien Régime*. Die Ideen der KSZE förderten die Beziehungen zum Westen, trugen zum Niedergang des autoritären Systems bei, indem sie zu demokratischer Veränderung mit friedlichen Mitteln ermutigten, und halfen, die sowjetische Umklammerung der zentraleuropäischen Länder zu lockern.

Jede Darstellung der polnischen Haltung zur KSZE vor 1989 wäre unvollständig ohne die Beschreibung der Position der demokratischen Opposition, die nach 1976 deutlich in Erscheinung trat.⁴ Auch hier war der Ansatz

³ Es ist aus heutiger Sicht interessant, sich zu erinnern, daß den polnischen Verhandlungsführern der Helsinki-Schlußakte später oft in der Kommunistischen Partei intern ein "Ausverkauf der Interessen des Sozialismus" vorgeworfen wurde. Hauptkritikpunkte waren die Bestimmungen zu nationalen Minderheiten (betr. die Deutschen), Ausstellung von Reisepässen, freier Informationsfluß (betr. "Freies Europa") etc.

⁴ Die polnische Opposition entwickelte sich aus großen Dissidenten-Gruppierungen und formierte sich nach den Unruhen infolge einer geplanten Anhebung der Lebensmittelpreise im Juni 1976. Auch die Proteste desselben Jahres gegen Vorschläge für Verfassungsänderungen, mit denen die "führende Rolle" der Kommunistischen Partei

ambivalent. Auf der einen Seite brachte man die KSZE mit der Gefahr einer Festigung des Status quo seit Jalta in Verbindung. Man fürchtete eine De-facto-Anerkennung des Konzeptes der eingeschränkten Souveränität, die volle Legitimation der kommunistischen Herrschaft und das Risiko, der Helsinki-Prozeß könnte als Ersatz für die weitere Entwicklung von Kontakten mit westlichen Strukturen, Organisationen und Institutionen behandelt werden. Diese Befürchtungen waren nicht ganz gerechtfertigt, da die Opposition die dynamischen Elemente des Helsinki-Prozesses unterschätzte. Sie waren jedoch nicht unverständlich, wenn man bedenkt, daß die KSZE-Beschlüsse in der Tat Produkte weitreichender Kompromisse waren, was sich gelegentlich in einer verschwommenen Sprache niederschlug. Es genügt, sich ins Gedächtnis zu rufen, daß auf Drängen der Sowjetunion in der Schlußakte von Helsinki nirgendwo das Wort "Demokratie" auftaucht - außer im Namen "Deutsche Demokratische Republik".

Andererseits erkannten viele Aktivisten der Opposition, insbesondere Rechtsanwälte, rasch, daß die Helsinki-Normen und -Beschlüsse hervorragend für die moralische und politische Legitimation oppositioneller Aktivitäten und für den verbesserten Schutz von Menschenrechten genutzt werden konnten. Die Gründung des polnischen Helsinki-Komitees nach 1976 war die Umsetzung dieses Gedankens in die Praxis.

Der Verlauf der politischen Entwicklungen stärkte die zuletzt genannte Tendenz innerhalb der Opposition. Befürchtungen hinsichtlich möglicher negativer Folgen des Einvernehmens, das zwischen der UdSSR und dem Westen erreicht worden war und den Weg zur KSZE geebnet hatte (Anerkennung des territorialen Status quo im Gegenzug zu dynamischeren Beziehungen und Interaktion in Fragen der "menschlichen Dimension" und der Rüstungskontrolle), erwiesen sich als übertrieben. Die Post-Jalta-Grenzen waren tatsächlich gefestigt, und die Härten, die aus der Ost-West-Teilung resultierten, waren leicht abgemildert, doch die kommunistischen Regime gewannen nicht an Legitimität. Noch wichtiger aber: Der Fall Polen demonstrierte, daß dank der KSZE ein "neues Gespenst in Europa umging". Nur war es diesmal nicht das Gespenst des Kommunismus, sondern das der Menschenrechte, insbesondere der individuellen politischen Freiheiten, der Freizügigkeit von Menschen sowie des freien Flusses von Ideen, und es "enthüllte auf diese Weise der Welt die wahre Natur der kommunistischen Regime".⁵ Der restriktive Charakter des Kommunismus und seine

⁵ legitimiert und die Allianz mit der Sowjetunion zum konstitutionellen Prinzip erhoben werden sollte, bewegten größere Teile der "Intelligenzia" zur oppositionellen Arbeit. Victor-Yves Ghebali: *European Security in the 1990s: Challenges and Perspectives*, New York/Genf 1995, S. 144. Der Gebrauch des Begriffs "Menschenrechte" in diesem Zusammenhang könnte irreführend sein. Die damaligen kommunistischen Länder akzeptierten zwar den Begriff verbal, versuchten jedoch, darin ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten Vorrang vor individuellen Freiheiten zu geben.

ökonomische Ineffektivität wurden einer breiten Öffentlichkeit sogar noch deutlicher.

Da die KSZE auf der Grundlage des Konsensprinzips handelte, war sie unfähig, auf den "Kriegszustand" in Polen, der am 13. Dezember 1981 erklärt worden war, zu reagieren und ihn zu verurteilen. Dies wurde auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen deutlich, das am 9. Februar 1982 begann. Die NATO-Staaten kritisierten die Einführung des Kriegsrechts in Polen scharf. Sie ließen dem Jaruzelski-Regime jedoch einen Ausweg offen, indem sie Bedingungen für die Rückkehr zu normalen Beziehungen unterbreiteten; dazu gehörten die Aufhebung des Kriegsrechts und die Rückkehr zu Reformen. Unter dem internen Druck sowjetischer Drohungen, den Helsinki-Prozeß zu torpedieren, versuchte die polnische Delegation auf diesem Treffen, durch die Flucht in Verfahrensfragen die Zeit, die für die Kritik am "Kriegszustand" vorgesehen war, zu verkürzen, um so die offene und ausführliche Kritik durch die Außenminister zu verhindern.⁶ Dies rief scharfe Reaktionen in ganz Europa hervor und verstärkte noch die Isolierung des Kriegsrechts-Regimes in Warschau.

Gleichzeitig warb in Madrid die demokratische Opposition hinter den Kulissen um Rückhalt, indem sie Tatsachenberichte über die Repressionen in Polen vorlegte. Sie drängte die westlichen Staaten dazu, dieses Thema unter allen möglichen Tagesordnungspunkten zur Sprache zu bringen, also unter den Punkten Schutz von Menschenrechten, Freiheit von Kontakten, Informationsfluß, Rechte der Gewerkschaften usw.⁷ Es ist schwierig, die Wirkung dieser Aktion zu bewerten, doch sie ermöglichte die konkretere Kritik an der Kriegsrechtssituation und führte zu einer Reihe von Beschlüssen, einschließlich der Forderung nach größeren Rechten für Gewerkschaften.

Insgesamt trug das Madrider Treffen zur Ausweitung der internationalen Kritik an der Einschränkung der Menschenrechte in Polen bei, ohne jedoch - in dieser Periode der dramatischen Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen infolge der polnischen Krise - die Kontakte und den Dialog zu beeinträchtigen. Diese Tatsache ermöglichte es, größeren Druck auf das Kriegsrechtsregime auszuüben und ihm gewisse Konzessionen in Form neuer KSZE-Verpflichtungen abzurufen.

⁶ Zu einer detaillierten Beschreibung dieses Vorfalles siehe: Jan Sizoo und Rudolf Th. Jurrjens, CSCE Decision Making: The Madrid Experience, Den Haag/Boston/ Lancaster 1984, S. 197-203.

⁷ Diese Aktion wurde vom Brüsseler "Solidarnosc"-Büro organisiert und koordiniert, insbesondere von zwei Aktivisten: dem Büroleiter Jerzy Milewski und dem jungen Wissenschaftler Jan Zielonka.

Will man sich die Auswirkungen der KSZE auf die nationalen Interessen Polens vor 1989 vor Augen führen, sollten folgende Elemente zusammenfassend hervorgehoben werden:

- (a) Die Normen, die in den zehn Prinzipien der Schlußakte von Helsinki enthalten sind, untermauerten die völkerrechtliche Gültigkeit der Oder-Neiße-Linie als polnische Grenze und erleichterten deren spätere endgültige Anerkennung im Jahre 1990.
- (b) Die KSZE begrenzte, wenn auch nur in geringem Umfang, die Anwendung repressiver Maßnahmen gegen die polnische Opposition und die Einschränkung von Kontakten mit der Außenwelt (was in den letzten Jahren des Gierek-Regimes besonders deutlich wurde).⁸
- (c) Die KSZE brach das Dogma des kommunistischen Blocks des fortgesetzten ideologischen Kampfes auf, das in Wirklichkeit ein von der Sowjetunion vorgeschriebenes Instrument der Selbstisolierung gegenüber dem Westen war.
- (d) Der Helsinki-Prozeß hielt die aufgezwungene Sowjetisierung der Kultur auf und erleichterte die De-facto-Legitimierung einer Opposition.
- (e) Die KSZE vermittelte Polen wie den anderen Sowjet-Satelliten erweiterte Einsichten und auch Möglichkeiten, zu militärischen und Rüstungskontrollvereinbarungen zwischen der UdSSR und dem Westen beizutragen.

Dies sind Beiträge, die sich nur schwer quantifizieren lassen, die jedoch insgesamt dazu beitragen, die objektiven Interessen Polens in einer schwierigen Phase der verlorenen oder eingeschränkten Unabhängigkeit voranzubringen. Sie erweiterten das Ausmaß der Souveränität, die das polnische Volk genoß, und unterstützten die Erhaltung seiner kulturellen Identität. Schließlich trugen sie zu dem Prozeß der Wiederherstellung Polens als einer souveränen und demokratischen Nation zum Ende der achtziger Jahre bei.⁹

⁸ Eine Amnestie im Juli 1977 für mehr als 20.000 Häftlinge, die auch ein Dutzend Mitglieder der aufkeimenden Opposition betraf, lieferte beispielsweise dem Leiter der polnischen Delegation beim Belgrader KSZE-Folgetreffen einen überzeugenden Beleg für die Haltung seiner Regierung zu den Menschenrechten (im Wortlaut in: CSCE/BM/VR.6, S. 22). S. dazu ausführlicher: Adam D. Rotfeld: A Polish View, in: R. Davy (Hrsg.), *European Détente: A Reappraisal*, London 1992, S. 178.

⁹ Siehe Jerzy M. Nowak, *OSCE - Between Expectations and Realities (on its 20th Anniversary)*, in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 2/1995, S. 36-37.

Mit dem Ende des Kalten Krieges wurde Polens beachtlicher Beitrag zur Arbeit der KSZE/OSZE aufrechterhalten und sogar verstärkt, doch Warschaws Haltung zum Prozeß und später zur Organisation hat sich weiterentwickelt. Vor allem wurde Polen vom Objekt zum Akteur im Prozeß der politischen Veränderung, zu dem auch die KSZE gehörte. Bemerkenswert früh wurden neue und weitreichende außenpolitische Ziele gesetzt, darunter insbesondere die Wiederherstellung der vollen Souveränität, die allmähliche Integration in die westliche Welt, gleiche Sicherheit für alle Länder der Region und die Aufhebung der Ost-West-Teilung.

Einige der frühen Initiativen jedoch, angesichts der neuen Gegebenheiten und in euphorischer Stimmung hastig formuliert, waren eher "ambitionierte Experimente" als realistische Optionen, und sie standen manchmal "im Widerspruch zum sicherheitspolitischen Mainstream-Denken des Westens".¹⁰ Beispielsweise schlug Polen zu Beginn des Jahres 1990 die Schaffung eines europäischen Kooperationsrates innerhalb der KSZE vor. Dem folgte ein weiterentwickelter tschechoslowakischer Vorschlag, der die Auflösung sowohl der NATO als auch des Warschauer Paktes verlangte und einen Vertrag über europäische Sicherheit unter der Ägide der KSZE anregte.

In der Hoffnung, daß die KSZE zum Schutz ihrer neu errungenen Unabhängigkeit beitragen und den Prozeß der Befreiung der Region von sowjetischer Vorherrschaft fördern würde, unterstützen Polen und die anderen mitteleuropäischen Staaten aktiv den Helsinki-Prozeß. Daraus resultierend, wurden zu Beginn des Jahres 1991 zwei KSZE-Institutionen in Mitteleuropa errichtet: das Sekretariat in Prag und das Büro für Freie Wahlen in Warschau (heute das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, BDIMR). Hinter dieser Entscheidung stand der Gedanke, eine engere Bindung zwischen den fragilen jungen Demokratien und der KSZE zu knüpfen und auf diese Weise - sollten in Moskau neoimperialistische Tendenzen aufkommen - das richtige Signal in Richtung UdSSR zu senden. Diese Ansicht änderte sich im Zuge der Ereignisse. Der Zerfall der Sowjetunion, das erwartungsgemäße Ende der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) und auch die gewachsene Professionalität der neuen demokratischen Eliten auf dem Gebiet der Außenpolitik führten rasch zu neuen und besser durchdachten Optionen in der Sicherheitspolitik. Es gab eine frühe, hypothetische Option, den Warschauer Pakt von Grund auf zu reformieren und ihn in ein Bündnis umzuwandeln, das auf partnerschaftlichen Beziehungen beruht. Sie entbehrte jedoch aufgrund der historischen Erfahrungen der

¹⁰ Jan Zielonka, *Security in Central Europe*, in: *Adelphi Paper 272/1992*, S. 33.

vorangegangenen 45 Jahre jeglicher realistischer Hoffnung auf Erfolg. Ähnlich verhielt es sich mit einer anderen Option, die auf dem Konzept der Neutralität und der Blockfreiheit beruhte. Sie hatte keinerlei Chance in einem Land, das zwischen führenden europäischen Mächten liegt. Es bestand Konsens darüber, daß beide Varianten zu einem "Grauzonen"- oder "Pufferzonen"-Status führen würden, mit all den dazugehörigen negativen Folgen, einschließlich eines hohen Grades an Destabilisierung in der Region und auf dem ganzen Kontinent. Folglich wurde 1992 mit der Billigung von Präsident und Regierung ein politisches Dokument mit dem Titel, "Grundlegende Voraussetzungen der polnischen Sicherheitspolitik" veröffentlicht. Es legte deutlich Polens Absicht dar, in westeuropäische und transatlantische Strukturen eingebunden zu werden.

Diese auf die Europäische Union, die Westeuropäische Union und die NATO orientierte Politik verringerte proportional die Rolle der KSZE in Polens sicherheitspolitischen Zielsetzungen. Viele Politiker in Warschau und anderen mitteleuropäischen Hauptstädten waren fest davon überzeugt, daß die KSZE ihren Zweck bereits erfüllt hatte, insbesondere nach dem Abzug der russischen Streitkräfte, der formalen Anerkennung der Souveränität der mittel- und osteuropäischen Staaten in bilateralen Verträgen mit der Sowjetunion und der Auflösung der WVO, die reibungsloser vonstatten gegangen war, als man erwartet hatte. Auch wenn dies in der Öffentlichkeit nicht laut gesagt wurde: Niemand gab sich der Illusion hin, daß die KSZE das Potential habe, sogenannte "harte Sicherheitsgarantien" zu bieten oder als kollektive Sicherheitsstruktur zu dienen. Ihre Ohnmacht (wie die anderer internationaler Organisationen) in Jugoslawien verstärkte diesen Eindruck noch. Er wurde allerdings bald revidiert, da die ethnischen Konflikte zu ihrer Verhütung und Lösung nach einer gesamteuropäischen Organisation nachgerade verlangten. Darüber hinaus gestaltete sich der NATO-Erweiterungsprozeß langwieriger als ursprünglich vorausgesehen.

Ein weiteres Problem erhöhte den Wert der OSZE in den Augen des neuen regierenden Establishments Polens. Im Zuge der diplomatischen Vorstöße Warschaws, die Zusicherung für die Mitgliedschaft in der NATO zu erhalten, zeigte sich, daß parallel zu diesen Bemühungen eine neue Formel gefunden werden mußte, die den Platz und die Rolle Rußlands in einer neuen europäischen Sicherheitsordnung definiert. Man muß davon ausgehen, daß mittelfristig für Rußland, die Ukraine und Belarus keine Aussichten auf einen Beitritt zur NATO bestehen. Den Bedürfnissen dieser Länder nach äußerer Sicherheit und Teilhabe an der Gestaltung der europäischen Sicherheit könnte man mit Hilfe der OSZE gerecht werden. Aus diesem Grund spielte die OSZE nach anfänglichen Schwankungen auf seiten der

Solidarnosc-dominierten Regierungen eine zunehmend unabhängigere Rolle in der polnischen Politik.

Um die Politik gegenüber der NATO und der EU einerseits sowie der OSZE andererseits als notwendigerweise komplementär begreifen zu können, bedurfte es erst der Abkehr von zwei extremen Strömungen in der polnischen OSZE-Politik.

1. Die eine Strömung betrachtete das polnische Engagement in der OSZE als Verschwendung von Energien, die statt dessen auf den Beitritt zur NATO konzentriert werden müßten. Man war der Ansicht, daß die OSZE die Sicherheit des polnischen Staates im Falle eines bewaffneten Angriffs nicht mit militärischen Mittel verteidigen würde und daher nutzlos sei. Das erste dieser Argumente wurde im Laufe der Zeit durch die Tatsachen graduell widerlegt: Ohne eine entsprechende Entwicklung der OSZE ist es unwahrscheinlich, daß Polen in die NATO aufgenommen wird. Der zweite Punkt, der ohnehin die "weichen Sicherheitsgarantien" unterschätzt, würdigt nicht, daß die OSZE zur Stärkung der Sicherheit und Stabilität in ihrem unmittelbaren Wirkungskreis beitragen kann, insbesondere im Osten.

2. Die zweite Denkrichtung, verankert in der Idee eines neutralen Polens, setzte sich dafür ein, der OSZE Priorität in der polnischen Sicherheitspolitik einzuräumen. Auch dies war kein allzu weiser Rat, da er sowohl in den Westen als auch nach Rußland die falschen Signale bezüglich der festen Absicht Polens zur Teilnahme an euro-atlantischen und europäischen Strukturen aussandte. Außerdem erleichterte er es nicht im mindesten, eine dauerhafte demokratische Lösung für Rußlands Ambitionen hinsichtlich seiner Rolle in Europa zu finden.

Während die objektive Bedeutung der KSZE sich zu Beginn der neunziger Jahre etwas änderte und sogar verringerte, hielt Polens Engagement in Wien unvermindert an. Die Prioritäten innerhalb der KSZE verschoben sich jedoch hin zu Rüstungskontrolle, vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und Menschenrechten im allgemeinen. Die Erwartungen an die OSZE wurden bescheidener, man betrachtete sie jedoch noch immer als ein Instrument zur Entwicklung einer stabileren militärischen Ordnung in Europa, die auch bei der Stabilisierung der Regionen östlich Polens hilfreich sein könnte, einschließlich des Gebiets Kaliningrad. Auch die Rolle der OSZE im Umgang mit den neuen Herausforderungen an die Sicherheit in Europa wurde in Warschau mit Interesse verfolgt und zum Gegenstand eigener Studien.

In Wien wie auch beim Gipfel von Helsinki 1992 traten neue Interessen zutage. In Wien spielte die polnische Diplomatie eine führende Rolle beim Entwurf des Wiener Dokuments zu Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (polnische Initiativen auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle

werden hier getrennt behandelt; s.u.). In Helsinki trug Polen maßgeblich zu dem Beschluß, das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation einzurichten, und zur Erteilung des Mandats an die OSZE zur Durchführung friedenserhaltender Maßnahmen bei.

Polen zeigte auch aktives Interesse an den Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsmaßnahmen der KSZE/OSZE, insbesondere auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion. Ein neues Instrument, das die KSZE geschaffen hatte - Langzeitmissionen vor Ort - bot eine Möglichkeit zur konkreten Beteiligung und gab damit Polen und anderen mitteleuropäischen Staaten eine einmalige Chance, an Stabilisierungsbemühungen östlich ihrer Grenzen teilzunehmen. Entsprechend war Polen lange Zeit dasjenige Land, das die größten Personalkontingente für KSZE/OSZE-Langzeitmissionen stellte. Eine Gruppe von zivilen und militärischen Spezialisten wurde zusammengestellt, die, oft in herausragender Position, an OSZE-Missionen teilgenommen haben. Insbesondere betrifft dies Missionen in Staaten, in denen Polen zu jener Zeit keine diplomatischen oder konsularischen Vertretungen hatte - beispielsweise Georgien, Tadschikistan oder Mazedonien. Ein Pole gehörte auch der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien an.¹¹ Zweimal wurden hochrangigen polnischen Diplomaten wichtige Missionen anvertraut. 1992/93 fungierte Dr. Adam Daniel Rotfeld (Direktor des Stockholm International Peace Research Institute/SIPRI) als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der KSZE im Konflikt um das Gebiet Transnistrien,¹² und Botschafter Stanislaw Przygodzki war in derselben Eigenschaft im Konflikt in und um Berg-Karabach tätig (er organisierte auch das KSZE-Büro für diese Mission in Tbilisi).

Polen war des weiteren aktiv an den langwierigen Verhandlungen über Moskaus Antrag auf Billigung seiner "friedenserhaltenden Maßnahmen" beteiligt, die im sogenannten "nahen Ausland", teilweise unter der Ägide der GUS, doch mit nur beschränkter Teilnahme anderer GUS-Mitglieder, durchgeführt wurden.¹³ Polen - wie auch insbesondere die Ukraine, die drei baltischen Staaten und die Türkei - hatten in diesem ausgesprochen heiklen Fall

¹¹ Von rund 70 Personen, die acht OSZE-Missionen vor Ort angehörten, waren zehn polnische Staatsangehörige. Siehe: Adam Halacinski: OSCE Long-Term Missions, in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 2/1995, S. 165-190.

¹² Zu seinen Überlegungen zu seiner Mission siehe: Adam Daniel Rotfeld, *In Search for a Political Settlement - the Case of Conflict in Moldova*, in: *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the OSCE*, Stockholm 1994.

¹³ Diese Idee ist in der OSZE unter dem Titel bekannt: "Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung", siehe: *Budapester Dokument 1994*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 454*. Siehe außerdem: J. M. Nowak: *The OSCE*, in: T. Findlay (Hrsg.), *Challenges for the New Peacekeepers*. SIPRI Research Report No. 12, Oxford 1995.

ein vorrangiges Anliegen: die richtige Balance zu finden zwischen den Erfordernissen der Stabilität einerseits und der Stärkung der Unabhängigkeit und Souveränität der neuen unabhängigen Staaten, die auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR entstanden waren, andererseits. Polen war nicht gegen das Angebot Rußlands, seine Friedenstruppen einzusetzen, wollte jedoch klare Garantien für eine OSZE-Kontrolle über derartige GUS-gesponserte "friedenserhaltende Maßnahmen". Darüber hinaus forderte Polen die strikte Anpassung dieser Operationen an den Fortgang des politischen Prozesses in dem Land, in dem sie stattfinden sollten, sowie konkrete Vereinbarungen über ihre Beendigung und den Rückzug der russischen Truppen. Gewisse Zwiespältigkeiten in Moskaus Position hinsichtlich des Umfangs der möglichen OSZE-Kontrolle über solche Operationen und die anhaltende Verstrickung Rußlands in den Krieg in Tschetschenien waren der Grund dafür, daß die Verhandlungen de facto ausgesetzt wurden.

Auch andere Bereiche der Tätigkeit der OSZE wurden von Polen nicht vernachlässigt. Als Gastland des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) hat Polen sich stets konsequent darum bemüht, die Position und den Auftrag dieses Büros zu stärken. Mit der Einrichtung des BDIMR in Warschau wurde die polnische Hauptstadt - neben Wien, Prag und Den Haag - zu einem der Zentren der OSZE-Aktivitäten. Warschau entwickelte sich zu einem Dreh- und Angelpunkt multilateraler Initiativen im Bereich der menschlichen Dimension, insbesondere freier Wahlen und der Schaffung demokratischer Institutionen in den neu entstandenen Staaten.

Die polnische Diplomatie hat sich außerdem bemüht, mit Hilfe des Instrumentariums der OSZE die negativen Folgen des Schengener Abkommens für die menschlichen Kontakte in Europa zu mildern. Dieses Abkommen, das die Grenzkontrollen zwischen einer Reihe von Mitgliedstaaten der Europäischen Union abschafft, hat zu neuen Härten für Nachbarländer geführt, die ihrerseits meinen, daß dadurch faktisch neue Ungleichheiten und Teilungslinien in Europa entstehen. Ein polnischer Vorschlag zu dieser Frage, der bei der Budapester Überprüfungskonferenz im Herbst 1994 vorgelegt wurde, zielte darauf ab, Reisehindernisse zwischen den Staaten zu beseitigen, die menschlichen Kontakte zu verbessern, negative Stereotypen über Ausländer zu bekämpfen und entwürdigende Behandlungen an Grenzübergängen zu verhindern.¹⁴ Der polnische Vorschlag wurde von einer breiten Koalition ehemaliger kommunistischer Staaten unterstützt.

¹⁴ Vgl. "Improvement of cultural, educational and human contacts", CSCE/BC.10, Budapest, 22. November 1994. Der Vorstoß wurde auch gefördert von: Albanien, Bulgarien, Kroatien, der Tschechischen Republik, Estland, Georgien, Ungarn, Kirgisistan, Lettland, Litauen, Moldau, Rumänien, der Russischen Föderation, der Slowakischen Republik und der Türkei.

Es ist eine Ironie der Geschichte, daß ehemalige totalitäre und autoritäre Staaten als neue Demokratien eine Sprache verwenden mußten, die beinahe identisch ist mit jener des Westens in den siebziger Jahren - damals war sie gegen restriktive kommunistische Praktiken gerichtet; nun mußten die ehemaligen Ostblockstaaten die westlichen Länder um mehr Verständnis und Hilfe auf dem Gebiet der menschlichen Kontakte und der Reisefreiheit bitten. Die Verhandlungen in Budapest waren schwierig. Neben allgemeinen Versprechungen, daß man für reisende Bürger anderer Staaten "die menschlichen Kontakte (...) weiter fördern und erleichtern" und "erniedrigende Behandlung und andere Übergriffe gegen die persönliche Würde unterlassen" wolle, hat dieser Vorstoß wenig konkrete Ergebnisse erbracht - das Widerstreben seitens des Westens war zu groß.¹⁵

Polens Rolle und Bedeutung innerhalb der OSZE wuchsen durch sein fortgesetztes Engagement, seine Urheberschaft bei einer Reihe von Initiativen, insbesondere im militärischen und im kulturellen Bereich, seine Teilnahme an einem Konsultationssystem (insbesondere der Visegrád-Gruppe), seine Kontakte mit den Staaten der Europäischen Union, der NATO und der GUS sowie dadurch, daß polnische Staatsbürger zahlreiche einflußreiche Posten in OSZE-Institutionen innehaben. Dank seiner aktiven Rolle hat Polen einen Platz in einer informellen Gruppe errungen, die aus zehn oder zwölf der aktivsten und einflußreichsten Staaten der Organisation besteht. Da Polen keine bedeutende Macht ist, muß es beinahe Tag für Tag beharrlich auf allen Gebieten aktiv sein, um seine Position zu halten und zu stärken.

Bemühungen um Rüstungskontrolle

Rüstungskontrolle ist zu einer polnischen "Spezialität" innerhalb der OSZE geworden und verdient daher größere Aufmerksamkeit.

Kurz vor und kurz nach der Woge demokratischer Revolutionen im Jahre 1989 emanzipierten sich Ungarn und Polen hinsichtlich ihrer nationalen Sicherheit sehr rasch, später dann etwas allmählicher auch die Tschechoslowakei, Bulgarien und Rumänien. Durch diesen Prozeß nahmen die Aktivitäten dieser Länder auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle als neues Mittel der militärischen Stabilisierung und als Instrument, die Teilung des Kontinents zu überwinden, zu. Das Zentrum dieser Aktivitäten war die KSZE, aufgrund der Rüstungskontrollverhandlungen, die in ihrem Rahmen geführt wurden.

¹⁵ Budapest Document 1994, a.a.O. (Anm. 13), S. 477.

Das neue und unabhängige strategische Denken Polens und Ungarns war an zahlreichen Beispielen abzulesen. Dazu gehörten insbesondere die Trennung Mitteleuropas von einer strategisch-militärischen Gemeinschaft mit der UdSSR unter dem künftigen Regime des KSE-Vertrags und die Verknüpfung der KSE-Verhandlungen mit der KSZE.¹⁶ Das Ziel war klar: die Betonung dessen, daß die KSE-Verhandlungen, ungeachtet aller ursprünglichen Absichten und trotz ihrer Zusammensetzung (nur NATO- und WVO-Staaten), keine Verhandlungen zwischen den Blöcken waren, sondern das Unterfangen einer Reihe einzelner Staaten Europas mit eigener militärischer Relevanz. Dank polnischer und ungarischer Bemühungen endeten die KSE-Verhandlungen, die als bilaterale Gespräche zwischen den Blöcken begonnen hatten, beinahe als trilaterale: NATO - UdSSR - andere WVO-Mitglieder. Die Verbindung zum multilateralen Helsinki-Prozeß schlug sich in der Präambel des Vertrages nieder, der deutlich festhält, daß seine Unterzeichner "von den Zielen und Zwecken der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in deren Rahmen die Verhandlungen über diesen Vertrag (...) geführt wurden"¹⁷, geleitet wurden.

Einige Ähnlichkeiten zwischen dem KSE-Regime und dem des "Offenen Himmels" sind ebenfalls erwähnenswert. Die Prinzipien der individuellen Teilnahme und der Verbindung zur KSZE waren auch hier dank der Bestrebungen der neuen Demokratien, sichergestellt. Für Polen hat das Regime des "Offenen Himmels" vierfache Bedeutung: Indem es zur Vertrauensbildung beiträgt, stärkt es die regionale Sicherheit; es erleichtert die wirksame Überwachung der militärischen Situation in der Nähe der polnischen Grenzen, insbesondere der östlichen; es fördert den Zugang zu hochentwickelten Überwachungstechnologien; es eröffnet Aussichten auf die Nutzung des Potentials des Vertrags für den Umweltschutz.

Neue Herausforderungen und Dilemmata im politisch-militärischen Bereich machten die Suche nach neuen militärischen Stabilitätskriterien und Abrüstungsformeln ebenso notwendig wie eine konzeptionelle Debatte zur Formulierung neuer Rüstungskontroll-Aufgaben. Polen beteiligte sich auch aktiv an diesen theoretischen Überlegungen.¹⁸ Die Entwicklung des Konzepts der strukturellen Unfähigkeit zum Überraschungsangriff war für Polen aufgrund der strategischen Lage des Landes und der geostrategischen

¹⁶ Mehr zur polnischen Haltung hierzu siehe: Jerzy M. Nowak: "The CFE Treaty in the Post-Yalta System", in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 2/1994, S. 85-106.

¹⁷ Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. F.3., S. 1.

¹⁸ Mehr zu diesem Thema siehe in: Jerzy M. Nowak, *The Challenges and Future of Conventional Arms Control in Europe: A Polish Viewpoint*, in: *The Polish Quarterly of International Affairs* 4/1994, S. 7-32.

Unwägbarkeiten östlich seiner Grenzen besonders wichtig. Wenn Polen der NATO beitrifft, darf es - in seinem eigenen und im europäischen Interesse - kein Frontstaat werden. Dazu muß Polen, zusammen mit allen seinen Nachbarn, unabhängig von der jeweiligen Bündniszugehörigkeit, an einem gemeinsamen regionalen Regime auf der Basis von Sicherheits- und Vertrauensbildung arbeiten, das den Einsatz von Angriffskapazitäten unmöglich macht. Man hoffte in Warschau, daß eine solche regionale Initiative, eng eingebunden in den OSZE-Rahmen, bei den Staaten, denen der Beitritt zur Allianz vermutlich verwehrt bleibt, zu einer positiveren Wahrnehmung der NATO-Erweiterung führen würde.

Der richtige Ort für die Identifizierung dieses Problems und die Fortsetzung einer konzeptionellen Diskussion, wie es zu handhaben ist, ist die OSZE, die eine Art politische Überwachungsfunktion für bereits bestehende Rüstungskontrollabkommen hat, eine Plattform für die Verhandlung neuer Vereinbarungen bietet und ein Instrument zur Kontrolle ihrer Implementierung ist.¹⁹

Die polnische Beteiligung an den Rüstungskontrollbemühungen der OSZE hat sich in zwei Hauptsträngen entwickelt: zum einen in den laufenden Aktivitäten des Forums für Sicherheitskooperation, die auf die Stärkung der Stabilität und Sicherheit durch Rüstungskontrolle und Abrüstung ausgerichtet sind, zum anderen bei der Suche nach einer neuen Rüstungskontroll-Agenda.

Die folgende Auflistung polnischer Initiativen und Aktivitäten innerhalb des Forums illustriert nicht nur die richtungsweisenden Beiträge des Landes, sondern auch seine Prioritäten und die Bedeutung, die es diesem Thema beimißt:

(a) Die Verhandlungen zur Formulierung des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in den Jahren 1992 und 1994 wurden von polnischen Koordinatoren geleitet. 1993 wurde auf polnische Initiative ein umfassender Vorschlag von der Visegrád-Gruppe und der Ukraine ausgearbeitet.²⁰ Es war insofern der umfassendste und weitsichtigste Vorschlag, als er unter anderem die Verbesserung der Implementierung bestehender VSBM-Bestimmungen und die Erhöhung ihrer Wirksamkeit in Krisensituationen behandelte.

(b) Polen unterbreitete den ersten der vier Entwürfe, die als Grundlage für die Verhandlungen über den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit dienten.²¹ Zahlreiche polnische Vorschläge wurden

¹⁹ Siehe den Vortrag des OSZE-Generalsekretärs Wilhelm Höynck vor dem Royal Institute of International Affairs, "The CSCE in the New Europe", 18. Mai 1994, London.

²⁰ Vgl. CSCE/FSC/SC.13, 13. März 1993.

²¹ Proposal by the Delegation of Poland: CSCE Code of Conduct in the Field of Security, CSCE/FSC/SC.5/Rev. 1, 18. November 1992. Andere Vorschläge wurden später von der Europäischen Gemeinschaft, der Türkei sowie Österreich und Ungarn vorgelegt.

in den Verhaltenskodex aufgenommen, der im Dezember 1994 in Budapest angenommen wurde. Beispielsweise spiegelt Artikel 5 des Kodex das polnische Konzept der Solidarität mit Staaten, deren Sicherheit bedroht sein könnte, wider. Zusätzlich wurde auch das souveräne Recht jedes Staates bekräftigt, einem Bündnis anzugehören oder nicht und seinen Status dementsprechend zu ändern. Damit wurde das europäische Sicherheitskonzept gestärkt, das in einem System sich gegenseitig unterstützender Institutionen wurzelt. Gleichzeitig ist dies ein Beispiel dafür, wie Polen ein Netz sogenannter "weicher Sicherheitsgarantien" entwickelt, die gerade von den Staaten, die keinem leistungsfähigen Bündnis angehören, nicht gering geschätzt werden sollten;

(c) Obwohl Probleme bei der Zusammenarbeit in der "Streitkräfteplanung" (Verteidigungspolitik, Personalstruktur, System gegenseitiger Klarstellung von Zweifeln und Schwierigkeiten) für die neuen Demokratien Neuland waren, legten Polen und Ungarn eigene gemeinsame Vorschläge vor, die auf eine erhöhte Transparenz in militärischen Fragen und die Ermutigung zur Zusammenarbeit bei der zivilen Kontrolle von Streitkräften abzielten.²² Viele dieser Vorschläge fanden später Eingang in die gemeinsamen Beschlüsse des Forums für Sicherheitskooperation Ende 1993;

(d) Polens Interesse gilt darüber hinaus auch den Verhandlungen über Stabilisierungsmaßnahmen beim lokalen Krisenmanagement. Polen ist sich über deren potentielle Nützlichkeit bei künftigen Bemühungen um Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bewußt. Der polnische Unterhändler, Adam Kobieracki, wurde zum Verhandlungskordinator gewählt und brachte trotz auftretender Schwierigkeiten die Sache im Dezember 1993 zu einem erfolgreichen Abschluß;

(e) Polen trug außerdem zur OSZE-eigenen Philosophie der Rüstungskontrolle bei, indem es das erste Papier zu einer möglichen *regionalen* VSBM-Vereinbarung vorlegte.²³ Dieser Entwurf, auf den Fluren der Wiener Hofburg allgemein als "Kaliningrad-Modell" bezeichnet, deckte einige Bereiche möglicher regionaler Kooperation ab: Informationsaustausch (hier liegt die Neuheit in der Einbeziehung der Seestreitkräfte - daher die Assoziation mit Kaliningrad), militärische Kontakte, Verifikation, Inspektionen etc. Der polnische Vorschlag war Ausgangspunkt für Bemühungen, innerhalb des Forums für Sicherheitskooperation einen runden Tisch der Ostsee-Anrainer zu organisieren, der sich mit Sicherheits- und Vertrauensbildenden

²² Polnisch-ungarisches Arbeitsdokument, 17. Dezember 1992 (hektogr. Ms.).

²³ Illustrative Regional Confidence- and Security-Building Measures Complementary to the Vienna Document 1992. Contribution by Poland to Possible Regional Arms Control Negotiations, FSC/CSCE Doc. 385, Wien, 22. Juni 1994.

Maßnahmen (VSBM) in dieser Region befaßt. Im Frühjahr 1996 begann diese Idee konkrete Formen anzunehmen, ebenfalls als Reaktion auf eine spezifische polnische Initiative. Zuvor war Polen, in Anerkennung seiner aktiven Rolle, der Vorsitz des Seminars über regionale Rüstungskontrolle in der OSZE-Region angeboten worden, das dem Konzept regionaler Übereinkünfte gedanklichen Auftrieb gab.²⁴

Schließlich spielte Polen auch bei der Entwicklung einer künftigen Rüstungskontrollagenda der OSZE eine innovative Rolle. Sie soll die Schaffung einer gemeinsamen Verantwortung für militärische Sicherheit, die verbesserte Implementierung bestehender Abkommen und die Begrenzung militärischer Potentiale und Einsatzmöglichkeiten fördern. Dies waren die Grundlagen des umfassenden polnischen Entwurfs, den der polnische Außenminister, Andrzej Olechowski, im September 1994 in Wien vorlegte.²⁵ Er hielt ausdrücklich fest, daß künftige Verhandlungen "auf dem Konzept nationaler, nicht bündnisbezogener Potentiale basieren" sollten und regte eine Reihe gemeinsamer Anstrengungen zum Umgang mit Destabilisierungstendenzen auf regionaler Ebene, mit der Modernisierung von Waffen und Ausrüstung, mit Verletzungen bestehender Abkommen etc an. Die Hervorhebung exzessiver und destabilisierend wirkender lokaler Konzentrationen von Streitkräften und Ausrüstung spiegelte das polnische Interesse an der allmählichen Reduzierung der militärischen Bedeutung, die der russische Kaliningrad-Distrikt hat, wider.

Das polnische Dokument war der Ausgangspunkt für Diskussionen zur zukünftigen Rüstungskontroll-Agenda. Daß bei den sogenannten "Weimarer Dreieck"-Gesprächen in Bamberg zwischen den Außenministern Frankreichs, Deutschlands und Polens und beim Entwurf einer besonderen Deklaration zu diesem Thema der Frage der Abrüstung besonderes Gewicht beigemessen wurde, ist weitgehend auf dieses Dokument zurückzuführen.²⁶ Es wurde nach den notwendigen Modifikationen später in einen Entwurf umgearbeitet, der von den drei obengenannten Staaten anlässlich der KSZE-Überprüfungskonferenz in Budapest vorgelegt wurde.²⁷ Es war außerdem hilfreich bei der weiteren Arbeit an diesem Thema im Laufe des Jahres 1995 in Wien als Teil der Vorbereitung eines Beschlusses, der auf dem

²⁴ Siehe Zusammenfassung des Vorsitzenden: FSC Seminar on Regional Arms Control in the OSCE Area, REF.FSC/18/95, 18. Juli 1995.

²⁵ Suggestions for a New Agenda for CSCE Arms Control After the Budapest Summit, submitted by the Delegation of Poland, CSCE/FSC/SC.29, Wien, 7. September 1994.

²⁶ Bekannt als "Bamberger Deklaration": A New Impetus to Arms Control in Europe, Gemeinsame Erklärung der Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Polens, Bamberg, 15. September 1994 (in der KSZE als No. 822/94 verteilt).

²⁷ Entwurf Frankreichs, Deutschlands und Polens: "Future Arms Control Agenda", CSCE/BC.15, 24. November 1994.

Lissabonner OSZE-Gipfel im Dezember 1996 angenommen werden soll. Wie das polnische Engagement auf allen erdenklichen Gebieten der Rüstungskontrolle im Rahmen der OSZE zeigt, betrachtet Warschau die Vertrauensbildung im militärischen Bereich als bedeutendes Instrument zur Förderung der Stabilität in dieser Phase der Ungewißheit und des Wandels nach dem Ende des Kalten Krieges. Rüstungskontrolle im weiteren Sinne (einschließlich der VSBM und auch militärischer Konfliktverhütungsmaßnahmen) wird in konzeptionellen Überlegungen Polens als eine der Hauptsäulen einer neuen Post-Jalta-Ordnung angesehen.

Die Errichtung einer neuen europäischen Ordnung

Die OSZE hat sich in jüngerer Zeit zu einem Forum für Diskussionen über die Notwendigkeit entwickelt, eine neue Sicherheitsordnung in Europa zu gestalten. Diese Ordnung wäre das Ergebnis entweder eines zeitlich begrenzten Prozesses der Verständigung oder eines einzelnen umfassenden Aktes ähnlich dem Wiener Kongreß von 1815 oder dem Vertrag von Versailles nach dem Ersten Weltkrieg.

Diese Diskussionen firmieren in Wien unter dem etwas unbeholfenen Codenamen "Ein gemeinsames und umfassendes *Sicherheitsmodell* für Europa im 21. Jahrhundert". In Warschau und anderen mittel- und osteuropäischen Hauptstädten sah man diese Erfindung Moskaus von Anfang an zwiespältig: einerseits als Instrument, um Rußlands Einfluß auf die Gestaltung der neuen europäischen Ordnung oder einen "New Deal" zu garantieren und zu legitimieren, und andererseits als Chance, die Probleme Europas nach dem Kalten Krieg grundlegend und auf einer neuen, möglicherweise demokratischen Basis zu lösen. Daher pflichtete die polnische Politik der russischen Initiative zwar im Grundsatz bei. Gleichzeitig aber bemühte sich die polnische Diplomatie um die Aufnahme einer Klausel in den Beschluß zur Ausarbeitung eines solchen Modells (angenommen auf dem Budapester OSZE-Gipfel im Dezember 1994), die deutlich festhielt, daß die Diskussion "das jedem einzelnen Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen, frei zu wählen, oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, nicht berühren"²⁸ werde.

Für Polen stellte die Idee eines *Sicherheitsmodells* ein besonderes Dilemma dar: Polen hatte reichlich negative Erfahrungen mit rigiden Systemen oder Modellen, sei es nach dem Wiener Kongreß (kein Platz für ein unabhängiges Polen), dem Versailler Vertrag (keine festen Sicherheitsgarantien) oder dem

²⁸ Budapester Dokument 1994, Kapitel VII, a.a.O. (Anm. 13), S. 467.

Jalta-Abkommen (reiner Satellitenstatus). Aus diesem Grunde vertrat Warschau die Ansicht, daß die Arbeit an dem *Modell* eher darauf ausgerichtet sein sollte, Strukturen und Ideen an sich wandelnde Realitäten anzupassen. Das *Modell* selbst sollte - so die polnische Meinung - den dynamischen und evolutionären Charakter der internationalen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges reflektieren, einschließlich der Osterweiterung transatlantischer Strukturen.

Aus polnischer Perspektive ist bei den Bemühungen, ein Sicherheitsmodell auszuarbeiten, der künftige Platz Rußlands und Mitteleuropas innerhalb der neuen Ordnung besonders umstritten. Nach dem "Herbst der Völker" 1989 sind die Länder Mitteleuropas auf die internationale Bühne zurückgekehrt - diesmal nicht als *untergeordnete* sondern als *gleichrangige* Akteure in den internationalen Beziehungen, auf der Suche nach einem angemessenen und stabilen Platz in Europa. Ihre grundsätzlichen Sorgen und Dilemmata können folgendermaßen beschrieben werden:

- Wie können die Überreste der ehemaligen Spaltung Europas und die Spuren der Unterordnung unter die Sowjetunion beseitigt werden;
- wie soll auf die Wünsche der Länder dieser Region reagiert werden, westeuropäischen und transatlantischen Strukturen beizutreten und aus einer "Grauzone" zu entkommen;
- wie kann die Falle vermieden werden, Mitteleuropa zu einer "Front"-Region zu machen, wenn sich die NATO ostwärts erweitert;
- wie können ihre neuen Beziehungen zu Rußland auf der Basis souveräner Gleichheit und gegenseitigen Respekts gestaltet werden, und wie können Rußland und die Ukraine in eine neue politische Ordnung positiv eingebunden, ihre Entwicklung in eine demokratische Richtung unterstützt und ihre mögliche selbstauferlegte Isolation verhindert werden;
- wie können die USA als aktiver Teilnehmer an europäischen Angelegenheiten gehalten und an einer Rückkehr zur Tradition des Isolationismus gehindert werden?

Eine der Sorgen, die Polen mit den anderen Ländern der Region teilt, war es, Rußlands legitime Interessen zu berücksichtigen und gleichzeitig zu verhindern, daß allein diesen Aufmerksamkeit geschenkt wurde - was die westlichen Mächte de facto taten. Eine weitere Sorge war, zu vermeiden, daß die Debatte über das *Modell* letztlich nur noch in dem engeren und mächtigen Kreis der drei Hauptakteure in der OSZE geführt würde: zwischen den Vereinigten Staaten, der Europäischen Union und Rußland. Würde das geschehen, könnte man die Möglichkeit nicht ausschließen, daß die Diskussionen über das *Modell* dazu benutzt werden könnten, Entscheidungen

international zu legitimieren, auf die die drei sich im voraus geeinigt haben. Um eine solche Entwicklung zu verhindern, sind die aktive Beteiligung und der Ideenreichtum aller Partner erforderlich. Daher hat Polen von Anfang an aktive Positionen in der Diskussion über das *Modell* bezogen und versucht, eigene Ideen beizutragen und die Einigung auf solche zu verhindern, die den Interessen Mitteleuropas und der demokratischen Natur des ganzen Unterfangens schaden könnten.

Diese Haltung manifestierte sich in einer einleitenden, umfassenden und offiziellen polnischen Erklärung zu dieser Frage auf dem Treffen des Hohen Rats der OSZE im März 1995 in Prag.²⁹ Polen forderte einen pragmatischen und "evolutionären Prozeß" und betonte, daß ein neues *Modell* auf bestehenden Institutionen und Organisationen aufbauen müsse, die "ihre Funktionen, ihre Tätigkeiten und die Richtung ihrer Entwicklung selbst bestimmen sollten". Es wurde erneut betont, daß das *Modell* nicht "die freie Entwicklung der Politik, der Aktivitäten und der Mitgliedschaft solcher Organisationen einschränken" oder zu einer Hierarchie der Sicherheitsinstitutionen in Europa führen dürfe. Die polnische Erklärung listete außerdem die Aufgaben des *Modells* auf: neuen Herausforderungen der gemeinsamen Sicherheit zu begegnen, die Stabilität im OSZE-Raum zu erhöhen, ethnische Konflikte zu verhüten, die mögliche Renationalisierung von Sicherheitspolitik zu verhindern, internationale Verhaltensnormen und -standards zu verbessern und deren Beachtung zu gewährleisten, die bestehende militärische Ordnung und Rüstungskontrollregime in Europa zu stärken und den Prozeß der wirtschaftlichen und politischen Transformation der neuen Demokratien zu unterstützen. In diesem Zusammenhang wurde der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit als möglicher Ausgangspunkt für "die Errichtung des gesamten Modells echter Solidarität und Partnerschaft zwischen allen OSZE-Staaten" genannt.

Es war zwar so nicht beabsichtigt, doch wurde - wie einige Wissenschaftler andeuteten - die polnische Vision eines neuen Sicherheitsmodells tatsächlich ein Gegenentwurf zu den russischen Vorschlägen.³⁰ Die polnische Position zum Sicherheitsmodell wurde in den Diskussionen und der Arbeit in der Wiener Hofburg weiter ausgearbeitet. Diese Position beinhaltete drei Hauptpunkte als "Grundsteine" der polnischen Sichtweise zu diesem Thema:

²⁹ Erklärung des Botschafters Dr. Andrzej Towpik, Politischer Direktor und Stellvertreter der Staatssekretär im Außenministerium Polens, zum gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert (Hoher Rat der OSZE, Prag, 31. März 1995; hektogr. Ms.).

³⁰ Michael Michalka, Restructuring European Security, in: Transition 11/1995, S. 9.

1. die Errichtung einer neuen demokratischen Ordnung in Europa, basierend auf Rechtsstaatlichkeit, fundamentalen moralischen Werten und Solidarität;
2. die Entwicklung einer flexiblen europäischen Architektur, basierend auf vier Säulen:
 - (a) einer erweiterten Atlantischen Allianz;
 - (b) strategischen Abkommen zwischen NATO und Rußland sowie der Ukraine (möglicherweise einschließlich gegenseitiger Sicherheitsgarantien);
 - (c) einem System sich gegenseitig unterstützender Institutionen mit der OSZE als komplementärem Partner einer erweiterten NATO, nicht aber als Alternative zu ihr;
 - (d) einem Rüstungskontrollregime, das die KSE-, VSBM- und "Offener Himmel"-Regime sowie regionale Maßnahmen umfaßt;
3. die Entwicklung eines Systems der Partnerschaft und der umfassenden Zusammenarbeit in allen Bereichen.³¹

Außer dem russischen war dies das einzige umfassende Konzept des *Modells*, das in der OSZE vorgelegt wurde. Zu Beginn des Jahres 1996 erachtete Polen es als notwendig, nochmals zu mahnen, daß die Festlegung auf das *Modell* die natürliche und wünschenswerte Weiterentwicklung bestehender Sicherheitsarrangements nicht verhindern dürfe und daß die Arbeit an dem *Modell* parallel zu "anderen Entwicklungen hin zu einer echten und tiefen Partnerschaft" (d.h. Erweiterung der transatlantischen Strukturen) ausgeführt werden solle.³² In demselben Statement lehnte Polen unmißverständlich die Idee ab, daß als ein Element des *Modells* Rußland allein oder zusammen mit der NATO "ineinandergreifende" oder "überkreuzte" Garantien für Mittel- und Osteuropa abgibt. Der Grund war klar: Ein solches Arrangement würde de facto den ungleichen Status der Region legitimieren und sie in einer "Grauzone" halten - in der Vergangenheit eine Ursache zahlreicher militärischer Konflikte in Europa.

Um die Arbeit in eine konkretere Phase überzuleiten, legte Polen zusammen mit Ungarn und der Slowakischen Republik ein Initiativ-Papier vor. Darin wurde die Ausarbeitung von Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen sich gegenseitig stärkenden Institutionen bei der Konfliktverhütung im OSZE-

³¹ Polnisches Konzept zum Sicherheitsmodell (Diskussionspunkte, die Botschafter Jerzy M. Nowak auf dem "Seminar über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert" vorbrachte, Wien, 18.-19. September 1995), REF.PC/58/95, 19. September 1995.

³² Diskussionspunkte, die Botschafter Jerzy M. Nowak beim 2. Treffen des "Security Model Committee on general conditions for formulating the Model" aufbrachte, PC/82/96/, 26. Januar 1996.

Raum angeregt. Es bezog sich auf die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina.³³ Diese Prinzipien sollten Teil eines künftigen Papiers oder eines Beschlusses über das *Modell* werden.

Die polnische Position zur Idee eines *Sicherheitsmodells* und ihre Entwicklung bieten ein interessantes Beispiel für die Bemühungen um eine eigene mitteleuropäische Identität und darum, für die Region einen angemessenen Platz innerhalb der neuen Post-Jalta-Ordnung, die auf dem Kontinent Gestalt annimmt, zu finden.

Schlußfolgerungen

Zusammenfassend lassen sich die polnischen Interessen an und in der OSZE in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wie folgt beschreiben:

1. Die OSZE sollte als politisches Instrument zur Stabilisierung der post-sowjetischen Region, zur Stärkung der Unabhängigkeit der neu entstandenen Staaten und somit auch zur Verbesserung der Sicherheit Mitteleuropas und Polens genutzt werden.
2. Die Kapazitäten der OSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung müssen voll ausgeschöpft werden, um ein gemeinsames System zu entwickeln, das den neuen Herausforderungen, denen sich Europa gegenüber sieht, Rechnung trägt.
3. Die Rüstungskontrollmöglichkeiten der OSZE müssen in vollem Umfang genutzt werden, um eine neue militärische Ordnung in Europa und in der Konsequenz die strategische Stabilität auf dem gesamten Kontinent zu stärken.
4. Die Diskussionen über das Sicherheitsmodell müssen genutzt werden, um die unabhängige Rolle der mitteleuropäischen Region zu stärken und Rußlands Besorgnis über die Osterweiterung der transatlantischen Strukturen zu mindern.
5. Die OSZE sollte als eines der Instrumente zur Verfügung stehen, die multilaterale Beziehungen in Europa regeln und kleinere Staaten gegen größere schützen.

Es war daher vollkommen verständlich, daß der polnische Präsident Lech Walesa im Dezember 1994 erklären konnte, daß Polen "eine starke KSZE wünscht, die zu wirksamem und sofortigem Handeln in der Lage ist".³⁴

³³ The OSCE Role in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation. Non-paper der Delegationen Ungarns, Polens und der Slowakischen Republik, OSCE Security Model Committee, REF.PC/169/96, 1. März 1996.

³⁴ Erklärung des Präsidenten der Republik Polen beim Budapester KSZE-Gipfel, 5. Dezember 1994.

Die aufeinanderfolgenden Architekten der unabhängigen Außenpolitik Polens seit 1989 - Krzysztof Skubiszewski, Andrzej Olechowski, Wladyslaw Bartoszewski und Dariusz Rosati - haben der OSZE einen angemessenen, wenn auch vielleicht nur bescheidenen Platz in der Gesamtvision des Landes zugewiesen. Es ist erwähnenswert, daß die Wechsel in der politischen Orientierung der aufeinanderfolgenden Regierungen die polnische Haltung zur OSZE nicht verändert haben. Eine logische Konsequenz dieses durchgängigen Engagements wäre Polens Übernahme des OSZE-Vorsitzes 1998 oder 1999. Sollte das der Fall sein, wird Polen eine weitere Chance erhalten, seine Position auf der europäischen Bühne zu konsolidieren und den universellen Charakter seiner Politik zu demonstrieren.

Kirgisistan und die OSZE¹

Kirgisistan hat mit der Eröffnung der Ständigen Vertretung in Wien im Mai 1993 als erster der zentralasiatischen und transkaukasischen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion den Dialog mit der OSZE aufgenommen.

In gewissem Maße kann man die Einstellung der Kirgisischen Republik für eine aktive Teilnahme an der KSZE auf die stimulierende und hohe Einschätzung der Fortschritte Kirgisistans auf dem Wege der Demokratisierung, die von der damaligen Amtierenden Vorsitzenden der KSZE, der Außenministerin von Schweden, Baronin Margaretha af Ugglas, im April 1993 gegeben wurde, zurückführen.

Gleichzeitig muß man sehen, daß das positive Urteil der Inhaberin des höchsten politischen Amtes der KSZE und die Feststellung der unzweifelhaften Errungenschaften Kirgisistans bei der Demokratisierung der Gesellschaft ein Resultat der jahrelangen Annäherung Kirgisistans an die KSZE sind.

Wege der Zusammenarbeit

Soweit sich die Mehrzahl der wissenschaftlichen Begriffe und Kategorien nur auf einen Teil des Forschungsbereichs konzentriert oder ihn hervorhebt, ist dieser Zwischentitel - wie übrigens auch der Titel des ganzen Artikels - in gewisser Weise tautologisch, denn Kirgisistan ist bereits zu einem untrennbaren Teil der OSZE-Gemeinschaft geworden.

Die Notwendigkeit oder sogar Alternativlosigkeit der Integration Kirgisistans in die Weltgemeinschaft ist als strategische außenpolitische Richtung objektiv bedingt.

Für ein Land wie Kirgisistan, zweieinhalbmal so groß wie Österreich und mit einer Bevölkerung von 4,5 Millionen, das ohne Zugang zum Meer und von Ländern wie Rußland, China, Indien, Pakistan und Iran umgeben ist, könnte ein eigenes *Sicherheitsparadigma* meiner Meinung nach höchst effektiv gerade durch multilaterale Institutionen und Verträge entwickelt werden.

¹ Bei dieser Gelegenheit möchte ich der Redaktion und den Herausgebern dieses Jahrbuches meine große Dankbarkeit aussprechen für die seltene Möglichkeit, sich an einen so breiten Kreis gebildeter und einflußreicher Leser wenden und ihm meine Folgerungen mitteilen zu können, zu denen ich während meiner mehr als dreijährigen Tätigkeit als der erste Ständige Vertreter Kirgisistans bei der KSZE/OSZE gekommen bin.

Bilaterale sicherheitspolitische Konstellationen bieten Kirgisistan kaum eine Perspektive, allein schon wegen der offensichtlichen Asymmetrie der Potentiale im Vergleich zu den Nachbarländern. Kirgisistan wäre zur Rolle "des kleinen Bruders" verurteilt, womit sicherlich kaum einer, der schon einen "Schluck Freiheit" genossen hat, freiwillig einverstanden wäre.

Die KSZE/OSZE stellt darüber hinaus als ein Forum der permanenten multilateralen politischen Konsultationen und Verhandlungen Kirgisistan eine Reihe von unbestreitbar nützlichen Möglichkeiten zur Verfügung. Eine Mitgliedschaft im "Klub" der ausgereiftesten Demokratien gibt Kirgisistan die einmalige Chance, sich deren Erfahrungen und Errungenschaften zu eigen zu machen.

Angesichts des Mangels an ausreichend geschultem diplomatischem Personal und vor allem an finanziellen Ressourcen erhielt Kirgisistan dadurch außerdem die Möglichkeit, nicht nur Europa besser zu verstehen, sondern dieses Verständnis auch rein technisch zu gewährleisten.²

Die Anknüpfung enger Beziehungen zu Europa, einem der stärksten und am meisten entwickelten und organisierten Erdteile, ist eine der Prioritäten der Außenpolitik Kirgisistans.

Die Frage "Was ist mit der UNO?" liegt nahe. Eine solche Frage ist verständlich und legitim, man muß jedoch eine ganze Reihe von Faktoren in Betracht ziehen. In der UNO, in der fast alle Länder der Welt vertreten sind, läuft ein kleines Land wie Kirgisistan schnell Gefahr, unterzugehen. Die Vielfalt von Zivilisationen, Werten, Völkern, Kulturen und Traditionen führt notwendigerweise mehr oder weniger zu für die Mehrheit der Teilnehmer dieser globalsten Organisation annehmbaren Kompromissen. Auch wenn man sich einer gemeinsamen Sprache bedient (einer Art "UNO-Englisch"), so ist es vorläufig doch unmöglich, von einem Konsens in solch komplizierten Kategorien wie Demokratie, Menschen- und Bürgerrechten, Rechten und Pflichten des Staates auf der Grundlage einer gemeinsamen Weltanschauung im Rahmen der UNO zu sprechen.

Die OSZE ist nicht nur kleiner, sondern auch insgesamt in ihren Wertvorstellungen homogener. Die Basis ihrer "Weltanschauung" bilden die europäischen demokratischen Werte, die ihre Anfänge bereits in der Zeit der Renaissance und Aufklärung haben.

Außerdem: Während das UNO-Mandat allumfassend ist, ist es der OSZE gelungen, sich ausschließlich auf Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit

²

In diesem Zusammenhang könnte man an den letzten Beschluß des Ständigen Rates der OSZE über die OSZE-Mitgliedschaft von Andorra erinnern. Kirgisistan hat vorläufig weder in Paris noch in Madrid eine Botschaft, aber wir können in Wien mit dem offiziellen Vertreter von Andorra verkehren, ebenso mit den Vertretern von vielen europäischen Ländern, in denen Kirgisistan in der näheren Zukunft noch keine Botschaft eröffnen kann.

zu konzentrieren und damit eine starke Bündelung von Ressourcen und Anstrengungen zu gewährleisten.

Auf diese Weise gibt die OSZE Kirgisistan, objektiv gesehen, die Möglichkeit, nicht an die Peripherie der internationalen Beziehungen abgedrängt zu werden.

Diese Umstände sind wichtig, da es meiner Meinung nach gegenüber einem kleinen Land, das an den Rand der Weltpolitik zurückgedrängt und nicht durch ein Geflecht vielseitiger Garantien in die Weltgemeinschaft eingebunden ist, immer leichter ist, mit der Sprache der Gewalt zu reden.

Außer in der Einbeziehung in das internationale System der multilateralen Kooperation, besteht "der Zusatzwert" der Mitgliedschaft Kirgisistans in der OSZE auch in den Möglichkeiten, Antworten auf die gegenwärtigen Herausforderungen im militärisch-politischen Bereich zu finden.

Die Erfahrungen der OSZE sind vielleicht nicht ideal, aber ausreichend, und sie verfügt bereits über ein ausgearbeitetes Instrumentarium zur frühen Vorbeugung und Verhütung von Konflikten, zur Krisenbewältigung und zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit (Prinzipien, welche die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologien regulieren, der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit).³

Es scheint, daß die einzigartige Erfahrung und die Mechanismen der OSZE im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung bald sowohl auf dem euroasiatischen Kontinent⁴ als auch im Nahen Osten als Vorbild dienen könnten. Nicht zufällig gilt das Interesse der Partnerländer der OSZE aus diesen Regionen gerade dieser Seite der Tätigkeit der OSZE.

Alle oben erwähnten Aspekte des Zusammenwirkens zwischen Kirgisistan und der OSZE können der Suche nach Antworten auf die *äußeren* Bedrohungen dienen.

Für viele Länder gehen jedoch die *Bedrohungen* häufig von *innen* aus. Nur wenige werden bestreiten können, daß eine Regierung, welche die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung ignoriert, daß Pseudoparteien, die nur sich selbst vertreten, daß korrumpierte Gewerkschaften, daß die Mißachtung der Rechte und der Würde von Angehörigen nationaler Minderheiten,

³ Obwohl es kein rechtlich bindendes Dokument ist, ist es trotzdem politisch verpflichtend. Seine Bedeutung besteht darin, daß es nicht nur die Hauptprinzipien der Sicherheit im OSZE-Raum bestätigt (Verzicht auf Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung, Untrennbarkeit der Sicherheit jedes Staates von der Sicherheit aller OSZE-Länder, das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung), sondern auch den Begriff der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte und anderer Machtstrukturen auf eine qualitativ neue Ebene gehoben hat.

⁴ Die Bedeutung dieser Dimension der Tätigkeit wurde noch stärker betont durch das am 26. April 1996 in Shanghai unterzeichnete Grenzabkommen über die vertrauensbildenden Maßnahmen im militärischem Bereich zwischen China, Kasachstan, Kirgisistan, Rußland und Tadschikistan.

Geschlechterdiskriminierung, ein Verständnis von Demokratie als Anarchie und "Dschungelrecht", das Fehlen allgemein anerkannter und festgelegter "Regeln des öffentlichen Lebens und zivilisierten Benehmens", keine geringere Gefahr für die Sicherheit eines Landes darstellen als eine Bedrohung von außen.

In diesem Sinne könnte die Tätigkeit der OSZE im Rahmen des auf dem Gipfeltreffen in Helsinki angenommenen Programms zur koordinierten Unterstützung der neuen unabhängigen Länder (Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen, Seminare für Journalisten und Richter, Wahlbeobachtung, Zusammenarbeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten mit dem Staatspräsidenten, der Regierung und dem Parlament Kirgisistans) ohne deren eigenen großen Beitrag zur Festigung der Demokratie nicht geleistet werden.

Bei der Stärkung Kirgisistans von innen, der Förderung der Konsolidierung der Gesellschaft und des Staates auf der Grundlage eines klassischen "gesellschaftlichen Vertrages" hat die OSZE deutlich wahrnehmbar die Entwicklung des souveränen, unabhängigen und demokratischen Kirgisistan unterstützt und wird sie weiterhin unterstützen.

Aktuelle Probleme

Die wirkliche Bedeutung und den Stellenwert Kirgisistans für die OSZE kann man nicht verstehen, ohne sich der Rolle und Stellung Zentralasiens in der gegenwärtigen europäischen Infrastruktur der Sicherheit und Zusammenarbeit zuzuwenden.

Die zentralasiatische Region könnte zu einem wichtigen Stützweiler in einem Kräftereieck mit Rußland und der Ukraine werden und somit auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR potentiell stabilisierend wirken. Es liegt auf der Hand, daß die Sicherheit in Europa von der Stabilität auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR abhängig ist.

Die zentralasiatischen Länder sind zudem "Schilder" in der "vordersten Verteidigungslinie" der OSZE-Länder gegen die Verbreitung religiöser Intoleranz, gegen Fundamentalismus, illegalen Drogen- und Waffenhandel.

Schließlich können die zentralasiatischen Staaten auch in wesentlicher und vorteilhafter Weise den Status quo für die Industrieländer auf dem Weltmarkt für Energieträger und Metalle beeinflussen.

Wenn man darin übereinstimmt, daß der unumkehrbare Demokratisierungskurs Kirgisistans und die Umgestaltung zur Marktwirtschaft ein Beitrag zur Sicherheit ganz Zentralasiens sind, so kann man die Bedeutung dieses Beitrags nicht hoch genug einschätzen.

In dieser Hinsicht hat das unabhängige Kirgisistan seit der Gründung der neuen unabhängigen Staaten die Rolle eines Vorreiters der marktwirtschaftlichen und demokratischen Umgestaltungen in der Subregion gespielt.

Nachdem im Laufe eines bitteren Kampfes mit der kommunistischen Nomenklatura der erste Präsident, Askar Akajew, an die Macht gekommen war, strich Kirgisistan als erste Unionsrepublik der ehemaligen UdSSR im Herbst 1990 die Wörter "*sowjetisch*" und "*sozialistisch*" aus seinem Namen. Parallel zu einem kommunistischen staatlichen Mechanismus, der völlig den Anweisungen aus dem Allunionszentrum folgte, wurde die staatliche Verwaltung aufgebaut, die dem in Kirgisistan, und nicht dem auf dem Staraja Ploschtschad in Moskau gewählten Präsidenten unterstellt wurde.

Der Mitstreiter Präsident Akajews, Leonid Lewitin, damaliger Berater des Präsidenten und Autor der berühmten Biographie des Präsidenten Usbekistans, Islam Karimows, analysiert jene Zeit folgendermaßen: "Ohne Unterstützung, weder aus der oberen noch aus der mittleren Ebene des Staats- und Parteiapparats, und ohne bereits einen eigenen Stab aufgebaut zu haben, machte Akajew den in dieser Situation einzig richtigen Schritt. Er beseitigte, soweit es in seiner Macht stand, alle Hindernisse, welche die Stärkung von Glasnost in Kirgisistan störten, und gab eine Reihe ungewöhnlicher und zu jener Zeit außerordentlich mutiger Erklärungen ab, in denen er den Totalitarismus, die verbrecherische Allianz von Parteiführung und KGB sowie den staatlichen und alltäglichen Antisemitismus verurteilte. Hier hat er die Palme des Sieges erhalten. Die endgültige Anerkennung im Westen erlangte Akajew jedoch nach dem August-Putsch des Jahres 1991. Er erklärte als erster unter den Führern der Unionsrepubliken die Handlungen der Putschisten für verfassungswidrig. Mit einem Wort: Dank Akajew erschien das vorher in der Welt unbekannte Kirgisistan in einer völlig neuen und für den Westen faszinierenden demokratischen Gestalt."⁵

Diese Schritte von Präsident Akajew wurden dank der erheblichen finanziellen und technischen Unterstützung durch die USA, Deutschland, Japan, die Schweiz und andere führende westliche Länder abgesichert.

"Die bemerkenswerte Persönlichkeit A. Akajews ist bis in die heutige Zeit jener Hauptfaktor, der das Anwachsen der sozial-ökonomischen Probleme in Kirgisistan mittels internationaler Hilfe begrenzt."⁶

Den Veränderungen wurde eine entschlossene Wirtschaftsreform zugrunde gelegt, die auf eine nicht umkehrbare Marktumgestaltung abzielte.

⁵ Leonid Lewitin, Die politische Entwicklung Usbekistans und Kirgisistans, in: Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und die nichtrussischen GUS-Staaten im Wandel, Wissenschaftliche Jahrestagung des Göttinger Arbeitskreises, Frankfurt a.M., o.J.
⁶ Ebenda.

So wurde im Mai 1993 als erste in den GUS-Ländern und mit erheblicher Unterstützung durch den Weltwährungsfonds eine eigene Nationalwährung eingeführt, die bis heute als die stabilste in Zentralasien gilt. Gemessen an ihrer "Härte" sind mit ihr nur die Währungen von Moldau und Armenien vergleichbar.

In diesem Zusammenhang fällt es schwer, mit dem amerikanischen Philosophen Emerson nicht übereinzustimmen, der gesagt hat, es gebe keine Geschichte, sondern nur die Biographien der Führer; d.h. es sind eben jene politischen Führer, die die Geschichte vorantreiben. Eben sie sind - frei nach Goethe - die Lehrlinge in der Werkstatt Gottes.

Die postkommunistische Entwicklung Kirgisistans ist ein überzeugender Beweis dieser These. Zu der Zeit, als Akajew an die Macht kam, war wahrscheinlich keine andere der ehemaligen Sowjetrepubliken in einer so schwierigen Lage wie Kirgisistan. Das betraf nicht nur die sozial-ökonomische Situation des Landes, sondern auch die zwischenethnischen Beziehungen. Dank der ehrlichen und entschlossenen Politik Akajews ist es gelungen, schwerwiegendere Folgen des ethnischen Konfliktes im Süden Kirgisistans, im Gebiet Osch, im Sommer 1990 zu verhindern. Bereits fünf Monate nach Akajews Machtantritt wurde in Osch im März 1991 der Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit mit Usbekistan unterzeichnet. Mit dem Machtantritt Akajews wurde der Kurs der *zwischenethnischen Verständigung* eine der Stützen der staatlichen Politik und Ideologie. Dieser Kurs basierte auf der Überzeugung, daß in einem ethnisch heterogenen Land die Demokratie die einzige Möglichkeit ist, Stabilität zu erhalten. Nicht nur die usbekische Minderheit, sondern auch alle anderen in Kirgisistan lebenden Minderheiten wurden vom Staat erheblich unterstützt. So wurden für sie national-kulturelle Zentren eingerichtet. Diese Initiative war die erste dieser Art in der ehemaligen UdSSR.

Präsident Akajews politisches Credo ist das Motto: "Politik auf der Basis von Ethik und Macht auf der Basis von Moral". Es zeigte sich deutlich in den Jahren 1994 (als er aus eigener Initiative, lange vor Ablauf seiner Amtsvollmachten, die Frage des Vertrauens zum Präsidenten zum Gegenstand eines Referendums machte) und 1995.

Wie bekannt, hat die EU noch im April 1995 anlässlich der Referenden über die Verlängerung der Vollmachten der Staatsoberhäupter in einigen zentralasiatischen Ländern kritische Bemerkungen geäußert und gab eine Stellungnahme zur "unerwünschten Drift der ganzen Region" ab. Die Prognose über das Ende der Demokratie in Zentralasien war allerdings einigermaßen übertrieben. Ungeachtet dessen, daß Bürgerinitiativen und gesellschaftliche Vereinigungen mehr als eine Million Unterschriften für die Verlängerung der Präsidentenvollmachten Akajews bis zum Jahr 2000 gesammelt hatten, erklärte der Präsident Kirgisistans, daß er an den Wahlen im

Dezember 1995 teilnehmen werde. Er errang dann auch einen überzeugenden Sieg über den ehemaligen ersten Sekretär der Kommunistischen Partei Kirgisistans und den ehemaligen Sekretär für Ideologie, der bis vor kurzem Parlamentsvorsitzender war. Die Bedeutung dieses Sieges kann nicht hoch genug eingeschätzt werden, denn durch ihn wurde der scheinbar unaufhaltsame Siegeszug der kommunistischen Renaissance in den Ländern des ehemaligen "sozialistischen Lagers" zumindest in Kirgisistan aufgehalten.

Vor dem Hintergrund der Bemühungen Kirgisistans und aller anderen zentralasiatischen Länder, die gezwungen waren, die beispiellosen Probleme sowohl nach ihren Maßstäben als auch in ihrer Einzigartigkeit zu lösen und dabei gleichzeitig ihre Staatlichkeit aufzubauen, wurden bei der Regulierung des Konflikts in Tadschikistan nicht alle Möglichkeiten der KSZE/OSZE genutzt.

Die KSZE hätte viel früher zur Minderung der Spannungen im schmerzhaftesten Problem Zentralasiens, dem innertadschikischen Konflikt, herangezogen werden müssen. Ein charakteristisches Merkmal der Position einiger Mitgliedsländer der OSZE ist jedoch, daß die tadschikische Problematik hauptsächlich vom verfassungsrechtlichen und politischen Standpunkt aus betrachtet wird, wobei die militärischen und wirtschaftlichen Aspekte des Problems übersehen werden. Die allumfassende Demokratisierung des Landes wird als fast *einziges* Rezept zur Lösung der entstandenen Lage erklärt. Kaum einer wird die Notwendigkeit und Nützlichkeit der Demokratisierung, der Schaffung und Verbreiterung der sozialen und regionalen Grundlagen für die Stabilisierung der Lage in Tadschikistan bestreiten. Die Frage ist jedoch: Genügen diese Betrachtungsweisen, und wenn ja, kann die Demokratisierung unter den gegebenen Bedingungen überhaupt in vollem Umfang gelingen, wenn die Gefahr einer Destabilisierung der ganzen Region Zentralasien so groß ist wie nie zuvor? Von entsprechend großer Bedeutung ist dabei auch der Zeitfaktor.

Man möchte nicht glauben, daß die Position einer Reihe von OSZE-Ländern, die vorschlagen, über diese Rezepte nicht hinauszugehen, auf dem Unwillen beruht, irgendwelche Verpflichtungen auf sich zu nehmen. An den Tatsachen kann man jedoch nicht vorbeisehen.

Die großzügige und rechtzeitige Initiative des Generalsekretärs der KSZE/OSZE, Wilhelm Höynck, zur Gründung des *Freiwilligen Fonds* der OSZE für Zentralasien (März 1994), war nach dem politischen Beschluß des Ausschusses Hoher Beamter (AHB; heute: Hoher Rat) zu dieser Frage vom Juni 1994 nicht einmal in verkürzter Form vom Ständigen Ausschuß - nunmehr Ständiger Rat - bis März 1995 angenommen worden. Dies hat aufmerksamen Beobachtern Anlaß zu dem Witz gegeben, daß es "für die neunmonatige Schwangerschaft ein ziemlich schwaches Kind sei".

Ebenso "flink" ging auch der Beschluß über die Schaffung der Institution eines Ombudsmanns in Tadschikistan vor sich. Der allererste Beschluß des Ständigen Rates ist vom 9. März 1995 datiert,⁷ man benötigte jedoch noch fast ein Jahr, um erst am 29. Februar 1996 einen zweiten Beschluß zu dieser Frage zu fassen, der die finanzielle Unterstützung dieser Einrichtung in Aussicht stellte. Daß offenbar die Finanzierung der Stein des Anstoßes war, zeigte sich auch daran, daß während der Beratungen häufig geäußert wurde, ein derartiger Beschluß dürfe keinen Präzedenzfall schaffen, der die OSZE dazu verpflichten würde, im Falle der Einrichtung weiterer solcher Institutionen von Ombudsleuten in den anderen zentralasiatischen Staaten für deren Kosten aufzukommen.

Um es nochmals zu wiederholen, ich möchte gar nicht glauben, daß die Bedenken einer Reihe von Ländern wegen dieser bescheidenen Summen ein Lackmустest ihrer Haltung gegenüber Fragen der Sicherheit in Zentralasien sind. In diesem Sinne bleibt bis heute der von Frankreich bereits im Jahre 1994 formulierte Standpunkt aktuell:

- zu diesen Fragen gehört nicht nur allein die Sicherheit Tadschikistans, da eine Kettenreaktion nicht ausgeschlossen werden kann,
- die Situation an der Grenze Tadschikistans muß unbedingt als eine Situation an der Grenze der KSZE betrachtet werden.⁸

Es fällt schwer, mit dieser ernst zu nehmenden Analyse nicht übereinzustimmen. Wahrscheinlich hat die Einsicht in die außerordentliche Gefahr "des Einfrierens" der Krise in Tadschikistan letztlich die Mehrheit der OSZE-Länder dazu bewogen, sich aktiver um die Lösung des Konflikts zu bemühen. Unter anderem wurde die Langzeitmission der OSZE in Tadschikistan mit der Eröffnung von drei regionalen Büros verstärkt. Kirgisistan begrüßt den Stimmungswandel innerhalb der OSZE zugunsten eines realen Beitrags zur Konfliktbewältigung in Tadschikistan. Kirgisistan kann auch nicht vorgeworfen werden, das Problem auf andere Schultern abwälzen zu wollen: Seit der Erlangung der Unabhängigkeit Tadschikistans hat Kirgisistans Präsident Akajew nicht nur stets die demokratischen Kräfte Tadschikistans unterstützt; Kirgisistan nahm auch - trotz erheblicher eigener Schwierigkeiten - 20.000 tadschikische Flüchtlinge auf.

Als Anerkennung dieser Verdienste hat die bedeutende tadschikische Dichterin Gulruchsor Sofiewa dem kirgisischen Präsidenten folgende

⁷ Permanent Council, 60th Plenary Meeting, PC Journal No. 60, Decision No. 109. Noch eine weitere Woche benötigte man, um nach dem politischen Beschluß die finanziellen Fragen zu klären.

⁸ Der Ständige Ausschuß der KSZE, 8. September 1994.

Zeile gewidmet: "Es gibt die tötenden Präsidenten, aber es gibt auch die lächelnden. Ich bin für die letzteren".

Eine der gravierenden Folgen des Konflikts in Tadschikistan war die Entstehung neuer Probleme im OSZE-Raum, deren effektive Lösung vor allem vom gemeinsamen Handeln aller Teilnehmerstaaten der OSZE abhängt. Der illegale Handel mit Drogen und Waffen aus Afghanistan über Tadschikistan in die Länder Zentralasiens und weiter nach Europa zieht uns alle in einen Teufelskreis hinein, wenn nicht adäquate oder rechtzeitige Antworten auf diese Herausforderungen gefunden werden.

Die Situation in Tadschikistan unterstreicht, daß einer der Faktoren, die die Instabilität in Tadschikistan konservieren, die immensen Schwierigkeiten beim Wiederaufbau der nationalen Wirtschaft sind - ein Faktor, dem zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dabei könnte gerade die Stärkung der ökonomischen Dimension der OSZE sowohl präventive als auch regulierende Funktionen erfüllen, also sowohl zur Vorbeugung als auch zur Beendigung von Konflikten beitragen.

Leonid Lewitin analysiert die Zusammenhänge treffend: "In Usbekistan und Kirgisistan wurden demokratische Ideen in den Gesetzen verankert, ohne daß es Privateigentum gab. Da die Menschen in diesen Ländern nicht über Eigentum verfügen, kennen sie Rechte, empfinden aber keine Verantwortung, haben sie Freiheit, ohne sich Disziplin und Ordnung zu unterwerfen. Kann man von der Verwirklichung demokratischer Werte in Ländern sprechen, in denen die soziale Basis einer solchen (bürgerlichen) Gesellschaft - die Mittelklasse - deformiert ist?"⁹

Im Jahre des 50jährigen Jubiläums der berühmten Rede von George Marshall in der Harvard Universität ist es angebracht, die Worte dieses großen Politikers zu zitieren: "Kriege entstehen durch Armut und Unterdrückung. Dauerhafter Frieden ist nur in einer relativ freien und wohlhabenden Welt möglich."

Trotz der offenkundigen Unbestreitbarkeit dieser beiden Äußerungen blieb die ökonomische Dimension der OSZE bis in die jüngste Zeit in erster Linie rhetorischer Natur - ein Aschenputtel neben zwei schönen Schwestern.

Mindestens zwei Argumente sprechen für die Gleichberechtigung der ökonomischen Dimension innerhalb der OSZE: Ignoriert man die ökonomische Dimension der OSZE, kann dies als Ignoranz gegenüber den Interessen einiger Länder, die um ihre Entwicklung bemüht sind, betrachtet werden. Diese wiederum könnten daraus folgenden Schluß ziehen: "Wenn sie meine Meinung ignorieren, warum soll ich ihren Ratschlägen Gehör schenken?" Darüber hinaus ist die Mißachtung politischer Verpflichtungen, die auf

⁹ Leonid Lewitin, Die politische Entwicklung Usbekistans und Kirgisistans, a.a.O. (Anm. 5).

höchster Ebene beschlossen wurden, prinzipiell gefährlich: Sie könnte nicht nur dazu verleiten, mit zweierlei Maß zu messen, sondern auch dazu, diese Haltung auch in anderen Tätigkeitsbereichen der OSZE einzunehmen.

Des weiteren entbehrt das Argument der "Duplizierung" jeder seriösen Grundlage. Die Hinweise auf die internationalen Organisationen für technische Zusammenarbeit im Rahmen der UNO können kaum überzeugend sein, denn sie befassen sich nicht mit der gegenseitigen Abhängigkeit von wirtschaftlichen Fragen und Fragen der Sicherheit.

Ein allgemein anerkannter relativer Vorteil der OSZE ist damit verbunden, daß im Rahmen der ökonomischen Dimension die Probleme der Wirtschaft behandelt werden können, die eine unmittelbare Beziehung zur Sicherheit haben. Die Stärke der OSZE liegt gerade in ihrem interdisziplinären Zugang.

Der Schweizer Vorsitz hat sich dieser Fragen besonders angenommen. Er hat nicht nur eine Übersicht über die von den OSZE-Staaten im Bonner Dokument¹⁰ übernommenen Verpflichtungen erstellt, sondern auch Fragen der ökonomischen Dimension prinzipiell mit Sicherheitsfragen verknüpft. Das vierte Treffen des Wirtschaftsforums zur ökonomischen Dimension (März 1996) wurde zu einem Wendepunkt hinsichtlich der Anerkennung der ökonomischen Dimension als gleichberechtigtes Aufgabengebiet der OSZE.¹¹ Wir möchten versichern, daß wir bei unserem dringenden Wunsch, diese Dimension der OSZE zu entwickeln, keine Hintergedanken haben. Wir machen uns keine Illusionen darüber, daß wir von der OSZE finanzielle Hilfe bekommen können. Bei aller Achtung vor Don Quichotte als literarischem Helden - den Luxus, mit Windmühlen zu kämpfen, können wir uns nicht leisten; für solche nutzlosen Beschäftigungen fehlen uns die Ressourcen.

Das einzige, was wir wollen, ist die Nutzung der relativen Vorteile der OSZE. Es müßte ein System objektiver Kriterien ausgearbeitet werden, eine Art "ökonomisches Frühwarnsystem", mit dessen Hilfe die Verschlechterung der

¹⁰ Die kirgisische Delegation hat auf dem Genfer Treffen zur Überprüfung der Durchführung im Bereich der wirtschaftlichen Dimension der OSZE (22.-23. Januar 1996) ein konkretes Acht-Punkte-Entwicklungsprogramm vorgeschlagen.

¹¹ Das vorangegangene Treffen des Wirtschaftsforums im Jahre 1995 hatte mit aller Klarheit gezeigt, daß die ökonomische Dimension in eine Sackgasse geraten war. Die Debatten in den Arbeitsgruppen hatten lediglich zur Wiederholung von allen bekannten Tatsachen und zu einigen banalen Empfehlungen geführt (so war z.B. eines der Ergebnisse der Debatte die Schlußfolgerung, daß die regionale, subregionale und transnationale Zusammenarbeit zur Entwicklung von Handel und Investitionen sowie zu Infrastrukturverbesserungen beitragen kann. In einer anderen, ebenso "neuen" Schlußfolgerung war zu lesen, daß die Länder in der Transformationsphase ihrer Wirtschaft aus der Erfahrung der hochentwickelten Länder viel Neues und Nützliches lernen können).

wirtschaftlichen Lage dieses oder jenes Landes als Bedrohung für Stabilität und Sicherheit zu erkennen wäre.

Der daraus resultierende *politische* Impuls ist das Ziel, zu dem unserer Meinung nach die Entwicklung der ökonomischen Dimension der OSZE führen sollte. Es ist unseres Erachtens dann erreicht, wenn es gelingt, Doppelarbeit zu vermeiden und die Hilfeleistungen optimal einzusetzen, ohne die Steuerzahler in den Geberländern zu belasten.

Schlußfolgerungen

Der Amtierende Vorsitzende der OSZE im Jahre 1996, der Schweizer Außenminister Flavio Cotti, nannte in seiner Programmrede Zentralasien erstmals als eine der Prioritäten seiner Amtszeit.

Die Aufmerksamkeit, die Zentralasien seitens der Weltgemeinschaft im ganzen erfährt, ist auch ein Ergebnis des Wirkens zahlreicher Freunde Kirgisistans. Es ist mir eine angenehme Pflicht, in diesem Zusammenhang den bemerkenswerten Beitrag zur "Neuentdeckung" Zentralasiens, hervorzuheben, den der erste OSZE-Generalsekretär, Wilhelm Höynck, und Deutschland insgesamt geleistet haben. Wir sind Deutschland dafür dankbar, daß in seiner Amtszeit Kirgisistan zum Mitglied des gesamteuropäischen Prozesses wurde.

Gerade dank der OSZE hat Kirgisistan seine erste reale Chance erhalten, sich in den gesamteuropäischen politischen Prozeß zu integrieren. Darin bestehen die besondere Bedeutung unseres Beitritts zur OSZE und die einzigartige Bedeutung dieser Institution für uns.

Es ist kein Geheimnis, daß die heutige Sicherheitsarchitektur Europas weit davon entfernt ist, vollkommen zu sein.

Es bleibt als eine der Schwächen der OSZE, daß ihre Aktivitäten auf der rhetorischen und auf der praktischen Ebene oft auseinanderklaffen. Hat sich auf der rhetorischen Ebene der Raum von Vancouver bis Wladiwostok hinsichtlich der demokratischen Ideen und Werte konsolidiert, so muß man auf der praktischen Ebene noch vieles für die Konsolidierung der OSZE-Länder tun, um die Fragmentierung der Sicherheitsarchitektur zu überwinden.¹² Vieles hängt jedoch vom politischen Willen der Teilnehmerstaaten ab, wie es von Deutschland auf dem OSZE-Gipfeltreffen 1994 in Budapest deutlich erklärt wurde: "Es hat keinen Sinn, den internationalen

¹² Die OSZE soll ein wichtiges Instrument zur frühen Konfliktvorbeugung und des Krisenmanagements werden. Als Grundlage der OSZE könnte man den deutsch-niederländischen Standpunkt "OSZE zuerst" annehmen: D.h., die OSZE könnte von Anfang an in die Konfliktlösung einbezogen werden und soll gegebenenfalls den gemeinsamen Appell zur Anwendung von Zwangsmaßnahmen an den Sicherheitsrat der UNO gewährleisten.

Organisationen die Schuld zu geben, denn sie sind nur so stark und erfolgreich, wie ihre Mitgliedsländer es zulassen."

In Abwandlung der Worte von Ernest Hemingway möchte man daran glauben, daß "Inseln im Ozean", die die Sicherheit des heutigen Europa verkörpern, sich einander annähern, um sich irgendwann zu einem Kontinent zu vereinigen.

Usbekistan und die OSZE

Die Mitgliedschaft der zentralasiatischen Länder in der OSZE entfaltet sich Schritt um Schritt. Derzeit zeigen diese Staaten ohne Ausnahme ein großes Interesse an der Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE, was als Teil ihres aktiven Strebens nach Zusammenarbeit und Austausch mit den europäischen Ländern zu sehen ist.

Die OSZE bietet auch gute Möglichkeiten für die Entwicklung der Beziehungen zu anderen Strukturen, etwa zur Europäischen Union, die derzeit ebenfalls ihre Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten ausbaut. Darüber hinaus gibt es das NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden" und natürlich auch die Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS).

Das Bestehen mehrerer Plattformen der Zusammenarbeit fördert die Entwicklung des eigenen "Ich" und erlaubt es wohl am besten, sich selbst zu verwirklichen. Das entspricht völlig der allgemeinen OSZE-Auffassung, nämlich die Beziehungen in einem Netz von Organisationen und Gemeinschaften zu entwickeln und sich nicht nur auf eine einzige zu konzentrieren, um so zu größerer Selbständigkeit zu gelangen.

Usbekistan im besonderen strebt danach, eine Gesellschaft aufzubauen, die auf den Prinzipien der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beruht. Am 26. Februar 1992 unterzeichnete der Präsident der Republik Usbekistan, Islam Karimov, in der Hauptstadt Finnlands die KSZE-Schlußakte von 1975. Durch diesen Akt wurde Usbekistan zum OSZE-Mitglied. Mit dem Beitritt zur OSZE im Jahre 1992, kurz nach der Erlangung der Unabhängigkeit, hat sich Usbekistan zur Einhaltung der anerkannten Normen des Völkerrechts und zur Teilnahme an den kollektiven Maßnahmen zur Festigung der Sicherheit verpflichtet.

Die usbekische Delegation nahm am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest an der Sitzung des Ministerrats der OSZE-Teilnehmerstaaten teil. Im Laufe der Verhandlungen wurden zwei Hauptfragen besprochen: die Lösung des Konflikts in Bosnien-Herzegowina und das Modell für eine gemeinsame und umfassende Sicherheit in Europa im 21. Jahrhundert, das eine strikte Einhaltung der im OSZE-Rahmen angenommenen Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Ausarbeitung von Lösungsmechanismen für die Probleme und Gefahren im Bereich der Sicherheit vorsieht.

Außerdem entwickelt sich eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Olji Madschlis (Parlament) der Republik Usbekistan und der Parlamentarischen

Versammlung der OSZE. Die parlamentarische Delegation der Republik unter der Leitung des Vorsitzenden des Parlaments nahm an der vierten Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE teil, die vom 4. bis 8. Juli 1995 in Ottawa stattfand. Während der Sitzung wurden Wahlen durchgeführt, und der Vorsitzende des Olji Madschlis, Erkin Chalilow, wurde zum Vizepräsidenten der Versammlung gewählt. Im Januar 1996 fand in Wien eine Sitzung des Ständigen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung statt, an der die usbekische Delegation wiederum unter der Leitung des Vorsitzenden des Olji Madschlis, Chalilow, teilnahm.

Im Juli 1995 wurde in der usbekischen Hauptstadt Taschkent ein OSZE-Verbindungsbüro für Zentralasien eröffnet; ein Beweis dafür, welche Bedeutung die OSZE der Friedenserhaltung, der Stabilität, den wirtschaftlichen und menschlichen Dimensionen in der zentralasiatischen Region beimißt. Usbekistan bietet sich damit eine Möglichkeit, Informationen mit anderen OSZE-Institutionen auszutauschen und einen Dialog über jene Probleme zu führen, mit denen sich die zentralasiatischen Staaten und insbesondere Usbekistan konfrontiert sehen.

Die usbekische Regierung unterstützte die Arbeit des OSZE-Büros von Anfang an. Anlässlich einer Begegnung mit den Vertretern der diplomatischen Missionen und ausländischen Organisationen am 29. Dezember 1995 hat der Präsident der Republik Usbekistan, Islam Karimov, erneut bekräftigt, daß die usbekische Regierung auch weiterhin mit der OSZE in allen Bereichen ihrer Tätigkeit zusammenarbeiten wird.

Es darf mit Sicherheit angenommen werden, daß die Worte von Islam Karimov in die Praxis umgesetzt werden. Denn eines der aktuellsten Probleme für Usbekistan ist die Gewährleistung der regionalen Sicherheit. Ausgehend davon, daß im Rahmen des Konzepts der umfassenden Sicherheit die Einhaltung der Menschenrechte und die Gewährleistung der Grundfreiheiten, die Rechtsstaatlichkeit und die Entwicklung demokratischer Institutionen der Konfliktvorbeugung sowie der Schaffung der Grundlagen für Frieden und Sicherheit dienen, nimmt Usbekistan aktiv an diesem Prozeß teil.

Regionale Sicherheit

Die vergangenen Jahre haben bestätigt, daß Stabilität und umfassende Sicherheit die wichtigsten Voraussetzungen für die Erreichung des strategischen Zieles Usbekistans sind, nämlich die vollständige und gleichberechtigte Integration in die internationale Gemeinschaft. Usbekistan beteiligt

sich deshalb auch aktiv am NATO-Programm "Partnerschaft für den Frieden".

Die Repräsentanten Usbekistans sind derselben Meinung, die in vielen internationalen Foren vertreten wird: Der Weg zur globalen Sicherheit führt über die dauerhafte Herstellung regionaler Sicherheit. Nur durch das Erreichen der gegenseitigen Verständigung und des Zusammenwirkens der Staaten in den einzelnen Regionen, insbesondere in den schwelenden "Brandherden", kann man zu Frieden und Stabilität in der ganzen Welt gelangen.

Usbekistan bemüht sich, seinen angemessenen Beitrag zur Erhaltung des Friedens und der Stabilität in der Region zu leisten, und es beteiligt sich aktiv an der Ausarbeitung des neuen Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert. Ein Beweis dafür ist das auf Initiative von Präsident Karimov und mit der Unterstützung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Boutros-Ghali, im September des vorigen Jahres in Taschkent durchgeführte beratende Seminar über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Zentralasien.

Die auf dem Taschkenter Seminar erörterten Probleme spiegelten die Hauptrichtungen der Tätigkeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wider.

Zur Zeit sieht sich Zentralasien mit einer Reihe dringender Probleme konfrontiert. Diese erfordern eine engere Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen, in deren Rahmen bestimmte Mechanismen zur Sicherung der regionalen Sicherheit ausgearbeitet worden sind. Die Möglichkeiten der OSZE auf dem Gebiet der Schaffung von Grundlagen für die Vertrauensbildung und Zusammenarbeit sind äußerst wertvoll für die Staaten dieser Region.

Zentralasien verfügt über große strategische Natur- und Rohstoffressourcen. In den letzten Jahren sind diese zur Arena geopolitischer ökonomischer Interessen und Ambitionen vieler verschiedener Länder geworden.

Außerordentlich wichtig ist mithin, daß die Voraussetzungen und die Bedrohungen der nationalen Sicherheit der zentralasiatischen Staaten einheitlich von allen Staaten der Region adäquat eingeschätzt werden und daß gemeinsame Wege zur Vorbeugung und Beseitigung dieser Bedrohungen gefunden werden. Nicht weniger wichtig ist, daß der Bedrohungsgrad, der zum Auslöser globaler Instabilität werden könnte, in der ganzen Welt und somit auch von den entwickelten Staaten realistisch eingeschätzt wird.

Präsident Karimov hat mehrmals die internationale Gemeinschaft auf die Bedrohung hingewiesen, die der viele Jahre andauernde Konflikt in Afghanistan in sich birgt. Das destabilisierende Potential dieses Konflikts sei in den letzten Jahren insbesondere in Tadschikistan sichtbar geworden.

Trotz aller Bemühungen zur Erhaltung von Frieden und Stabilität in Zentralasien stellt die Situation in Tadschikistan tatsächlich eine reale Gefahr für die Ruhe und das Einvernehmen in der Region dar.

Usbekistan schlägt vor, einen Schlichtungsrat zu bilden, dem neben anderen auch UNO- und OSZE-Vertreter angehören sollen. Die Gründung des Kongresses der Völker Tadschikistans, im dem nicht nur die Regierung und die Opposition vertreten sein sollten, sondern auch die Regionen Tadschikistans, ist zweifelsohne ein dringendes Gebot der Stunde und ein möglicher Ausweg aus der gegenwärtigen Situation. Diese Fragen wurden eingehend auf dem OSZE-Seminar über Vertrauensbildende Maßnahmen diskutiert, das vom 24. bis 26. April 1996 in der tadschikischen Hauptstadt Duschanbe stattfand.

Die Veranstaltung verschiedener Foren und Seminare ist ein sehr wichtiger Bestandteil der Tätigkeit der OSZE. Im April 1996 hat die OSZE zusammen mit der Regierung Usbekistans ein wichtiges Symposium in Taschkent zum Thema "Zentralasien: Umfassende Sicherheit im Rahmen der OSZE und regionale Anforderungen" durchgeführt, auf dem die regionale Sicherheit betreffenden Fragen im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des neuen Sicherheitsmodells im Rahmen der OSZE erörtert wurden. Dieses Forum diente der Meinungsbildung und der Annäherung verschiedener Standpunkte im Hinblick auf die Schaffung eines zuverlässigen Systems regionaler Sicherheit in Zentralasien.

Wirtschaftliche Dimension

Während der letzten Jahre hat die ökonomische Komponente der OSZE vermehrt Aufmerksamkeit gefunden. Das allgemeine Verständnis dafür, daß sich Wirtschaftsfaktoren real auf Sicherheit und Stabilität im gesamten Gebiet der OSZE auswirken, wächst.

Für die ökonomische Entwicklung Usbekistans kann die Zusammenarbeit mit der OSZE im Bereich der wirtschaftlichen Dimension von großer Bedeutung sein. Usbekistan beteiligt sich tatkräftig an vielen ökonomischen Foren der OSZE. Im Jahre 1995 hat die usbekische Delegation auf dem dritten Treffen des Wirtschaftsforums der OSZE in Prag eine Initiative zur Verbesserung der Arbeit der OSZE auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Dimension ergriffen, die breite Unterstützung erhielt. Die Delegation der Republik Usbekistan unter der Leitung des usbekischen Botschafters bei der OSZE, Herrn A. Schaichow, hat auch aktiv an der Arbeit des vierten Wirtschaftsforums der OSZE teilgenommen, das vom 27. bis 29. März 1996 ebenfalls in Prag stattfand.

Im Laufe des Forums gelangten die Teilnehmer zu der übereinstimmenden Meinung, daß die OSZE als eine Organisation, die sich mit einem ganzen Komplex von Problemen befaßt, die Rolle eines Koordinationsorgans zur Erhaltung der Sicherheit, die auf einem breit abgestützten sozialen System basiert, spielen kann.

Die usbekischen Vertreter halten es für notwendig, eine engere Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen in der OSZE-Region zu entwickeln. Sie sind am Ausbau ökonomischer Beziehungen mit anderen OSZE-Mitgliedstaaten auf bilateraler Grundlage interessiert. Dynamisch entwickeln sich die Beziehungen zwischen Usbekistan und der Europäischen Union, was zur Festigung der Integrationsbeziehungen mit den europäischen Staaten beiträgt. Usbekistan ist derzeit einer der größten Handels- und Wirtschaftspartner der Europäischen Union in Zentralasien. Am 29. April 1996 fand in Taschkent eine zweite Verhandlungsrunde zwischen der Europäischen Union und Usbekistan statt, anlässlich derer beide Seiten ein Kooperations- und Partnerschaftsabkommen paraphiert haben.

In der letzten Zeit beschleunigten sich auch die Integrationsprozesse in der zentralasiatischen Region. Die usbekische Haltung zum Fortgang dieses Integrationsprozesses ist folgende: Die Integration soll die Handlungsfreiheit und die Kontakte mit potentiellen Partnern, ungeachtet ihrer Ideologie und ihrer geographischen Lage, nicht einschränken. Voraussetzung dafür sind Freiwilligkeit und volle Gleichberechtigung der Staaten sowie gleiche Ausrichtung und vergleichbarer Charakter der in den einzelnen Ländern gemäß ihrem eigenen Potential durchgeführten Reformen.

Eine wichtige Frage für die Weltöffentlichkeit ist zur Zeit das Problem der ökologischen Sicherheit. Ökologie ist zu einem prioritären Gebiet der usbekischen Politik in der Zusammenarbeit mit der OSZE geworden.

In der zentralasiatischen Region ruft die Gefahr des völligen Verschwindens des Aralsees besondere Besorgnis hervor. Die Aralsee-Katastrophe könnte zur globalen ökologischen Krise führen, deren Folgen die Einwohner des ganzen Kontinents zu tragen hätten.

Das internationale Seminar zu Fragen der Rehabilitation der Umwelt, das von der OSZE im Oktober 1995 in Usbekistan durchgeführt wurde, zeigte das Interesse der Organisation an der Lösung der ökologischen Probleme, mit denen sich die zentralasiatischen Staaten konfrontiert sehen.

Usbekistan begrüßt und schätzt die Bemühungen der OSZE, die auf die Lösung der ökologischen Probleme in der Region abzielen, und ist bereit, in diesem Jahr die Arbeit des Seminars zur Wiederherstellung der Umwelt fortzusetzen, wobei die Bemühungen auf die ökonomischen und rechtlichen Fragen konzentriert werden sollen.

Zwecks besserer Verankerung der Verfassungsrechte und Grundfreiheiten der Bürger Usbekistans wurde im Februar 1995 die Funktion eines Bevollmächtigten für Menschenrechte beim Olji Madschlis (Parlament) geschaffen, dem später eine Kommission für die Einhaltung der Verfassungsrechte und Grundfreiheiten der Bürger zur Seite gestellt wurde.

Es ist auch hervorzuheben, daß Usbekistan in dieser Richtung eine aktive Zusammenarbeit mit der OSZE und anderen internationalen Organisationen entwickelt. Im Februar 1996 besuchte eine Delegation des UNDP (United Nations Development Programme) für Menschenrechte unter Botschafter I. Popesku Usbekistan.

Im Laufe von drei Wochen hatten die Experten des UNDP zusammen mit Experten der OSZE mehr als 50 Begegnungen und Gespräche mit Vertretern verschiedener staatlicher und gesellschaftlicher Organisationen, Arbeitsstellen, Parteien, internationaler Institutionen und ausländischer Botschaften. Auf diese Weise spiegelten die Schlußfolgerungen und Empfehlungen der Delegation verschiedene Meinungen und Einschätzungen der gegenwärtigen Situation in Usbekistan wider.

Im Schlußbericht der UNDP-Mission wurde gefolgert, daß in Usbekistan in kurzer Zeit die demokratischen Grundinstitutionen geschaffen wurden, die zur Umsetzung der Rechte und Freiheiten der Bürger in die Praxis erforderlich sind, daß die wichtigsten internationalen Abkommen ratifiziert wurden und sich in struktureller Hinsicht eine zivile Gesellschaft zu entwickeln beginnt. Aktuell bleibt die Frage des effektiven Funktionierens der demokratischen Institutionen und der weiteren Vervollkommnung des Rechtssystems in Usbekistan.

Die vordringlichen Probleme sind nach Meinung der Mission indessen ein Mangel an rechtlicher Information und entsprechender Dokumentation sowie die unzureichende Kenntnis der internationalen Praxis und der Tätigkeit vergleichbarer Institutionen im Ausland.

Das unter Berücksichtigung der entsprechenden Probleme vorgeschlagene Programm soll in zwei Phasen verwirklicht werden. Die erste Etappe umfaßt die Periode vom Sommer dieses Jahres bis Juni 1997 und ist in erster Linie auf die technische Hilfeleistung an staatliche Rechtspflege- und Verwaltungsorgane ausgerichtet: Gerichte, Staatsanwaltschaft, Ministerien und Parlamentskommissionen. In diesem Zusammenhang bedarf es sowohl der fachlichen Ausbildung und Umschulung der Mitarbeiter dieser Institutionen als auch der Verbesserung ihrer technischen Ausstattung.

Im Rahmen der zweiten Phase, die bis zum Jahr 2000 dauern soll, ist die Gründung einer Reihe neuer Einrichtungen geplant; in erster Linie ein

Fachzentrum für Menschenrechte, das mit der Zeit die ganze Region Zentralasiens umfassen soll.

Eine weitere Stelle soll unter dem Namen "Zentrum für demokratische Verwaltung" dazu dienen, der Tätigkeit aller Staatsorgane und Einrichtungen Öffentlichkeits- und Rechenschaftscharakter zu verleihen, damit die Verwirklichung und Einhaltung der Bürgerrechte gewährleistet wird. Dieses Zentrum wird auch Beratungsfunktionen für die staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen ausüben. Man kann sagen, daß der Wert dieses Programms seinem konkreten und zielgerichteten Charakter nach in seiner langfristigen Wirkung besteht.

Ende Februar besuchte eine Delegation des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE unter der Leitung von Botschafterin Audry Glover Usbekistan. Der Präsident der Republik Usbekistan unterstrich bei der Begegnung mit Botschafterin Glover die Kontinuität in der Entwicklung der Beziehungen zwischen Usbekistan und der OSZE. Er betonte, daß Usbekistan an der weiteren Zusammenarbeit mit dem BDIMR interessiert sei, da heute in Usbekistan breite politische und soziale Reformen verwirklicht werden und in diesem Zusammenhang die Erfahrung der OSZE von großem Nutzen ist.

Die Delegation des BDIMR nutzte die Gelegenheit während ihres Aufenthaltes in Usbekistan, um sich mit der Tätigkeit der Organisationen und Einrichtungen bekanntzumachen, die sich mit den Menschenrechten befassen, und kam zu dem Schluß, daß Usbekistan Hilfe auf dem Gebiet der menschlichen Dimension braucht. Sie brachte die Bereitschaft zum Ausdruck, die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet weiterzuentwickeln. Eine wichtige Rolle in diesem Bereich kann das OSZE-Seminar "Nationale Institutionen für Menschenrechte" spielen, das im September 1996 in Taschkent stattfindet.

Schlußfolgerung

Der multilaterale Dialog im Rahmen der OSZE eröffnet den neuen Staaten, darunter auch Usbekistan, große Möglichkeiten, die Erfahrungen zu erwerben, die innerhalb der OSZE gesammelt wurden, und erlaubt es, auf dem Wege des Aufbaus der demokratischen Gesellschaft und ökonomischer Reformen Fortschritte zu erzielen.

Der Weg, der von Usbekistan zum Aufbau einer unabhängigen stabilen demokratischen Gesellschaft gewählt wurde, ist der richtige, aber es ist ein schwieriger Weg, dessen Beschreitung viel Zeit braucht. Usbekistan befindet sich am Anfang dieses Weges; dank der aktiven Zusammenarbeit mit der OSZE und anderen internationalen Organisationen kann es indessen die

gesetzten Ziele erreichen und seinen Beitrag zur Festigung der regionalen Sicherheit, zur Entwicklung der ökonomischen Zusammenarbeit und zur Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten leisten.

II.

Instrumente, Mittel, Mechanismen und Verfahren

Konfliktprävention und Streitschlichtung

Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina

Noch vor Beginn der Verhandlungen in Dayton im Oktober/November 1995, die zum Abschluß eines Allgemeinen Rahmenabkommens für den Frieden in Bosnien-Herzegowina führten, wurde auf Initiative des ungarischen Außenministers Kovács in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE eine OSZE-Task Force eingerichtet. Sie sollte mit den Vorbereitungen für die sich bereits abzeichnenden Verpflichtungen der OSZE bei der Friedenskonsolidierung beginnen. Die Task Force setzte sich aus einem repräsentativen Querschnitt aus ständigen Mitarbeitern der OSZE sowie Vertretern der OSZE-Troika und der Kontaktgruppenstaaten zusammen. Ich vertrat die Vereinigten Staaten.

Die Task Force

Unter Leitung des damaligen OSZE-Generalsekretärs Höynck hielt die Task Force intensive Beratungen ab, um sich auf die der OSZE übertragenen Aufgaben im Nachkriegs-Bosnien-Herzegowina vorzubereiten. Sie entwickelte ein Konzept für die künftige Mission, entwarf einen vorläufigen Haushalt und bereitete sich auf die Beratungen mit den Führern der Konfliktparteien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien, unmittelbar nach Abschluß der Dayton-Verhandlungen vor. Tatsächlich war die Task Force schon am 21. November, dem Tag der Paraphierung des Abkommens, zu Gesprächen in Sarajewo bereit. Sie kam jedoch der bosnischen Bitte nach, die Gespräche um 48 Stunden zu verschieben, um Präsident Izetbegovic, Premierminister Silajdzic und Außenminister Sacirbey sowie den anderen Beteiligten Gelegenheit zu geben, nach den anstrengenden Verhandlungen in Dayton erst einmal nach Hause zurückzukehren. Erste nützliche Gespräche mit der bosnischen Führung fanden dann am 24. November statt. Task Force Mitglieder fanden sich auch zu Beratungen in Zagreb und Belgrad ein, wo erste Kontakte zur Republika Srpska (Serbische Republik) hergestellt wurden. Die OSZE-Büros zur Unterstützung der Ombudsleute, damals unter Leitung des amtierenden Direktors Roderick Bell, leisteten der Mission wirklich hervorragende Starthilfe.

Die Aufgaben der OSZE

Das Allgemeine Rahmenabkommen für den Frieden, am 14. Dezember in Paris unterzeichnet und in Kraft getreten, übertrug der OSZE die Verantwortung für drei Schlüsselbereiche: die Überwachung der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen innerhalb von sechs bis neun Monaten nach Unterzeichnung des Abkommens; Initiativen zur Demokratisierung sowie Überwachung und Berichterstattung über die Lage der Menschenrechte; in Erweiterung der Zuständigkeiten der OSZE Verhandlungen über und Umsetzung von Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen und Rüstungskontrolle. Von diesen Aufgaben sollten die für den ganzen Friedensprozeß als Kernstück - sozusagen als Dreh- und Angelpunkt - angesehenen Wahlen in der nächsten Zeit die höchste Priorität genießen. Das Friedensabkommen sieht Wahlen zu folgenden Körperschaften vor: zur Präsidentschaft für ganz Bosnien und Herzegowina, zum Repräsentantenhaus für Bosnien und Herzegowina, zum Repräsentantenhaus der Föderation Bosnien und Herzegowina, zur Präsidentschaft der Republika Srpska, zur Nationalversammlung der Republika Srpska und, "wenn durchführbar", auch Wahlen zu den kantonalen Legislativen und kommunalen Regierungsbehörden im gesamten Land.¹ Diese sieben Wahlen gleichzeitig zu organisieren, direkt nach dem schrecklichen Krieg, der das Land zwischen 1992 und 1995 verwüstet hatte, stellt die größte Herausforderung für die OSZE seit den Ereignissen, die dem Pariser Gipfeltreffen von 1990 vorausgingen, dar.

Die Wahlbewertungsgruppe

Anfang Dezember entschloß sich die Task Force, eine Wahlbewertungsgruppe (Electoral Assessment Team) einzurichten - ein Team von Experten aus den OSZE-Teilnehmerstaaten, die über umfassende Erfahrungen bei der internationalen Wahlbeobachtung verfügen. Die Gruppe sollte die Region bereisen, sich mit deren bisherigen Wahlprozeduren vertraut machen und Empfehlungen aussprechen, wie die Mission die Wahlen am besten vorbereiten könne.

Ende Januar hatte die Gruppe unter Leitung des Kanadiers Ron Gould nach zwei Besuchen in Bosnien und Herzegowina ihre Arbeit abgeschlossen. Sie legte einen umfassenden "Abschlußbericht" mit mehreren einschneidenden Empfehlungen vor. Beispielsweise empfahl sie die Einrichtung eines

¹ Vgl. Allgemeines Rahmenabkommen für den Frieden in Bosnien-Herzegowina (Auszüge), Anhang 3, Art. II, 2, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1996, S.376-384, hier S. 384.

Wahlberufungsgerichts (Election Appeals Tribunal), um die Einhaltung der von der Provisorischen Wahlkommission - gemäß dem Friedensabkommen - zu beschließenden Bestimmungen und Vorschriften zu gewährleisten. Sie schlug darüber hinaus die Einrichtung einer Wahlberatungsgruppe, einer Wahlabteilung der Mission mit Unterabteilungen für Wählerregistrierung, politische Parteien und Wahlunterstützung vor. Diejenigen unter uns, die mit der Überwachung der Wahl befaßt sind, haben sich eng an die Ratschläge der Gruppe gehalten.

Die Einrichtung der Mission

Inzwischen waren einige von uns am 29. Dezember in Sarajewo eingetroffen, um die schwierige Arbeit, eine Mission einzurichten, die ihren gewaltigen Aufgaben gerecht werden kann, in Angriff zu nehmen. Bei unserer Ankunft hielten wir eine gutbesuchte Pressekonferenz ab, die von der Leiterin der Öffentlichkeitsarbeit, Elizabeth Pryor, organisiert worden war. Bei dieser Gelegenheit betonten wir, daß die OSZE alles tun würde, der ihr übertragenen Verantwortung in einer Weise nachzukommen, welche die Hoffnung der Menschen auf einen dauerhaften Frieden in Gerechtigkeit stärkt.

Wir nahmen unsere Arbeit im kleinen Büro des Ombudsmanns mit einem intensiven Arbeitsprogramm bei einer Sieben-Tage-Woche auf. Infolge der Beschädigungen der Infrastruktur während des Krieges kam es in der Stadt zu häufigen Stromausfällen, die den Einsatz eines kleinen Generators erforderlich machten. Wir litten unter der schwankenden Wasserversorgung und der nur minimal funktionierenden Zentralheizung. In unseren Büros gab es aber auch Holzöfen. Die Unterbringung erwies sich im allgemeinen als besser, als wir erwartet hatten; Versorgungsschwierigkeiten bescherten uns jedoch einen langen und kalten Winter. Besonders problematisch war das Fehlen von fließendem Wasser.

Unser Verwaltungsoffizier, Oberst Britsch aus Frankreich, kam mit den ersten guten Nachrichten, als er ein hervorragend geeignetes, zentral gelegenes Gebäude ausfindig gemacht hatte, das uns als Hauptquartier dienen konnte. Ich fand es faszinierend, daß unsere Mission, die dem Bosnien-Herzegowina des späten 20. Jahrhunderts Frieden bringen sollte, ausgerechnet am Ufer der Miljacka untergebracht werden sollte, unweit der Stelle, an der die Ermordung Erzherzog Franz Ferdinands Anfang des Jahrhunderts den Ausbruch des Ersten Weltkrieges heraufbeschworen hatte.

Das Gebäude war nur geringfügig durch Bomben beschädigt und in der Hand bosnischer Armeeangehöriger, als wir es fanden. In relativ kurzer Zeit

schaffte es ein Team von hart arbeitenden einheimischen Bauarbeitern, Reparaturen auszuführen, neue Fenster einzusetzen, die Räumlichkeiten zu streichen und insgesamt so weit herzurichten, daß sie unseren Bedürfnissen genügten. Am 15. Januar erhielten wir Zugang zu dem Gebäude, schon am 21. waren die ersten sieben Büros bezugsfertig, und bereits am 30. Januar fand im renovierten Konferenzraum eine Sitzung der OSZE-Troika-Minister statt.

Die Organisationsstrukturen

Ich beschloß, vier Stellvertretende Missionsleiter zu ernennen - für Wahlen, Menschenrechte, Regionale Stabilisierung und operative Maßnahmen. Die ersten drei sollten die Tätigkeiten der Mission zur Erfüllung der Aufgaben leiten, die der OSZE im Rahmen des Friedensabkommens übertragen worden waren. Der Stellvertretende Missionsleiter für operative Maßnahmen war für den Informationsfluß von und zu den Mitarbeitern vor Ort und allgemeine Managementaufgaben zuständig. Sowohl bei der Auswahl der Personen für diese wichtigen Posten als auch bei der Stellenbesetzung insgesamt wollten wir die Vielfalt der (seinerzeit) 54 OSZE-Staaten ausgewogen repräsentiert sehen. Wir hatten das Glück, Sir Kenneth Scott aus Großbritannien als Stellvertretenden Missionsleiter für Wahlen, William Stuebner aus den USA für Menschenrechte, General Per Skov-Christiansen aus Dänemark für Regionale Stabilisierung und Wladimir Iwanow aus der Russischen Föderation für operative Maßnahmen gewinnen zu können.

Sowie der Mission die entsprechende Infrastruktur zur Verfügung stand, bauten wir unsere organisatorischen Möglichkeiten weiter aus. Wir beschlossen, sechs regionale Zentren und 25 Außenstellen einzurichten, so daß wir im ganzen Land gut verteilt präsent waren. Die Zentren sollten in Sarajewo-Gorazde, Tuzla, Mostar, Bihac, Banja Luka und Sokolac entstehen. Diese Büros sollten die Arbeit der Außenstellen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich koordinieren.

Der Mission wurde eine Gesamtbelegschaft von 233 internationalen Stabs-offizieren bewilligt. Zeitweilig erhielten wir zusätzliche Unterstützung durch 75 Offiziere einer Versorgungseinheit der Schweizer Armee, 40 Angehörige der EU-Überwachungsmission und mehr als 50 IFOR-Verbindungsoffiziere, um unsere Kapazitäten für die Wahlüberwachung zu verstärken. Ein umfangreicher, ständiger Ausbau unserer Kommunikations-, Transport- und anderer logistischer Einrichtungen war erforderlich, um eine erfolgreiche Arbeit unseres großen internationalen Stabes si-

cherzustellen. Dabei wurden wir zusätzlich von rund 250 vor Ort angeworbenen Mitarbeitern unterstützt, die überall im Lande verteilt waren.

Die Zusammenarbeit mit der ECMM

Beim ersten Aufenthalt der Task Force in Zagreb war ein konstruktiver Dialog mit dem Leiter der Beobachtungsmission der Europäischen Gemeinschaft (European Community Monitor Mission/ECMM), Botschafter Franchetto-Pardi, in Gang gekommen. Kurze Zeit später wurde ein Memorandum of Understanding zwischen der OSZE und der ECMM abgeschlossen, das Grundlage der Unterstützung der OSZE-Mission durch die ECMM ist. Bereits am 15. Januar war die Mission dadurch imstande, mit der Entsendung von ECCM-Teams zur Eröffnung der ersten zehn Außenstellen zu beginnen. In Sarajewo selbst gingen daraus in der Folge enge Arbeitsbeziehungen hervor.

Überlegungen zum Budget

Ein Ende 1995 bewilligtes vorläufiges Budget in Höhe von 25 Millionen US-Dollar ermöglichte der Mission die Aufnahme ihrer Arbeit. Die Wahlbewertungsgruppe wies jedoch bereits früh darauf hin, daß sich die Ausgaben der OSZE allein für die Durchführung der Wahlen wahrscheinlich auf rund 50 Millionen Dollar belaufen würden. Nach einer sorgfältigen Bedarfsanalyse, insbesondere von OSZE-Generalsekretär Höynck in Wien und unserem Direktor für Strategische Planung, Pat Ewashko, in Sarajewo, wurde der Beschluß gefaßt, einen Freiwilligen Fonds in Höhe von 47 Millionen Dollar, hauptsächlich zur Deckung der Kosten für die Wahlen, einzurichten. Die Einzahlungen in diesen Fonds erfolgten zunächst zögerlich. Als 12,5 Millionen Dollar zusammengekommen waren, wurde der frühere dänische Außenminister Uffe Elleman-Jensen gebeten, die noch fehlenden Mittel einzuwerben. Erstaunlicherweise gelang ihm dies in nur drei Wochen. Zusätzlich zu diesen OSZE-eigenen Bemühungen um die Beschaffung von Mitteln mußte natürlich eine Reihe von Staaten, die mit den Wahlen unmittelbar zu tun hatte, erhebliche Summen dafür aufbringen. In Bosnien und Herzegowina mußten u.a. das Personal für 140 lokale Wahlkommissionen, die Einrichtung von 4.400 Wahllokalen und der Einsatz von ca. 40.000 Mitarbeitern am Wahltag selbst finanziert werden.

Darüber hinaus kommen auf diejenigen Länder, die die ungefähr 1,4 Millionen bosnischen Flüchtlinge, von denen mehr als 800.000 wahlberechtigt

sind, aufgenommen haben, Kosten für deren Registrierung und Stimmabgabe zu.

Weitere Kosten im Zusammenhang mit den Wahlen entstanden durch die Einrichtung zweier großer Medienprojekte, die darauf abzielten, im Wahlkampf für alle Beteiligten gleiche Bedingungen zu schaffen. Zum einen wurde ein Rundfunk- und Fernsehnetz (Open Broadcast Network Television System), das allen unabhängigen Sendern in Bosnien und Herzegowina offenstand, zum anderen ein Radionetz (Free Elections Network Radio) geschaffen. Für das erstere gelang es dem Hohen Vertreter, Carl Bildt, Mittel in Höhe von 17 Millionen Dollar zu beschaffen. Das Radionetz wurde von der Schweizer Regierung konzipiert, finanziert und eingerichtet.

Demokratisierung und Menschenrechte

Es war von Anfang an klar, daß die Bemühungen der Mission, die Achtung und Einhaltung der Menschenrechte sowie die Demokratisierung zu fördern, in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer Verantwortung für die Überwachung der Wahlen stünden. Wir sahen in den Wahlen des Jahres 1996 den ersten bedeutenden Schritt hin zum Aufbau demokratischer Institutionen, wobei wir unsere Bemühungen um Demokratisierung und Menschenrechte als Mittel zu diesem Zweck ansahen.

In diesem Zusammenhang entschied ich im Februar, daß die Mission eine Demokratisierungsstrategie benötigte, um dazu beizutragen, im Inneren Bedingungen zu schaffen, unter denen demokratische Wahlen vernünftig stattfinden konnten. Das Friedensabkommen verlangt "freie, gleichberechtigte und demokratische Wahlen". Angesichts der tiefverwurzelten interethnischen Probleme in dem Land kam ich schon früh zu dem Schluß, daß freie und gleichberechtigte Wahlen, so wie sie in demokratischen Gesellschaften verstanden werden, realistischere nicht zu erwarten waren. Doch erschien es möglich, zumindest einen annehmbaren demokratischen Verlauf der Wahlen zu gewährleisten, und dieses Ziel setzte sich die Mission. Wir mußten einfach den Regeln der Vernunft folgen.

Bei der Ausarbeitung einer Demokratisierungsstrategie hielt ich mich sowohl an die materiellen als auch an die administrativen Kriterien, die in Anhang 3 des Abkommens zur Durchführung von Wahlen aufgestellt wurden. Aus den 14 entsprechenden Punkten kristallisierte ich zwölf spezifische Ziele heraus und umriß Strategien zur Koordination der OSZE mit dem Hohen Vertreter, der IFOR, der International Police Task Force (IPTF), dem UNHCR und anderen relevanten Stellen, um jedes einzelne dieser Ziele zu erreichen.

Ich erwähne meine eigenen Bemühungen in dieser Hinsicht, da es sich als schwierig erwies, einige der Menschenrechtsbeauftragten der Mission von meinem Demokratisierungskonzept zu überzeugen. Sie waren stark fixiert auf die Verpflichtungen, wie sie in Anhang 6 des Friedensabkommens aufgeführt sind, in dem die OSZE, verschiedene VN-Stellen, internationale Organisationen, nichtstaatliche Organisationen und andere Stellen zur Beobachtung und Berichterstattung über die Lage der Menschenrechte aufgerufen sind. Unser Menschenrechtskader zeichnete sich dadurch aus, daß er die aktivste und am meisten geschätzte Überwachungs- und Berichterstattungstätigkeit in Bosnien und Herzegowina entwickelte. Einige schienen unserer Demokratisierungsstrategie zu mißtrauen, und zwar aus dem Grund, daß eine Beteiligung an ihr als direkter Beitrag zur Vorbereitung der Wahlen angesehen werden könnte, die sie wegen der beobachteten Menschenrechtsverletzungen für nicht gerechtfertigt hielten.

Nach und nach nahm die Demokratisierungsdimension der Mission jedoch Gestalt an, und nun haben wir einen Stellvertretenden Missionsleiter, der für Demokratisierung und Menschenrechte und nicht mehr nur allein für Menschenrechte zuständig ist. Der Amtsinhaber ist der kanadische Jurist Craig Jenness. Nachdem William Stuebner im Mai sein Amt niedergelegt hatte, wurden seine beiden Aufgabengebiete als Stellvertretender Missionschef und als Stabschef aufgeteilt. Tim Stanning aus Großbritannien ist seither Stabschef. Das jeweilige Personal für Demokratisierungsmaßnahmen einerseits und für Menschenrechte andererseits untersteht zwei verschiedenen Generaldirektoren unter der Gesamtleitung von Herrn Jenness.

Regionale Stabilisierung

Ein bedeutender Aspekt der Mission, dem jedoch zu wenig öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wird, ist die weitreichende Arbeit in den Bereichen Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und Rüstungskontrolle. Auf lange Sicht werden sich die OSZE-Initiativen auf diesem Gebiet der regionalen Stabilisierung als außerordentlich wichtig erweisen.

Die deutsche Regierung gab diesem Teil der OSZE-Arbeit einen spontanen Impuls, indem sie nur wenige Tage nach der feierlichen Unterzeichnung des Abkommens in Paris zu einem Expertentreffen in Bonn einlud. Ende Januar ebnete Botschafter Gyarmati den Weg zum Abschluß eines herausragenden VSBM-Abkommens, wie es im Friedensabkommen vorgesehen war. Im Frühjahr war die Mission dann mit der Umsetzung der VSBM beschäftigt: Sie brachte durch militärische Verbindungsmissionen Offiziere der bosnischen

und bosnisch-kroatischen Streitkräfte der Föderation mit Offizieren der Republika Srpska zusammen. Die Mission unterstützte auch eine Reihe intensiver Vor-Ort-Inspektionen, die zwar nur sporadisch stattfanden, im allgemeinen aber den Implementierungsprozeß recht gut voranbrachten.

Im Juni führten die Verhandlungen nach Artikel IV des Anhangs 1-B über subregionale Rüstungskontrollmaßnahmen zwischen Bosnien und Herzegowina, der Bundesrepublik Jugoslawien und Kroatien unter der Leitung von General Eide zum Abschluß eines Abkommens. Seither bemüht sich General Eide um ein umfassendes Rüstungskontrollregime für die gesamte Region Südosteuropa.

Nach den Wahlen werden die beiden Pfeiler der Tätigkeit der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina aus nachhaltiger Demokratisierung und Menschenrechtsarbeit einerseits und der Überwachung militärischer Stabilisierungsmaßnahmen andererseits bestehen.

Der Wahlprozeß

In der Anfangszeit der Mission verlangten die gewaltigen Anforderungen der Überwachung der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen jedoch uneingeschränkte und beschleunigte Anstrengungen. Ich habe häufig gesagt, daß es sich hierbei um die komplexesten Wahlen der Geschichte handelt. Warum ist das so?

Hier nur einige der Gründe: Allein auf der höchsten Ebene koordinieren wir Wahlen zu gleich fünf Regierungsinstitutionen: zur Präsidentschaft Bosnien und Herzegowinas und zur nationalen Präsidentschaft der Republika Srpska als Exekutive sowie zum Repräsentantenhaus von Bosnien und Herzegowina, zum Repräsentantenhaus der Föderation Bosnien und Herzegowina und zur Nationalversammlung der Republika Srpska als Legislative. Dabei werden gleichzeitig sowohl Regierungsorgane für eine lose Zentralregierung für die gesamte Republik als auch neue derartige Organe für die beiden Teilrepubliken, die Föderation und die Republika Srpska, die zusammen die Republik bilden, ins Leben gerufen. Die OSZE hat beschlossen, auch alle kantonalen Wahlen in der Föderation (in der Republika Srpska gibt es keine Kantone) und - wo immer möglich - Kommunalwahlen im ganzen Land in Angriff zu nehmen. Die Kommunalwahlen sind jedoch außerordentlich problematisch, da die aus dem Krieg resultierende Grenze zwischen den beiden Teilrepubliken 49 der 109 Vorkriegsgemeinden teilt.

Die Situation wird durch die Tatsache, daß die "ethnischen Säuberungen" während des Konflikts zur Flucht von über 1,3 Millionen Menschen geführt

haben, von denen 800.000 wahlberechtigt sind, noch komplizierter. Sie sind über viele Staaten verstreut, von denen jeder seine eigenen Gesetze und Verordnungen auf diese Flüchtlinge anwendet. In Deutschland z.B., wo sich mit 320.000 die größte Zahl von Flüchtlingen außerhalb des ehemaligen Jugoslawien aufhält, kommen sowohl Bundesrecht als auch die Gesetze untergeordneter Einheiten zur Anwendung. Darüber hinaus gibt es noch hunderttausende von Vertriebenen im Land selbst.

Der unmittelbare Hintergrund für die Organisation der Wahlen ist der frühe Zeitraum direkt nach dem mit aller Macht geführten Krieg, der das Land zwischen April 1992 und September 1995 zerrissen hat. Die heftigen Gefühle, die in diesem historischen Kampf zwischen den Völkern zum Ausbruch gekommen sind, werden Jahre brauchen, um abzuklingen. Die OSZE jedoch ist aufgefordert, die führende Rolle beim Zustandekommen effektiver Wahlen innerhalb nur weniger Monate zu übernehmen.

Ein besonders erschwerender Umstand ist die Tatsache, daß die Führer aus Kriegszeiten, die wegen Kriegsverbrechen vor dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien angeklagt sind, sich den Aufforderungen, vor dem Gerichtshof in Den Haag zu erscheinen, widersetzen und sich nach wie vor im Land aufhalten. Diese Individuen verkörpern den extremen Nationalismus, der zum Krieg geführt hat und der den Bemühungen, die Eintracht zwischen den Völkern in Bosnien und Herzegowina durch die Umsetzung des Dayton-Abkommens wiederherzustellen, im Wege steht.

Der breitere historische Kontext für die Wahlen muß den nationalen, kulturellen und religiösen Unterschieden der bosnischen Muslime, der römisch-katholischen Kroaten und der orthodoxen Serben, die nun aufgerufen sind, gemeinsam an demokratischen Wahlen teilzunehmen, Rechnung tragen. In Sarajewo treffen die Traditionen Westeuropas, Osteuropas und der Levante schon seit über 500 Jahren aufeinander und vermischen sich.

Aus diesen und vielen anderen inhaltlichen und administrativen Gründen sind die diesjährigen Wahlen in Bosnien und Herzegowina meiner Meinung nach die kompliziertesten, die je stattgefunden haben.

Die Provisorische Wahlkommission

Im Friedensabkommen wird die OSZE-Mission dazu aufgefordert, eine Provisorische Wahlkommission einzusetzen, die Vorschriften und Bestimmungen für den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahlen annehmen soll. Auf dem exzellent organisierten informellen Treffen von Wahlexperten in Stockholm Mitte Januar kündigte ich an, daß die Mission versuchen würde,

diese Kommission bis Ende des Monats zu bilden und erste Bestimmungen bis Mitte Februar anzunehmen. Die Kommission nahm tatsächlich schon am 30. Januar ihre Arbeit auf, und die ersten Regelungen und Bestimmungen wurden am 22. Februar verabschiedet.

Der Kommission gehören als Vertreter der Vertragsparteien Dr. Begic, ein Bosnier, Dr. Boskovic, ein Kroat, und Dr. Kovac, ein Serbe, sowie der Beauftragte des Hohen Vertreters, der Ire Eugene Hutchinson, der Stellvertretende OSZE-Missionsleiter Sir Kenneth Scott, der frühere kanadische Minister Hon. John Reid sowie ich selbst als Vorsitzender kraft meines Amtes an. Die Mitglieder der Kommission sind damit betraut, in gemeinsamer Arbeit eine große Zahl von Bestimmungen und Vorschriften zu erarbeiten, die praktisch das Wahlgesetz für die schwierigen und besonderen Wahlen des Jahres 1996 sind.

Am 22. April billigte die Kommission die entscheidenden Texte zur Wählerregistrierung, welche die Rechte der Wähler gewährleisten sollen, die im Friedensabkommen festgelegt sind. Die Texte geben wörtlich die Formulierungen des Abkommens wieder, nach denen "im allgemeinen" von den Flüchtlingen und Vertriebenen erwartet wird, daß sie entweder persönlich oder per Briefwahl in den Gemeinden wählen, in denen sie 1991 vor Kriegsausbruch ihren Wohnsitz hatten. Sie wiederholen das im Abkommen vereinbarte Recht, daß diese Bürger aber auch bei der Kommission beantragen können, anderswo zu wählen. Diese Formulierung rief verbreitet Kritik bei den Muslimen hervor, da sie ihrer Meinung nach die "ethnischen Säuberungen legalisieren" würde. Ich für meinen Teil halte mich angesichts der tatsächlichen Gegebenheiten im Lande streng an die vorgegebene Linie, daß der einzelne Bürger das Recht haben muß, selbst zu entscheiden, wo er wohnen und wählen möchte.

Der Konsultativrat für die politischen Parteien

Oppositionsparteien äußerten Bedenken gegen die Beteiligung von Vertretern ausschließlich der Regierungsparteien an der Provisorischen Wahlkommission. Viele internationale Besucher unterstützen diese Einwände, obwohl sie darüber informiert wurden, daß die OSZE im ständigen Dialog mit den Führungen aller Parteien steht. Letztlich wurde beschlossen, einen Konsultativrat für die politischen Parteien (Political Parties Consultative Council) ins Leben zu rufen, der die Mitglieder der Kommission mit Vertretern der Oppositionsparteien zu Gesprächen über praktisch alle Aspekte des Wahlprozesses zusammenbringen soll. Diese gemeinsame Initiative über ethnische Grenzen hinweg, die regelmäßige Treffen sowohl in Sarajewo als auch in Banja Luka einschließt, ist ein beachtlicher Erfolg und

ein bemerkenswerter Beitrag zum Demokratisierungsprogramm der Mission.

Die Expertenkommission für Medien

Um eine einigermaßen objektive Medienberichterstattung während des Wahlkampfs zu gewährleisten, hat die Provisorische Wahlkommission eine Expertenkommission für Medien gebildet. Diese Gruppe wird vom Chefberater für Medienentwicklung der Mission, Herrn Dimitrov aus Bulgarien, geleitet. Ihr gehören OSZE-Menschenrechtsbeauftragte, Journalisten sowie Abgeordnete Regierungsvertreter an. Sie hat die landesweite systematische Beobachtung der Medienberichterstattung organisiert und Verfahren zur Durchsetzung der Einhaltung ihrer Beschlüsse eingeführt. In den regionalen Zentren der Mission wurden unter der Leitung von OSZE-Menschenrechtsbeauftragten darüber hinaus entsprechende Expertenkommissionen auf lokaler Ebene eingerichtet.

Die Berufungs-Unterkommission für Wahlen

Den Empfehlungen der Wahlbewertungsgruppe entsprechend hat die Mission eine Berufungs-Unterkommission für Wahlen (Elections Appeals Sub-Commission) eingerichtet, um die Einhaltung der von der Provisorischen Wahlkommission angenommenen Bestimmungen und Vorschriften durchzusetzen. Die Unterkommission steht unter der Leitung des norwegischen Richters Lyngheim, außerdem gehören ihr angesehene Juristen sowohl der drei Vertagsparteien als auch der internationalen Gemeinschaft an. Sie hat eine Reihe von Beschlüssen über Beschwerden, die ihr zur Kenntnis gebracht wurden, gefaßt und in einigen Fällen die Amtsenthebung derjenigen erzwungen, die sich der Nicht-Einhaltung schuldig gemacht hatten. Der vielleicht bekannteste Fall war die Bestrafung einiger Lokalpolitiker in Cazin bei Bihac wegen des brutalen Anschlags auf den früheren Ministerpräsidenten Silajdzic bei einer Parteiversammlung.

Die Wahlüberwacher

Damit die OSZE am Wahltag alles fest im Griff hat und um eine strenge Aufsicht zu gewährleisten, wird die Mission 1.200 Wahlüberwacher (Elections Supervisors) einsetzen. Sie werden 600 mobile Teams bilden, die jeweils aus zwei Überwachern, einem Dolmetscher und einem Fahrer bestehen.

Wo immer möglich, wird der Dolmetscher gleichzeitig als Fahrer fungieren. Jedes Team ist für rund sieben der 4.400 Wahllokale verantwortlich. Die Überwacher werden drei Wochen vor der Wahl ins Land einreisen, sie werden dann an einer mehrtägigen Einweisung teilnehmen und in den beiden letzten Wochen vor der Wahl sowie am eigentlichen Wahltag die Wahllokale genau überprüfen. Die Wahlüberwacher werden der Provisorischen Wahlkommission unterstellt, und ihr Einsatz wird von Freiwilligen der Vereinten Nationen, entsprechend einer Vereinbarung mit der OSZE vertraglich, organisiert.

Die Internationalen Wahlbeobachter

Davon gesondert wird ein OSZE-Koordinator für Wahlbeobachtung, der frühere niederländische Innenminister und Bürgermeister Amsterdams, Edward van Thijn, den Einsatz von zusätzlich etwa 1.200 bis 2.000 Wahlbeobachtern der internationalen Gemeinschaft organisieren. Die Organisationen, die diese Beobachter entsenden, werden auch für deren logistische Unterstützung sorgen. Jedoch wird Koordinator von Thijn sie einweisen, sie akkreditieren, damit sie Wahllokale aufsuchen können, und sie allgemein bei ihren Aufgaben unterstützen.

Auf dem Weg zu den Wahlen

Das Friedensabkommen fordert von der OSZE "eine Beurteilung, ob Wahlen unter den derzeitigen sozialen Bedingungen in beiden Teilrepubliken durchgeführt werden können". Der OSZE-Ministerrat beschloß auf seinem Treffen in Budapest am 7. und 8. Dezember 1995, daß der Leiter der Mission Empfehlungen aussprechen sollte, ob die Wahlen stattfinden können oder nicht. Der Amtierende Vorsitzende, Bundesrat Flavio Cotti aus der Schweiz, sollte daraufhin über deren Durchführung entscheiden.

Es war völlig unmöglich, die Wahlen in der Sechs-Monats-Frist, die im Friedensabkommen vorgesehen ist, vorzubereiten. Im Juni erhöhte sich jedoch der Druck, zu entscheiden, ob die Wahlen noch innerhalb des in Dayton vereinbarten Zeitrahmens stattfinden könnten, nämlich spätestens am 14. September, also neun Monate nach der Unterzeichnung in Paris.

Auf der Halbzeit-Überprüfungskonferenz des Friedens-Implementierungsrates (Peace Implementation Council) am 14. Juni in Florenz gab ich aufgrund dreier Überlegungen eine positive Empfehlung ab: Der Anfang in bezug auf die wesentlichen Vorgaben in Anhang 3 war gemacht, und alle administrativen Kriterien waren erfüllt; es war unabdingbar, die begrenzte

Zeit zu nutzen, in der sowohl IFOR als auch OSZE noch in voller Stärke in Bosnien und Herzegowina präsent sind; darüber hinaus war klar, daß praktisch alle politischen Parteien die Wahlen durchführen und am Aufbau der politischen Institutionen teilhaben wollten.

Am 25. Juni gab Bundesrat Cotti seine Zustimmung im Rahmen einer bedachten Stellungnahme, in der er seiner Besorgnis über die Wahlbedingungen Ausdruck gab; er verglich sie mit einem Glas, das sowohl halb voll als auch halb leer sei. Minister Cotti und ich waren uns zu diesem Zeitpunkt darin einig, daß es verstärkter Bemühungen bedurfte, Dr. Karadzic, der wegen Kriegsverbrechen vor dem Haager Kriegsverbrechertribunal angeklagt ist, aus seinem Amt als Vorsitzender der regierenden Partei der bosnischen Serben, der Serbisch-Demokratischen Union (SDS), zu entfernen. Tatsächlich erhob sich Ende Juni ein wahres Crescendo internationaler Appelle in diesem Sinne.

Die SDS hatte dem zum Trotz am 29. Juni Karadzic erneut als Parteivorsitzenden bestätigt. Am folgenden Tag erfuhren wir, daß es dem Hohen Vertreter gelungen war, Karadzic dazu zu bewegen, auf seine Amtsvollmachten als Präsident der Republika Srpska zu verzichten. Pale bestand jedoch darauf, daß er das Präsidentenamt immer noch innehätte. Daraufhin beschloß ich, mein Vorrecht als Vorsitzender der Provisorischen Wahlkommission geltend zu machen: Ich war entschlossen, auf seinen Rücktritt als Vorsitzender der SDS zu dringen, anderenfalls würde die Kommission die SDS vom Wahlkampf ausschließen. Im Verlauf der nächsten vierzehn Tage beriet ich mich mit allen Beteiligten aus der Kontaktgruppe, mit dem Hohen Vertreter, mit dem Kommandeur der IFOR, Admiral Smith, mit Präsident Milosevic und mit der Führung in Pale, um Karadzic vor Beginn des Wahlkampfes zur Aufgabe zu bewegen. Ich beschloß, den Beginn des Wahlkampfes vom 14. auf den 19. Juli zu verschieben, um so der SDS Zeit und Gelegenheit zu geben, die Situation zu bereinigen. In Gesprächen mit der amtierenden Präsidentin Plavsic, Parlamentspräsident Krajisnik, Herrn Buha und anderen in Pale griff ich den Vorschlag eines anonymen russischen Diplomaten auf, der schon durch die Presse gegangen war, Karadzic solle von sich aus zum Wohle seines Volkes verzichten. Meiner Meinung nach war es so am klügsten. Ich warnte die SDS, daß sie anderenfalls nicht zu den Wahlen zugelassen würde und die Republika Srpska damit nicht in der Lage sei, die Legitimität zu erlangen, die ihr nur durch OSZE-überwachte Wahlen verliehen werden könnte.

In letzter Minute besuchte der wichtigste Architekt des Dayton-Abkommens, der ehemalige US-Staatssekretär Holbrooke, die Region. Mit derselben intensiven Diplomatie, die schon im Vorfeld von Dayton von Erfolg gekrönt war, erreichte er tatsächlich am Abend des 18. Juli ein Abkommen, das

Karadzic von jeder weiteren Teilhabe am politischen Leben der Republika Srpska ausschloß. Angesichts des erfolgreichen Ausgangs dieser dramatische Entwicklung konnte der Wahlkampf doch noch fristgerecht am 19. Juli beginnen. Darüber hinaus haben die Wahlen deutlich an Integrität gewonnen.

Die Koordination mit der IFOR

Seit Beginn des Jahres 1996 hat die Mission enge Arbeitsbeziehungen zur IFOR entwickelt. Ende des Winters kamen die IFOR-Kommandeure darin überein, mit der Reduzierung ihrer Truppen statt im Juni erst nach den Wahlen im September zu beginnen. Von Anfang an waren der OSZE-Mission Verbindungsoffiziere zugeteilt worden. Einige von ihnen trugen wesentlich zur Arbeit der Strategischen Planungseinheit der Mission bei. Andere waren der Wahlabteilung sowohl in Sarajewo als auch vor Ort zugeordnet. Im Vorfeld der Wahlen am 14. September wird die intensive Koordination in einem gemeinsamen operativen Wahlzentrum konzentriert, dem auch Mitarbeiter der ECMM, der IPTF, des UNHCR und anderer Stellen angehören werden. Die Unterstützung der OSZE-Mission von seiten der IFOR ist wirklich hervorragend.

Alles in allem hat die OSZE-Mission in den ersten Monaten des Jahres 1996 sehr schnell Gestalt angenommen und konnte sich so den außergewöhnlichen Herausforderungen, mit denen das Dayton-Abkommen sie konfrontiert, stellen. In enger Zusammenarbeit mit anderen Stellen, sowohl in militärischen als auch in zivilen Fragen des Friedensprozesses, hat die Mission die Überwachung des Wahlprozesses umsichtig vorbereitet. Beispielloos komplexe faktische wie administrative Probleme stehen der Mission während des Wahlkampfes und nach den Wahlen bevor. Die OSZE gibt jedoch bei der Konsolidierung von Frieden und Demokratie in Bosnien und Herzegowina ihr Bestes.

Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt

Ungarn hat der OSZE schon seit den siebziger Jahren große Aufmerksamkeit geschenkt. Das war kein Zufall: Die ungarische Außenpolitik war zwar in den siebziger Jahren und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre viel orthodoxer als die Wirtschafts- und die Innenpolitik, hat aber schon früh erkannt, daß die damalige KSZE eine zwar kleine, jedoch wichtige Möglichkeit bot, einigermaßen selbständige politische Schritte zu unternehmen und dadurch die Glaubwürdigkeit und den Ruf der kommunistischen Regierung, aber auch das Leben der Bevölkerung zu verbessern. So dienten die Verpflichtungen innerhalb der KSZE, die kein kommunistisches Land ernstgenommen hatte, als ein willkommener Anlaß, einige relativ bedeutende Schritte, wie die Einführung eines weltweit gültigen Passes und die Duldung der "Familienzusammenführung" der Deutschen am Balaton (Plattensee), zu rechtfertigen. Auch das Kulturforum 1985 in Budapest hat dazu beigetragen, daß das kommunistische Land, weitgehend ohne politische Gefahren und ohne größere Konfrontation mit der Sowjetunion, in den Ruf des liberalsten Landes des kommunistischen Lagers kam. Auch der ungarischen Bevölkerung wurde der Eindruck vermittelt, daß innerhalb der bestehenden "Tabus" die ungarische Regierung noch immer die liberalste war und ihr Bestes tat, um die Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen. Diese Politik hat nicht nur zur Stabilisierung der politischen Lage in Ungarn beigetragen, sondern auch die Sicherheit in Europa, innerhalb der gegebenen Strukturen, verbessert.

Für die interne demokratische Opposition in Ungarn war die KSZE noch wichtiger. Sie war der wichtigste Anhaltspunkt, auf den sich die demokratische Opposition in ihrem damals aussichtslos erscheinenden Kampf berufen konnte. Sie konnte die ungarische Regierung beim Wort nehmen und dafür "zur Verantwortung ziehen", daß die schönen Verpflichtungen des Helsinki-Dokuments, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, in Ungarn nicht verwirklicht wurden. Und da Ungarn tatsächlich viel liberaler war als die anderen kommunistischen Staaten, konnten Partei und Regierung das nicht ignorieren.

¹ Der Autor war 1990-96 ungarischer Botschafter bei der KSZE/OSZE, Vorsitzender des Hohen Rates 1994-95, Exekutivsekretär des KSZE Gipfeltreffens im Jahre 1994 und Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der KSZE/OSZE, u.a. in Georgien, Tschetschenien sowie Bosnien und Herzegowina.

Die KSZE-Verpflichtungen galten für die relativ liberale ungarische Regierung auch als eine Art "Ausrede" gegenüber den viel restriktiveren Regierungen und Parteien der "Bruderländer" DDR, Rumänien, Tschechoslowakei, Bulgarien und - vor Gorbatschow - der UdSSR. Sie konnte sich bei der Einführung einiger Erleichterungen auf die KSZE und auf internationalen Druck berufen.

Die KSZE bot auch die Möglichkeit, dem Westen gegenüber zu demonstrieren, daß Ungarn anders war, und damit einigermaßen den Goodwill des Westens zu gewinnen, den die ungarische Regierung sehr nötig hatte.

Nach der Wende herrschten auch in Ungarn Aufbruchstimmung und Illusionen. Auch wir dachten eine Zeitlang, daß das Ende aller Konflikte in Europa gekommen sei und wir nur noch eine internationale Struktur brauchen, die als Rahmen der Kooperation dient: die KSZE. Diese Aufbruchstimmung und auch die Illusionen Europas spiegeln sich in der Charta von Paris wider, die aber in ihrer vorliegenden Form nicht verwirklicht werden konnte. Die Enttäuschung darüber hat auch auf die KSZE negative Auswirkungen gehabt. Europa wandte sich von der KSZE ab und unterschätzte die Bedeutung dieser Organisation stark. Es dauerte mehrere Jahre, bis die Regierungen Europas zu verstehen begannen, daß die begrenzten Möglichkeiten der KSZE dringend gebraucht werden und die Organisation ihrerseits den neuen Anforderungen angepaßt werden muß.

Diese Erkenntnis hat sich in den Beschlüssen des Budapester Gipfeltreffens im Jahre 1994 niedergeschlagen, auf dem die KSZE in OSZE umbenannt wurde und auf dem auch einige Schritte unternommen wurden, um die Effektivität der Organisation zu erhöhen. So wurde die Position des Amtierenden Vorsitzenden, der immer ein amtierender Außenminister eines der Mitgliedstaaten ist, gestärkt und ihm/ihr Entscheidungsbefugnisse und Möglichkeiten eingeräumt, die zwar noch immer nicht ausreichen, alles Nötige zu unternehmen, aber trotzdem die Möglichkeit bieten - wenn der Vorsitzende den Willen und den Mut dazu hat -, effektive Schritte zu unternehmen.

Nach dem Gipfeltreffen hatte der ungarische Vorsitzende kaum Zeit, die neue Situation, die aufgrund des Gipfels entstanden war, zu analysieren und sich auf die Herausforderungen vorzubereiten, denn beinahe unmittelbar nach dem Gipfeltreffen wurden wir mit einer neuen Herausforderung konfrontiert: dem Krieg in Tschetschenien.

Das war nichts Neues in der russischen Geschichte: Tschetschenien hatte den russischen Regierungen schon immer Kopfzerbrechen bereitet. Im 19. Jahrhundert, als der Zar das Territorium in Besitz nahm, mußte er einen Krieg führen, der mehr als ein halbes Jahrhundert dauerte. Auf dessen Höhepunkt war ein Drittel der damaligen russischen Armee in den Krieg gegen Tschetschenien verwickelt. Auch Stalin konnte über die Tschetschenen

nicht die Oberhand gewinnen: Er beschuldigte sie, mit den Deutschen kollaboriert zu haben - was natürlich nicht wahr war -, und in einer überraschenden Aktion siedelte er sie um und versuchte, in Tschetschenien Russen anzusiedeln. Die Tschetschenen durften erst nach Jahrzehnten in ihre Heimat zurückkehren, die sie seitdem noch mehr vor den Russen zu schützen suchen, die sie obendrein fürchten.

Als die Sowjetunion Ende 1991 zerfiel, schloß sich das 16.000 km² große und mit etwa einer Million Menschen bevölkerte (überwiegend Muslime, aber mit einer russischen Minderheit) Tschetschenien keinem Nachfolgestaat an, sondern erklärte sich für unabhängig. Das Amt des Präsidenten übernahm Dschochar Dudajew, ein ehemaliger General der sowjetischen Luftwaffe, der versuchte, sein Land mehr und mehr von Moskau unabhängig zu machen. Er liquidierte die als sowjetisches Erbe betrachtete Struktur des Landes - und damit auch mehr oder weniger den Staat im modernen Sinne - und stützte sich zunehmend auf seine eigenen aggressiven Machtstrukturen, was er mit der Stärkung traditioneller Machtformen und der Einführung des islamischen Rechts legitimierte. Die russische Minderheit begann zu rebellieren, da sie sich diskriminiert fühlte, aber auch in Teilen der tschetschenischen Bevölkerung wuchs der Widerstand gegen Dudajew. 1994 mündete dies in offenen bewaffneten Widerstand, der von den Russen zwar unterstützt wurde, aber trotzdem zusammenbrach.

In dieser Situation kam es zur Intervention der russischen Armee. Damit änderte sich auf einen Schlag auch die innenpolitische Lage in Tschetschenien: Das tschetschenische Volk und ein großer Teil der politischen Elite solidarisierten sich - wenn auch nur vorübergehend - mit dem zum Nationalhelden gewordenen Dudajew. Dies ermöglichte die Organisation des nationalen Widerstands, wobei Dudajews ausgezeichnet bewaffnete und ausgebildete Truppen von der breiten Masse der Bevölkerung unterstützt wurden, zum Teil auch mit Waffen.

Schon wenige Tage nach dem Budapester Gipfeltreffen signalisierten uns einige Hauptstädte, daß sie die OSZE einschalten wollten, um die Hilfe der internationalen Staatengemeinschaft bei der Beendigung des blutigen Krieges anzubieten. Ungarn war ebenfalls entschlossen, seine neue Position im Interesse der friedlichen Beilegung des Konfliktes einzusetzen. Wir benötigten aber einige Tage, um zu definieren, wie der Einfluß der OSZE am besten genutzt werden könnte. In Konsultationen hatte man uns vorgeschlagen, einen der existierenden Mechanismen der OSZE, entweder den sogenannten Moskauer oder den Berliner Mechanismus, anzuwenden. Wir waren jedoch dagegen: Wir glaubten, daß diese Mechanismen noch immer einen konfrontativen Charakter haben und Rußland daher ihre Anwendung eher als eine antirussische Provokation denn als den

Versuch, zu helfen, empfinden würde. Deshalb haben wir uns entschlossen, neue Wege zu suchen.

Es dauerte zwei Wochen, eine für beide Seiten akzeptable Formel auszuarbeiten. Die russische Seite akzeptierte - für viele überraschend -, daß eine internationale Organisation sich am Krisenmanagement beteiligte. Sie tat es aufgrund des OSZE-Prinzips, das besagt, daß schwere Menschenrechtsverletzungen keine ausschließlich innere Angelegenheit eines Staates sind. Eine Ironie der Geschichte ist dabei, daß an der Spitze der Befürworter dieses Prinzips die sowjetische Diplomatie der Gorbatschow-Ära gestanden hatte. Um die russische Seite zu überzeugen, nahmen wir breiteste internationale Unterstützung in Anspruch. Wir standen im täglichen Austausch mit der französischen Präsidentschaft der Europäischen Union, mit den Vereinigten Staaten und mit den Staatsoberhäuptern zahlreicher anderer Länder, die alle auf ihren eigenen Kanälen dieselbe Botschaft nach Moskau sandten: die Rolle der OSZE zu akzeptieren.

Als wir in Moskau ankamen, erwarteten uns ziemlich starre Fronten. Die Rolle der OSZE wurde nur äußerst widerstrebend - nach langen und heftigen internen Diskussionen - akzeptiert und auf humanitäre und Menschenrechtsfragen begrenzt geduldet. Unterstützung erhielten wir vom russischen Außenministerium, aber die Möglichkeiten unserer dortigen Kollegen äußert gering, da der Konflikt als solcher als eine innere Angelegenheit Rußlands angesehen wurde. Hilfe kam, von wo wir sie am wenigsten erwartet hatten: Der erste Hoffnungsschimmer kam auf, als wir den Sekretär des russischen Sicherheitsrates, Oleg Lobow, trafen, der allgemein als konservativ galt - vermutlich eine stark verkürzte Sichtweise. Zu unserer größten Überraschung und mit unerwarteter Offenheit fragte er, warum die OSZE keine politische Rolle in der Krise übernehme. Wir griffen diese Idee natürlich mit großer Freude auf und hielten die Kontakte zu Lobows Umgebung streng geheim. Diese Linie erwies sich als ausgesprochen nützlich: Ohne die Hilfe Oleg Lobows, hätten wir die Rolle der OSZE niemals so weit fassen können, wie es bei der Ausarbeitung des Mandats geschah.

Folgende grundlegenden Elemente bestimmten unsere Überlegungen:

1. Wir müssen der russischen Regierung klarmachen, daß die internationale Gemeinschaft nicht schweigen kann und nicht schweigen will. Sie wird entweder mit Rußland zusammenarbeiten, solange Rußland dazu bereit ist, und ihren Einfluß im Interesse einer friedlichen Beilegung des Konfliktes einsetzen, oder - wenn Rußland nicht zur Kooperation bereit ist - andere, konfrontativere Wege finden, ihren Einfluß geltend zu machen.

2. Rußland kann nicht zur Kooperation gezwungen werden. Dazu ist es zu groß, zu mächtig und zu wichtig. Deshalb müssen wir im Interesse des Erfolgs die gemäßigten Elemente innerhalb der russischen Führung unterstützen, u.a. auch dadurch, daß wir einige Tabus nicht in Frage stellen. Das darf zwar nicht so weit gehen, daß wir die schrecklichen Greuelthaten des russischen Militärs in irgendeiner Form billigen, darf aber auch die Zusammenarbeit mit Rußland nicht gefährden.
3. Wir müssen uns deshalb anfangs relativ bescheidene Ziele setzen und unsere Operation schrittweise ausbauen. Ein guter Ausgangspunkt war das OSZE-Prinzip, nach dem schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nicht mehr nur eine innere Angelegenheit sind und die Beteiligung der internationalen Staatengemeinschaft an der Lösung solcher Probleme eine legitime internationale Angelegenheit ist. Denn dieses Prinzip verkörperte die beiden grundlegenden Elemente unseres Herangehens: Zum einen bestätigte es, daß der Konflikt als solcher eine innere Angelegenheit Rußlands ist, andererseits aber machte es deutlich, daß die OSZE bei der Beilegung des Konflikts eine Rolle spielen muß.

Aufgrund dieser Überlegungen entschloß sich der Amtierende Vorsitzende, Außenminister László Kovács, einen Persönlichen Vertreter nach Moskau zu entsenden, um dort die Möglichkeiten der Mitwirkung der OSZE an einer friedlichen Beilegung des Konfliktes zu erörtern. Zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden wurde ich ernannt.

Während meines ersten Besuchs in Moskau verspürte ich großen Widerstand gegen jegliche "Einmischung in die inneren Angelegenheiten Rußlands". Viele hegten noch immer die Illusion, daß der Konflikt bald mit militärischer Gewalt beigelegt werden könne. Die meisten hatten die Gefahr, die dieser Krieg für die Situation im Lande und für die Entwicklung der Demokratie in Rußland bedeutete, noch gar nicht erkannt. Der Präsident wurde - meiner Meinung nach - von den Falken in seiner Umgebung über die tatsächliche Situation bewußt nicht informiert, und zwar konsequent und auf Dauer. Die Entscheidungen wurden unter Umgehung der gesetzlichen Strukturen von wenigen Personen im Präsidialapparat und in der Militärführung getroffen. Die Anweisungen des Präsidenten wurden von diesen "Politikern" ignoriert, und für ihre Handlungen machten sie den Feind verantwortlich. Die Folge war, daß der Krieg sich vollends entfaltet. Es gab keine Chance, einen Waffenstillstand herbeizuführen; die russische Regierung war falsch informiert und zog deshalb die falschen Konsequenzen.

Ein Licht am Ende des Tunnels war allerdings, daß die russische Presse frei berichten konnte, wodurch sie nicht nur die öffentliche Meinung gegen den Krieg einstimmte, sondern auch Hoffnung bestand, daß die politische Führung nicht mehr lange über die wahre Situation im Unklaren bleiben konnte. Auch einige Menschenrechtler - vor allem Sergej Kowaljow, haben viel dazu beigetragen, daß die Wahrheit nicht lange geleugnet werden konnte. Aber auch die andere Seite war nicht viel besser. Die tschetschenische Führung war nicht weniger autoritär als die russische. Im Gegenteil: Die Strukturen des Volkes, das sich noch in der Phase der Nationenbildung befand, machten es der Führung leicht, ihre Macht ohne demokratische Kontrolle auszuüben. Der russische Angriff brachte auch diejenigen Kräfte dazu, General Dudajew zu unterstützen, die früher in der Opposition waren. Die politische Einstellung der Bevölkerung und die sowjetisch-kommunistisch geprägte Ausbildung, die ihre politischen Eliten ihr Leben lang erhalten hatten, wirkten sich auch nicht gerade günstig für eine Kompromißlösung aus. Ebenso wenig war die russische Führung sonderlich gewillt, sich auf irgendwelche Kompromisse einzulassen.

In dieser Situation konnten unsere Ziele anfangs nur bescheiden sein, wir wollten uns jedoch schon jetzt den Weg zum Ausbau unserer Mitwirkung nicht versperren. Deshalb vermieden wir es, bereits zu Beginn das Ausmaß und die konkreten Ziele - und damit auch die Grenzen - unserer Tätigkeit festzulegen. Wir hofften nämlich, daß es später möglich wäre, auch in den politischen Verhandlungen, sollte es einmal dazu kommen, eine aktive Rolle zu übernehmen.

Unser erster Schritt war es deshalb, eine Mission nach Tschetschenien zu entsenden, mit dem Ziel, die wirkliche Situation zu erkunden und aufgrund dieser Erkenntnisse Vorschläge für die Politik der OSZE auszuarbeiten. Es war nicht leicht, die russische Führung zu überzeugen, diese Reise zu ermöglichen. Es bedurfte einer gemeinsamen und voll koordinierten Aktion des ungarischen OSZE-Vorsitzes mit den anderen Mitgliedern der OSZE-Troika, insbesondere aber auch mit der Präsidentschaft der Europäischen Union und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika.

Inzwischen hatten wir es geschafft, eine Genehmigung zu erhalten, Tschetschenien zu besuchen. Die OSZE-Mission, die unter meiner Leitung aus je einem ungarischen, französischen, finnischen und britischen Diplomaten bestand, kam am 29. Januar 1995 in Grosny an. In der Stadt spielten sich auch an diesem Tag verzweifelte Kämpfe ab. Einer russischen Einheit war es erst einige Tage zuvor gelungen, den Präsidentenpalast zu erobern. Der größte Teil der Stadt lag in Ruinen. Auf der Straße lagen Leichen; man hörte andauernd Schüsse aus Handfeuerwaffen und schwerer Artillerie. Die russischen Begleiter unserer Mission, vor allem Justizminister Walentin

Kowaljow, der immer stärker mit der OSZE sympathisierte und uns zunehmend half - er war neben unseren Kollegen für innere Angelegenheiten und Oleg Lobow die dritte Schlüsselfigur bei der Ausarbeitung der Rolle der OSZE - waren völlig entsetzt. Offenbar erhielt selbst der Justizminister erst jetzt direkte, nicht von der Militärführung und dem Geheimdienst geschönte Informationen. Typisch für die russischen Generale, welche die Kampfeinsätze leiteten, war, daß sie schon fast auf eine Weise, die einer Revolte glich, gegenüber der Moskauer Regierung auftraten: Sie beschuldigten sie der Korruption, hielten ihr fehlende Sachkenntnisse vor, behaupteten, sie würde die Wahrheit verschweigen und die kämpfenden Truppen vernachlässigen.

Und schon hier muß ich das Geheimnis des Erfolges erwähnen, denn alle internationalen Organisationen und alle Regierungen sollten diese Lehre aufnehmen und sich immer vor Augen halten: Nur durch das koordinierte Auftreten der internationalen Staatengemeinschaft, den Entschluß, durch die OSZE ihren Einfluß geltend zu machen und keine Schwächung dieses Einflusses durch die Konkurrenz mehrerer internationaler Organisationen zuzulassen, sowie die Kombination aus Druck seitens einiger wichtiger Staaten, insbesondere der Europäischen Union und der USA, und Kooperationsangebot seitens der OSZE - mit diesem gebündelten Druck im Hintergrund - wurde es möglich, die russische Regierung zu überzeugen.

Die Mission, die Tschetschenien Ende Januar, kurz nach der Eroberung des Präsidentenpalastes, besuchte, hat schreckliche Spuren eines grausamen Krieges vorgefunden. Nach einigen schwachen Versuchen in die entgegengesetzte Richtung war die russische Führung äußerst kooperativ und hat uns den Zugang zu allen Informationen ermöglicht, die wir für nötig hielten. Wir konnten sogar Grosny und den immer noch umkämpften Präsidentenpalast besuchen. Dieses Mal gelang es uns leider nicht, direkte Kontakte mit der Führung des tschetschenischen Widerstandes aufzunehmen. Wir haben aber mit ihren Vertretern in Moskau und auch im Ausland ausführliche Gespräche geführt.

Die Mission landete unter strengsten Sicherheitsvorkehrungen auf dem Flugplatz der Stadt, der gerade wieder geöffnet wurde. Von hier wurden wir mit Lieferwagen unter permanentem Geschützlärm ins Stadtzentrum gebracht. Wir "parkten" ein paar hundert Meter hinter dem Präsidentenpalast und in derselben Entfernung zur Frontlinie. Wir hatten ein entsetzliches Erlebnis. Meine Generation hatte - zum Glück - keine direkte Erfahrung mit dem Krieg. Ich selbst bin schon in mehreren von Konflikten betroffenen Ländern gewesen, aber Grosny war nicht einmal mit Sarajewo vergleichbar. Meine einzigen vergleichbaren Erfahrungen waren die Bilder aus dem Zweiten Weltkrieg von Dresden und Coventry. Im Stadtzentrum war kilometerweit kein einziges Gebäude intakt. Kein einziges. Die Straßen

waren voller Ruinen. Auf Schritt und Tritt lagen tote Tiere und Leichen. In der Luft verbreitete sich der schreckliche Geruch von brennenden Gebäuden, Schießpulver und verwesenden Leichen. Alte Leute vor den Häusern - fast nur sie überlebten auf beiden Seiten oder konnten nicht entkommen - kochten auf armseligen Feuern: Wurzeln, Hunde, Katzen, von den Soldaten erhaltene Krümel. Die Zahl der Todesopfer ist bis heute nicht bekannt. Ich bin überzeugt davon, daß allein in Grosny Zehntausende den Kämpfen zum Opfer fielen: Der sonderbare Wille des Schicksals war es, daß die meisten von ihnen russischer Nationalität waren. Denn das Stadtzentrum, wo die verzweifeltsten Kämpfe stattfanden, war praktisch ausschließlich von Russen bewohnt.

Einer spontanen Idee folgend, lud mich Herr Kowaljow in den Präsidentenpalast ein. Außer ihm durften nur ich und zwei TV-Kamerateams - darunter ein ungarisches - mitkommen. Wir legten kugelsichere Westen und Helme an und liefen - von ungefähr hundert Soldaten umgeben - unter ständigem Kanonen- und Waffenbeschuß sowie der Gefahr durch Minen ausgesetzt, zum Präsidentenpalast. Ganz in unserer Nähe explodierte eine Mine, als wir rannten. Wir mußten darauf achten, in die Fußstapfen der vor uns Laufenden zu treten, nicht nur, um nicht über die herumliegenden Leichen zu fallen, sondern auch, um die an den unmöglichsten Stellen versteckten Tretminen zu meiden. Im Präsidentenpalast erwarteten uns die unvorstellbarsten Bilder der Zerstörung. Teile der Stockwerke waren eingestürzt, das Treppenhaus hing in der Luft, wir erwarteten jeden Moment, daß es zusammenbrechen würde. Das Dach des großen Sitzungssaals war löcherig; die Sitze waren heil, aber voller Trümmer. Der riesige Kristalllüster hing noch an seinem Platz - später fiel er herunter. Der ganze Ort strahlte die unverkennbare Atmosphäre des Krieges aus.

In gedrückter Stimmung kehrten wir zum Flugplatz zurück, wo wir an einem richtigen Start unter Gefechtsbedingungen teilhatten: Vier Helikopter schützten den Flugplatz, es wurden Dutzende von Leuchtraketen abgeschossen, um die Wärmesuchraketen abzulenken, und das gigantische Flugzeug von Typ TU-154 stieg so steil in die Luft wie ein Jagdflugzeug. Wir empfanden es jedenfalls so - aber das war ja auch kein Wunder: Der Pilot kämpfte um sein und um unser Leben.

Nach der Rückkehr aus Grosny haben wir keinen Hehl daraus gemacht, daß wir den russischen Angriff verurteilen, auch wenn wir die territoriale Einheit Rußlands nie in Frage gestellt hatten.

Wir hatten auch anerkannt, daß der Konflikt an sich eine innere Angelegenheit ist, da Tschetschenien durch keinen unserer Teilnehmerstaaten anerkannt worden war und als ein Teil Rußlands betrachtet wurde. Wir haben aber ganz ausdrücklich, auch in der Öffentlichkeit und vor der Presse, gesagt, daß der Erhalt der territorialen Integrität Rußlands keineswegs den unverhält-

nismäßigen Einsatz der Streitkräfte, noch die äußerst schweren Menschenrechtsverletzungen rechtfertige, selbst wenn vergleichbare Menschenrechtsverletzungen auf der anderen Seite ebenfalls zu beobachten waren.

Hier muß ich wieder einen kleinen Abstecher machen und einige Worte darüber sagen, was für eine Rolle die Menschenrechte bei der Verhütung, beim Management und in der Beilegung solcher Konflikte spielen und wie sie - meiner Ansicht nach - gehandhabt werden sollten.

Menschenrechte, wie sie in den Dokumenten der OSZE verankert sind, bilden die Grundlage jeder demokratischen Gesellschaft. Wenn sie in einem Staat nicht geachtet werden, was auch bedeutet, daß Verpflichtungen im Rahmen der OSZE durch diesen Staat nicht eingehalten werden, dann werden die Voraussetzungen für einen Konflikt geschaffen. Das bedeutet wiederum, daß die OSZE auch eine Art "Konfliktfrühwarnsystem" ist, denn es ist undenkbar, daß die Verletzung der Menschenrechte, d.h., die Verletzung von OSZE-Verpflichtungen, unbemerkt bleibt. Das ist dann der früheste Zeitpunkt, zu dem die internationale Staatengemeinschaft reagieren kann und sollte. Sie tut es aber in den meisten Fällen nicht. Warum? Weil es nicht im Interesse einzelner Staaten ist, sich in solchen Fällen unverzüglich zu engagieren.

Man muß zugeben: Im klassischen Sinne des Wortes ist es wirklich nicht direkt im Interesse der Staaten, sich in solche potentiellen Konflikte "einzumischen". Ich bin jedoch überzeugt, daß nationale oder staatliche Interessen heute in Europa anders definiert werden müssen. Stabilität ist eine unverzichtbare Voraussetzung für Sicherheit in Europa. Wenn Sicherheit wirklich unteilbar ist - und sie ist es - dann ist jegliche schwerwiegende Gefährdung der Stabilität in Europa eine Bedrohung der Sicherheit aller Staaten auf dem Kontinent. Das bedeutet auch, daß potentielle oder manifeste Konflikte, die die Stabilität ohne Zweifel gefährden, auch die Sicherheit aller Staaten in Europa und dadurch auch die nationalen Interessen dieser Staaten bedrohen.

Letzten Endes ist es nicht schwer, einzusehen, daß schwere Menschenrechtsverletzungen in einem der Teilnehmerstaaten der OSZE, dadurch, daß sie schwere Konflikte auslösen können, auch die nationalen Interessen aller Teilnehmerstaaten der OSZE bedrohen. Deshalb müßte es möglich sein, die internationale Staatengemeinschaft in solchen Fällen zu mobilisieren. Dafür wäre die OSZE das ideale Forum, weil sie es ermöglicht, sich in die Konflikte so "einzumischen", daß dadurch kein einzelner Staat besonders exponiert wird.

Und jetzt zurück zur Krise in Tschetschenien: Nach den ersten Gesprächen in Moskau dauerte es noch einen Monat, bis wir uns mit den russischen Behörden geeinigt hatten. Die Reise von Ministerpräsident Gyula Horn und

Außenminister László Kovács Anfang März 1995 gab Anlaß, den nächsten Schritt zu tun. Wir schlugen vor, daß die OSZE eine langfristige Mission in Tschetschenien einrichten und für die Beteiligung an der politischen und militärischen Konfliktlösung ein Mandat erhalten sollte. Wir besprachen die Vorschläge vorher mit unseren westlichen Partnern. Sie hielten es für eine hervorragende Idee, gaben ihr jedoch eindeutig keine Chance. Aber ehrlich gesagt, waren auch wir nicht von ihrer Durchsetzbarkeit überzeugt. Doch der Ministerpräsident und der Außenminister überzeugten Ministerpräsident Viktor Tschernomyrdin und Außenminister Andrej Kosyrew in einer langen, sich bis in die Nacht hinziehenden Besprechung. Sie versprachen sich - wenn ich so zurückdenke - von der Kooperation mit der OSZE wahrscheinlich die Stärkung und Unterstützung ihres eigenen Standpunktes - und bekamen sie auch. Die Vereinbarung kam tatsächlich zustande. Im April nahm die OSZE-Mission ihre Tätigkeit in Grosny auf. Als Leiter ernannte László Kovács, der Amtierende Vorsitzende der OSZE, meinen Stellvertreter und Freund Sándor Mészáros.

Die Mission begann ihre Arbeit unter schwierigsten Bedingungen. Es war fast unmöglich, akzeptable Lebensverhältnisse zu schaffen, geschweige denn, normale Arbeit zu leisten. Es ist uns trotzdem gelungen, Kontakte mit der Dudajew-Seite aufzunehmen und Gespräche über einen möglichen Waffenstillstand zu beginnen. Dabei hatten wir wenig Unterstützung. Die russische Seite war davon überzeugt, daß sich die Mission nicht in die inneren Angelegenheiten Rußlands einmischen sollte, und trotz aller gegenteiligen Beteuerungen haben viele, insbesondere von seiten der militärischen Führung, unsere Tätigkeit als solche Einmischung empfunden. Auch die tschetschenische Seite war schwer davon zu überzeugen, daß ein Waffenstillstand ein guter Kompromiß und auch möglich war, bevor die großen Fragen der Unabhängigkeit gelöst werden können. Es gelang uns trotzdem, beide Seiten davon zu überzeugen und das Einverständnis beider Militärkommandeure zu erlangen, die Kriegshandlungen zu beenden. Das gelang gerade an dem Morgen, als Schamil Bassajew seinen terroristischen Angriff begann. Es ist falsch, wenn behauptet wird, daß Bassajew den Waffenstillstand erzwungen habe. Es waren das Ergebnis der Bemühungen der OSZE-Mission und das rationale Verhalten beider Seiten, die dazu geführt haben. Terrorismus hat noch nie zum Frieden geführt - auch nicht in Tschetschenien.

Die Verhandlungen waren dann schwierig, wurden aber Ende Juli erfolgreich mit der Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens abgeschlossen. Es muß auch gesagt werden, daß eine politische Vereinbarung ebenfalls zur Unterschrift bereit war. Es war General Dudajew, der die Arbeit seiner eigenen Delegation nicht gebilligt und die Unterzeichnung des Vertrages

verboten und verhindert hat. Damit hatte er die Möglichkeit zu einer schnellen Beendigung des Konflikts verspielt und auch die militärische Vereinbarung zum Scheitern verurteilt.

Im Herbst wurde dann klar, daß auch die russische Seite ihr Interesse an der Verwirklichung des Vertrages verloren hatte. Vermutlich sind die Falken in Moskau zu der Überzeugung gelangt, daß die Parlamentswahlen eine härtere Gangart erforderten. Das war ein großer Fehler: Es hat nicht nur die Wahlergebnisse nicht, wie von ihnen gewünscht, beeinflußt, sondern auch das Wiederaufflammen des Krieges bewirkt.

Dieser Tage wiederholen sich die Ereignisse derselben Periode des vorigen Jahres. Es wurde wieder ein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnet - praktisch dasselbe wie im Juli 1995. Der Erfolg oder das Scheitern dieses Abkommens wird wieder davon abhängen, ob auch eine politische Lösung gefunden werden kann; ob beide Seiten weiterhin - oder wieder - Interesse zeigen werden, den Konflikt friedlich zu lösen. Hoffentlich lernen sie aus dem Scheitern des Abkommens von 1995 und wiederholen nicht dieselben Fehler.

Auch die OSZE muß aus diesem Unternehmen Lehren ziehen. Meiner Meinung nach sind das die folgenden:

1. Man muß in einen Konflikt so früh wie möglich eingreifen. Man darf aber auch nicht davor zurückschrecken, in einer späteren Phase des Konflikts aktiv zu werden.
2. Die traditionellen Prinzipien der Friedenserhaltung verlieren in solchen Konflikten ihre Gültigkeit. Man darf einen Waffenstillstand nicht zur Vorbedingung für die internationale Beteiligung am Konfliktmanagement machen, sondern man muß sich für einen Waffenstillstand einsetzen, und zwar nicht nur durch politische Deklarationen, sondern auch vermittelnd. Die Risiken, die damit verbunden sind, sind es wert.
3. Man darf nicht zu früh aufgeben. Friedensschaffung ist ein langwieriger Prozeß, der viel Geduld erfordert.
4. Internationale Organisationen sollten die Konfliktparteien möglichst nicht offen konfrontieren. Das bedeutet nicht, daß Menschenrechtsverletzungen geduldet werden können. Der Akzent muß aber auf Zusammenarbeit liegen. Den nötigen Druck müssen die Mitgliedstaaten ausüben, in Koordination mit der internationalen Organisation, die sich engagiert.
5. Internationale Organisationen müssen neutral bleiben. Eventuelle politische oder persönliche Sympathien dürfen nicht zum Ausdruck kommen. Internationale Organisationen dürfen keine eigenen Inter-

essen entwickeln, außer, Erfolg in ihren Vermittlungsbemühungen zu haben.

6. Einige wenige Diplomaten und Militärexperten können Wunder vollbringen. Friedensschaffung und -erhaltung bedarf oft keiner hunderter oder tausender von Truppen, wenn die politischen Ziele und Methoden stimmen.
7. Die OSZE arbeitet äußerst kostengünstig. Ein gewisses Niveau muß aber gewährleistet sein. Das Sekretariat muß in der Lage sein, die Missionen voll zu unterstützen. Das ist heute nicht der Fall. Das Sekretariat - sprich: Konfliktverhütungszentrum - verfügt nicht über die nötige Anzahl von Mitarbeitern, die Missionen werden nicht so finanziert, daß sie effektiv funktionieren, und finanzielle Angelegenheiten werden viel zu bürokratisch abgewickelt.

Menschliche Dimension und demokratische Entwicklung

Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE?

"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." ¹

Der zentrale Stellenwert dieser Aussage im Budapester Dokument ist zweifellos durch den engen Zusammenhang zwischen der Stabilität der zwischenstaatlichen Beziehungen und der friedensstiftenden Wirkung zivilgesellschaftlicher Strukturen innerhalb der Staaten begründet. Es gehört unbestritten zu den Verdiensten der OSZE, daß sie diesen Zusammenhang schon frühzeitig betont und in die europäische Politik hineingetragen hat. Die von ihr gesetzten Normen verschafften den vormals unterdrückten Völkern eine wichtige politisch-moralische Legitimation für den Widerstand gegen jegliche staatliche Willkür und leisteten insofern einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für die Überwindung der autokratischen Regime.

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat die Bedingungen für eine konsequentere Anwendung dieser Normen zwar wesentlich verbessert, stellt die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten jedoch zugleich vor neue und in vieler Hinsicht sogar noch anspruchsvollere Herausforderungen. Es geht nämlich nicht mehr nur um die breite politische Anerkennung dieser Normen durch die Regierungen, sondern um deren Durchsetzung als einer alltäglichen Lebenserfahrung der Menschen im gesamten Raum der OSZE.

Die OSZE vor neuen Aufgaben

Die kommunistischen Regime im Osten Europas haben nur sehr schwach entwickelte Zivilgesellschaften hinterlassen. Die Bürgerbewegungen der "ersten Stunde" waren zwar Ausdruck eines breiten Konsenses der Bevölkerungen in der Zielsetzung, die undemokratischen Machtverhältnisse zu beseitigen und bürgerlichen Grundfreiheiten zum Durchbruch zu verhelfen. Politische Parteien, welche den gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen imstande gewesen wären, existierten aber kaum. So war mit dem Zerfall der

¹ Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 468.

Bürgerbewegungen nach dem erfolgreichen Machtwechsel auch nicht zu erwarten, daß das entstandene politische Vakuum ohne weiteres durch demokratische Parteien aufgefüllt werden konnte. Mit Ausnahme der Kommunisten und ihrer Nachfolgeparteien existierten praktisch keine vergleichbar handlungsfähigen politischen Institutionen, ja nicht einmal eine stabile gesellschaftliche Struktur, auf deren Grundlage bereits ein demokratischer Wettstreit um konkurrierende politische Werte und Ziele hätte geführt werden können. Die inzwischen in den Reformstaaten durchgeführten Wahlen gewannen zwar - auch mit Unterstützung der OSZE - eine weitestgehend demokratische Legitimation, ihre stark schwankenden Ergebnisse bezeugen jedoch das Gewicht nach wie vor bestimmender, populistisch beeinflusster Grundüberzeugungen in den Wählerschaften. Das demokratische Votum beruht in den meisten Ländern Ost- und Mitteleuropas auch sechs Jahre nach dem Umbruch noch immer auf einer schwachen politischen Differenzierung der Gesellschaften. Hierfür sind freilich nicht nur institutionelle Defizite verantwortlich zu machen.

Die nach dem Machtwechsel entstandene Notwendigkeit, ein demokratisches politisches System zu errichten und gleichzeitig den komplizierten Übergang zur Marktwirtschaft unter den Bedingungen eines harten internationalen Wettbewerbs zu vollziehen, ist in der Geschichte ohne Beispiel. Hinzu kommen die politisch-psychologischen Schockwirkungen für die Gesellschaften durch die Auflösung der Kollektivwirtschaft, den Zerfall der sozialen Sicherungsstrukturen, die Herausbildung von Mafia-artigen Interessengruppen in Politik und Wirtschaft, den Verlust an Vertrauen in internalisierte ideologische Grundsätze und politische Wertvorstellungen. Wie tief diese Schockwirkungen nach wie vor in den Gesellschaften wurzeln, wurde erst mit den "zweiten Wahlen" in den meisten Reformländern sichtbar, bei denen die Nachfolger der alten Regime zum Teil erdrutschartige Siege erringen konnten. Ihr Erfolg ist allerdings weniger auf die Vorherrschaft nostalgischer politischer Ziele in den Bevölkerungen zurückzuführen, als vielmehr auf einen weit verbreiteten reminiszenten Wertekonservatismus, der viele Menschen hoffen läßt, daß die Reformkommunisten eher geneigt und imstande seien, die gewünschte Hinwendung zu Demokratie und Marktwirtschaft mit geringeren Abbrüchen in den einstigen sozialen Besitzständen zu verbinden. Auch die latenten und zum Teil offen ausgebrochenen ethnischen Auseinandersetzungen in Ost- und Mitteleuropa finden ihren wesentlichen Ursprung in diesen Schockwirkungen. Insofern bildet die Fähigkeit der Reformkräfte, neue demokratische Ideale vor dem Hintergrund der schmerzhaften Erfahrungen der Völker aus der Vergangenheit zu einer annehmbaren Alternative für ein gleichberechtigtes Zusammenleben der Gesellschaften zu entwickeln, eine entscheidende

Bewährungsprobe für die politische Stabilität der Staaten nach innen und nach außen.

Aber auch die westlichen Gesellschaften sehen sich neuen Herausforderungen gegenüber. Das politische Korrektiv der Abgrenzung zu den ehemals kommunistischen Staaten ist entfallen, soweit es in der Vergangenheit zur Begründung bestimmter Partizipationsdefizite im Innern der Gesellschaften herangezogen werden konnte. Darüber hinaus stehen selbst die gefestigten Strukturen der westlichen Demokratie inzwischen auf dem Prüfstand sich verändernder wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen und politischer Konflikte, die sich im Kern auf den Abbau oder den Erhalt sozialstaatlicher Errungenschaften beziehen. Westliche Erwartungen an die gesellschaftliche Umgestaltung in den Reformstaaten Ost- und Mitteleuropas müssen sich aber daran messen lassen, inwieweit den erhobenen Forderungen zur Errichtung von Zivilgesellschaften selbst entsprochen wird. Gleiches gilt im übrigen auch für das politische Verlangen, demokratische Erfahrungen des Westens nunmehr in den Reformstaaten anzuwenden.

Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben in den vergangenen Jahren wiederholt formell bekräftigt, daß eine Verletzung der vereinbarten Normen der Demokratie und der Menschenrechte in schwerwiegenden Fällen zu Extremismus, regionaler Instabilität und zu Konflikten beigetragen hat und es daher positiv zu beurteilen sei, wenn Probleme der Demokratieentwicklung, der Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten innerhalb der OSZE "im kooperativen und ergebnisorientierten Geiste"² angesprochen werden.

Zum wichtigsten Forum für die Befassung mit Problemen dieser Art wurden die regelmäßigen Überprüfungskonferenzen, die einen umfassenden Überblick über die bestehende Lage in den Teilnehmerstaaten sowie informelle Beschlußempfehlungen geben sollen. Grundlage der Beratungen sind hierbei zum einen die Berichte des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM), des Direktors des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Leiter der OSZE-Missionen sowie der Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, zum anderen die schriftlich eingereichten Vorlagen verschiedener nichtstaatlicher Organisationen. Die letzte Überprüfungskonferenz, vom 2.-19. Oktober 1995 in Warschau, unterstrich zwar einmal mehr die Bedeutung der menschlichen Dimension der OSZE im allgemeinen und der gestaltenden Aufgabe der Demokratisierung der Gesellschaften im besonderen, machte jedoch zugleich sichtbar, daß ihre Umsetzung nur erreicht werden kann, wenn die hierfür

² Ebenda.

vorgesehenen Institutionen der OSZE in ihren Zuständigkeiten gestärkt und in ihrer Arbeitsfähigkeit gefestigt werden.

Die bestehenden institutionellen Defizite der OSZE fallen gerade hier besonders ins Gewicht. Immerhin kommt es zum einen bei der beabsichtigten Förderung der Demokratie darauf an, den zivilgesellschaftlich schwach entwickelten Staaten *langfristig* wirksame Aufbauhilfen und Unterstützung zu geben, um auf diese Weise zu gewährleisten, daß lebens- und zugleich konfliktfähige demokratische Strukturen der Gesellschaften errichtet und konsolidiert werden. Zum anderen bedarf es eines sehr sensiblen und vertrauensvollen Herangehens der OSZE eingedenk der Tatsache, daß die meisten Konflikte, um die es hierbei geht, vor allem bestehende Widersprüche zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Interessen betreffen, es aber vor allem letztere sind, welche zur Beschlußfassung innerhalb der OSZE als einer noch immer vordergründig zwischenstaatlich figurierten Organisation führen. Nur die Akzeptanz der Zuständigkeit der OSZE für innerstaatliche Konfliktprävention oder -beilegung durch die Regierungen der Teilnehmerländer bietet letztlich die Gewähr, daß die OSZE tatsächlich über unverbindliche Empfehlungen hinausgehend aktiv zur Lösung von Problemen innerhalb der Staaten beitragen kann.

Insofern ist es als ein Fortschritt anzusehen, daß - wie in Budapest ausdrücklich gefordert - Berichte nichtstaatlicher Organisationen über Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie bestehende Demokratiedefizite und Empfehlungen zu ihrer Beseitigung in den Diskussionsprozeß der OSZE einbezogen werden. Etwa 100 Berichte wurden allein anläßlich der Überprüfungskonferenz im Oktober 1995 in Warschau eingereicht. Kritische Positionen betrafen vor allem festgestellte Mängel in der Gewährleistung der Presse- und Redefreiheit, Tendenzen der religiösen und ethnischen Intoleranz, Probleme der Migration und der Durchsetzung der Demokratie auf den unterschiedlichen Ebenen der Gesellschaft.

Veränderungen mit Hilfe der OSZE sind jedoch nur erreichbar, wenn die beteiligten Staaten sich einer konstruktiven und kompromißbereiten Mitarbeit nicht verweigern und - dies vorausgesetzt - die politischen Normen der OSZE ihre konsequente rechtliche Entsprechung auch innerhalb der Teilnehmerstaaten finden. Gerade in der Frage innergesellschaftlicher Problemlagen ist jedoch die Bereitschaft der Regierungen, kritische Interventionen von außen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern bestehende innerstaatliche Regelungen gegebenenfalls auch zu korrigieren, sehr unterschiedlich zu bewerten.

Der Entwurf des slowakischen Mediengesetzes zum Beispiel stand während der jüngsten Überprüfungs-konferenz im Brennpunkt mehrerer Beschwerden anderer Staaten und nichtstaatlicher Organisationen, insbesondere mit Blick auf offenkundig benachteiligende Vorschriften für die in der Slowakei siedelnde ungarische Minderheit.³ Dennoch wurde dieses Gesetz schließlich vor kurzem durch das slowakische Parlament in einer Fassung bestätigt, die nur in Teilen den politischen Normen der OSZE entspricht. Das Gesetz schreibt den Medien unter anderem vor, lediglich "wahrhaftige und authentische Informationen", die sich zudem nicht gegen den slowakischen Staat richten dürften, zu verbreiten und bietet damit der Regierung - die hierfür extra zwei Kontrollbehörden eingerichtet hat - eine Handhabe, im Bedarfsfall sogar mit den Mitteln des Strafrechts gegen unliebsame Journalisten vorzugehen.⁴ Auch das von Regierung und Parlament angenommene Gesetz über die Staatssprache, das im Kern auf eine Assimilierung der ungarischen Bevölkerung hinausläuft, widerspricht in seinen Grundsätzen den humanitären Normen der OSZE, zu deren Anerkennung sich die Slowakei politisch eigentlich verpflichtet hat.

Verstöße gegen die Freiheit der Meinungsäußerung mit ethnischem und politischem Hintergrund sind jedoch kein Einzelfall. Ähnliche Vorkommnisse waren in den vergangenen Jahren auch in der Türkei, in Rumänien, in Tadschikistan und vor allem in der Bundesrepublik Jugoslawien, deren Mitgliedsrechte allerdings suspendiert wurden, zu beobachten.

Kritisch zu beurteilen sind ferner die in vielen Staaten noch immer vorhandenen Erscheinungen von Xenophobie, von Intoleranz und Diskriminierung, von aggressivem Nationalismus, Rassismus und Chauvinismus sowie eines offenen oder latenten Antisemitismus. Erfahrungen zeigen, daß selbst die rechtliche Gleichstellung aller Bevölkerungsgruppen über Jahre und Jahrzehnte angestaute Vorbehalte nicht über Nacht zu beseitigen vermag. So wurden beispielsweise die diskriminierenden gesetzlichen Regelungen für die türkische Minderheit in Bulgarien bereits in den Jahren 1989 bis 1991 aufgehoben, die Emigration von Einwohnern insbesondere aus der Region Kurdjali bis hin zu Erscheinungen der Entvölkerung und wachsender Armut in diesen Gebieten hält jedoch Jahre später noch immer an. Das in der Vergangenheit wiederholt gebrochene Vertrauen in die Verlässlichkeit politischer Versprechen läßt sich offensichtlich für die einst Unterdrückten

³ Vgl. u.a. Berichte des National Committee of Hungarians from Slovakia, der National Federation of American Hungarians und der World Federation of Hungarians, in: OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, REF.OD/29/95, 14. September 1995, o.S. (im folgenden: REF.OD/29/95).

⁴ Vgl. Anne Nivat, Media Developments From Around the Region, in: Transition 9/1996, S. 60.

nur mit Beharrlichkeit und über lange Zeiträume hinweg allmählich wiederherstellen.

Während der Warschauer Überprüfungskonferenz wurde deshalb von den Teilnehmern einhellig gefordert, Formen der gesellschaftlichen Integration aktiver zu fördern und mit Hilfe der OSZE durch eine vertrauensbildende Aufklärung schrittweise eine Kultur der Toleranz und Solidarität innerhalb der Gesellschaften zu entwickeln. Neben den hierfür gegebenenfalls auch erforderlichen Sanktionen, wie dem Verbot rassistischer Organisationen und einer härteren Bestrafung der Verletzung von elementaren Menschenrechten, wurde von einigen Teilnehmerländern unter anderem angeregt, eine unabhängige Menschenrechtskommission der OSZE zu bilden, deren Aufgabe es vor allem wäre, die Staaten in ihren Bemühungen um gesellschaftlichen Interessenausgleich zu unterstützen. Die Betonung von allgemeinverbindlichen Rechtsnormen erweist sich freilich nur dann als sinnvoll, wenn die Regelungen des humanitären Völkerrechts auch in geltendes Verfassungsrecht der Staaten übersetzt werden. Auch hier sind allerdings in einigen Staaten Defizite zu verzeichnen.

In der Türkei zum Beispiel wurden für Religionsangelegenheiten einer Regierungsbehörde verfassungsrechtliche Kompetenzen mit der Konsequenz eingeräumt, daß der Staat selbst - und praktisch über der Verfassung stehend - kontrollpolitische Funktionen in ethnischen und Religionsangelegenheiten übernehmen kann. Ihrer Satzung zufolge werden durch die Behörde zudem nur die Interessen sunnitischer Moslems vertreten, nicht aber zum Beispiel jene der etwa 20 Millionen türkischer Aleviten. Die 15 Millionen Kurden innerhalb der Grenzen der Türkei tauchen als ethnische Minderheit im nationalen Verfassungsrecht überhaupt nicht auf. Weite Teile der mehrheitlich von Kurden besiedelten Gebiete stehen zudem seit Jahren unter Notstandsrecht, wodurch sich die Regierung zusätzliche Autorität verschafft hat, individuelle Strafen zu verhängen und mit Hilfe von administrativen Zwangsmaßnahmen zum Beispiel ethnisch diskriminierende Umsiedlungen durchzusetzen. So wurden allein in den Jahren 1990 bis 1995 mehr als 2.500 kurdische Siedlungen in den Notstandsgebieten der östlichen Türkei zwangsgeräumt.⁵ Das Problem der kurdischstämmigen Bevölkerung verdeutlicht die besondere Schwierigkeit der OSZE, Verletzungen von Grundrechten nationaler Minderheiten dann zu unterbinden, wenn diese nicht über eine eigene, mitverhandelnde und mitentscheidende Interessenvertretung verfügen und die Staaten, in deren Grenzen sie siedeln, ihre Gleichbehandlung vor dem Gesetz ablehnen.

Dies betrifft insbesondere auch die in mehreren Staaten ansässigen Sinti und Roma. Mit den neugefaßten Staatsangehörigkeitsgesetzen etwa der Tsche-

⁵ Insan Haklari Dernegi, Human Rights in Turkey, Written Presentation to the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, 1995, in: REF.OD/29/95.

chischen und der Slowakischen Republiken wurden Tausende Sinti und Roma in beiden Ländern praktisch ausgebürgert. Zwar hat der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE bereits im November 1994 förmlichen Protest gegen diese Entscheidung eingelegt, die gebotenen Korrekturen stehen jedoch aus. Auch anderswo - zum Beispiel in den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien und in Rumänien - sind staatlich sanktionierte Diskriminierungen von Minderheiten noch immer an der Tagesordnung. Zwar bietet das 1995 vom Europarat beschlossene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten erstmals eine verbindliche Grundlage für dessen Mitgliedsländer, es beinhaltet jedoch ausdrücklich noch keinerlei einklagbare Rechte für die Angehörigen der Roma-Minderheit gegenüber den Staaten, in denen sie leben.⁶ Während der Überprüfungskonferenz in Warschau wurde vorgeschlagen, mit Blick speziell auf die Lage der Roma von den betreffenden Staaten regelmäßige Länderberichte einzufordern und den Schutz dieser Minderheit künftig auch in den Rahmen des Stabilitätspaktes zu integrieren. Sinnvoll wäre diesbezüglich darüber hinaus eine engere Abstimmung zwischen dem BDIMR, dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und der im vergangenen Jahr beim Europarat gebildeten Beratergruppe, allerdings nur für den Fall, daß zum einen Vertreter der Roma unmittelbar einbezogen werden, zum anderen sich keiner der betroffenen Partner einer Zusammenarbeit verweigert. Das BDIMR hat mit der neu geschaffenen Kontaktstelle für Roma und Sinti und dem "Roma Internship Programme", das ausdrücklich nichtstaatlichen Organisationen die Gelegenheit zur Mitwirkung bietet, hierfür zwar erste vielversprechende Ansätze erarbeitet, deren Möglichkeiten jedoch bei weitem noch nicht umfassend genutzt werden.

Neben der ethnischen Diskriminierung finden sich auch andere Fälle der Unterdrückung von Persönlichkeitsrechten von Minderheiten, für die bisher keine staatenübergreifenden Regelungen im Rahmen der OSZE gefunden wurden. So stellte die Internationale Vereinigung der Lesben und Schwulen in ihrem Bericht zur Überprüfungskonferenz fest, daß ungeachtet der seit 1992 im Rahmen der Organisation geführten Diskussionen und einer Reihe seither zu verzeichnender Fortschritte noch immer in mindestens 14 Staaten der OSZE Menschen wegen ihrer homosexuellen Neigungen strafrechtlicher Verfolgung ausgesetzt sind, unter anderem allein in sieben Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, ferner in Rumänien, einigen Bundesstaaten der USA, in Österreich und in Großbritannien.⁷

⁶ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, OSZE-Implementierungskonferenz in Warschau vom 2.-19.10.1995, REF.OD/29/95.

⁷ International Lesbian and Gay Association, Written Presentation to the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, 1995, in: REF.OD/29/95.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß die OSZE vor allem dann Möglichkeiten einer über unverbindliche Empfehlungen hinausgehenden unmittelbaren Einflußnahme auf die gesellschaftliche Situation in den Teilnehmerstaaten erwirbt, wenn sie entweder von diesen speziell als neutraler Vermittler zwischen den Konfliktparteien angerufen wird - etwa durch die freiwillige Einladung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten - oder ihr im Zuge der Durchführung von Langzeitmissionen zur Beilegung von Konflikten auf der Basis entstehenden Vertrauens auf seiten der Beteiligten allmählich erweiterte Kompetenzen zur Stabilisierung der Lage eingeräumt werden.

Beispielgebend für den zuerst genannten Fall ist das erfolgreiche Wirken des HKNM in der Vermittlung zwischen den Konfliktparteien Lettlands und Estlands in der Frage der Erarbeitung eines neuen Staatsbürgerrechts.⁸ Darüber hinaus haben die drei von der OSZE eingerichteten Büros in Estland dazu beigetragen, die Einhaltung humanitärer Verpflichtungen zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf Probleme der Familienzusammenführung und der Reisefreiheit.⁹ Auch die Tatsache, daß seit dem vergangenen Jahr erstmals eine Fraktion der russischen Minderheit im estnischen Parlament mit Sitz und Stimme vertreten ist, kann als Erfolg der beharrlichen vertrauensbildenden Arbeit der OSZE-Mission verbucht werden. Für den zweiten Fall kann auf das Beispiel Georgiens verwiesen werden, da das Mandat der hier eingesetzten Mission mit Zustimmung der Konfliktparteien in einem zweiten Schritt am 29. März 1994 ausdrücklich um die Aufgabe erweitert wurde, die Anerkennung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und dazu beizutragen, eine demokratische Verfassung und ein neues Staatsbürgergesetz auszuarbeiten sowie eine unabhängige Gerichtsbarkeit zu schaffen.¹⁰ Die An-

⁸ Vgl. Henn-Jüri Uibopuu, Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit, sowie Falk Lange, Die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 159-170 und S. 171-178.

⁹ Die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen erfolgt allerdings schleppend und hängt noch immer stark vom individuellen Wohlwollen der verantwortlichen Beamten ab. Obwohl etwa die Ausgabe von Fremdenpässen in Estland bis zum Sommer 1996 abgeschlossen werden sollte, hatten Anfang Juni erst 1.000 der 220.000 ständigen Bewohner des Landes, die nicht über die estnische Staatsbürgerschaft verfügen, einen solchen Paß erhalten. Hinzu kommt, daß der Erfolg der OSZE-Vermittlung natürlich auch von der noch nicht gewährleisteten vorbehaltlosen Anerkennung der Fremdenpässe als reguläre Reisedokumente durch alle OSZE-Teilnehmerstaaten abhängt. Vgl. Deutsche Welle, Monitor-Dienst Osteuropa 110/12.6.1996, S. 2.

¹⁰ Vgl. Hans-Jörg Eiff, Die OSZE-Mission in Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 179-188; Hans-Joachim Gießmann, Europäische Sicherheit am Scheideweg - Chancen und Perspektiven der OSZE, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 97/1996, S. 38-43.

nahme der ersten Verfassung seit Erlangung der Unabhängigkeit durch das georgische Parlament bereits im August 1995 wäre nach Ansicht von Beobachtern ohne die von OSZE-Beratern gewährte Unterstützung kaum nach so kurzer Zeit erreicht worden.¹¹ Gerade dieses Beispiel macht sichtbar, daß der Erfolg der OSZE-Tätigkeit um so höher ist, je konkreter ihre Aufgaben definiert werden.

Anders als in der Frage der allgemeinen Anerkennung von Menschenrechten, bei der die Unterschiedlichkeit der Auffassungen und der Auslegung durch die Beteiligten Spielräume für die Akzeptanz und das Wirksamwerden der OSZE eher einzuengen scheint, sind ihre Chancen, eine mitgestaltende Verantwortung bei der Errichtung demokratischer Strukturen zu übernehmen, offenkundig wesentlich günstiger. Dies beinhaltet wie bisher natürlich auch weiterhin die Wahrnehmung von Kontrollfunktionen. Allein die Sammlung von Informationen über Rechtsverletzungen oder Demokratiedefizite reicht für die Akzeptanz der OSZE als glaubwürdige Stütze der Demokratisierung nicht aus. Gehen ihre Bemühungen nicht darüber hinaus, droht ihr möglicherweise sogar Vertrauensverlust auf seiten der Betroffenen. In Anbetracht dessen, daß gefestigte demokratische Institutionen und Mechanismen mit großer Wahrscheinlichkeit die beste Aussicht dafür bieten, daß in der Folge und auf Dauer auch die Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten gewährleistet werden kann, eröffnet sich insofern für die OSZE ein zunehmend wichtiges Betätigungsfeld, das zudem als Investition in die Zukunft der europäischen Sicherheit nicht hoch genug geschätzt werden kann - falls die OSZE für diesen Zweck das gebotene Mandat, die erforderliche Ausstattung und die Verfügbarkeit qualifizierter Berater erhält. Zwar wurde bereits angeregt - jedoch aufgrund fortbestehender Auffassungsunterschiede zwischen den Staaten über zu gewährende eigenverantwortliche Handlungskompetenzen der OSZE noch nicht formell beschlossen -, die initiativen Rechte des BDIMR, insbesondere zur Beratung der Regierungen und zur Veranlassung von konkreten Unterstützungsprogrammen, auf der Basis einer verbesserten Finanzausstattung zu erhöhen.

Die in der Krisenprävention durch die OSZE-Missionen gewonnenen Erfahrungen zeigen aber, daß Prävention um so erfolgreicher ist, je eher sie begonnen und je konsequenter und beharrlicher sie geführt und durchgeführt wird. Konfliktprävention oder auch die Beilegung von Krisen darf sich insofern nicht nur auf die Verhinderung oder Befriedung bewaffneter Auseinandersetzungen beschränken, sondern muß - um langfristig stabilitäts-

¹¹ Vgl. Human Rights Watch/Helsinki, Evaluation of the OSCE Mission to the Republic of Georgia, Written Presentation to the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, 1995, in: REF.OD/29/95.

bildend zu wirken - auch die Rahmenbedingungen der realen oder potentiellen Spannungen berücksichtigen und die Schaffung von Voraussetzungen für einen dauerhaft friedlichen und demokratischen Konfliktaustrag einschließen. Hierfür ist nicht nur eine Erweiterung der Krisentherapien um zusätzliche Aufgabenfelder erforderlich, sondern auch die Eröffnung von Möglichkeiten für die Anwendung von sehr flexiblen und vor allem konflikt-spezifischen Strategien. Dazu gehören, unter Berücksichtigung der konkreten Bedingungen in einem Land oder in einer Region, neben der Bereitstellung der notwendigen finanziellen und materiellen Ausstattung der Missionen auch die gezielte Entsendung von qualifizierten Beratern, die nicht nur über exzellente Lage- und nach Möglichkeit über örtliche Sprachkenntnisse verfügen, sondern auch mit den Schwierigkeiten der Konfliktmediation vertraut sind. Die mannigfaltigen Erfahrungen, welche nichtstaatliche Organisationen und ihre Experten seit vielen Jahren vor allem auf der Mikroebene der Konfliktmediation gesammelt haben, dürften sich hierfür als besonders nützlich erweisen.¹² Ihre aktive Einbeziehung könnte unter Umständen, auch mit Blick auf die bisher nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Durchführung von Langzeitmissionen, sogar das Bemühen um ein flächendeckendes Engagement der internationalen Gemeinschaft zusätzlich stärken.

Immerhin bestätigen die bislang gesammelten Erfahrungen aus der Tätigkeit der OSZE vor Ort, daß aus Personalmangel oder örtlicher Begrenzung der Anwesenheit von OSZE-Beratern in vielen Fällen nur punktuell geholfen werden kann, ohne jedoch stabile Grundlagen für eine langfristig gebotene Veränderung der Perzeption der Konflikte und der Partner durch die Beteiligten zu erreichen. So war zum Beispiel die Tätigkeit der Unterstützungsgruppe des Amtierenden Vorsitzenden in Grosny (Tschetschenien) unter anderem deshalb nur zum Teil erfolgreich, weil die Kapazität der nur sechs Mitglieder zählenden Mission praktisch ausschließlich durch die zähen und letztlich fruchtlosen Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien absorbiert wurde, die über die freilich wichtige Berichterstattung über beobachtete massive Verletzungen von Menschenrechten in Tschetschenien hinaus keinen Spielraum für die Gewähr von zukunftsorientierten friedensgestaltenden Hilfen durch die OSZE ließen.¹³ Ähnliches

¹² Beispielhaft sind unter anderem solche von NGOs ergriffenen Initiativen zu nennen wie die Bildung sogenannter "Runder Tische", gemeinsame Aktionsprojekte der Konfliktparteien zum Wiederaufbau, Mediationstraining, die Förderung der Zusammenarbeit in transethnisch organisierten Fachschaften, Seminare mit Polizei- und Sicherheitskräften, Aufklärungsarbeit über die öffentlichen Medien und kommunikative Vernetzungen zur Verbreitung von Informationen.

¹³ Die Defizite der Mission allein der geringen Kapazität der OSZE zuzuschreiben, wäre allerdings verfehlt. Ihre Tätigkeit vollzog sich trotz aller Anstrengungen von Anfang an nur unter widerwilliger Duldung seitens der Konfliktparteien. Im Juni 1996 drohten die tschetschenischen Behörden sogar mit der Ausweisung der Mission bzw. ihres Leiters, da diese gegen den Willen der Regierung Sawgajew Kontakte auch mit oppositionellen

läßt sich für andere Langzeitmissionen der OSZE bilanzieren, deren Delegationen in keinem Fall - mit Ausnahme der jüngsten Mission in Bosnien-Herzegowina - die Schwelle von zwanzig Mitgliedern überschritten. Natürlich läßt sich der Erfolg der Unterstützung nicht allein nach der Anzahl der beteiligten Experten bemessen. Die bisherige Tätigkeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten hat nachweislich bestätigt, daß eine erfolgreiche Prävention oder Beilegung von Konflikten keineswegs einen unermeßlichen Kosten- oder Personalaufwand erfordern muß, wenn sie gleichermaßen effektiv, einfülsam und beharrlich erfolgt. Allerdings unterscheiden sich, je nach Aufgabe sowie Dimension und Struktur der Konfliktsituation, die Herausforderungen an die OSZE von Land zu Land erheblich.

Fazit und Empfehlungen

Vor allem zwei Schlußfolgerungen für eine Stärkung der Rolle der OSZE lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ableiten. Es sollten zum einen auf jeden Fall jene Mechanismen fortgeführt und nach Möglichkeit ausgebaut werden, die sich bisher als besonders wirksam erwiesen haben. Zum anderen sollte die der OSZE bereits zur Verfügung stehende politische und institutionelle Kapazität effektiver eingesetzt und mit dem Ziel einer höheren Verbindlichkeit der allgemein gefaßten politischen Richtlinien für die Staaten gestärkt werden.

Das betrifft *erstens* vor allem die Tätigkeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten. Durch eine engere Abstimmung seines Handelns mit den Maßnahmen des BDIMR und des Amtierenden Vorsitzenden könnte eine noch engere Verzahnung des OSZE-Potentials zur Konfliktprävention und zur Unterstützung des Aufbaus von zivilgesellschaftlichen Strukturen erzielt werden. Während der Überprüfungskonferenz in Warschau wurde u.a. vorgeschlagen, daß der HKNM und das BDIMR in *gemeinsamer* Verantwortung ein Seminar vorbereiten könnten, auf dem unter Berücksichtigung praktischer Erfahrungen verfassungsrechtliche Probleme des Schutzes nationaler Minderheiten in den OSZE-Staaten erörtert werden, und ferner, daß der Ständige Rat sicherstellen sollte, daß die Umsetzung von Empfehlungen des Hohen Kommissars durch die betroffenen Regierungen in geeigneter Form kontrolliert werden. Vorausgesetzt, die Richtlinien des Europarates für den Schutz und die Einhaltung von Minderheitenrechten fänden in allen Teilnehmerstaaten ihre verfassungsrechtliche Entsprechung, wäre in Zukunft auch zu überlegen, ob nicht die Empfehlungen des HKNM

Kräften im Lande zu knüpfen suchte.

verbindlichen Charakter annehmen sollten, d.h. nötigenfalls durch die Konfliktparteien vor dem OSZE-Gerichtshof eingeklagt werden könnten. Bis dahin bietet auch der Moskauer Mechanismus der Menschlichen Dimension Möglichkeiten eines frühzeitigen Ergreifens der Initiative durch die OSZE, zumal seine Regeln nicht zwingend auf den Konsens aller Teilnehmerstaaten angewiesen sind.¹⁴

Zweitens fällt bereits jetzt dem BDIMR eine Schlüsselrolle bei der Koordination aller Maßnahmen der OSZE zu, die sich auf die Förderung demokratischen Gedankenguts in den Teilnehmerstaaten und die Demokratisierung der Gesellschaften richten. Die bisher praktizierten Formen des Informationsaustausches, insbesondere die vom BDIMR organisierten Regionalseminare, haben sich als Forum hilfreicher Konsultationen und Qualifizierung von Fachkräften für die Reformstaaten bewährt. Notwendig ist nunmehr eine Diversifizierung der Angebote der OSZE - entsprechend den unterschiedlichen Herausforderungen in den einzelnen Mitgliedsländern. Besonderes Augenmerk sollte der Förderung der Menschenrechte, der Unterstützung demokratisch durchgeführter Wahlen, der Stärkung der gewählten Parlamente, der Befähigung lokaler Verwaltungen im Geist der "Europäischen Charta der örtlichen Selbstverwaltung des Europarates", der Konsolidierung einer unabhängigen Jurisdiktion und der uneingeschränkten Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozeß beigemessen werden. Modellgebend fungieren könnten hier die erfolgreiche Zusammenarbeit des BDIMR mit der Regierung Tadschikistans am "Human Rights Ombudsman Project" und die Tätigkeit des Regionalbüros der OSZE in Taschkent. Konkrete Projekte könnten sich ferner auch am Beispiel des Regionalprogrammes "Demokratie, Regierung und Partizipation" des UNDP in Belarus, Lettland, Moldau und Rußland orientieren.¹⁵ Im Rahmen des "Gemeinsamen Unterstützungsprogrammes für kürzlich aufgenommene Teilnehmerstaaten" sollte vor allem dem Bedarf der Reformstaaten an technisch-kommunikativer Unterstützung, der breiten gesellschaftlichen Aufklärung über Menschen- und Minderheitenrechte, der Schaffung von demokratischen Institutionen innerhalb und außerhalb der Regierung, der Beratung in verfassungs- und wahlrechtlichen Angelegenheiten, der Ausbildung von Polizei- und Sicherheitskräften sowie Migrationsbeamten und Juristen sowie der Einrichtung und Unterstützung von nichtstaatlichen Organisationen gehobenes Augenmerk beigemessen werden. Die Erhöhung der Effektivität des Programmes erfordert dabei nicht nur die Bereitstellung

¹⁴ Vgl. Hans-Joachim Gießmann, Europäische Sicherheit am Scheideweg, a.a.O. (Anm. 10), S. 29f.

¹⁵ United Nations Development Programme. Regional Bureau for Europe and the CIS, Regional Programme on Democracy, Governance and Participation, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, October 1995, o.S.

zusätzlicher finanzieller Mittel für das BDIMR, sondern auch eine engere Abstimmung seiner Tätigkeit mit den zuständigen Instanzen des Europarates, der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen.¹⁶ Auf dem Tisch liegt ferner der Vorschlag, dem Amtierenden Vorsitzenden bzw. dem Ständigen Rat der OSZE jährlich einen Bericht über die durchgeführten Aktivitäten des BDIMR, deren Ergebnisse sowie Beschlußempfehlungen für weitere Maßnahmen vorzulegen.¹⁷ Auch könnte die Themenpalette der vom BDIMR organisierten und in der Regel bisher halbjährlich abgehaltenen Seminare erweitert werden, zum einen um kritische und zum Teil neuartige Probleme der Demokratisierung in den Reformgesellschaften, zum Beispiel die Rolle der Medien in Konfliktsituationen, rechtliche Aspekte der Religionsfreiheit oder die Bekämpfung von Mafia-Strukturen, zum anderen speziell um grenzüberschreitende Fragen, etwa die Anwendung von Fremden-gesetzgebungen oder die Bekämpfung von Erscheinungen des Terrorismus. *Drittens* ist der OSZE mit dem seit dem Budapester Gipfel bestehenden Ständigen Rat ein praktisch permanent aktionsfähiges Führungs- und Kontrollorgan in die Hand gegeben worden. Werden Probleme der Demokratie als eine Kernfrage dauerhafter Stabilität von Sicherheit und innergesellschaftlichem Frieden in Europa akzeptiert, gehören diese auf die ständige Tagesordnung des Gremiums. Dies entspricht zudem den im Budapester Dokument gegebenen Empfehlungen. Erste Ansätze gibt es, die es auszubauen gilt, darunter die Diskussion von Ergebnissen der sogenannten fact-finding missions des Amtierenden Vorsitzenden, die Durchführung von Ad-hoc-Treffen mit Vertretern nichtstaatlicher Organisationen und die Berichterstattungen durch den Direktor des BDIMR vor dem Ständigen Rat. Zu überlegen sind Mechanismen, die einen effektiven, koordinierten und kontrollfähigen Ablauf des Engagements der OSZE und seiner spezialisierten Organe, beginnend von der Sondierung der Fakten über die Festlegung und Durchführung von konkreten Maßnahmen bis zur Überprüfung ihrer Umsetzung, gewährleisten. In diese Mechanismen wären der Informationsaustausch und die Kooperation mit anderen internationalen Institutionen einzubeziehen, um ein Maximum der Bündelung von Aufbauhilfen zu ermöglichen. Schließlich sollte bei Bedarf die Bereitstellung von Informationen, Dokumenten, Empfehlungen und anderen Hilfen nicht nur in den offiziellen OSZE-Sprachen, sondern auch in den Sprachen aller betroffenen Parteien ins Kalkül gezogen werden.

¹⁶ Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Rapporteur's Reports, REF.OD/43/95, 27. Oktober 1995, Subsidiary Working Body 2, S. 3f.

¹⁷ Ebenda, S. 8.

Das entscheidende Fazit betrifft jedoch einmal mehr die Notwendigkeit, den politischen Willen aller in der OSZE versammelten Staaten zu entwickeln, die gemeinsam getragenen Normen als eine für alle verbindliche Grundlage zu akzeptieren und der OSZE eine dementsprechende Kompetenz in der Kontrolle und Unterstützung ihrer Durchsetzung zuzubilligen.

Wahlbeobachtung über den Tag hinaus

Wie das BDIMR der Herausforderung der langfristigen Wahlbeobachtung begegnet

Die Entsendung von Wahlbeobachtermissionen zur Beurteilung von Wahlen wurde in den vergangenen Jahren enorm ausgebaut und erweitert. Dabei wurde zunehmend deutlich, daß die sachkundige Beurteilung einer Wahl nicht nur auf der Basis von Wahlbeobachtungen am Wahltag selbst erfolgen kann. Eine Wahl ist eher ein Prozeß als ein eintägiges Ereignis. Als ein Ergebnis des Budapester Gipfels im Dezember 1994 wurde daher das Mandat des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) erweitert und zielt nun auf die langfristige Beobachtung von Wahlprozessen ab.

Das BDIMR richtet seine Tätigkeit dementsprechend nunmehr verstärkt auf die Langzeitwahlbeobachtung aus und beschränkt sich nicht mehr nur auf die kurzfristige Wahlbeobachtung allein am Wahltag. Dieser umfassendere Ansatz wurde vom BDIMR sowohl bei den kürzlich abgehaltenen Parlamentswahlen in Albanien als auch bei den Präsidentschaftswahlen in der Russischen Föderation erfolgreich umgesetzt.

Um Schlußfolgerungen über einen Wahlprozeß ziehen zu können, müssen die Beobachter die unterschiedlichen Stadien einer Wahl berücksichtigen. Dazu gehören: die Implementierung der Gesetze und Wahlbestimmungen, die Effektivität und Unparteilichkeit der Wahlverwaltung in der Vorwahlphase, die Unabhängigkeit der Medien, der Wahlkampf und das politische Umfeld vor dem Wahltag, der Wahltag selbst, die abschließende Stimmenausrählung, die Bekanntgabe der Ergebnisse und die Handhabung von Beschwerden.

Den Wahlprozeß muß man sich weniger als eine Momentaufnahme, sondern vielmehr als einen Film vorstellen. Langzeitbeobachter sind dafür zuständig, die Phase vor der Wahl zu beobachten, und tragen so dazu bei, daß die Kurzzeitbeobachter die Vorgänge am Wahltag sachkundig in den Gesamtzusammenhang einordnen können. Die Langzeitbeobachter verfassen Zwischenberichte über ihre Einschätzungen und Beobachtungsergebnisse, mit deren Hilfe die Kurzzeitbeobachter eingewiesen werden und die in den Abschlußbericht über die Wahl einfließen.

Die praktischen Aufgaben einer BDIMR-Wahlbeobachtungsmission können demzufolge in zwei getrennte Phasen aufgeteilt werden: die Langzeit- und die Kurzzeitbeobachtung. Ziel der Langzeitbeobachtung ist es, profunde

Kenntnisse über die verschiedenen Phasen des gesamten Wahlvorgangs zu erlangen. Die Kurzzeitbeobachtung soll die "klassischeren" Aufgaben der Wahlbeobachtung erfüllen: Sie soll für flächendeckende Anwesenheit im ganzen Land sorgen, um die Schlußphase des Wahlkampfes, den Wahltag und die Stimmenauszählung zu bewerten.

Ein Vor-Ort-Koordinator des BDIMR wird damit beauftragt, die Aktivitäten der Lang- und Kurzzeitbeobachter zu koordinieren. Er wird stets Wert auf die Unvoreingenommenheit der Beobachtermission und auf ihre Bereitschaft, Kommentare zum Wahlprozeß oder zu anderen Aspekten der Menschenrechtssituation im Zusammenhang mit dem Wahlprozeß zur Kenntnis zu nehmen, legen.

Wahlbeobachtung im OSZE-Gebiet

In den OSZE-Verpflichtungen, die auf dem zweiten Treffen der Konferenz zur Menschlichen Dimension 1990 in Kopenhagen vereinbart wurden, wird noch einmal die zentrale Bedeutung von Wahlen hervorgehoben - erst mit ihnen wird das Recht der Bürger auf Teilhabe an der Regierung ihrer Länder gewährleistet. Darüber hinaus betont das Kopenhagener Dokument, daß die Anwesenheit von Beobachtern aus dem In- und Ausland den ordnungsgemäßen Ablauf des Wahlprozesses erhöhen kann.

Die Wahlbeobachtung wurde damit als effektiver und unschätzbare Dienst anerkannt, den die OSZE-Teilnehmerstaaten zur Unterstützung des Übergangs zur Demokratie und der universellen Menschenrechte anbieten. Die Wahlbeobachtungsaktivitäten des BDIMR erfüllen zweierlei Aufgaben: Das BDIMR beurteilt einen Wahlprozeß und bietet, falls nötig, Empfehlungen an, um ihn für die Zukunft zu verbessern. Zusätzlich kann allein die Anwesenheit von Wahlbeobachtern sich vertrauensbildend auf den Verlauf einer Wahl auswirken und Wahlbetrug oder Manipulation vorbeugen.

Um der Verpflichtung des BDIMR zur langfristigen Wahlbeobachtung nachzukommen, werden die Teilnehmerstaaten ersucht, eine Kerngruppe von Langzeitwahlbeobachtern für die Dauer von ungefähr zwei Monaten vor der Wahl zu stellen. Der Bedarf an Langzeitbeobachtern, die regelmäßig für das BDIMR abgestellt werden, stellt eine der größten Herausforderungen im Zusammenhang mit der Langzeitwahlbeobachtung dar und kann nur mit Hilfe der anhaltenden Unterstützung und Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten gedeckt werden.

Ebenso müssen die Teilnehmerstaaten das BDIMR rechtzeitig über bevorstehende Wahlen informieren. Erst eine solche Benachrichtigung versetzt

das BDIMR in die Lage, eine effektive Langzeitbeobachtung zu organisieren. Ein Benachrichtigungszeitraum von mindestens drei Monaten im voraus ist äußerst hilfreich.

Die OSZE-Verpflichtungen

Der Wahlprozeß ist seinem Wesen nach der Inbegriff jener Menschenrechte, die das Fundament einer demokratischen Gesellschaft ausmachen. Wahlen sind der Mechanismus, durch den dem Bürger das Recht auf politische Partizipation garantiert wird, sie setzen jedoch auch die Einhaltung anderer grundlegender Menschenrechte voraus. Dazu gehören das Recht auf freie Meinungsäußerung, Freizügigkeit, friedliche Versammlung und Vereinigungsfreiheit.

Wahlbeobachtung ist daher mehr als nur ein technisches Verfahren, da sie direkt zur Förderung der universellen Menschenrechte beitragen kann. Beobachter sind gefordert, Wahlen auf ihre Übereinstimmung mit den universellen Menschenrechten hin zu beurteilen, wie sie in den OSZE-Verpflichtungen niedergelegt sind.

Die OSZE-Verpflichtungen zu demokratischen Wahlen können in sieben Schlüsselbegriffen zusammengefaßt werden, die wesentliche Bestandteile demokratischer Tradition sind: allgemein, gleich, gerecht, geheim, frei, transparent und verantwortlich.

Das Prinzip der *Allgemeinheit* soll ein effektives und unparteiisches Registrierungsverfahren ohne Benachteiligungen sowohl für Wähler als auch für Kandidaten sicherstellen.

Das Prinzip der *Gleichheit* erfordert, daß Wähler gleichen und ungehinderten Zugang zu Wahllokalen haben und daß die Stimmen der Wähler gleich gewichtet werden.

Das Prinzip der *Gerechtigkeit* sollte im Idealfall sicherstellen, daß alle Teilnehmer am Wahlprozeß sich auf gleicher Ebene gegenüberstehen, zumindest jedoch sollte es gewährleisten, daß der Wähler Zugang zu grundlegenden Informationen über alle Kandidaten der Wahl und über die grundsätzlichen Programme, die sie vertreten, hat.

Das Prinzip der *geheimen Wahl* kann nur eingehalten werden, wenn der Wähler die Stimme allein abgeben kann, in der Abgeschlossenheit einer geschützten Wahlkabine, und zwar so, daß der angekreuzte Wahlzettel vor dem Einwurf in die Wahlurne nicht eingesehen werden kann.

Das Prinzip der *freien Wahl* soll dafür sorgen, daß ein Bürger seinen Stimmzettel frei von Einschüchterung ausfüllen kann, in der Gewißheit, daß seine Rechte auf Freiheit der Meinungsäußerung, Vereinigungsfreiheit und Ver-

sammlungsfreiheit während des gesamten Wahlprozesses hindurch aufrechterhalten werden.

Das Prinzip der *Transparenz* erfordert, daß die Wahl gemäß rechtlichen Verfahren durchgeführt wird und rechtlichen Grundregeln folgt, die umfassend und durchschaubar sind. Ein transparenter Prozeß schränkt die Möglichkeiten großangelegten Wahlbetrugs ein. Daher sollte die Stimmenauszählung auf allen Ebenen, von der des Wahllokals bis hin zur nationalen Wahlbehörde, öffentlich und verifizierbar sein.

Das Prinzip der *Verantwortlichkeit* erfordert, daß die Gewählten ihre Verantwortung gegenüber den Wählern anerkennen.

Beobachtung eines Wahlprozesses in der Phase vor der Wahl

Die OSZE-Verpflichtungen sollten sich im rechtlichen Rahmen für die Wahl deutlich widerspiegeln, einschließlich der Verfassung und der gesetzlichen Bestimmungen (Wahlgesetz, Parteiengesetz, Mediengesetz, Strafgesetz, Verfahrensregeln). Um einen Wahlprozeß beurteilen zu können, muß man zunächst diese Gesetze kennen. Die Einhaltung der Gesetze durch die Regierung und die Wahlbehörden wird durch den gesamten Wahlprozeß hindurch beurteilt.

Es gibt bestimmte Schlüsselaspekte, die von fundamentaler Bedeutung für einen erfolgreichen Wahlverlauf sind. Langzeitbeobachter sollten den folgenden Aspekten der gesamten Wahl besondere Aufmerksamkeit schenken:

- Schulung der Wahlmitarbeiter
- Politische Bildung und Information der Wähler
- Feststellung der Wahlberechtigung und Registrierung der Wähler
- Registrierung der Kandidaten und politischen Parteien
- Wahlkampf
- Wahlkampffinanzierung
- Medienberichterstattung
- Verwaltung in der Vorwahlphase
- technische Vorkehrungen
- Überprüfungsprozeß

Schulung der Wahlmitarbeiter

Beobachter sollten beurteilen, ob die Mitglieder der Wahlkommissionen eine standardisierte Schulung erhalten. Eine solche Schulung sollte allen Angehörigen der Wahlkommissionen auf allen Ebenen der Wahlverwaltung

zugänglich sein. Sie sollte allen Mitgliedern der Kommissionen offenstehen, gleichgültig, ob sie unabhängig sind oder von politischen Parteien ernannt wurden.

Politische Bildung und Information der Wähler

Die Beobachter sollten Umfang und Effektivität der politischen Bildung und Wählerinformation beurteilen. Die Bürger und Wähler müssen ausreichend informiert werden, damit gewährleistet ist, daß die Teilnehmer am Wahlprozeß ihre Rechte und ihre Verantwortung als Wähler kennen. Solche Bemühungen können auch Kenntnisse über den Wahlprozeß und das Interesse an ihm fördern und ein Klima für einen offenen Diskurs schaffen.

Politische Bildung ist ein längerfristiger Prozeß der Aufklärung der Bürger über die Grundlagen der demokratischen Gesellschaft und staatsbürgerlichen Verantwortung. Sie kann sich auf die Wahlmöglichkeiten konzentrieren, die dem Wähler offenstehen, und auf die Bedeutung dieser Wahlmöglichkeiten im jeweiligen politischen System.

Die Information der Wähler bezieht sich auf die aktuelle Wahl und sollte die Wähler darüber informieren, wann, wie und wo sie wählen können. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, daß diese Informationen frühzeitig verbreitet werden und den Wählern ausreichend Zeit bleibt, von diesen Informationen auch Gebrauch zu machen.

Auch politische Parteien und gesellschaftliche Organisationen mögen zu den Bemühungen um politische Bildung und Information der Wähler beitragen. Daß die Wähler objektiv und unparteiisch informiert werden, liegt jedoch dem Wesen nach im Zuständigkeitsbereich von Regierung und Wahlbehörden. Diese Informationen sollten allen Wahlberechtigten zugänglich gemacht werden, einschließlich der traditionell wenig wahlfreudigen Bevölkerungsgruppen, darunter etwa ethnische Minderheiten, Frauen und Analphabeten.

Feststellung der Wahlberechtigung und Registrierung der Wähler

Das Wahlrecht muß allen Bürgern des Landes unter gleichen Bedingungen erteilt werden, vorausgesetzt, sie haben das Wahlberechtigungsalter erreicht. Mit einem nationalen Wählerregister wird das landesweite Verzeichnis aller Wahlberechtigten erstellt; es sollte dafür sorgen, daß unberechtigte und mehrfache Stimmabgaben ausgeschlossen sind.

Die Überprüfbarkeit des ordnungsgemäßen Registrierungsprozesses ist sehr wichtig, um zu gewährleisten, daß bei der Wählerregistrierung keine unbegründeten Restriktionen vorgenommen werden. Unbegründete Restrik-

tionen sind solche, die auf Rasse, Geschlecht, Religion, ethnischer Herkunft, früherer politischer Mitgliedschaft, Sprache, Analphabetismus, Besitzstand oder der Unfähigkeit, eine Registrierungsgebühr zu zahlen, beruhen.

Begründete Beschränkungen können z.B. Faktoren wie Ortsansässigkeit, Staatsbürgerschaft, Straftat und gerichtlich anerkannte geistige Behinderung sein. Aufgrund dieser Faktoren können Länder Personen vom Wahlrecht ausschließen, ohne daß die universellen Prinzipien verletzt werden. Was die Staatsbürgerschaft betrifft, sollten jedoch Personen, die über einen angemessenen Zeitraum faktisch als Bürger im Land leben, eine faire Chance bekommen, an Wahlen teilzunehmen.

Die Maxime "ein Wähler, eine Stimme" wird durch ein gut verwaltetes und regelmäßig aktualisiertes Register gefördert. Ein umfassendes, computererfaßtes Gesamtverzeichnis kann die Behörden dabei unterstützen, die Korrektheit der Listen zu verifizieren und auch die Vollständigkeit des Wählerregisters verbessern. Gegen Mehrfachregistrierungen sollten Sicherungsmaßnahmen getroffen werden.

Registrierungsstellen sollten den Wählern leicht zugänglich und die Registrierungsvorgänge gut verständlich sein. Die Wählerliste sollte ein öffentliches Dokument sein, das geraume Zeit vor der Wahl ausgelegt werden sollte, um Beschwerden über rechtswidrige Aufnahme oder Ausschluß zu ermöglichen. Wenn die Wähler spezielle Wählerausweise erhalten, muß es entsprechende Sicherheitsvorkehrungen geben, um Duplikate oder Fälschung dieser Ausweise zu verhindern.

Alle Stimmen sollten dasselbe Gewicht haben, um gleiche Repräsentation zu gewährleisten. Es gibt einige Fälle, in denen die OSZE-Verpflichtung 7.3¹ zur gleichen Gewichtung der Stimmen aller Bürger allerdings nicht strikt eingehalten werden muß: Eine unterschiedliche Gewichtung von Stimmen kann ethnischen Minderheiten als positive Diskriminierung zugestanden werden, um zu gewährleisten, daß diese in den nationalen politischen Institutionen überhaupt repräsentiert sind.

(Anmerkung: In außerordentlichen Fällen kommt es vor, daß keine separate Wählerliste vorhanden ist und die Stimmabgabe auf der Grundlage des Einwohnermelderegisters zugelassen wird. In solchen Fällen sollte das Melderegister ebenso gut verwaltet und zugänglich sein. Wo in sehr seltenen Fällen eine Wahl ohne irgendein Register oder ein Wählerverzeichnis durchgeführt werden muß, sollten besondere Vorkehrungen getroffen

¹ Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juli 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap H.1, S. 6.

werden, wie etwa die Verwendung von nicht abwaschbarer Tinte, um mehrfache Stimmabgaben zu verhindern.)

Registrierung der Kandidaten und politischen Parteien

In der OSZE-Verpflichtung 7.5² wird das Recht des Bürgers garantiert, sich ohne Benachteiligung um ein politisches oder öffentliches Amt zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter einer politischen Partei oder Organisation. Jegliche willkürliche oder diskriminierende Anwendung der Gesetze zu dem Zweck, bestimmten politischen Kräften zu schaden, verstößt gegen die OSZE-Verpflichtungen.

Dieselben allgemeinen Prinzipien, die dem aktiven Wahlrecht zugrundeliegen, gelten auch für das passive Wahlrecht. Alle politischen Kräfte und Bewegungen sollten daher in der Lage sein, unter gleichen Voraussetzungen Kandidaten zu nominieren, ohne Einschränkungen aus Gründen ihrer Rassen-, Sprach- oder Religionszugehörigkeit, ihres Geschlechts, politischer Mitgliedschaft, ethnischer oder nationaler Herkunft oder ihrer wirtschaftlichen Lage.

Gerechtfertigte Beschränkungen für Personen, die kandidieren wollen, dürfen niemanden benachteiligen. Gerechtfertigt wäre z.B. die Voraussetzung, seit einem bestimmten Zeitraum vor der Wahl den Wohnsitz im Lande zu haben, oder einen höheren Mindestalter für das passive als für das aktive Wahlrecht.

Die Registrierungsvoraussetzungen sollten verständlich und nachvollziehbar sein und keine potentiell diskriminierenden Anforderungen enthalten, wie etwa unangemessen hohe Geldeinlagen oder eine überhöhte Anzahl von Unterschriften auf den Registrierungsanträgen. Für den Fall der Ablehnung der Registrierung einer Partei oder eines Kandidaten müssen Rechtsmittel eingelegt werden können.

Wahlkampf

Laut OSZE-Verpflichtungen soll der politische Wahlkampf in einem Umfeld stattfinden, in dem die freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gewährleistet sind. Diese Rechte müssen für den entsprechenden Zeitraum, der notwendig ist, um sich politisch zu organisieren, die Wahlkampagne durchzuführen und die Bürger über die Kandidaten und ihre Programme zu informieren, geschützt sein. Entsprechende Sicherheitsvorkehrungen müssen getroffen werden.

Die amtierende Regierung ist dafür verantwortlich, daß die grundlegenden Regeln des Wahlkampfs von den Bewerbern mitgetragen werden und sorgt

² Ebenda.

für ihre Einhaltung. Die Bewerber können einen Verhaltenskodex vereinbaren, um verantwortungsvolles Verhalten sicherzustellen. Sie dürfen im Kampf um Wählerstimmen keinerlei Mittel der Gewalt oder Einschüchterung einsetzen.

Kandidaten müssen die Freiheit haben, den Wählern ihre Programme vorzustellen, ohne daß Wahlkampfveranstaltungen unterbunden werden oder die Regierung ihnen den Zutritt zu bestimmten Orten oder Regionen versagt. Es muß ein festgelegtes Genehmigungsverfahren für die Durchführung öffentlicher Wahlveranstaltungen, politischer Zusammenkünfte und Aktivitäten zur Beschaffung von Wahlkampfmitteln geben. Für den Fall unangemessener Verzögerungen bei der Bewilligung solcher Anträge muß es die Möglichkeit geben, sich an eine juristische Berufungsinstanz zu wenden. Die Beobachter sollten auf die Verfügbarkeit von Veranstaltungsorten für Wahlkampfveranstaltungen achten, auf den Zugang aller Kandidaten und Parteien zu Orten und Publikum ihrer Wahl, auf die Verteilung von Wahlkampfmaterial und auf eine wirksame Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit für alle konkurrierenden politischen Kräfte. Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Einsatz von Einschüchterung oder Gewalt zur Verhinderung der Wahlkampftätigkeit gewidmet werden.

Wahlkampffinanzierung

Eine effektive Kampagne erfordert ausreichende Finanzierung. Wahlkampfkosten können Gehälter, Transport, Bürounterhaltung, Kosten für Werbung in Print- und elektronischen Medien und das Drucken und Verteilen von Wahlkampfmaterial umfassen. Natürlich sind die Voraussetzungen für die Konkurrenten einer Wahl nicht immer vollkommen gleich. Doch sollte ein gerechtes und unparteiisches Verfahren vereinbart werden, um eine gewisse Finanzierungsbasis für alle Wahlbewerber zu gewährleisten. Dies könnte durch das Wahlgesetz oder eine gesonderte Gesetzgebung zur öffentlichen Finanzierung geregelt werden, falls diese Gelder vom Staat gestellt werden.

Die Regierung muß gewährleisten, daß staatliche Ressourcen - sowohl Arbeitskraft als auch Gelder - nicht dazu mißbraucht werden, den eigenen Kandidaten Vorteile zu verschaffen. So sollten beispielsweise Regierungsfahrzeuge, Büroraum und Telekommunikationsanlagen nicht für Parteizwecke eingesetzt werden, es sei denn, den Mitbewerbern kann gleicher Zugang geboten werden.

Zeit ist ebenfalls eine wichtige Ausgangsbedingung für einen aussagekräftigen Wahlkampf. Die Dauer des Wahlkampfes muß den Kandidaten genügend Zeit lassen, der Wählerschaft ihre Politik deutlich zu machen. Das

Recht auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit muß, wenn es nicht bereits dauerhaft sichergestellt ist, für einen ausreichenden Zeitraum gewährleistet werden, um eine effektive politische Organisation und die Wahlkampagne zu ermöglichen.

Beobachter müssen gründlichst erwägen, ob mögliche Ungleichgewichte der Ressourcen der Bewerber dazu geführt haben, daß die Wähler über ihre Wahlmöglichkeiten nicht gut genug informiert waren, und ob dies den Ausgang der Wahl substantiell beeinflußt hat.

Medien

Die OSZE-Verpflichtungen beinhalten den ungehinderten Zugang zu den Medien ohne Benachteiligung. Die elementaren Grundsätze einer demokratischen Regierungsform erfordern, daß die Wählerschaft gut informiert ist und auf der Basis dieser Information ihre Wahl treffen kann. Daraus folgt die Notwendigkeit, daß alle unterschiedlichen Standpunkte fair und gleichberechtigt vermittelt werden.

In dieser Hinsicht ist der Umgang der Regierung mit den Medien von wesentlicher Bedeutung für einen aussagekräftigen Wahlkampf. Während größere und finanziell besser ausgestattete Parteien und Kandidaten von sich aus in der Lage sein mögen, in den Medien Sendezeiten oder Anzeigenplatz zu erwerben, sollte ein gerechtes Verfahren erarbeitet werden, das allen Bewerbern in vernünftigem Maße Zugang zu Print- oder elektronischen Medien verschafft. Dazu könnte es erforderlich sein, daß Platz oder Zeit in staatlichen Medien oder öffentliche Gelder zur Verfügung gestellt werden.

Die Medien sollten am Grad ihrer Unabhängigkeit bei der Information der Wähler über die Kandidaten und ihre Programme gemessen werden. Die Regierung sollte ihnen folgendes garantieren:

- das Recht, objektive Informationen ohne Einschüchterung zu ermitteln und zu verbreiten,
- keine willkürliche oder diskriminierende Behinderung oder Zensur von Wahlkampfaußagen zu üben.

Bei der Beobachtung der Medienberichterstattung kann es sich für Langzeitwahlbeobachter als notwendig erweisen, mit darauf spezialisierten Institutionen zusammenzuarbeiten, um eine präzise und wissenschaftliche Analyse der Medien zu erstellen.

Die Wahlverwaltung

Die zentrale Wahlkommission, das Oberste Gericht oder eine vergleichbare Institution wird in der Regel mit der Organisation einer Wahl beauftragt. Unabhängig davon, welches Organ mit der Durchführung der Wahl betraut ist, sollte seine Arbeit unabhängig, unparteiisch und transparent sein. Das Verwaltungsorgan sollte unabhängig und vor politisch motivierter Manipulation geschützt sein.

Als Alternative könnte ein Gremium aus Vertretern aller Parteien die Organisation der Wahl übernehmen, wobei diese Vertreter auf allen Ebenen der Wahlverwaltung gleich repräsentiert sein sollten. Wenn ein Justizorgan mit der Durchführung der Wahlen betraut ist, muß seine Unabhängigkeit durch transparente Verfahrensweisen sichergestellt sein.

Das ausführende Organ sollte in der Lage sein, die Gesetzgebung, die den Wahlprozeß regelt, ohne Einmischung in seine Zuständigkeiten, Einschüchterungen oder Behinderungen zu implementieren. Seine Unabhängigkeit kann weiterhin dadurch gesichert werden, daß die Mitglieder fest angestellt sind, das Recht haben, an ihren früheren Arbeitsplatz zurückzukehren, und daß ein unabhängiges Budget zur Verfügung steht.

Das Verwaltungsorgan muß außerdem unbedingt unparteiisch sein. Es muß das Recht auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit sowie Nicht-Diskriminierung und ein ordnungsgemäßes Verfahren gewährleisten. Jede parteiische Behandlung, jeder Amtsmissbrauch kann die Legitimität einer Wahl ernsthaft gefährden.

Schließlich sollte die mit der Wahl beauftragte Stelle transparent sein, um der Öffentlichkeit Vertrauen zu vermitteln. Ihre Transparenz könnte dadurch erhöht werden, daß sie aus bekannten, geachteten und erfahrenen Persönlichkeiten zusammengesetzt ist.

Technische Vorkehrungen

Die Beobachter sollten möglichst herausfinden, ob die Voraussetzungen für einen effizienten Wahlvorgang realistisch eingeschätzt werden, was Ausstattung, Personalbedarf, spezielle Kenntnisse und Schulung der Wahlmitarbeiter betrifft. Beobachter sollten festhalten, welche Instruktionen im Wahllokal und auf Wahlkreisebene gegeben wurden, ob die notwendigen Vorrichtungen und Unterlagen vorhanden sind (Wählerverzeichnis, Stimmzettel, Wahlurnen usw.) und ob die Wahlmitarbeiter ausreichend instruiert und mit den Aufgaben des Wahltages vertraut sind.

Drei Probleme der technischen Planung, die während des Wahlvorganges häufig zu Fragen führen, sind die Zusammenstellung des Wählerregisters, die Wahlkreisgrenzen und die Gestaltung des Stimmzettels.

Wählerregister - Umfangreiche Emigrations- und innerstaatliche Migrationsbewegungen können zwischen zwei Wahlen enorme Bevölkerungsver-schiebungen verursachen. Die Schwierigkeit, die Wahlberechtigung einer großen Zahl von Wählern, die umgezogen sind, zu prüfen und sie zu registrieren, ist ein aufwendiges technisches Unterfangen. Das Problem verschärft sich noch, wenn den Behörden keine ausreichende Computerausrüstung zur Verfügung steht. Die Bevölkerung sollte in regelmäßigen Zeitabständen erfaßt und das Wählerverzeichnis kontinuierlich aktualisiert werde, um Volkszählungen kurz vor Wahlen zu vermeiden. Das Wählerregister sollte idealerweise, zum Schutz gegen Mehrfachregistrierungen, computererfaßt sein.

Wahlkreisgrenzen - Das Wahlgesetz sollte detaillierte und einheitliche Kriterien für die Festlegung der Wahlbezirksgrenzen angeben und dabei z.B. die Anzahl der wahlberechtigten Einwohner pro Bezirk, natürliche und historische Grenzen oder etwa Normen, die die gleiche und faire Repräsentierung ethnischer Gruppen garantieren, berücksichtigen und nennen. Die Grenzziehung muß nachvollziehbar sein - im Idealfall sollte sie von einer unparteiischen Expertenkommission, die für diesen Zweck eingerichtet wird, vorgenommen werden. Andernfalls könnte es schwierig sein, festzustellen, ob die Grenzen politisch neutral oder selektiv und voreingenommen gezogen wurden.

Stimmzettelgestaltung und -sicherheit - Die Kompliziertheit oder Einfachheit der Stimmzettel beeinflußt direkt die Effizienz des Wahlvorganges. Die Stimmzettel sollten für den Wähler leicht auszufüllen und fälschungssicher sein, beispielsweise durch Wasserzeichen. Der Vor-Ort-Koordinator des BDIMR sollte feststellen, von wem und wo die Stimmzettel gedruckt wurden, wie sie aufbewahrt und in die verschiedenen Regionen verteilt wurden und zu welchem Zeitpunkt vor den Wahlen dies geschah. Wenn Umschläge verwendet werden, um die Stimmabgabe rechtskräftig zu machen, sollten gleiche Beobachtungen bezüglich deren Sicherheit durchgeführt werden.

Überprüfungsprozeß

Das Recht, ein unabhängiges, unvoreingenommenes nationales Gericht anzurufen, muß allen Teilnehmern am Wahlprozeß garantiert werden. Ein Beschwerdeverfahren sollte eingerichtet werden als Überprüfungsmechanismus, der als endgültige Schiedsinstitution bei strittigen Fragen dienen kann.

Beobachter sollten der Auswahl und Zusammensetzung der Rechtsmittelstelle besondere Aufmerksamkeit schenken. Sie sollten dabei auf Amtszugehörigkeit und institutionelle Autonomie achten, da die Rechtmäßigkeit des

Wahlprozesses nur aufrechterhalten werden kann, wenn der Überprüfungsmechanismus unabhängig und unvoreingenommen ist.

Beschwerden im Zusammenhang mit dem Wahlprozeß, die von Kandidaten wie von Wählern eingereicht werden, müssen unter Einhaltung des Rechtsweges unparteiisch behandelt werden. Verfahren und Fristen sollten im Wahlgesetz deutlich festgelegt sein. Die Möglichkeit, bei den zuständigen Justizstellen, die hierfür vom Wahlgesetz vorgesehen sind, Beschwerden einzureichen, müssen darüber hinaus für jedermann zugänglich sein und ihrem Zweck entsprechen. Beschwerden sollten in angemessener Frist beschieden und alle Entscheidungen sollten schriftlich niedergelegt und veröffentlicht werden. Die Beschwerden, die während des Wahlprozesses zu verzeichnen sind, können als Indikatoren dafür dienen, welche Fragen von den Langzeitbeobachtern untersucht werden sollten.

Beobachtung am Wahltag

Die Beobachtung des Wahlvorganges am Wahltag dient grundsätzlich zur Verifikation, ob Stimmabgabe und -auszählung ordnungsgemäß und in Übereinstimmung mit den vorgeschriebenen Verfahren durchgeführt werden. Die Anwesenheit von Beobachtern in Wahllokalen kann außerdem das Vertrauen in den Wahlprozeß stärken.

Beobachter sollten zugestehen, daß einige Fehler der Wahlmitarbeiter auf Unerfahrenheit oder Irrtümer zurückzuführen sind und nicht in der bewußten Absicht erfolgen, die Rechtmäßigkeit der Wahl zu beeinträchtigen. Beobachter sollten jedoch aufmerksam verfolgen, wie mit Unregelmäßigkeiten umgegangen wird, und insbesondere, ob sich solche nach demselben Muster wiederholen.

Die Stimmenauszählung

Obwohl die Beobachter in der Regel zum Zeitpunkt des Beginns der Stimmenauszählung erschöpft sind, sollte dieses entscheidende Stadium der Wahl bis zum Ende beobachtet werden. Dies bietet Gelegenheit für Stichproben, ob die Auszählung der Stimmzettel korrekt verläuft und die Wahlentscheidungen der Wähler widerspiegelt.

Die Ergebnisse sollten auf der Ebene der Wahllokale zugänglich gemacht und können aufgezeichnet werden. Die Ergebnisse aus bestimmten Wahllokalen können einen Probesatz verifizierter Resultate ergeben, der den veröffentlichten Gesamtergebnissen gegenübergestellt werden kann. Die

Erfassung der Ergebnisse sollte auf allen Ebenen der Wahladministration verifizierbar sein.

Die erste Stimmauszählung wird in der Regel in den Wahllokalen vorgenommen. Jedes Auszählungssystem, in dem die Stimmzettel nicht im Wahllokal gezählt, sondern zu zentralen Zählstellen transportiert werden, bringt erhebliche zusätzliche Probleme der Transparenz und Verifizierbarkeit hervor.

Schlußbewertung

Der Vor-Ort-Koordinator des BDIMR veranstaltet am Tag nach der Wahl eine Abschlußbesprechung. Dort sollten die Beobachter die Ergebnisse ihrer Tätigkeit austauschen und versuchen, eine gemeinsame Abschlußbewertung darüber zu erzielen, wie die Wahlen, gemessen an den Verpflichtungen des Kopenhagener Dokuments von 1990 und dem gesetzlichen Rahmen des betreffenden Landes, durchgeführt wurden. Die Äußerungen der Beobachter sollten sich auf eine Zusammenfassung der Fakten konzentrieren und dabei sich wiederholende Trends besonders hervorheben, die bei der Beobachtung am Wahltag festgestellt wurden.

Aus den Berichten der Langzeitbeobachter zur Wahlvorbereitungsphase und den Befunden der Kurzzeitbeobachter zum Wahltag selbst werden gemeinsame Schlüsse gezogen. Die Abschlußbesprechung sollte allen Beobachtern Gelegenheit geben, über ihre Ergebnisse zu berichten.

Das BDIMR gibt innerhalb von 24 bis 36 Stunden nach der Wahl eine Stellungnahme zu den Wahlen heraus. Sie enthält eine kurze Erläuterung der Zusammensetzung und räumlichen Verteilung der Beobachtermission und eine kurze sachliche Beurteilung relevanter Aspekte des Wahlprozesses. Der Vor-Ort-Koordinator legt innerhalb von zwei Wochen nach der Wahl einen kurzen, doch umfassenden analytischen Bericht vor, der auch Empfehlungen zu Verbesserungen des Wahlprozesses enthält.

Die ein oder andere Wahl in einem Land der OSZE-Region mag vielleicht nicht den idealen Standard einer Wahl erfüllen, wie er in den OSZE-Verpflichtungen festgelegt ist. Es wird immer Ungenauigkeiten und Unregelmäßigkeiten in einem Wahlprozeß geben. Alle OSZE-Teilnehmerstaaten sind jedoch verpflichtet, ihr äußerstes zu tun, um zu gewährleisten, daß die aufgeführten Prinzipien hochgehalten werden.

Zwar sollten auch vereinzelte Verletzungen festgehalten werden, es ist jedoch das Muster wiederkehrender Unregelmäßigkeiten, das eine ernsthafte Gefährdung der Rechtmäßigkeit des Wahlprozesses erkennen lassen könnte. Bei der Beurteilung einer Wahl anhand der Verpflichtungen, muß also abgewogen werden, ob ein Bruch der Verpflichtungen die Entscheidung des

Wählers und das Gesamtergebnis der Wahl ausschlaggebend beeinträchtigt hat.

Der Langzeit-Ansatz des BDIMR bei der Wahlbeobachtung erlaubt eine Beurteilung des gesamten Prozesses. Das erhöht den Wert der Empfehlungen des BDIMR an das Gastland und ermöglicht auch einen profunden und gut dokumentierten Bericht über den gesamten Wahlprozeß.

Das Prinzip der Freiheit kann letztendlich nur verwirklicht werden, wenn die Bürger eines Landes ihre Stimme abgeben und so ihre Regierung wählen können. Das BDIMR hofft, daß die technischen Empfehlungen, die es als Ergebnis der Langzeitbeobachtung aussprechen kann, sowie die Dokumentierung aller Verstöße im Verlauf einer Wahl als wirksames Instrument zur Stärkung der grundlegenden Menschenrechte, wie sie in den OSZE-Verpflichtungen umrissen sind, dienen werden.

Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE: Die Wahlen in Rußland 1995

Die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE begann anlässlich der Wahlen zur Duma in Moskau im Jahre 1993, ihre herausragende Stellung unter jenen parlamentarischen Organen zu etablieren, die Wahlbeobachtungen durchführen. Im Jahr 1995 konsolidierte sich die Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung erheblich. Parlamentsmitglieder der PV oder unter ihrer Leitung beobachteten das ganze Jahr hindurch Parlamentswahlen in neun verschiedenen Ländern, beteiligt waren an die 250 Beobachter aus 28 Mitgliedstaaten. Der Höhepunkt des Jahres 1995 waren die Parlamentswahlen in Rußland, die die mit 114 Beobachtern bislang größte Delegation in der Geschichte der PV der OSZE als "frei und fair" bewertet hat. Die Delegation der Versammlung stellte nicht nur das bei weitem größte einzelne Beobacherteam bei den russischen Wahlen, sondern sie koordinierte in diesem außerordentlich umfassenden Projekt auch ihre Aktivitäten und Ressourcen mit allen anderen größeren Delegationen. Damit wurde das Wahlbeobachtungsprogramm der PV zu einer wichtigen und geachteten Tätigkeit und zu einem Gradmesser des demokratischen Fortschritts in den Ländern, die den schwierigen Prozeß des Überganges zur Demokratie durchleben.

Die Wahlen, die durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE überwacht werden, sind häufig die ersten oder zweiten Mehrparteien-Wahlen einer Legislative, die in Übergangstaaten abgehalten werden. Sie sind von grundlegender Bedeutung als Wegweiser, die nicht nur die Richtung anzeigen, sondern auch die Wegstrecke, die die Reformen auf dem Weg zur Demokratie bereits bewältigt haben. Solche Wahlen sind auch ein Test für die Bereitschaft eines Landes, sich an internationale Vereinbarungen zu halten, z.B. an die Charta von Paris, die das Recht der Bürger auf freie und faire Wahlen garantiert. Und wer wäre besser dazu geeignet als Parlamentarier - Mandatsträger, die selber in ihr Amt gewählt worden sind - auf die Entwicklung des Wahlprozesses in einer solchen Übergangsphase aufmerksam zu machen? Lokale und internationale Medien messen der Beobachtung und Bewertung von Wahlen durch parlamentarische Gruppen große Bedeutung bei. Daher können die Beobachtergruppen zur Stärkung oder zur Ablehnung der Regierungspolitik beitragen. Die Parlamentswahlen in Estland im Jahre 1995 beispielsweise wurden von der Delegation der PV zu "freien und fairen" Wahlen erklärt. Dadurch drückte sie auch ihre Zustimmung zu Demokratisierungspolitik und -programmen der Regierung trotz

der enormen und oft unpopulären sozialen Kosten der Übergangsreformen aus.

Andererseits wurden die Parlamentswahlen in Kasachstan 1994 von einer Delegation der PV beobachtet und als erheblich von der Regierung manipuliert und daher weder als frei noch als fair beurteilt. Diese Einschätzung lenkte große Aufmerksamkeit auf die Situation in Kasachstan und trug schließlich zur Auflösung des Parlaments und Ausschreibung von Neuwahlen im Jahre 1995 bei.

Die Wahlbeobachtung ist somit für die PV ein Mittel, die Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen auf dem Gebiet der Menschenrechte in den im Aufbau befindlichen Ländern der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas zu unterstützen und zu stärken. Durch Wahlbeobachtung wird die Bedeutung der Legislative als Institution betont, die ein Gegengewicht zur Exekutive darstellt. Dies ist ein heikles Thema in Ländern mit autoritären Traditionen, in denen demokratische Legislative oder Gewaltenteilung noch neu und ungewohnt ist. Die Anwesenheit internationaler Beobachter kann dazu beitragen, Wahlprozessen Glaubwürdigkeit und demokratisch gewählten Amtsträgern ein höheres Maß an Legitimität zu verleihen.

Die Aufgabe von Beobachterdelegationen geht allerdings weit darüber hinaus, lediglich am Wahltag die Abgabe der Stimmzettel zu überwachen und dann eine Presseerklärung abzugeben. Alle Facetten des Wahlvorganges werden untersucht. Vor den Wahlen müssen die Beobachter sich mit allen Aspekten der Wahlen in einem Land vertraut machen. Dazu gehören: die Regierungspolitik, der gesetzliche und verfassungsrechtliche Rahmen für die Durchführung von Wahlen, die Transparenz des Prozesses sowie die Bedingungen für den Wahlkampf aus der Sicht der verschiedenen Akteure einer Wahl.

Beobachter der PV treffen sich mit wichtigen an der Wahl beteiligten Vertretern sowohl der Regierung als auch der Opposition. Sie haben Gelegenheit, zu hinterfragen, warum Entscheidungen oder bestimmte Sachverhalte so und nicht anders zustande kamen.

Solche Treffen bieten den Beobachtern eine umfassende Perspektive und dienen dazu, weitere möglicherweise bedeutsame Bereiche zu erhellen, die nicht immer leicht auszumachen sind, und Vorkommnisse in den entsprechenden Kontext einzuordnen. Nach den Wahlen berichten die Beobachter über ihre Ergebnisse und formulieren Empfehlungen auf der Grundlage von Informationen, die vor und während der Wahl zusammengetragen wurden. Von erheblicher Bedeutung - sowohl für die Wahlbeobachter als auch für das Land, in dem die Wahlen stattfinden - ist es, daß die Parlamentarier auch in ihren eigenen Ländern größeres Verständnis für den Entwicklungsprozeß und die zahlreichen ihn begleitenden Probleme des Gastlandes wecken.

Das Engagement der Versammlung für demokratische Entwicklung

Die PV der OSZE ist an einer Reihe von Aktivitäten beteiligt, die Gelegenheiten zum Dialog schaffen und demokratische Entwicklungen unterstützen. Missionen ins ehemalige Jugoslawien und in die Türkei demonstrierten die Fähigkeit der Versammlung, unter schwierigen Bedingungen den Dialog aufrechtzuerhalten und Probleme anzusprechen. Auch sind Mitglieder der PV gerade dabei, einen *Verhaltenskodex für politisch-demokratische Aspekte der Zusammenarbeit* zu entwerfen. Dieses Projekt wurde von Frau Prof. Dr. Rita Süßmuth ins Leben gerufen, der Präsidentin des Deutschen Bundestages und Leiterin der deutschen Delegation der PV. Es zeigt das starke Engagement der PV der OSZE für Demokratie und Menschenrechte. Das Komitee überprüft bestehende internationale Verpflichtungen zu den Prinzipien der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Der Kodex soll eine Reihe von Minimalstandards definieren, unter denen demokratische Wahlen eine wichtige Rolle spielen sollen. Die genaue Auflistung dieser Prinzipien in einem einzigen Dokument wird nach Meinung der Versammlung die Sache der Demokratie in ehemals autoritären Staaten vorantreiben.

Ein weiteres Projekt der Versammlung ist das *Democratic Assistance Programme* (DAP). Es zielt auf eine erweiterte Beteiligung der PV an der Stärkung demokratischer Werte und gesetzgebender Institutionen in der ehemaligen Sowjetunion ab. Auf die Entwicklungsprobleme von Übergangstaaten konzentriert, soll das DAP Parlamentarier wie auch andere politische Führungspersonlichkeiten und Experten mit ihren Kollegen aus jungen Demokratien zusammenbringen.

Dank ihrer breiten Wählerschaft sind die PV selbst und das DAP in einer einzigartigen Position: Sie verschafft ihnen Glaubwürdigkeit und besonderes Gehör bei neugewählten Parlamentariern. Dies erleichtert es ihnen, Treffen zwischen Politikern in einer Atmosphäre der Gleichheit und des gegenseitigen Verständnisses zustande zu bringen.

Das Wahlbeobachtungsprogramm

Innerhalb der engagierten Arbeit der Parlamentarischen Versammlung auf dem Gebiet der Menschenrechte und der Förderung der Demokratie findet ihre Wahlbeobachtertätigkeit die größte Anerkennung. Die PV beschloß auf ihrer Jahrestagung in Helsinki 1993 erstmals, aktiv an der Wahlbeobachtung und -überwachung teilzunehmen. Die damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, die schwedische Außenministerin Baronin Margaretha af Ugglas, drängte die Parlamentarier in ihrer Ansprache vor dem Plenum, sich aufgrund

ihres einmaligen Fachwissens stärker in der Wahlbeobachtung zu engagieren. Die PV reagierte auf diesen Aufruf und entwickelte ein besonders effektives Programm zur Wahlbeobachtung. Es sollte in den im Aufbau befindlichen Demokratien der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bewerten helfen und diese gleichzeitig stärken.

Der enorme Erfolg der Wahlbeobachtungsprogramme liegt darin, daß sie nach den grundlegenden Prinzipien der Objektivität, der Gründlichkeit, der Koordination und Teamarbeit funktionieren. Selbst Parlamentarier, haben alle Mitglieder der Delegationen der PV Erfahrung im Hinblick auf Parlamentswahlen. Darüber hinaus wurden ein grundsätzlicher Verhaltenskodex und umfassende Standards entwickelt, an die sich die Delegationsmitglieder halten sollen. So sollen Beobachter sich beispielsweise nicht in die Durchführung der Wahlen einmischen und auch keine Ratschläge zur Lösung praktischer Fragen erteilen. Überhaupt sollen sie nichts unternehmen, was zu Verwirrung darüber führen könnte, wer für die Wahlen zuständig ist. Im Kodex wird betont, daß Beobachter auch das Wahlsystem unparteiisch beurteilen müssen und daß man von ihnen besondere Vorsicht im Umgang mit Presse und Medien erwartet. Die Delegationsmitglieder sind gehalten, keine persönlichen Meinungen über Fairneß und Ehrlichkeit des Wahlprozesses zu äußern. Sie geben jedoch eine gemeinsame Erklärung nach der Wahl ab, die auf den Untersuchungsergebnissen der gesamten Delegation beruht.

Es sollte erwähnt werden, daß die Beteiligung der Mitgliedstaaten an Beobachterdelegationen freiwillig ist. Die Wahlen zur russischen Staatsduma (Unterhaus) am 17. Dezember 1995 markierten eine Rekordhöhe von Interesse und Bereitschaft der Parlamente der OSZE-Teilnehmerstaaten, Beobachter zu entsenden. Die Delegation bestand aus 114 Beobachtern, zu denen 85 Parlamentarier aus 26 OSZE-Staaten sowie Vertreter der Nordatlantischen Versammlung (NAA) und der US-Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gehörten. Die Delegation der Parlamentarischen Versammlung koordinierte ihre Aktivitäten mit dem Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR): Sie teilte im Vorfeld ihr Programm und die Auswahl der Einsatzorte mit und informierte das BDIMR über die Routen ihrer Beobachter. Wie gewöhnlich koordinierte die Delegation ihre Arbeit auch mit Beobachtergruppen des Europarates, des Europäischen Parlaments und anderer internationaler Delegationen. Um die geringen Beobachter-Ressourcen bestmöglich zu nutzen, kooperierte die PV-Delegation der OSZE auch umfassend mit einheimischen Beobachtergruppen und Organisationen, die Langzeitwahl-

beobachtung durchgeführt hatten, und gab ihre Informationen an sie weiter. Es war das Ziel dieser Delegation - wie aller Wahlbeobachtergruppen der PV - einzuschätzen, ob die russischen Wahlen frei und fair seien. Die Beobachtung am Wahltag war jedoch nur ein Teil dieser Aufgabe. Vor den eigentlichen Wahlen machten sich die Beobachter der PV mit zahlreichen Aspekten des Wahlprozesses bekannt. Dazu gehörten der Stand der Demokratisierung im Lande, der gesetzliche Rahmen für die Durchführung der Wahlen und die Umstände der Wahlvorbereitung aus der Sicht der unterschiedlichen Beteiligten. Wie bei jeder Wahlbeobachtungsmission sorgte das Sekretariat der Versammlung dafür, daß die Beobachter Hintergrundinformationen durch eine Reihe von Briefings erhielten. Zusätzlich wurde analytisches Hintergrundmaterial zur Verfügung gestellt, das die Art der Bedenken und Schwierigkeiten aufzeigte, mit denen die Wählerschaft und die Hauptbeteiligten im Wahlprozeß rechneten.

Die meisten Delegierten nahmen an einer zweitägigen Einführung in Moskau teil, bevor sie einen weiteren Tag mit Informationsveranstaltungen in derjenigen Region verbrachten, in der sie den Wahlvorgang beobachten sollten. In Moskau wurden die Delegierten von Experten aus sieben großen nichtstaatlichen Organisationen eingewiesen, die ihrerseits Langzeitbeobachtungen verschiedener Aspekte der politischen und direkt auf die Wahl bezogenen Entwicklungen auf der Grundlage von Medienberichterstattung, soziologischen Umfragen und anderen Quellen durchgeführt hatten. Danach fanden Treffen mit den Führungen der sieben bedeutendsten politischen Parteien sowie mit dem Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission (ZWK), mit dem Vorsitzenden des Verfassungsgerichts und Vertretern sowohl staatlich unterstützter als auch unabhängiger russischer Medien statt. Delegierte, die außerhalb Moskaus die Wahl beobachteten, trafen sich außerdem mit Vertretern lokaler und regionaler Wahlkommissionen, Lokalpolitikern, Vertretern politischer Parteien, lokaler Medien und ortsansässiger Experten.

Damit die Beobachter möglichst umfassende Kenntnisse erhalten, konzentrieren sich das Material und die Treffen der Delegation der PV in der Regel auf die Vermittlung von Informationen in fünf Kategorien: zum gesetzlichen Rahmen, zu den politischen Parteien und zum Wahlkampf, zur politischen Bildung und Information der Wähler, zur Wählerregistrierung, zum Aufbau und zur Sicherheit der Stimmzettel.

Der gesetzliche Rahmen

Die gründliche Kenntnis der Gesetze, die die Wahlen regeln, ist entscheidend für eine sachkundige Wahlbeobachtung.

Während Mitglieder der PV nicht berechtigt sind, im Vorfeld der laufenden Wahlen Änderungen der bestehenden Gesetzgebung vorzuschlagen, gehören Empfehlungen für zukünftige Wahlen zu den wichtigeren Aufgaben des Abschlußberichts der Delegation.

Da die wichtigsten Gesetze, die den Wahlvorgang regeln, die Verfassung und das Wahlgesetz sind, erstellt das "Internationale Sekretariat" einen ausführlichen Bericht zu den folgenden Punkten:

Verfassung und gesetzlicher Rahmen:

- a) zum Ausmaß der Gewaltenteilung im Regierungssystem und zum Grad der Unabhängigkeit der Justiz von der Regierung;
- b) zur Ernennung von Richtern;
- c) zu der Frage, ob um internationale Unterstützung beim Entwurf der Verfassung ersucht wurde;
- d) zu den Grundlagen der Entscheidung für ein parlamentarisches oder präsidentiales System;
- e) zur Rolle der Oppositionsparteien bei diesen Entscheidungen;

Wahlgesetz:

- a) zum Vorgang der Ausarbeitung und Verabschiedung des Wahlgesetzes und zu der Frage, ob das Ergebnis ein Kompromiß war oder einstimmig erzielt wurde;
- b) zu einer Reihe von Fragen, wie etwa der Zugang zu den Medien und die Wahlkampffinanzierung im Kontext des Gesetzes;
- c) zur Klärung der detaillierten Zuständigkeiten und Pflichten der verschiedenen Ebenen der Wahlkommissionen vor, während und nach den Wahlen;
- d) zu der Frage, ob es klare Anweisungen bezüglich der Parteien- und Wählerregistrierung gibt;
- e) zur Existenz eines unparteiischen Systems der Streitbeilegung.

Die Regierungsorgane und die Beziehung zur Wahlverwaltung müssen gewährleisten:

- a) daß die Regierungsmechanismen von der Infrastruktur der Regierungspartei unabhängig sind;
- b) daß die Zentrale Wahlkommission (ZWK) in der Lage ist, unabhängig von der Regierung zu arbeiten;
- c) daß ihre unabhängige Entscheidungsfähigkeit aufrechterhalten wird;
- d) daß und aus welcher Quelle die Kommission finanziert wird.

Die endgültige Fassung des russischen Wahlgesetzes wurde beispielsweise von Präsident Jelzin unterzeichnet und am 21. Juni 1995 angenommen, geraume Zeit vor der Wahl. Es beinhaltete nicht nur stringenteren Anforderungen an die Parteien zur Aufstellung ihrer Kandidaten, sondern auch Bestimmungen, die die Transparenz des Vorganges erhöhen, indem im Vergleich zum vorangegangenen Gesetz noch zusätzliche allgemeine Sicherheitsvorkehrungen aufgenommen wurden. Rußlands neues Gesetz sieht die Teilnahme einheimischer Beobachter an der ZWK vor und verlangt, daß am Ende der Auszählung allen Beobachtern in jedem Wahllokal Protokolle über die lokalen Wahlergebnisse zugänglich gemacht werden. Die ZWK akkreditierte beinahe 900 internationale und über 60.000 einheimische Beobachter für die Wahlen vom 17. Dezember. Die meisten und aktivsten einheimischen Beobachter kamen von der Kommunistischen Partei.

Die Delegation der PV der OSZE war insgesamt beeindruckt von der Arbeit der ZWK zur Gewährleistung freier und fairer Wahlen in Rußland. Vor den Wahlen gab es einige Bedenken wegen einiger Entscheidungen der ZWK zur Registrierung der Parteien und Kandidaten, die meisten davon wurden jedoch von den Gerichten zufriedenstellend geregelt. Darüber hinaus scheinen andere Probleme, die sich ergaben, rasch und kompetent durch effiziente Kommunikationswege zwischen den unterschiedlichen Ebenen der Wahlkommissionen gelöst worden zu sein. Die Art der Ernennung und Zusammensetzung der ZWK hat offensichtlich einen unparteiischen Ausschuß für die Verwaltung der Wahlen ergeben, obwohl einige ZWK-Entscheidungen später von den Gerichten aufgehoben wurden. Je ein Vertreter jeder der 43 Wählergemeinschaften und Wahlblöcke hatte gesetzlichen Anspruch auf einen Sitz in der ZWK.

Diese Vertreter durften mit beratender Stimme teilnehmen und Empfehlungen aussprechen, was zum Schutz gegen Wahlbetrug beitrug und augenscheinlich die allgemeine Transparenz des Vorganges erhöhte.

Darüber hinaus scheint im Verlaufe der russischen Wahlen eine wirksame juristische Überprüfung der ZWK-Entscheidungen stattgefunden zu haben. Das Recht, den Obersten Gerichtshof anzurufen, wurde von verschiedenen Parteien erfolgreich genutzt. Sie waren ursprünglich von der Wahl ausgeschlossen worden, weil sie sich angeblich nicht ordnungsgemäß hatten registrieren lassen. Nachdem der Gerichtshof ihren Einsprüchen stattgegeben hatte, wurden sie später von der ZWK jedoch wieder zugelassen. Anders als bei den Wahlen von 1993 wurden offensichtlich keine Parteien oder Kandidaten aus politischen Gründen von der Teilnahme an der Wahl ausgeschlossen. Die große Anzahl an Blöcken und Wählervereinigungen, die an den Wahlen teilnahmen, verursachte einige Verwirrung sowohl unter den

Wählern (die unter 43 verschiedenen Parteien wählen und mit einem sehr großen Stimmzettel zu Rande kommen mußten) als auch bei den Medien (die allen Parteien Werbezeiten zur Verfügung stellen mußten). Dies könnte künftig verhindert werden, indem man mehr Unterschriften aus einer größeren Anzahl von Wahlkreisen für die Zulassung einer Partei zu den Wahlen zur Voraussetzung macht.

Politische Parteien und die Führung des Wahlkampfes

Wahlbeobachter brauchen im allgemeinen einen Überblick über das *Spektrum der politischen Parteien* und die öffentliche Wahrnehmung der unterschiedlichen Parteien. Daher treffen sich Mitglieder der PV-Delegation mit Parteiführern, um sich über die folgenden Fragen zu informieren über:

- a) Geschichte, Programme und Führung der politischen Parteien, einschließlich aller derzeitigen Vertreter im Parlament;
- b) Zugang zu Quellen für die Finanzierung und Parteienwerbung und wie diese geregelt ist;
- c) Umfang der Parteimitgliedschaft sowie deren geographische Verteilung;
- d) die Präsenz von Wahlplakaten, Fernseh- oder Radioausstrahlungen und die Zeitungs-Berichterstattung (es kann auch wichtig sein, ob der Führer einer Partei eine bekannte Persönlichkeit ist und ob dieser Parteiführer alle Aspekte der Partei einschließlich des Parteiprogramms dominiert);
- e) die Vertretung der Parteien auf allen Ebenen der Wahlkommissionen (falls nicht, untersuchen sie, warum dies der Fall ist), die Akzeptanz der Legitimität des Wahlvorganges seitens aller Parteien;
- f) eventuelle Schwierigkeiten der Parteien bei der Registrierung ihrer Kandidaten (falls Schwierigkeiten auftraten, muß abgeschätzt werden, ob sie das Ergebnis schlechter Organisation innerhalb der Partei oder der Diskriminierung durch Behörden waren).

Zum freien und fairen Wesen von Wahlen gehören auch die Beobachtung der *Wahlkampfphase* und die Einschätzung, ob die Regierungspartei oder irgend eine andere Partei sich in dieser Phase auf unfaire Weise Vorteile verschaffte oder benachteiligt wurde. Dazu stellen die Beobachter der Delegation fest, ob Parteien, Kandidaten, mit der Durchführung der Wahl Beauftragte und Wähler darin übereinstimmen, daß der Wahlkampf ohne Einschüchterung und Gewalt stattfand oder, falls nicht, welche Art von Beschwerden erhoben wurden und wer sich damit befaßte.

Um zu den Wahlen zur russischen Duma zugelassen zu werden, mußte jede Partei bis zum 22. Oktober 1995 200.000 Unterschriften gesammelt haben, von denen nicht mehr als sieben Prozent aus einem einzelnen der 89 Bezirke der Föderation kommen durften. 1993 mußten die Parteien nur die Hälfte dieser Anzahl von Unterschriften zusammenbringen, von denen nicht mehr als 15 Prozent aus einem einzigen Bezirk kommen durften. Selbst mit dieser neuen, erhöhten Schwelle erfüllten 43 Parteien und Blöcke die Bedingungen für die Registrierung. Viele Parteien engagierten allerdings professionelle Unterschriftensammler, um die Anforderungen zu erfüllen. Wahlblöcke mußten zur Einschreibung bei der ZWK Dokumente vorlegen, die ihren Entschluß, gemeinsam anzutreten, belegten. Danach mußte die ZWK ihre Entscheidung über die Registrierung innerhalb von fünf Tagen bekanntgeben. Darüber hinaus durften Parteien, Wählervereinigungen und Blöcke nicht mehr als 270 Kandidaten nominieren. Um die Direktmandate in den Wahlkreisen (jeweils ein Mandat pro Wahlkreis) bewarben sich fast 2.700 Kandidaten, von denen über 1.000 Unabhängige waren.

Verglichen mit dem Präsidentendekret zu den Wahlen von 1993 waren die Bestimmungen zur Wahlkampffinanzierung für die Duma-Wahlen von 1995 sehr detailliert und ermöglichten einige Transparenz auf diesem allgemein sehr schwierigen Gebiet. Das Gesetz erlaubte es Parteien und Kandidaten, ihren Wahlkampf aus drei Quellen zu finanzieren: Gelder, die von Wahlkommissionen zugewiesen wurden, eigene Mittel und Spendengelder. Wahlkampfmittel mußten auf ausgewiesenen Wahlkampfkonten deponiert werden, wobei die Finanzierungsquellen und Höchstgrenzen gesetzlich festgelegt waren. Die Wahlkommissionen waren verpflichtet, daraufhin die Summen und Quellen der Wahlkampfmittel jeder Partei und jedes Kandidaten zu veröffentlichen. Um die Transparenz der Wahlkampffinanzierung sicherzustellen, mußte jeder Kandidat oder jede Wählervereinigung spätestens 30 Tage nach der Wahl einen Finanzbericht erstellen, der die Summen und Quellen der aufgebauten Wahlkampfgelder auflistete und alle Ausgaben auswies.

Die russische Gesetzgebung zum Wahlkampf und zu den Medien war gegenüber 1993 detaillierter und klarer. Eigene Gesetze enthielten Bestimmungen zu den Massenmedien und zur Nutzung von staatlichen elektronischen und Printmedien durch Wahlteilnehmer. Wählervereinigungen, Wahlblöcke und Kandidaten hatten Anspruch auf kostenlose Werbezeiten sowohl im überregionalen als auch im regionalen staatlichen Fernsehen und Rundfunk. In einigen Fällen durften Wahlkampfdebatten ("runde Tische") zwischen mehreren Kandidaten individuelle Werbezeiten auf lokaler Ebene ersetzen. Ähnliche Bestimmungen verliehen den Kandidaten auch das Recht auf freien Werbeplatz in den staatlichen Printmedien.

Während 35 der 43 Parteien zusätzliche Werbezeiten im Fernsehen erwarben, war dies vielen Parteien aus finanziellen Gründen nicht möglich. Der Grund liegt auf der Hand, denn eine Werbeminute kostete angeblich zwischen 10.000 und 30.000 Dollar im Öffentlichen Russischen Fernsehen (ORT), wobei die genauen Preise vom Termin der Ausstrahlung abhängig waren.

Verglichen mit dem Wahlkampf von 1993 beobachteten Mitglieder der Delegation, daß die Parteien und Kandidaten 1995 allgemein besser vorbereitet waren und organisierter auftraten. Die politischen Parteien hatten mehr Ressourcen und Zeit, um sich auf die Wahlen vorzubereiten und eigene Strategien zu entwickeln, um die Unterstützung der Wähler für sich zu gewinnen. Der Umgang mit Parteien und Kandidaten in der Wahlkampfberichterstattung der staatlichen Medien verbesserte sich generell im Vergleich zu 1993. Die Delegation hatte dennoch den Eindruck, daß die Medienberichterstattung ein wenig zugunsten der regierungsnahen Parteien ausfiel. Die Delegationsteilnehmer hörten auch einige Beschwerden von kleineren Parteien, daß die hohen Preise für Werbung im kommerziellen Fernsehen den finanzstarken Parteien einen unfairen Vorteil verschafften. Die tatsächlichen Wahlergebnisse zeigten dann jedoch ein komplexeres Bild: Die Parteien, die am meisten Geld für Fernsehwerbung ausgegeben hatten, erzielten nicht so gute Ergebnisse wie erwartet, während die erfolgreiche Kommunistische Partei vollkommen auf Fernsehwerbung verzichtet hatte (abgesehen von ihren kostenlosen Werbezeiten).

Politische Bildung und Information der Wähler

Wahlbeobachter müssen auch einschätzen, ob die Teilnehmer am Wahlvorgang umfassend über ihre Rechte und Pflichten hinsichtlich der Wahlen informiert sind. Es ist wichtig, zu überprüfen, ob gewährleistet ist, daß ethnische Minderheiten in vollem Umfang am Wahlvorgang teilnehmen können und ob Informationen über die Wählerregistrierung, Wahlabläufe und die Stimmzettel in ihren Sprachen zur Verfügung stehen. Es sollte festgehalten werden, ob Wähler-Informationskampagnen durch politische Parteien, die Wahlkommission, nichtstaatliche Organisationen, die Medien und vor allem die Regierung durchgeführt wurden.

Wählerumfragen während der Wahlen zur russischen Duma zeigten, daß die Wähler allgemein besser über politische Parteien und Kandidaten informiert waren als in den vorangegangenen Wahlen und daß sie die Registrierungs- und Wahlverfahren selbst grundsätzlich verstanden hatten. Überregionale und regionale Zeitungen, Radiostationen und Fernsehgesellschaften boten eine große Bandbreite an Informationen über Kandidaten und Parteien an, die zu den Wahlen antraten.

Eintragung ins Wählerverzeichnis

Das Register, das zusammengestellt wird, um das Wahlrecht einer Person festzustellen, ist einer der fundamentalsten Aspekte jeder Wahl. Schlecht verwaltete und nicht regelmäßig aktualisierte Wählerverzeichnisse sind für die Wahlverwaltung eine große Belastung. Beobachter müssen selbstverständlich über alle Aspekte der Wählerregistrierung gut informiert sein. Dazu gehört:

- ob es ein ständiges Wählerverzeichnis auf zentraler oder lokaler Ebene gibt und wenn, wie häufig und auf welche Weise es aktualisiert wird. Außerdem ist es wichtig zu wissen, ob Wähler vor und/oder am Wahltag selbst noch ins Wählerverzeichnis aufgenommen werden können;
- ob der Wähler vor der Wahl einen speziellen Ausweis erhält und welche Informationen dieser enthält. Bezüglich der Sicherheit stellen die Beobachter fest, welche Sicherheitsvorkehrungen bestehen um Duplikate oder Fälschungen dieser Ausweise zu verhindern;
- welche Vorkehrungen gegen mehrfache Registrierung bestehen, und ob Fälle von Mehrfachregistrierungen bekannt wurden;
- welche Bestimmungen für die Registrierung abwesender Wähler bestehen.

Bei den russischen Wahlen von 1995 waren die Kommunalverwaltungen für die Zusammenstellung von Wählerlisten nach Wahlberechtigung und Wohnort zuständig. Sie machten jedem Wahllokal und der Bezirkswahlkommission je eine Kopie davon zugänglich. Es gab Bestimmungen, die es ermöglichten, daß Wähler sogar am Wahltag von der Wahlkommission des Wahllokals dem Wählerverzeichnis hinzugefügt wurden, wenn sie sich ausweisen und ihren Wohnort nachweisen konnten. Bürger durften sich mit Problemen der Wählerregistrierung auch an die Wahllokal-Kommissionen wenden. Wahlkommissionen auf höherer Ebene und Gerichte befaßten sich mit allen ungeklärten Beschwerden.

Aufbau und Sicherheit der Stimmzettel

Da die Kompliziertheit oder die Einfachheit des Stimmzettels direkt die Reibungslosigkeit und Effizienz des Wahlvorganges beeinflußt, machen sich Beobachter der PV immer mit dem Aufbau des Stimmzettels vertraut, und zwar unter den Gesichtspunkten:

- ob das Gesetz einen oder mehrere Stimmzettel vorsieht;
- ob es für den Wähler einfach ist, den Stimmzettel auszufüllen, und welche Maßnahmen ergriffen wurden, um Fälschungen etc. zu verhindern;
- wo die Stimmzettel nach dem Druck und vor der Verteilung aufbewahrt wurden und wie die Stimmzettel vom Ort des Drucks oder der Aufbewahrung aus an die Wahllokale verteilt wurden.

Für die Duma-Wahlen von 1995 erhielten die Wähler zwei Stimmzettel - einen für die föderationsweite Landesliste und einen für die Direktmandate in ihrem Wahlkreis. Die Föderationsliste enthielt die Namen und Symbole jeder Partei sowie die Namen ihrer drei Spitzenkandidaten. Der Stimmzettel für die Direktmandate gab die Namen der Kandidaten und, falls vorhanden, deren Parteizugehörigkeit an.

In einigen Fällen erhielten die Wähler auch zusätzliche Stimmzettel für Gouverneurs- oder Bürgermeisterwahlen, wenn diese zur selben Zeit stattfanden.

Bei Erhalt der Stimmzettel legten die Wähler ihren Paß oder einen anderen Ausweis vor und unterschrieben im Wählerverzeichnis. Um Mehrfach-Stimmabgaben zu verhindern, wurde von den Wahlleitern im Wählerverzeichnis eine Identifikationsnummer eingetragen. Wähler, die nicht imstande waren, im Wählerverzeichnis zu unterschreiben oder die Stimmzettel auszufüllen, konnten um Unterstützung ersuchen. Wähler durften auch einen neuen Stimmzettel erbitten, wenn sie Fehler gemacht hatten. In einem beobachteten Fall tauschte eine ältere Frau ihren Stimmzettel dreimal aus, weil sie sich vertan hatte.

Die Wahllokale waren entweder mit Kabinen ausgestattet oder mit gesonderten Plätzen oder Räumen für die geheime Wahl. In den meisten Fällen waren die Wahllokale mit Kabinen ausgestattet, obwohl es in der Regel kaum genug für die Anzahl der Wähler waren. Mitglieder der Delegation der PV empfahlen, daß für künftige Wahlen eine Frist gesetzt werden solle, bis zu der Ergänzungen auf dem Stimmzettel oder die Entfernung von Kandidaten möglich sind, die im letzten Moment aussteigen, damit nicht noch einmal handschriftliche Korrekturen auf den Stimmzetteln notwendig würden.

Beobachtung am Wahltag

Am Wahltag wurden PV-Delegationsmitglieder in sieben Städte und *Oblasts* (Gebiete) in ganz Rußland entsandt und besuchten über 400 Wahllokale. Allein in Moskau und St. Petersburg waren 26 Beobachtergruppen, die über

275 Wahllokale aufsuchten, im Einsatz. Die Öffnungs- und Schließungsprozeduren sowie die Erstauszählung wurden ebenfalls im ganzen Land beobachtet. Von den Delegationsmitgliedern wurde erwartet, daß sie auf der Grundlage aller gesammelten und beobachteten Informationen der Vorwahlperiode festhielten, wie der Vorgang am Wahltag selbst in der Praxis tatsächlich funktionierte. Sie sollten über ihre Ergebnisse berichten und Empfehlungen formulieren.

Eröffnung der Stimmabgabe

Jede Wahlbeobachtergruppe traf vor der offiziellen Öffnung im Wahllokal ein, um die Vorgänge vor der Eröffnung zu beobachten. Dazu stellten sie fest sie, ob die Wahlurnen vor der Versiegelung leer waren, wie letzte Instruktionen an die Wahlleitungen gegeben wurden und die handschriftlichen Korrekturen der Stimmzettel in einigen Regionen (wo Kandidaten im letzten Moment ausgestiegen waren) aussahen. Bei einer Überprüfung vor der Öffnung des Wahllokals bemühen sich die Beobachter, die Vorbereitungsarbeit der offiziellen Wahlleiter nicht zu behindern, sie verschaffen sich aber einen Überblick über den Ort der Stimmabgabe. Sie werfen einen Blick in die Wahlkabinen, die keine inoffiziellen Anweisungen, Parteiwerbung oder nicht zur Wahl gehörige Unterlagen enthalten dürfen, vergewissern sich, ob alle Mitglieder der Wahlleitung rechtzeitig anwesend sind, welche Parteien durch die Wahlhelfer vertreten sind, ob die Stimmzettel und andere Wahlunterlagen bereitliegen und ob das Wahllokal so vorbereitet ist, daß es pünktlich geöffnet werden kann.

Der Wahlvorgang

Vor Betreten des Wahllokals achten die PV-Beobachter zunächst auf irgendwelche Anzeichen für eine schlechte Organisation, z.B. lange Warteschlangen vor der Stimmabgabe oder ziellos herumlaufende Menschen sowie die Anwesenheit von Polizei oder Regierungsvertretern. Im Wahllokal halten die Beobachter dann fest, ob sie den Ort der Stimmabgabe und den Wahlvorgang ordnungsgemäß vorfinden und ob Probleme dabei auftauchen, den Namen des Wählers im Wählerverzeichnis zu finden. Ein weiteres wichtiges Anzeichen ist, ob die Wahlhelfer und Wähler den Anschein erwecken, daß sie den Vorgang verstehen.

Außerdem überprüfen die Beobachter, ob schriftliche Anweisungen für die Wähler im Wahllokal ausliegen, und schauen nach, ob Wahlkampfmaterial von Parteien zu finden ist. Da es wichtig ist, daß die Wahlen geheim stattfinden, überprüfen die Beobachter des weiteren, ob Wähler beim Ausfüllen des Stimmzettels allein sind und nicht von Freunden oder Familien-

mitgliedern begleitet werden. Zusätzlich fragen die Beobachter der PV der OSZE die Wähler nach ihrem Eindruck von den Wahlen, der Verständlichkeit des Verfahrens, der Verfügbarkeit von Informationen etc. Diese Umfragen nach der Stimmabgabe werden in der Regel so durchgeführt, daß ein Höchstmaß an Vertraulichkeit garantiert ist, ohne daß die Wähler Angst vor Repressionen haben müssen und in der Regel außerhalb der Hörweite von Behördenvertretern.

Bei den Wahlen zur russischen Duma konnten Wähler, die sich am Wahltag nicht an ihrem Wohnort aufhielten, vier bis 15 Tage im voraus bei Bezirkswahlkommissionen und bis zu drei Tage vor der Wahl bei der Wahlkommission ihres Wahllokals ihre Stimme abgeben. Mit wenigen Ausnahmen beobachteten die Delegationsmitglieder, daß die Wahllokale um 8.00 Uhr Ortszeit öffneten und um 22.00 Uhr schlossen. Die Wahlkommissionen mußten nach der Inspektion die Wahlurnen versiegeln, was in Anwesenheit von Wählern und Beobachtern geschah. Im allgemeinen befanden PV-Beobachter, daß die Wahlleiter besser informiert schienen und die Wahlen effizienter durchführten als 1993.

Einige Probleme, die schon 1993 aufgetaucht waren, wurden jedoch wieder beobachtet: Wahl in Gruppen, offene Wahl und in gewissem Ausmaße Stimmabgaben durch Stellvertreter. In einigen Fällen schienen Wahlleiter unsicher über das korrekte Wahlverfahren für Bürger, die nicht in einem bestimmten Wahllokal registriert, jedoch kürzlich in den Bezirk zugezogen waren.

In den meisten von der Delegation besuchten Wahllokalen waren einheimische Beobachter anwesend, die durch Parteien oder Kandidaten ernannt worden waren. Die meisten Parteien schöpften jedoch ihr Recht nicht voll aus, Vertreter in die Wahllokale zu entsenden. Beobachter der Kommunistischen Partei waren in den von der Delegation besuchten Wahllokalen bei weitem in der Überzahl gegenüber allen anderen Parteien.

Praktisch alle Delegationsmitglieder waren sich einig, daß die Wahllokale allgemein schlecht angelegt waren. Darüber hinaus waren einige Wahllokale zu klein oder ungeeignet für Wahlzwecke (z.B. Korridore und Flure). Daher beobachteten Delegationsmitglieder häufig Stimmabgaben außerhalb der vorgesehenen Kabinen. Die Wahllokale schienen darüber hinaus schlecht gerüstet für den großen Andrang von Wählern in den Stoßzeiten. Viele Wahlkabinen waren zu klein und boten nur unzureichend Platz, um den sehr großen Stimmzettel zu handhaben und auszufüllen. Des weiteren waren viele Wahlkabinen schlecht beleuchtet, so daß die Wähler Schwierigkeiten hatten, die Stimmzettel in den Kabinen zu lesen und auszufüllen.

Obwohl die offene Stimmabgabe zweifellos einen erheblichen Verfahrensfehler bei der Durchführung der Wahlen darstellte, befand die Delegation, daß

diese Praxis das Wesen des Wahlvorganges nicht substantiell verändert hat und besonders unter Familienmitgliedern verbreitet war.

Einige Wahllokale hatten nicht genügend Stimmzettel für die Wähler (offensichtlich aufgrund einer unerwartet hohen Wahlbeteiligung), doch die Engpässe wurden in der Regel rasch behoben.

Auch vereinzelte Fälle von Stimmabgabe durch Stellvertreter kamen am Wahltag vor, doch das Ausmaß dieser Praxis scheint sich seit den Wahlen von 1993 drastisch verringert zu haben. Auch das neue Wahlverfahren, auf dem Stimmzettel die gewünschten Kandidaten anzukreuzen anstatt alle Namen außer dem des gewählten Kandidaten zu streichen, schien reibungslos zu funktionieren. Die Wähler waren offensichtlich über die Veränderung informiert, und in den meisten Wahllokalen lagen Musterstimmzettel aus.

Die Delegation der PV hat empfohlen, die Wahlkabinen zukünftig so aufzustellen, daß die Wähler mehr Platz und genügend Licht haben, um die großen Stimmzettel leichter handhaben, lesen und ausfüllen zu können.

Die Stimmenauszählung

Nach Abschluß der Stimmabgabe waren Beobachterteams der PV in Wahllokalen, um die Stimmenauszählung zu beobachten. Sie überprüften die Auszählungsverfahren, darunter die Entscheidung über die Ungültigkeit von Stimmzetteln, das Sortieren der Stimmzettel und die Sicherheit der Stimmzettel. Delegationsmitglieder hielten auch fest, auf welche Weise die Ergebnisse der nächsthöheren Behörde übermittelt wurden. Anders als 1993 durften alle Beobachter, die zur Zeit der Schließung der Wahllokale anwesend waren, der Stimmenauszählung beiwohnen.

In den meisten Wahllokalen machten sich bei den Wahlleitern bei der Auszählung Anzeichen von Erschöpfung bemerkbar.

Bei den Parlamentswahlen von 1993 hatte die PV-Delegation die langsame Auszählung und Tabellarisierung der Stimmen und die mangelnde Zugänglichkeit der Endergebnisse für die Öffentlichkeit höchst heftig kritisiert. 1995 war die Erstauszählung der Stimmen durch die lokalen Wahlleitungen effizient, doch in einigen Fällen beeinträchtigt durch kleinere Zählfehler, die im allgemeinen auf die langen Arbeitszeiten der Wahlleitungsmitglieder zurückgeführt wurden.

Aufgrund von Unterbesetzung nahmen einige Wahlleiter in Einzelfällen die Hilfe einheimischer Wahlbeobachter bei der Stimmenauszählung in Anspruch - ein Verstoß gegen das Wahlgesetz. Darüber hinaus wurde an Orten, wo Gouverneurs- und/oder Bürgermeisterwahlen stattfanden, die Stimmenauszählung dadurch kompliziert, daß alle Stimmzettel in eine Wahlurne geworfen wurden. Es wurden jedoch keine Unregelmäßigkeiten bei der

Auszählung und beim Sammeln der Stimmen bei der ZWK beobachtet. Die Delegation stellte fest, daß die Fristen, die im Wahlgesetz für die Veröffentlichung der endgültigen und vollständigen Wahlergebnisse vorgegeben waren verglichen mit den Wahlen von 1993 einen Fortschritt darstellten. Sie empfahl dennoch, stärkere Bemühungen zu unternehmen, um den Zeitraum zwischen dem Wahltag und der Veröffentlichung der offiziellen Ergebnisse weiter zu verkürzen.

Schlußfolgerungen

Die russischen Parlamentswahlen von 1995 stellten eine deutliche Verbesserung gegenüber den vorangegangenen Wahlen von 1993 dar. Die Wahlgesetzgebung war klarer und einfacher und erhöhte die Transparenz des Vorgangs. Darüber hinaus war der Wahlkampf offener und aktiver als 1993. Durch freien Zugang zu den Medien und deutlichere Wahlrichtlinien hatten alle größeren Parteien die Möglichkeit, ihr Parteiprogramm und ihre Botschaft durch eine Vielzahl von Wahlkampfstrategien bekannt zu machen, was allerdings nicht verhinderte, daß es einige Beschwerden über das Ausmaß der Regierungswerbung gab.

Insgesamt waren die Wahlvorgänge besser organisiert als 1993. Zwar tauchten einige Schwächen, die bei den letzten Wahlen beobachtet worden waren, immer noch auf, jedoch in weit geringerem Umfang.

Die Wahlbeobachtung durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE erwies sich als ebenso umfassende wie nützliche Präsenz, zum einen in Rußland selbst, als Schutzmaßnahme und Bestätigung für das russische Volk, daß man sich an demokratische Verfahren hielt, zum anderen für die internationale Gemeinschaft, als Beleg dafür, daß die Beurteilung der Wahlen durch unabhängige Personen erfolgte, die außerhalb jeglicher russischen politischen Einflußnahme standen.

Die neugewählte russische Duma erhielt ein "freies und faires" Mandat, mit dem sie ihre Arbeit in Angriff nehmen kann und sowohl internationale als auch innerstaatliche Legitimität genießt. Mit dieser Art internationaler Bemühungen und Zusammenarbeit werden die Bestrebungen der Parlamentarischen Versammlung untermauert, die Übergangsprozesse zur Demokratie in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropas zu stärken. Dies ist der Eckpfeiler verantwortungsvoller Wahlbeobachtung.

Aufbau kooperativer Sicherheit

Die Arbeiten an einem europäischen Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert

Vorgeschichte

Seit der Unterzeichnung der Schlußakte der KSZE sind mehr als zwanzig Jahre vergangen. In dieser Zeit hat sich Europa grundlegend verändert. Die Trennung in zwei Blöcke und die Konfrontation zweier antagonistischer Systeme sind mit dem Ende des Kalten Krieges überwunden. Die erbitterten ideologischen Kämpfe von gestern gehören der Vergangenheit an. In der Charta von Paris (1990) haben sich die KSZE-Staaten zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft, sozialer Gerechtigkeit und Verantwortung im Umweltbereich bekannt. Seither betonen sie ihre Zugehörigkeit zu einer neuen Wertegemeinschaft.

Leider war die Ausbreitung von Freiheit und Demokratie von neuen Konflikten und dem Wiederaufleben vergessener Spannungen überschattet. Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Instabilität haben sich lokale Kriege, Verletzungen der Grundfreiheiten und Menschenrechte, aggressiver Nationalismus und interethnische Konflikte entwickelt.¹ Die Staatenwelt war auf diese neuen Herausforderungen ebensowenig vorbereitet wie die internationalen Organisationen. Alle sind sie aufgerufen, sich an die neue Lage rasch anzupassen, auf die neuen Herausforderungen überzeugende Antworten zu geben und darüber nachzudenken, wie die Sicherheit in Europa auch in Zukunft gewährleistet werden kann.

Vor dem Hintergrund neuer Sicherheitsrisiken und Instabilitäten, aber auch angesichts der aus russischer Sicht unerwünschten NATO-Osterweiterung, machte Rußland im Herbst 1994 den Vorschlag, eine grundsätzliche Diskussion über die Ziele, Methoden und Instrumente der europäischen Sicherheitszusammenarbeit in einer längeren zeitlichen Perspektive aufzunehmen. Am Rande der Budapester Überprüfungskonferenz wurde der Vorschlag in informellen Konsultationen zwischen Rußland, den USA und der EU bereinigt und in den Entwurf des Beschlußdokuments aufgenommen. Die in der OSZE geführte "Diskussion über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" soll dazu

¹ Vgl. dazu Budapester Dokument, 5./6. Dezember 1994, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485.

beitragen, den grundlegenden Werten des Zusammenlebens in Europa Achtung zu verschaffen, die neuen Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen sowie die Gesamtheit der bestehenden Strukturen zu überprüfen und deren Zusammenarbeit zu verbessern.

Mandat, Format und Modalitäten der Diskussion

Auf ihrem Gipfeltreffen in Budapest (5./6. Dezember 1994) beschlossen die Staats- und Regierungschefs, eine breit angelegte und umfassende Diskussion über alle Aspekte der Sicherheit im 21. Jahrhundert aufzunehmen. Im Mandat wird festgehalten, daß diese Diskussion das jedem einzelnen Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitspolitik einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern, nicht beschneidet. In prozeduraler Hinsicht wurde beschlossen, den in den Teilnehmerstaaten zu diesem Thema stattfindenden Diskussionen Rechnung zu tragen, im Herbst 1995 ein Seminar zu diesem Thema in Wien abzuhalten sowie dieses Thema auf die Tagesordnung des im Dezember 1995 in Budapest stattfindenden Ministerrats zu setzen. Über die institutionelle Umsetzung der Diskussionen schweigen sich die Budapester Beschlüsse aus. Der Amtierende Vorsitzende wurde angewiesen, beim nächsten Ministerrat einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Erste Ergebnisse der Diskussion sollten vom Amtierenden Vorsitzenden dem in Lissabon stattfindenden Gipfeltreffen unterbreitet werden.²

Beim fünften Treffen des Ministerrats in Budapest (7./8. Dezember 1995) wurden die Zielsetzungen der Diskussion präzisiert, Richtlinien angenommen und die Organisation der Arbeiten festgelegt. Der Rat beschloß, die Diskussion in eine stärker operationelle Phase zu überführen. Die begonnene Auflistung der Risiken und Herausforderungen sollte weitergeführt werden. Die Außenminister legten die folgenden inhaltlichen Richtlinien fest: die Förderung der Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, die Weiterentwicklung der OSZE und die wirksame Anwendung ihrer Instrumente, die Förderung kooperativer Konzepte und Antworten auf Herausforderungen und Risiken, das Festhalten an einem umfassenden Verständnis der Sicherheit, das Konzept der Zusammenarbeit zwischen einander ergänzenden und verstärkenden Sicherheitsorganisationen, die Weiterentwicklung der Koordination und Kooperation zwischen der OSZE und der UNO sowie die Förderung einer transparenten und demokratischen Entwicklung regionaler und transatlantischer Organisationen.

² Beschlüsse von Budapest, Kapitel VII, ebenda, S. 467.

In verfahrensmäßiger Hinsicht wurde beschlossen, einen Ausschuß für das Sicherheitsmodell einzusetzen, der unter der Ägide des Ständigen Rates zusammentreten sollte. Der Beschluß legte fest, daß das Sicherheitsmodell auf der Tagesordnung des Hohen Rates bleiben soll, daß weitere Seminare zu dieser Frage organisiert werden sollen und daß auch Vertreter nichtstaatlicher Organisationen und Wissenschaftler in diese Diskussion einzubeziehen seien.³

Zielsetzungen

Beim Budapester Ministerrat wurden auch die Zielsetzungen der Diskussion über ein Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert präzisiert. Demzufolge zielt die Diskussion vor allem darauf ab, die einzigartigen Fähigkeiten und den umfassenden Charakter der OSZE für die Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitsraums in vollem Umfang zu nutzen. Der gemeinsame Sicherheitsraum basiert auf der umfassenden und kooperativen Auffassung von Sicherheit und auf dem Grundsatz ihrer Unteilbarkeit. In diesem Raum soll es keine Trennlinien, keine Einflußzonen und keine Räume ungleicher Sicherheit geben. Die Staaten und Organisationen sollen miteinander auf konstruktive, einander ergänzende und sich gegenseitig stärkende Art und Weise zusammenarbeiten und eine echte Partnerschaft aufbauen. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Sie bekräftigen ihre gemeinsame Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Raum.⁴

Stellenwert und Reichweite der Diskussion; Koordination mit anderen Sicherheitsorganisationen

Aus dem Mandat geht hervor, daß die Diskussion institutionell zwar in der OSZE stattfindet, in ihrer Reichweite aber weit über die OSZE hinausführt. Dies wirft Fragen auf: Warum wird die Diskussion in der OSZE geführt? In welchem Verhältnis steht sie zu den laufenden Debatten in anderen Sicherheitsorganisationen? Welchen Einfluß hat die Diskussion auf die Entwicklungen in anderen Sicherheitsorganisationen?

Aufgrund ihres weiten Teilnehmerkreises sowie ihres thematisch umfassenden Sicherheitsbegriffs bot sich die OSZE als geeignetes Diskussionsforum

³ Beschlüsse des Budapester Ministerratstreffens, 7./8.12.1995, abgedruckt in diesem Band, S. 527-539, hier S. 536.

⁴ Ebenda.

geradezu an. Die OSZE bildet das am weitesten gespannte Dialognetz in Europa. Nur in der OSZE nehmen alle 55 Staaten der Region von Vancouver bis Wladiwostok teil. Die Vorgabe, daß die Diskussion umfassend sein, d.h. über politisch-militärische Sicherheit hinausgehen sollte, prädestinierte die OSZE ebenfalls zum Ort der Diskussionen. Seit 1975 war die KSZE in der Tat auf einen breiten Sicherheitsbegriff verpflichtet, der neben politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit auch die Gewährleistung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie wirtschaftliche Entwicklung, technische Zusammenarbeit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung im Umweltbereich beinhaltet.

Obwohl die Reichweite der Diskussionen über die OSZE hinaus führt, hat die OSZE kein Weisungsrecht gegenüber anderen Sicherheitsorganisationen. Eine hierarchische Über- bzw. Unterordnung ist ausgeschlossen, dagegen sollen die Koordination und Kooperation zwischen den verschiedenen Sicherheitsorganisationen verbessert werden. Vertreter der anderen Sicherheitsorganisationen sind eingeladen, zu den Arbeiten am Sicherheitsmodell Stellung zu nehmen. Die EU, die NATO, die WEU, die GUS und andere Organisationen beziehen sich in ihren politischen Erklärungen auf diese Arbeiten. Sie sind auch eingeladen, an Seminaren über das Sicherheitsmodell teilzunehmen und Beiträge zu leisten.

Im übrigen findet die Koordination zwischen den Organisationen horizontal auf der Ebene der Regierungen der Teilnehmerstaaten statt: In internen Konsultationen stellen die 16 NATO-Staaten sicher, daß ihre Vorschläge und Beiträge auch im wohlverstandenen Interesse der Allianz liegen. Die 15 EU-Staaten halten regelmäßige Koordinationstreffen ab, in welchen sie ihre Positionen bereinigen. Ihre Vorstellungen legen sie anschließend in gemeinsamen EU-Papieren vor.

Verlauf der Diskussion von Dezember 1994 bis Juni 1996

Der ungarische OSZE-Vorsitz stand Anfang des Jahres 1995 vor der schwierigen Aufgabe, die Diskussion auszulösen, zu strukturieren und zu leiten. Die Diskussionen wurden auf der ersten Sitzung des Hohen Rats Ende März 1995 begonnen.⁵ Anschließend wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe auf Botschafterebene geschaffen, die im Schnitt vierzehntäglich zusammentrat. Die Diskussion über ein Sicherheitsmodell stand wiederum auf der Tagesordnung des Hohen Rats Ende Oktober 1995.⁶ Am 18./19. September 1995 wurde in Wien ein Seminar über das Sicherheits-

⁵ Journal Nr. 2, 1. Treffen des Hohen Rats, 31.3.1995.

⁶ Journal Nr. 2, 3. Treffen des Hohen Rats, 27.10.1995.

modell organisiert, das auch anderen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen sowie wissenschaftlichen Experten offenstand.⁷

Das im Frühjahr 1995 von den Teilnehmerstaaten angenommene Arbeitsprogramm sah ein dreistufiges Vorgehen vor: Zuerst sollten die Grundlagen eines Sicherheitsmodells diskutiert und erarbeitet werden; anschließend sollten die Risiken und Herausforderungen im OSZE-Raum erfaßt und in eine Art Inventar aufgenommen werden. In einem dritten Schritt sollten dann gemeinsame Antworten und Instrumente ausgearbeitet werden, um diese Risiken und Herausforderungen zu bewältigen.

Die Hauptarbeit im Jahr 1995 bestand in der Identifizierung von Sicherheitsrisiken und Herausforderungen. Eine breite Palette von Risiken wurde behandelt, meist in recht allgemeiner Form. Ein von Frankreich als Vorsitzstaat der EU präsentiertes Papier bildete die Arbeitsgrundlage für die Diskussionen. Es unterschied politische, militärische sowie wirtschaftliche, soziale und ökologische Faktoren der Instabilität und führte knapp zwei Dutzend Einzelrisiken auf.⁸ Es wurde sehr bald deutlich, daß die Wahrnehmung der Sicherheit je nach geographischer Lage und Grad der Einbindung in Sicherheitsorganisationen beträchtlich variierte. Deshalb war es wichtig, daß möglichst viele Staaten sich an den Diskussionen beteiligten und auch über ihre subjektiven Sicherheitsorgen berichteten.

Auf der Grundlage des EU-Papiers und anderer Beiträge erarbeitete der ungarische Vorsitz eine neue Version der Risiken und Herausforderungen, die wiederholt aufdatiert worden ist.⁹ In der Einleitung dieses Dokuments wird ausgeführt, daß Sicherheit im OSZE-Gebiet unteilbar und umfassend verstanden werden soll. Entwicklungen unterschiedlichster Natur - sei es im Bereich der Politik, des Militärs, der Menschenrechte, der Wirtschaft, der Gesellschaft oder der Umwelt - können die Sicherheit im OSZE-Raum gefährden. Überdies sind viele Risiken miteinander verknüpft und können Rückwirkungen in anderen Bereichen zur Folge haben.

Gleichzeitig wird aber auch festgestellt, daß die Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum ungleich verteilt sind. Einzelne Regionen und Sub-Regionen sind mit unterschiedlichen, teilweise sehr spezifischen Problemen konfrontiert. Das Postulat der Unteilbarkeit der Sicherheit verlangt indessen, daß alle Sicherheitsrisiken von den OSZE-Staaten und von der OSZE als solcher ernstgenommen und gemeinsame Antworten darauf gesucht werden.¹⁰

⁷ Summary, REF.PC/568/95, 5.10.1995.

⁸ Preliminary Contribution by the European Union to the Security Model, REF.PC/272/95.

⁹ "Risks and Challenges to Security in the OSCE Area", REF.PC/418/95, 24.8.1995; REV. 1, 15.9.1995; REV. 2, 4.12.1995.

¹⁰ Ebenda.

Ein Ausschnitt aus dieser Risikenliste verdeutlicht den breiten Ansatz und die Berücksichtigung neuer Risiken und Gefahren:

- Machtstreben und Versuche, Einflußzonen zu schaffen;
- erhöhte Neigung, interne und zwischenstaatliche Konflikte mit Gewalt zu lösen;
- ungelöste territoriale Ansprüche und Konflikte bezüglich des Grenzverlaufs;
- sezeptionistische Bewegungen, die sich auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker berufen;
- Terrorismus, Drogenhandel, Geldwäsche und andere Formen des organisierten Verbrechens;
- ungefestigte demokratische Strukturen und Fehlen eines Rechtsstaates;
- Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten;
- Diskriminierung von ethnischen, kulturellen, religiösen und sprachlichen Minderheiten;
- wirtschaftliche Not und wirtschaftliche Disparitäten zwischen Ländern und Regionen;
- wirtschaftliche Druckausübung (z.B. Abschnürung der Rohstoffversorgung oder Schließung von Transportrouten) zu politischen Zielen;
- Desintegration, Segregation und Polarisierung von Gesellschaften;
- unkontrollierte Massenauswanderung und Flüchtlingselend;
- massive Umweltzerstörung;
- verantwortungslose Übernutzung natürlicher Ressourcen;
- ungenügende Sicherheitsstandards bei der Industrieproduktion.¹¹

Daneben entwarf die Ad-hoc-Arbeitsgruppe den Beschluß des Ministerrats über das Sicherheitsmodell. Wie der ungarische Amtierende Vorsitzende in seinem Tätigkeitsbericht über den Verlauf der Diskussion festhielt, diene das Jahr 1995 in erster Linie der konzeptuellen Absteckung des Feldes und der organisatorischen Umsetzung der Diskussion.¹²

Der schweizerische Amtierende Vorsitzende führte am 11. Januar 1996 vor dem Ständigen Rat in Wien aus, daß die Erarbeitung eines Sicherheitsmodells vor allem dazu dienen solle, die gesamteuropäische Sicherheitszusammenarbeit zu fördern und sicherheitspolitische Trennlinien in Europa zu verhindern. Gleichzeitig lud er alle Teilnehmerstaaten ein, so rasch wie möglich konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Am 19. Januar 1996 trat der neu geschaffene Sicherheitsmodellausschuß zu seiner ersten Sitzung zusammen. In den folgenden Sitzungen diskutierten die

¹¹ Ebenda.

¹² Security Model Progress Report, REF.MC/14/95, 1.12.1995.

Teilnehmerstaaten in erster Linie Fragen der Konfliktverhütung, einschließlich Frühwarnung und vorbeugender Diplomatie, sowie Fragen der Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach Konflikten. Ausgangspunkt für diese Diskussionen bildeten ein vom Generalsekretariat ausgearbeitetes Inventar bestehender OSZE-Instrumente und -Mechanismen sowie ein Diskussionspapier des schweizerischen Vorsitzes, das anhand eines ausführlichen Fragenkatalogs die Rolle und die Handlungsmöglichkeiten der OSZE und anderer Sicherheitsorganisationen in den unterschiedlichen Fragen des Krisenzyklus zu definieren suchte.¹³ Ungarn, Polen und die Slowakische Republik belebten die Diskussion Anfang März mit einem Vorschlag, welcher die Zusammenarbeit zwischen den internationalen Sicherheitsorganisationen thematisierte. Dies war der erste formell eingereichte Vorschlag.¹⁴

Beim 4. Treffen des Hohen Rats in Prag (21./22. März 1996) figurierte das Thema Sicherheitsmodell an prominenter Stelle der Gespräche. Rußland und Italien/EU legten ihre Vorstellungen dar. Auf dem nachfolgenden 4. Wirtschaftsforum, ebenfalls in Prag (27.-29. März 1996), wurde der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politisch-militärischer Sicherheit näher untersucht. Verschiedene Delegationen gaben Beiträge zu wirtschaftlichen Aspekten der Diskussion über ein Sicherheitsmodell ab.¹⁵

Vorliegende Vorschläge

Der Vorschlag Ungarns, Polens und der Slowakischen Republik vom 1. März 1996

Ungeachtet seines weitgefaßten Titels - Die Rolle der OSZE bei der Konfliktverhütung, beim Krisenmanagement und bei der Konfliktnachbearbeitung - beschränkt sich dieser Vorschlag im wesentlichen auf Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen. In einem ersten Abschnitt wird die Rolle einzelner Organisationen (OSZE, NATO und die Kooperationsforen NACC und PfP, EU und WEU, Europarat) definiert. Es wird festgestellt, daß sich alle erwähnten Institutionen den neuen Herausforderungen und Bedürfnissen anpassen müssen.¹⁶ Ausgehend von den ersten Erfahrungen bei der Implementierung des Friedensabkommens für Bosnien werden konkrete Empfehlungen formuliert:

¹³ PC/117/96, 14.2.1996; Add.1 11.3.1996.

¹⁴ The OSCE Role in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation, REF.PC/169/96.

¹⁵ Vgl. Chairman's Summary, Fourth Meeting of the Economic Forum, REF.SC/115/96/Rev.1.

¹⁶ REF.PC/169/96.

- Konsultation und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen europäischen und transatlantischen Organisationen auf dem Gebiet der Konfliktprävention sollen folgende Grundsätze befolgen: Praktikabilität, Gleichrangigkeit der Organisationen, Flexibilität, gegenseitige Unterstützung, Transparenz, Komplementarität und umfassender Sicherheitsbegriff;
- die Konsultationen zwischen den Institutionen sollen auf drei Ebenen geführt werden: am Rande von Sitzungen einer Organisation; nach einem festen Fahrplan auf Rotationsbasis organisierte Treffen; zielorientierte besondere *Ad-hoc*-Treffen.¹⁷

Der Vorschlag Italien/Europäische Union vom 17. April 1996

Dieser Vorschlag ist umfassend und breit angelegt. Das Dokument ist das Ergebnis interner Konsultationen der EU-Staaten. Es identifiziert eine ganze Reihe von Themen, die in einem Dokument über ein Sicherheitsmodell behandelt werden sollen, enthält aber noch wenige handlungsleitende Lösungsvorschläge. Einzelne EU-Staaten haben den Auftrag erhalten, im Namen der EU zu verschiedenen Teilaspekten Vertiefungspapiere auszuarbeiten.

Das in 43 Abschnitte gegliederte Dokument nimmt eine Analyse der bestehenden institutionalisierten Sicherheitszusammenarbeit in Europa vor. Ausgehend von dieser Analyse, werden mögliche Verbesserungen und Effizienzsteigerungen vorgeschlagen. Obwohl es über den OSZE-Rahmen hinausgreift, steht doch ganz eindeutig die OSZE als Institution im Vordergrund. Das Dokument befaßt sich mit drei Hauptfragen: Welchen Beitrag kann die OSZE zur Sicherheit in Europa leisten? Welche Rolle kommt anderen für die Sicherheit Europas zentralen Organisationen zu, und wie sollen diese zusammenarbeiten? Und schließlich: Welche institutionellen und organisatorischen Schlußfolgerungen ergeben sich daraus für die OSZE?

Im ersten Kapitel wird ausgeführt, daß die OSZE zur Aufgabe habe, die Entstehung eines gemeinsamen europäischen Sicherheitsraumes ohne Trennlinien zu fördern und zur Entstehung einer wahrhaften "Kultur der Zusammenarbeit" beizutragen. Um diese Zielsetzungen zu erreichen, sollte die OSZE eine neue, politisch bindende "Plattform für kooperative Sicherheit" ausarbeiten. Diese Plattform - eine Mischung aus Statuten, "Unternehmensleitbild" und konkretem Arbeitsprogramm - soll die bestehenden OSZE-Verpflichtungen nicht ersetzen, sondern diese in einer der neuen Lage entsprechenden Form

¹⁷ Ebenda.

fortsetzen. Inhaltlich werden u.a. folgende Elemente als neue Richtlinien vorgeschlagen:

- Verbesserung der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen und Erwägen von Maßnahmen bei Nichtimplementierung;
- Klärung der Rolle der OSZE bezüglich Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Peacekeeping;
- Entwicklung von OSZE-Grundsätzen für eine Teilnahme an friedenserhaltenden ("peacekeeping") Operationen;
- bessere Integration der militärischen Aspekte sowie der menschlichen und der wirtschaftlichen Dimension in die OSZE-Präventivdiplomatie;
- wirksame Einhaltung des KSE-Abkommens und Annahme neuer Rüstungskontrollmaßnahmen, OSZE-weit und auf regionaler Ebene;
- demokratische Kontrolle der Streitkräfte und Hinlänglichkeit der militärischen Fähigkeiten;
- Maßnahmen zur verbesserten Einhaltung des Verhaltenskodex über politisch-militärische Aspekte der Sicherheit und Schließen von inhaltlichen Lücken;
- Definition von Umfang/Inhalt der postkonfliktuellen Rehabilitation durch die OSZE und der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen;
- Maßnahmen zur Stärkung der demokratischen, rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Grundlagen der Gesellschaft (Erziehung, Bewußtseinsbildung, Einbezug von NGOs).

Im Kapitel über die sich gegenseitig stärkenden und stützenden Institutionen bringt sich die EU zunächst selber als Sicherheitsakteur in die europäische Sicherheitszusammenarbeit ein. "Als Hauptpol der Integration, der Stabilität und des wirtschaftlichen Wohlergehens leistet die EU einen wichtigen Beitrag zur Sicherheitsumgebung."¹⁸ Als Instrumente ihrer Sicherheitsbildung werden ihre Drittparteienbeziehungen, ihre bilateralen Abkommen, der Stabilitätspakt, ihre technischen und finanziellen Hilfsprogramme sowie die euro-mediterrane Partnerschaft erwähnt.

Übergehend zur Zusammenarbeit zwischen den Institutionen definiert der EU-Vorschlag allgemeine Grundsätze für diese Zusammenarbeit. Das Konzept der sich gegenseitig verstärkenden Sicherheitsorganisationen bildet den Grundstein dieser Zusammenarbeit. Als weitere wichtige Prinzipien werden angeführt:

¹⁸ REF.PC/252/96, Absatz 20.

- nichthierarchische Zusammenarbeit aller Organisationen im OSZE-Raum bei gleichzeitiger Anerkennung der besonderen Verantwortung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen;
- Entwicklung von Grundsätzen für eine transparente und demokratische Weiterentwicklung der Sicherheitsorganisationen;
- Erhöhung der präventivdiplomatischen Wirksamkeit der OSZE durch gemeinsame Aktionen und diplomatische Unterstützung durch andere Institutionen;
- Regelmäßige oder *Ad-hoc*-Treffen von Generalsekretären, Austausch von Verbindungspersonen usw.;
- Bestätigung/Operationalisierung der Erstverantwortung der OSZE ("OSCE first") für Frühwarnung/Konfliktverhütung/Krisenmanagement. Im Falle eines Scheiterns der OSZE-Bemühungen Unterbreitung eines Streitfalls an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Konsens, gegebenenfalls ohne die direkt betroffenen Staaten;¹⁹
- operationelle und finanzielle Abmachungen zwischen OSZE und anderen europäischen und transatlantischen Institutionen.

Das Schlußkapitel geht der Frage nach, wie die politische Wirksamkeit und die operationellen Fähigkeiten der OSZE gesteigert werden könnten. Im Hinblick auf den OSZE-Gipfel von Lissabon wird eine Reihe von ersten Vorschlägen gemacht:

- Die OSZE soll eine bessere Übersicht über bestehende Beschlüsse und Strukturen entwickeln;
- die Leitungsfunktion der OSZE soll gestärkt werden, indem vermehrt Persönliche Vertreter eingesetzt werden und die Rolle des Generalsekretärs gestärkt wird;
- es soll abgeklärt werden, ob und wenn ja in welcher Form der Hohe Rat eine nützliche Rolle spielen kann;
- die operativen Funktionen des BDIMR sollen gestärkt und dessen Zusammenarbeit mit dem Europarat verbessert werden;
- die Wirksamkeit und die operationellen Fähigkeiten der OSZE-Missionen sollen weiter verbessert werden;
- langfristig wäre es wohl sinnvoll, die OSZE-Institutionen (Wien, Prag, Warschau) an einem Ort zusammenzulegen;
- die Öffentlichkeitsarbeit der OSZE soll weiter verbessert werden.

¹⁹ Dies ist eine Neuauflage einer von Deutschland und den Niederlanden im Sommer 1994 lancierten Idee ("Kinkel-Kooijmans-Vorschlag"), die als Vorschlag der EU-Staaten und Österreichs, Finnlands, Norwegens und Schwedens dem Budapester Überprüfungstreffen unterbreitet worden ist. CSCE/BC/WG1/2, 16.11.1994.

Die russischen Vorschläge

Das russische Memorandum vom 21. März 1996 konzentriert sich stark auf institutionelle Fragen. Es enthält viele konkrete Vorschläge, die jedoch im einzelnen nicht ausformuliert sind. Verschiedene Elemente sind als sehr ambitiös zu bezeichnen und lassen sich wohl kaum kurzfristig umsetzen.

Die Ausarbeitung eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells wird als vorrangige Aufgabe bezeichnet. Rußland ruft die OSZE-Staaten auf, im Hinblick auf das Gipfeltreffen in Lissabon ein Konzept und spezifische Inhalte für ein substantielles Dokument zu erarbeiten. Angestrebt wird eine politische Erklärung umfassenden Inhalts, welche die grundlegenden Prinzipien eines zukünftigen europäischen Sicherheitssystems sowie eine Gliederung und Beurteilung der Risiken hinsichtlich der Entwicklung von kollektiven Antworten enthalten soll.

Dieses Dokument soll auch konkrete Richtlinien zum Inhalt haben. Es wird vorgeschlagen, eine Europäische Sicherheitscharta auszuarbeiten. Eine Charta würde es ermöglichen, die Beziehungen auf Vertragsbasis zu stellen und in der OSZE-Region ein völkerrechtlich bindendes Sicherheitssystem zu schaffen. Ein solches System würde Staaten außerhalb von Bündnissen Sicherheitsgarantien gewähren; es würde die Zusammenarbeit zwischen den bestehenden europäischen und euro-atlantischen Organisationen auf der Grundlage von Koordination und fester Aufgabenteilung neu festlegen. Es wird auch angeregt, "daß ein europäischer Sicherheitsrat (oder der OSZE-Exekutivausschuß) mit angemessenen Vollmachten"²⁰ eingerichtet werden könnte.

Im übrigen wird vorgeschlagen, einen Verhaltenskodex über wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte der Sicherheit auszuarbeiten, neue Menschenrechtsverpflichtungen anzunehmen sowie die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus zu intensivieren. Im Bereich der politisch-militärischen Sicherheit wird vorgeschlagen, ein neues Konzept für eine nicht auf Blockdenken beruhende Rüstungskontrolle auszuarbeiten. Im übrigen werden die Stärkung der Rechtsgrundlagen der OSZE sowie eine wesentliche Verbesserung der OSZE-Institutionen und -Mechanismen angeregt.

Was den Folgeprozeß betrifft, so wird von Rußland vorgeschlagen, daß in den Jahren 1997/98 eine europäische Konferenz unter dem Titel "Europa im 21. Jahrhundert" organisiert werden soll. Auf dieser Konferenz sollen alle OSZE-Staaten sowie bestehende multilaterale Institutionen zusam-

²⁰ REF.SC/11/96, Punkt 2.c).

menkommen, um eine verbesserte inter-institutionelle Arbeitsteilung festzulegen.²¹

Der russische Vorschlag "Ein Strukturentwurf für den ökonomischen Bereich eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert" vom 24. Mai 1996 führt eine bunte Reihe von Elementen aus dem wirtschaftlichen Bereich (Sozialversicherungen, Abschaffung diskriminierender Handels- und Wirtschaftspraktiken, regionale Wirtschaftszusammenarbeit, Infrastruktur, Umweltschutz, Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungstechnologien, Konversionsfragen, Bekämpfung von Kriminalität und Korruption) auf, die für ein Sicherheitsmodell bedeutungsvoll sind.

Unter anderem wird der Vorschlag gemacht, wirtschaftliche und soziale Krisenindikatoren zu definieren und zusammen mit OECD, IWF, ECE/UNO ein wirtschaftliches und soziales Frühwarnsystem aufzubauen, das es der OSZE erlauben würde, rechtzeitig erforderliche Maßnahmen zu ergreifen. Um die für die Sicherheit relevanten wirtschaftlichen Tatbestände richtig zu erfassen, sollte die OSZE mit den kompetenten Wirtschaftsorganisationen einen Mechanismus für Koordination, Kooperation und Arbeitsteilung ausarbeiten.²²

Der Vorschlag der Ukraine vom 28. Mai 1996

Dieses längere Papier befürwortet eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsorganisationen auf der Grundlage von Gleichheit, Koordination, Transparenz und komparativem Vorteil. Das Konzept der sich gegenseitig verstärkenden Sicherheitsorganisationen soll besser umgesetzt werden. Informationsaustausch, Aufgabenteilung und Koordination zwischen den Sicherheitsakteuren sollen verbessert werden.

Die Rolle und die Wirksamkeit der OSZE sollen klarer definiert und verstärkt werden. Die Einhaltung der Normen und Grundsätze soll verbessert werden. Bei Verletzung dieser Grundsätze müßten konzertierte Aktionen ausgelöst werden, die, wenn nötig, auch Zwangsmaßnahmen umfassen sollten. In diesem Falle sollte sich die OSZE an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wenden. Eine solche Entscheidung sollte nach dem Prinzip "Konsens minus Prinzipienverletzer" getroffen werden. Die Ukraine tritt für eine Stärkung der wirtschaftlichen Dimension der OSZE ein. Sie begrüßt namentlich Maßnahmen der wirtschaftlichen Vertrauensbildung und einen wirtschaftlichen und ökologischen Verhaltenskodex.

Zwei ukrainische Vorschläge verdienen, besonders erwähnt zu werden: Zum einen wird vorgeschlagen, daß für Staaten außerhalb der Militärbündnisse Sicherheitsgarantien gewährt werden, wenn die betroffenen Staaten dies

²¹ REF.SC/11/96.

²² REF.PC/329/96.

wünschen. Solche Garantien wären fallweise von einer oder mehreren europäischen und transatlantischen Organisationen zu leisten, falls diese damit einverstanden wären. Andererseits schlägt die Ukraine die Einrichtung einer nuklearwaffenfreien Zone in Mitteleuropa vor, damit verhindert werde, daß im Verlauf einer kommenden NATO-Erweiterung Atomwaffen in neuen NATO-Staaten stationiert werden. Dieser Punkt liegt der Ukraine besonders am Herzen, da sie ihre von der UdSSR geerbten Atomwaffen verschrottet bzw. unter internationaler Kontrolle an Rußland abgegeben hat und dem NPT als nuklearwaffenfreier Staat beigetreten ist.²³

Arbeit bis zum Gipfeltreffen in Lissabon

Die Diskussion über das Sicherheitsmodell wird nach der Sommerpause wieder aufgenommen. Es wird erwartet, daß ab September neue und konkretere Vorschläge gemacht werden. Anfang Oktober 1996 wird in Wien ein Vertiefungsseminar zum Sicherheitsmodell durchgeführt werden. Es ist vorgesehen, daß im Herbst auch Empfehlungen einer Arbeitsgruppe unabhängiger Experten zum Sicherheitsmodell veröffentlicht werden.²⁴ Das Überprüfungstreffen in Wien (4.-22. November 1996) und speziell das Vorbereitungstreffen vor dem Gipfel in Lissabon (25. November bis 1. Dezember 1996) werden der Diskussion bedeutende neue Impulse geben. Der Amtierende Vorsitzende hat klar zum Ausdruck gebracht, daß er für Lissabon ein substantielles Ergebnis erwartet. Er hat die Teilnehmerstaaten wiederholt aufgerufen, entsprechende Beiträge zu leisten. In Lissabon könnte eine politische Erklärung angenommen werden. Diese dürfte eine Risikoanalyse enthalten; sie könnte ferner neue Grundsätze der Sicherheitskooperation festlegen, sowie organisatorische und institutionelle Maßnahmen anordnen. Ein Verfahrensbeschluß könnte die Weiterführung der Arbeiten am Sicherheitsmodell regeln.

²³ REF.PC/339/96.

²⁴ Auf Initiative von Dr. Adam Daniel Rotfeld, Direktor des SIPRI, konstituierte sich eine unabhängige Arbeitsgruppe von Sicherheitsexperten, die aus der Warte der Sicherheitspezialisten einen Beitrag zur Modelldiskussion leisten will. Mit Unterstützung der Regierungen Ungarns, Schwedens, Rußlands und der Schweiz wurden drei Expertentreffen durchgeführt (Budapest, 1.-3. Dezember 1995; Moskau, 12./13. April 1996; Genf, 23./24. Mai 1996). Bericht und Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe sollen der OSZE im September 1996 vorgelegt werden.

Knapp eineinhalb Jahre nach dem Beginn der Diskussionen stehen wir immer noch in einer Anfangsphase. Nachdem in einem ersten Durchgang die Risiken und Herausforderungen aufgelistet worden sind, zeigen sich die Teilnehmerstaaten zurückhaltend, wenn es darum geht, operationelle Schlußfolgerungen zu ziehen und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen.

Das liegt zum einen daran, daß die Erarbeitung eines Sicherheitsmodells für das 21. Jahrhundert eine konzeptuell anspruchsvolle und politisch heikle Aufgabe darstellt. Die Entwürfe müssen 55 Staaten mit unterschiedlichen Bedürfnissen, Interessen und Vorstellungen zufriedenstellen. Sie sollen innovativ sein und ein Mehr an Sicherheit bringen. Gleichzeitig ist aber auch klar, daß die Teilnehmerstaaten nach wie vor großen Wert auf ihre Souveränität legen und keine Einschränkungen ihrer Vorrechte wünschen. Die Sicherheitsorganisationen bestehen ebenfalls auf ihrer konstitutiven Autonomie; zwar zeigen sie sich alle zur Zusammenarbeit bereit, sie lassen sich aber nichts vorschreiben. Dergestalt wird die Arbeit an einem Sicherheitsmodell zu einer schwierigen Gratwanderung zwischen dem inhaltlich Wünschbaren und dem politisch Machbaren.

Die relative Zurückhaltung der Staaten liegt aber auch in der politischen Konjunktur in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre begründet. Sie spiegelt die Unwägbarkeiten, die in dieser bewegten Übergangszeit auf den europäischen Sicherheitsakteuren lasten, wider. Angesichts wichtiger Ereignisse - wie etwa der Ausgang der russischen Präsidentschaftswahlen und seine Folgen, die Ergebnisse des Befriedigungsprozesses in Bosnien, die Osterweiterung der NATO - wollen sich weder Staaten noch Organisationen vorzeitig auf neue Grundsätze, Antworten und Institutionen festlegen.

Trotz einer gewissen Unverbindlichkeit der Vorschläge ist es erfreulich, festzustellen, daß die Diskussion mittlerweile von allen Akteuren - von den Staaten wie auch von anderen Sicherheitsorganisationen - ernsthaft geführt wird. Die auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen und auf die Erhöhung der Wirksamkeit der OSZE hinauslaufenden Vorschläge sind interessant. Sie sind auch praktisch umsetzbar. Es ist indes fraglich, ob solche Detailverbesserungen dem hohen Anspruch "gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert" gerecht werden.

Die bisherige Diskussion hat einen Lernprozeß ausgelöst. Unsere Vorstellungen über ein "Sicherheitsmodell" sind heute klarer als vor eineinhalb Jahren. Wir wissen, was das Sicherheitsmodell nicht sein kann: eine neue schwere Struktur der kollektiven Sicherheit, welche mit rigiden und verbindlichen Aufgabenzuweisungen eine exklusive Verantwortung für die

Sicherheit in Europa postuliert und in hierarchischer Überordnung anderen Institutionen ihr Verhalten diktiert. Wir haben Anhaltspunkte, was diese Diskussion bewirken könnte: Sie bietet ein Instrument, um die Sicherheitszusammenarbeit kontinuierlich und flexibel an die neuen Herausforderungen anzupassen und auf freiwilliger Grundlage gewisse gemeinsame Grundwerte, Verfahren und Instrumente auszuarbeiten.

Wir mußten auch eine andere Lektion lernen: Unterschiedliche und teilweise auch gegensätzliche Sicherheitsperzeptionen und Sicherheitsinteressen bestehen *realiter*. Es wäre naiv, davon auszugehen, daß solche Gegensätze durch diese Diskussion einfach ausgeräumt werden. Durch den fortlaufenden Dialog wird aber erreicht, daß die Sicherheitsorgen und -interessen eines Staates von den anderen Staaten besser verstanden werden. Offenes Diskutieren erhöht die Transparenz und schafft ein besseres Verständnis für die Motive eines Staates. Ein derart geführter Dialog ist eine Maßnahme der Vertrauensbildung. Er kann dazu führen, daß wichtige Veränderungen im sicherheitspolitischen *acquis* richtig verstanden werden und zu keinen negativen Gegenmaßnahmen Vorwand bilden.

Eine weitere wichtige Lehre ist, daß die Diskussion über ein Sicherheitsmodell nur im Gleichschritt und gemeinsam mit allen anderen Sicherheitsorganisationen geführt werden kann. Die OSZE hat kein Monopol auf diesem Gebiet. Sie hat auch keine Befugnisse, ihre Regeln anderen Organisationen aufzuzwingen. Nur ein koordiniertes, transparentes und kooperatives Vorgehen der OSZE im Verbund mit den anderen interessierten Organisationen bietet die Gewähr dafür, daß die Ergebnisse der Diskussionen den Test der Alltagsrelevanz und der praktischen Anwendbarkeit bestehen werden. Was aber unter allen Umständen vermieden werden sollte, das ist u.E. ein sich bloß in rhetorischen Höhenflügen erschöpfendes Modelldokument, das in der Öffentlichkeit hohe Erwartungen weckt, diese aber in der Praxis nicht einlöst. Solche "Papiertiger" schaden der Glaubwürdigkeit der Organisationen und diskreditieren den Grundsatz der Sicherheitszusammenarbeit.

Angesichts der erwähnten Komplexitäten zeichnet sich immer mehr ab, daß die Diskussion über ein Sicherheitsmodell einen längerfristigen Prozeß darstellt, der weit über das Gipfeltreffen von Lissabon dauern wird. Dabei geht es weniger um einen großen Wurf "Sicherheitsmodell", als vielmehr um das unspektakuläre, aber beharrliche Verfolgen einer euro-päischen Sicherheitsagenda, die im Interesse aller Staaten und Organisationen liegt.

Die Implementierung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen

Mit dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE I), der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE Ia), den Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (WD 90, 92, 94) und dem Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies) sind zu Beginn der neunziger Jahre maßgebliche Vereinbarungen zur Kodifizierung militärischer Stärke, Handlungsweisen und Einsatzoptionen abgeschlossen worden. Die Regime, die auch als Fundament für den Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung gedacht waren, erwiesen sich jedoch schon bald als weitgehend unwirksam gegenüber den veränderten Bedrohungen bzw. Bedrohungswahrnehmungen und den neu aufkommenden Konfliktypen, hier vor allem den ethnisch bzw. religiös bedingten und den innerstaatlichen Kriegen. Den Krieg in Jugoslawien konnten sie ebensowenig verhindern wie die anhaltenden Auseinandersetzungen im Kaukasus. Die primäre Funktion von Rüstungskontrolle, die Kriegsverhinderung, gelang es mit den vorhandenen Regimen nicht - bzw. nicht mehr - zu erfüllen.

Fragen der Konfliktprävention, des Krisenmanagements und der Durchführung von Friedensmissionen schienen angesichts der gegebenen Umstände dringlicher einer Antwort zu bedürfen und ließen den traditionellen Rüstungskontrollansatz ins Hintertreffen geraten. Unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung der künftigen europäischen Sicherheitsbeziehungen und Schwierigkeiten mit der Umsetzung der komplexen Rüstungskontrollbestimmungen, die aus den gravierenden Änderungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen resultierten, brachten den Prozeß insgesamt zum Erliegen. Das Vorhaben der Harmonisierung der verschiedenen Rüstungskontrollverpflichtungen scheiterte, ebenso das Inkraftsetzen des 1992 unterzeichneten Vertrags über den Offenen Himmel; und nur durch den energischen Einsatz der westlichen Staaten konnte das Kernstück der konventionellen Rüstungskontrolle, der KSE-Vertrag, so weit an die geänderten Rahmenbedingungen angepaßt werden, daß Neuverhandlungen einstweilen vermieden und die wesentlichen Bestimmungen aufrechterhalten und durchgeführt wurden.

Die Umsetzung des KSE-Vertrags

Im KSE-Vertrag wurden, bezogen auf fünf Kategorien von Hauptwaffensystemen (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber), gleiche Obergrenzen für die Bestände der westlichen und der östlichen Gruppe von Vertragsstaaten festgesetzt. Durch zusätzliche regionale Bestimmungen, das Suffizienzprinzip und die sogenannten Anteilshöchstgrenzen ergaben sich daraus für jeden einzelnen Staat verbindliche Quoten, die nicht im Alleingang veränderbar sind.

Zu den wesentlichen Verpflichtungen, die der Vertrag den 30 Vertragsstaaten auferlegt hat, gehörte es, sämtliche notwendigen Reduzierungen von Hauptwaffensystemen nach vereinbarten Verfahren in drei Phasen bis zum 16. November 1995 abzuschließen. Ab dem 17. November 1995 müssen die vorgesehenen Beschränkungen der Bestände und der Dislozierungsform eingehalten werden. Jeder Vertragsstaat ist darüber hinaus verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Informationen über seine Land- und Luftstreitkräfte - und gegebenenfalls weitere Notifikationen - zu übermitteln und die Überprüfung seiner Angaben durch Inspektionen zuzulassen.

Reduzierungen bis zum 16. November 1995

Mit guten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abschluß begann die dritte und letzte Reduzierungsphase im November 1994. In den vorangegangenen beiden Phasen hatte es nur wenig Grund zu Beanstandungen gegeben, und statt der erforderlichen 60 Prozent waren bereits etwas mehr als 70 Prozent aller Reduzierungen durchgeführt worden. In absoluten Zahlen entsprach das etwa 35.000 Hauptwaffensystemen gemäß KSE-Definitionen.¹ Die Tendenz, daß die westlichen Staaten ihre Verpflichtungen schneller erfüllten als die östlichen, setzte sich 1995 fort. Ende März 1995 hatten die NATO-Staaten schon 90 Prozent, die Staaten der östlichen Vertragsgruppe hingegen erst 70 Prozent der bis zum Stichtag am 16. November 1995 notwendigen Reduzierungen vorgenommen. Deutschland, das durch die Vereinigung und die damit verbundene Übernahme des Materials der Nationalen Volksarmee die zweithöchsten Reduzierungsverpflichtungen aller KSE-Staaten (nach Rußland) hatte, gab Ende Mai den erfolgreichen Abschluß dieser Reduzierungen bekannt. Zwei Punkte verdienen dabei besondere

¹ Vgl. Zdzislaw Lachowski, *Conventional Arms Control and Security Dialogue in Europe*, in: *SIPRI Yearbook 1995, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 1995, S. 761-790, hier: S. 761-765.

Beachtung: zum einen, daß ein erheblicher Teil der Reduzierungsverpflichtungen nicht durch die Zerstörung überschüssiger Hauptwaffensysteme, sondern durch deren Verkauf bzw. Weitergabe an NATO-Verbündete erfüllt worden war; zum anderen, daß die Kosten des Gesamtprozesses auf über 100 Millionen DM geschätzt wurden.

Die vergleichsweise hohen Kosten der vertragskonformen Zerstörungsmethoden stellten, wie sich nicht nur hier, sondern auch am Beispiel verschiedener zentral- und osteuropäischer Staaten zeigte, einen erheblichen Anreiz zur Erfüllung der Reduzierungsverpflichtungen durch den Export überschüssiger Hauptwaffensysteme dar. Abrüstung in Europa durch die Aufrüstung anderer Regionen zu erreichen, mag zwar vertragskonform sein, ist aber zumindest moralisch ein fragwürdiges Unterfangen und beleuchtet die Dringlichkeit von Regelungen des Transfers bzw. Exports konventioneller Waffen.

Eine andere Spielart des Problems zeigte sich im Zusammenhang mit Belarus, das im Februar 1995 den Reduzierungsprozeß unter Hinweis auf seine ökonomischen Schwierigkeiten einstellte. Eine Demarche der NATO-Staaten blieb ohne Wirkung. Lieber würde man überzählige Kampfpanzer verkaufen als für teures Geld zerstören, lautete die Devise, und im übrigen erwartete man eine finanzielle Unterstützung des Westens. Erst nachdem der deutsche Außenminister entsprechende Zusagen gemacht und Belarus erste Ausrüstungshilfen bekommen hatte, wurden die Zerstörungen im Oktober wieder aufgenommen. Die Chance, den Reduzierungsverpflichtungen bis zum Ablauf der Frist im November nachzukommen, war jedoch dahin.

Neben Belarus erklärten auch Kasachstan, die Ukraine und Rußland im Herbst 1995, daß sie aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage seien, die Bestimmungen des KSE-Vertrags fristgerecht umzusetzen. Im Falle Kasachstans resultierten die Schwierigkeiten aus den Waffensystemen, die die damalige Sowjetunion noch vor Vertragsunterzeichnung hinter den Ural abgezogen hatte (und deren Zerstörung bis zum 31. Dezember 1995 sie später in einer politisch verbindlichen Erklärung zugesichert hatte), die Ukraine und Rußland verwiesen auf die noch ausstehende Aufteilung der Schwarzmeerflotte samt Marineinfanterie- und Küstenschutzeinheiten. Rußland räumte zudem ein, daß es erst etwa 2.500 von den insgesamt über 8.000 Kampfpanzern und gepanzerten Kampffahrzeugen reduziert habe, die die UdSSR hinter den Ural zurückgezogen hatte, und daß es nicht in der Lage sei, die übrigen dort stehenden Waffensysteme bis zum vorgesehenen Termin zu zerstören. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die dabei anfallenden Kosten in Höhe von etwa 30 Millionen DM verwiesen. Um so erstaunlicher war es - auch angesichts der überaus starken militärischen Präsenz Rußlands in der südlichen Flankenzone -, daß von seiten des russischen Generalstabs im

November erklärt wurde, man habe die Vertragsverpflichtungen mit der Reduzierung von weit über 10.000 Hauptwaffensystemen erfüllt. Ob Armenien und Aserbaidschan die für sie geltenden Bestimmungen einhalten würden, blieb unklar, da die Gewinne und Verluste beider Seiten bei den kriegerischen Auseinandersetzungen in und um Berg-Karabach nur schwer einzuschätzen waren und nicht vor Ort kontrolliert werden konnten.

Erfahrungen mit dem Verifikationsregime

Das oben angesprochene Problem, Inspektionen in den Kriegs- bzw. Krisenregionen des Kaukasus aus Sicherheitsgründen nicht durchführen zu können, war eine der wenigen Einschränkungen genereller Art, die bei der Umsetzung des Verifikationsregimes bis dato gemacht werden mußten. Von einigen wenigen Einzelfällen einmal abgesehen, hat es ansonsten vom Inkrafttreten des Vertrags bis zum Ende der letzten Reduzierungsphase keine größeren Schwierigkeiten und keine Anzeichen für ernsthafte Vertragsverletzungen bei der Durchführung der insgesamt 2.351 Inspektionen² gegeben. Allerdings hat sich eine Erwartung - man könnte auch sagen Befürchtung - bestätigt: Der Einsatz von Vor-Ort-Inspektionen ist im nationalen Alleingang, ohne Abstimmung mit anderen KSE-Vertragsstaaten (vorrangig aus der gleichen Gruppe), kostspieliger, schwieriger zu handhaben und weniger effizient als ein koordiniertes Vorgehen mehrerer Staaten. Es ist kein Zufall, daß die Staaten der östlichen Vertragsgruppe im Durchschnitt mehr als doppelt so viele Inspektionen auf eigenem Territorium hinnehmen mußten wie sie selber durchgeführt haben; vier Staaten dieser Gruppe (Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan und Moldau) haben gar im gesamten Zeitraum keine einzige Inspektion durchgeführt. Bei den NATO-Staaten, die sowohl bei der Vorbereitung und Koordination ihrer Verifikationsaktivitäten als auch bei der Bewertung des Implementierungsverhaltens der östlichen Vertragsstaaten kooperieren, ist dieses Verhältnis genau umgekehrt.

Man muß den westlichen Staaten allerdings zugute halten, daß sie durch eine Reihe von Maßnahmen versucht haben, die starken Diskrepanzen zwischen ihnen und den östlichen Vertragsstaaten zu mindern. So wurde letzteren bereits 1994 der Zugang zur NATO-Datenbank VERITY angeboten, in der sämtliche KSE-Daten, also etwa die jährlichen Informationsaustausche, sonstige Notifikationen und Inspektionsberichte, gespeichert sind.

² Vgl. zu den konkreten Zahlenangaben: Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis (Jahresabrüstungsbericht 1995), in: Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/4450, S. 49.

Bis auf Moldau haben inzwischen alle von dieser Option Gebrauch gemacht, und es wird, nach NATO-Angaben, intensiv auf die Datenbestände zugegriffen. Mehrere Workshops zur Nutzung der Datenbank, Seminare zur Kooperation bei der Verifikation und Implementierung von konventionellen Rüstungskontrollabkommen und Lehrgänge für Inspektoren ergänzten das Kooperations- und Schulungsangebot der NATO-Staaten.

Die Praxis der westlichen Staaten, Gastinspektoren aus verbündeten Staaten an eigenen Inspektionen teilnehmen zu lassen (was bei insgesamt 1.247 von 1.557 Inspektionen der Fall war), wurde ebenfalls zunehmend auf die östlichen Vertragsstaaten ausgeweitet. So haben bis zum Abschluß der letzten Reduzierungsphase 165 Gastinspektoren aus östlichen Ländern an Inspektionen teilgenommen, die von NATO-Staaten durchgeführt wurden. Umgekehrt beteiligten sich Inspektoren aus NATO-Staaten bislang an 20 Inspektionen, die von Staaten der östlichen Vertragsgruppe in einem anderen Staat derselben Gruppe durchgeführt wurden.

Die Flankenproblematik

In Artikel V des KSE-Vertrags sind für die Flankenregion besondere Beschränkungen festgelegt worden. Als einzige aller Vertragsstaaten müssen Rußland und die Ukraine aufgrund dieser Regelung neben ihren Länderquoten auch regionale Stationierungsbeschränkungen ihrer Streitkräfte und deren Ausrüstung beachten. Auf einem Gebiet, das mehr als die Hälfte seines europäischen Territoriums ausmacht, darf Rußland aufgrund dieser Bestimmungen lediglich knapp 20 Prozent seiner vertraglich begrenzten Hauptwaffensysteme stationieren, sechsmal weniger Panzer und fünfzehnmal weniger gepanzerte Kampffahrzeuge als etwa in der vergleichsweise winzigen Region Kaliningrad. Die Ukraine darf in jenem Teil ihres Landes, das in die Flankenregion fällt, lediglich 17 Prozent ihrer Kampfpanzer, sieben Prozent der gepanzerten Kampffahrzeuge und 25 Prozent der Artillerie stationieren.

Spätestens seit dem Ausbruch des Krieges in Tschetschenien mußten die übrigen KSE-Staaten damit rechnen, daß Rußland - dessen Präsident Jelzin bereits vorher eine Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen gefordert hatte - sich nicht an die im KSE-Vertrag festgelegten Flankenobergrenzen halten würde. Die Zurückhaltung, mit der Rußland auf wiederholte Angebote der westlichen Staaten reagierte, alle nur denkbaren Alternativen und Schlupflöcher zu nutzen, um die Zahl seiner Waffen in der Kaukasusregion zu erhöhen und gleichzeitig nicht gegen den KSE-Vertrag zu verstoßen, ließ den Schluß zu, daß die Streitkräfte in dieser Region radikal umstrukturiert werden sollten, um sie an die neue Militärdoktrin und die Erfordernisse der

modernen Kriegführung anzupassen.³

Im Juli 1995 präsentierte Rußland der NATO neue Zahlen für seinen Vorschlag einer temporären Ausschlußzone, den es bereits im Februar des Jahres in die Gemeinsame Beratungsgruppe der KSE-Staaten eingebracht hatte. Die NATO-Staaten lehnten die Einrichtung einer solchen Zone kurze Zeit später ab, kündigten aber für den September einen eigenen Vorschlag zur Lösung des Problems an. Er sah vor, aus der nördlichen und der südlichen Flankenzone fünf russische (Pskow, Nowgorod, Wologda, Wolgograd, Astrachan) und ein ukrainisches Gebiet (Odessa) auszuklammern,⁴ verband dies aber mit beschränkenden Maßnahmen sowie zusätzlichen Verifikations- und Informationsregelungen, die den sicherheitspolitischen Besorgnissen anderer Staaten aus den betroffenen Regionen Rechnung tragen sollten.

Im Prinzip akzeptierte Rußland den Lösungsweg, legte dann, im Oktober, aber einen eigenen Vorschlag vor. Danach sollten aus der Nordflanke die Gebiete Pskow und St. Petersburg ausgeklammert werden, aus der Südflanke Wolgograd, Krasnodar und Stawropol. Verteidigungsminister Gratschow erklärte nach einem Treffen mit seinem amerikanischen Kollegen Perry, daß beide Seiten einen Kompromiß gefunden hätten, wonach das Gebiet um St. Petersburg in der Nordflanke verbleiben würde, aus der Südflanke hingegen die Gebiete Wolgograd, Krasnodar, Stawropol und Rostow herausgenommen und der erweiterten Region Mitte zugeordnet werden würden. Da dieser Kompromiß innerhalb der NATO auf den entschiedenen Widerstand der Türkei traf, außerdem sowohl von den baltischen Staaten als auch von Finnland Bedenken geäußert wurden, kam dennoch bis zum Abschluß der letzten Reduzierungsphase keine Lösung des Problems zustande.

Die Bilanz am 17. November 1995

Reduzierungen um insgesamt 18.295 Kampfpanzer, 17.435 gepanzerte Kampffahrzeuge, 9.349 Artilleriewaffen, 2.096 Kampfflugzeuge und 249 Angriffshubschrauber sind von den 30 Vertragsstaaten seit dem 17. Juli 1992 vorgenommen worden. Die Summe von 47.424 Hauptwaffensystemen entspricht dabei 95 Prozent der vorgesehenen Gesamtreduzierungen - keine

³ Als problematisch erwies sich für Rußland vor allem die Beschränkung, wonach nur 580 gepanzerte Kampffahrzeuge in der Flankenregion in aktiven Einheiten stationiert sein dürfen. Damit ließen sich kaum genügend Kampfeinheiten ausrüsten, um die Manövrierbarkeit und Flexibilität herzustellen, die auch und gerade in unruhigen Gebieten und bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen benötigt werden.

⁴ Die Ukraine hatte sich den russischen Forderungen nach einer Änderung der Flankenregelung frühzeitig angeschlossen und vor allem auf die hohen Kosten verwiesen, die eine Verlegung von Truppenteilen verursachen würde. Sie akzeptierte den NATO-Vorschlag.

schlechte Bilanz, wenngleich ein genauerer Blick auf die Umsetzung einzelner Bestimmungen des KSE-Vertrags durchaus zweifelhaftes oder auch offenkundig nicht vertragskonformes Verhalten zutage fördert.

So hat eine ganze Reihe von Staaten bei der Anwendung der Zählregeln, die in Artikel III des Vertrags festgelegt sind, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, vertraglich begrenztes Gerät als für die Ausfuhr bestimmt zu deklarieren und damit ihre Reduzierungsverpflichtungen zu mindern. Rußland hat in den letzten Informationsaustauschen mehrere hundert Hauptwaffensysteme, die zum überwiegenden Teil in der Flankenregion stationiert sind, als solche deklariert, die aus der Anwendungszone verbracht werden sollen. Eine solche Kategorie, mit der entsprechendes Gerät von den Reduzierungsverpflichtungen ausgeschlossen werden soll, sieht der Vertrag jedoch nicht vor. Bezogen auf seine Bestände in der Flankenregion, hat Rußland darüber hinaus weder die Waffensysteme der Marineinfanterie und des Küstenschutzes, noch die Ausrüstung eines Fallschirmjägerregiments mit Peacekeeping-Auftrag, noch das vertraglich begrenzte Gerät in denjenigen Gebieten, die bei einer Klärung der Flankenfrage voraussichtlich der erweiterten Region Mitte zugeordnet werden, mitgezählt und damit den Überhang an Hauptwaffensystemen in der Flankenregion zumindest auf dem Papier drastisch reduziert. Davon einmal abgesehen, hat Rußland auf dem Territorium Moldaus Streitkräfte stationiert, ohne dafür die laut Artikel IV, Absatz 5 notwendige Zustimmung der dortigen Regierung erhalten zu haben. Insgesamt hat Rußland aber, wie auch von seiten des russischen Generalstabs betont wurde, seine absoluten Reduzierungsverpflichtungen erfüllt.⁵ Gleiches läßt sich weder von Armenien sagen, das seine Anteilsobergrenzen leicht überschritten hat, noch von Aserbaidshan und Belarus, die die ihren schon deutlicher überschritten haben. Die beiden letztgenannten haben jedoch inzwischen Reduzierungsprogramme gestartet, um ihre Bestände mit den jeweiligen Obergrenzen in Einklang zu bringen.

Schwierigkeiten bereiteten verschiedenen Staaten auch die Bestimmungen zum Informationsaustausch und zu den sonstigen erforderlichen Notifikationen. Zum Teil wurden notwendige Notifizierungen nicht gemacht und die Termine für den jährlichen Informationsaustausch nicht eingehalten, zum Teil waren die enthaltenen Informationen unstimmig. Die Gründe hierfür waren in erster Linie überforderte Administrationen und/oder Schwierigkeiten mit der Informationsgewinnung in Krisengebieten. Im Falle der russischen Daten zu den Beständen in der Flankenregion, die um annähernd 50 Prozent

⁵

Die Aussage gilt allerdings nur dann als richtig, wenn die Bestände der Schwarzmeerflotte nicht hinzugerechnet werden. Deren Hinzuzählung würde die russischen, aber auch die ukrainischen Bestände über die vertraglich vorgesehenen Obergrenzen bringen.

"geschönt" waren, reichten diese Erklärungsansätze jedoch nicht mehr aus: Hier mußte von einem ernsteren Problem gesprochen werden. Die allermeisten übermittelten Daten haben den Überprüfungen durch Vor-Ort-Inspektionen jedoch standgehalten.

Für die anberaumte Sitzung der Gemeinsamen Beratungsgruppe der KSE-Vertragsstaaten am 17. November 1995 galt es vor diesem Hintergrund vor allem, einen Modus vivendi für die Flankenfrage zu finden, da Rußland sich seit dem Vortag formell des Vertragsbruchs schuldig machte. Die schließlich gefundene Regelung stellte einen Kompromiß aus dem russischen Wunsch nach Anerkennung der Legitimität und Notwendigkeit seiner Änderungswünsche und dem primär westlichen Ansinnen, eine formelle (ratifizierungsbedürftige) Änderung des Vertragstextes zu vermeiden, dar, aber noch keine Lösung des eigentlichen Problems. In einer gemeinsamen Erklärung aller 30 KSE-Staaten wurden vielmehr Prinzipien für die Regelung des Flankenproblems festgeschrieben, die sich an dem NATO-Vorschlag vom Herbst 1995 orientierten, d.h., eine Verkleinerung der Flankenregion vorsahen. Welche Gebiete im einzelnen aus der Flankenzone herausgenommen werden sollten, welchen Zeitraum Rußland zugestanden bekommen sollte, um seine Bestände den Obergrenzen der dann kleineren Flankenregion anzupassen, und welche zusätzlichen transparenzfördernden und beschränkenden Maßnahmen für die betroffenen Regionen Geltung haben sollten, blieb zunächst offen, sollte aber in der Gemeinsamen Beratungsgruppe bis zur KSE-Überprüfungskonferenz im Mai 1996 weiterverhandelt werden. Rußland machte sich, so die Sprachregelung, bis dahin (lediglich) einer technischen Verletzung des KSE-Vertrags schuldig.

Die KSE-Überprüfungskonferenz vom 15. bis 31. Mai 1996

Laut KSE-Vertrag sollte die erste der künftig alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenzen vor allem der Rückschau auf die bisherige Umsetzung der Vertragsbestimmungen dienen. Einen Schwerpunkt der Beratungen bildeten folglich die Implementierungsdefizite, die sich bis zum Ablauf der letzten Reduzierungsphase gezeigt hatten. Nachdem Rußland überraschenderweise dem aus dem März 1996 stammenden amerikanisch-türkischen Vorschlag für die Verkleinerung der Flankenregion zugestimmt hatte,⁶ konnte hier endlich eine Einigung aller Vertragsstaaten erzielt werden. Die Flankenregion Rußlands wird demgemäß um die Gebiete Pskow im Norden sowie im Süden um die Gebiete Wolgograd, Astrachan, einen Teil Rostows und einen Korridor zum Wartungsdepot in Kuschewskaja

⁶ Überraschend insofern, als sich dieser Vorschlag kaum vom letzten westlichen Vorschlag aus dem Herbst 1995 unterschied, der von Rußland abgelehnt worden war.

verkleinert. Für die Ukraine wird das Gebiet Odessa aus der Flankenregion ausgeklammert. Bis zum 31. Mai 1999 gelten für die verbleibende russische Flankenregion Obergrenzen von 1.897 Kampfpanzern, 4.397 gepanzerten Kampffahrzeugen und 2.422 Artilleriewaffen, was in etwa den momentanen russischen Beständen in aktiven Einheiten und Depots in der Flankenregion entspricht. Ab dem genannten Datum verringern sich die Quoten auf 1.800 Kampfpanzer, 3.700 gepanzerte Kampffahrzeuge und 2.400 Artilleriewaffen. Der Ukraine werden für das Gebiet Odessa 400 Kampfpanzer, 400 gepanzerte Kampffahrzeuge sowie 350 Artilleriewaffen zugestanden. Der russischen Seite wird darüber hinaus ausdrücklich das Recht zugebilligt, im größtmöglichen Ausmaß von den Regelungen zur vorübergehenden Stationierung von Hauptwaffensystemen und zur Umverteilung der Quoten zwischen den Nachfolgerepubliken der UdSSR Gebrauch zu machen.

Ergänzt werden diese Bestimmungen von der Verpflichtung für Rußland, künftig alle sechs Monate Informationen über seine Bestände in der verbleibenden Flankenregion zu übermitteln. Für Kuschewskaja müssen entsprechende Informationen sogar alle drei Monate vorgelegt werden. Die Ukraine wird jede Änderung ihrer Bestände im Gebiet Odessa, die fünf Prozent übersteigt, notifizieren müssen. Rußland akzeptiert zehn zusätzliche Inspektionen pro Jahr in den aus der Flanke herausgenommenen Gebieten, die Ukraine eine.

In einer gesonderten Erklärung der russischen Regierung wurde außerdem zugesichert, die Zerstörung oder Konversion von 14.500 Hauptwaffensystemen, die noch von der UdSSR vor Vertragsunterzeichnung hinter den Ural zurückgezogenen worden waren, fortzusetzen und bis zum Jahr 2000 abzuschließen. Eigentlich hätte Rußland diese Reduzierungen bereits bis Ende des Jahres 1995 vornehmen müssen, hatte aber immer wieder auf die seiner Ansicht nach unverhältnismäßig hohen Kosten der vorgeschriebenen Reduzierungsmethoden verwiesen und bis zum Stichtag erst ungefähr ein Drittel der Verpflichtungen erfüllt. Hier kam man Rußland nun insofern entgegen, als zukünftig auch die Lagerung des Geräts unter freiem Himmel und mit geöffneten Motorhauben, mit anderen Worten: ein schlichtes Verrotten, unter bestimmten Voraussetzungen als Reduzierungsmethode anerkannt wird. Außerdem, und das stellt nicht nur im KSE-Zusammenhang ein Novum dar, wurde für den Fall, daß die Zerstörungs- und Konversionsverpflichtungen trotz guter Vorsätze nicht erfüllt werden können, eine Substitutionsregel vereinbart, bei der auch die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen in Rechnung gestellt werden soll.⁷

⁷ Der Vorsitzende der Konferenz sah sich dann auch veranlaßt, in einer eigenen Erklärung explizit darauf hinzuweisen, daß damit keineswegs etwas für andere Rüstungskontrollverpflichtungen präjudiziert würde. Vgl. Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength, Vienna 15-31 May 1996, hier: S. 19.

Neben Rußland sicherten auch die übrigen Vertragsstaaten, die ihre Reduzierungsverpflichtungen noch nicht erfüllt hatten, die baldige Umsetzung der für sie relevanten Vertragsbestimmungen zu.

Das Abschlußdokument der Überprüfungskonferenz enthielt darüber hinaus eine Zusammenstellung von Vertragsdetails, über deren Interpretation und Anwendung Einvernehmen hergestellt werden konnte, eine Aufzählung der Themen, die in der Gemeinsamen Beratungsgruppe der Vertragsstaaten einer weiteren Erörterung bedürfen und eine Übersicht über die Punkte, die im Verlauf der zweiwöchigen Konferenz diskutiert worden sind (Annexe B, C, D). In diesen drei Teilen spiegeln sich vor allem die Erfahrungen derjenigen Stellen wider, die auf nationaler oder internationaler Ebene mit der konkreten Vertragsdurchführung befaßt sind.

Auf der konzeptionellen Ebene, und hier geht das Abschlußdokument über die eigentliche Zielsetzung der Konferenz hinaus, soll die Gemeinsame Beratungsgruppe im direkten Anschluß an die Überprüfungskonferenz damit beginnen, den Umfang und die Parameter des Prozesses festzulegen, der zur Anpassung des KSE-Vertrags an die geänderte Situation in Europa als notwendig erachtet wird. Erste Ergebnisse und Empfehlungen sollen bis zum OSZE-Gipfel in Lissabon vorliegen.

Die Thematik der Anpassung bzw. Modernisierung des KSE-Vertrags war vor allem auf Drängen Rußlands, das bereits im Vorfeld der Konferenz ein detailliertes Positionspapier dazu vorgelegt hatte, auf die Tagesordnung gesetzt worden. Der Bezug zur möglichen NATO-Osterweiterung war darin unverkennbar, und es ist als ein erstes Einlenken der westlichen Staaten zu werten, daß sie von ihrer starren Haltung, wonach der KSE-Vertrag rechtlich nicht von einer NATO-Osterweiterung berührt werde, zumindest insofern abgewichen sind, als sie nun die politische Verknüpfung beider Themen anerkennen. Zugleich wurde aber, dem westlichen Interesse entsprechend, festgeschrieben, daß der KSE-Vertrag seine Gültigkeit behält, bis die eventuell erforderlichen Maßnahmen und Anpassungen in Kraft treten.

KSE Ia, Wiener Dokument 1994 und der Vertrag über den Offenen Himmel

Die Implementierung der Abschließenden Akte der Verhandlungen über die Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa verlief im großen und ganzen reibungslos. Zwar hat es seit der Unterzeichnung in nahezu allen Vertragsstaaten tiefgreifende Umstrukturierungen und Veränderungen der

Streitkräftestärken gegeben, sie liegen aber - ob der Anlage der Abschließenden Akte, die lediglich die von den einzelnen Staaten deklarierten Obergrenzen für ihre Streitkräfte festschreibt - weitestgehend im Ermessen der einzelnen Staaten. Soweit bekannt, hat lediglich Aserbaidschan gemäß den Daten des Informationsaustauschs vom November 1995 seine Personalobergrenzen überschritten, diesen Fehler aber mit dem korrigierten Datenaustausch im Januar 1996 berichtigt. Insgesamt sind die Personalstärken der konventionellen Streitkräfte der Vertragsparteien, wie auf der KSE-Überprüfungskonferenz im Mai 1996 mit Zufriedenheit festgestellt wurde, um weit mehr als eine Million Personen reduziert worden - ein Erfolg, der allerdings nicht auf die Wirksamkeit der Abschließenden Akte, sondern lediglich auf die finanziellen Engpässe in den Haushalten der Vertragsstaaten schließen läßt.

Ähnlich wie beim KSE-Vertrag haben vor allem die kleineren der früheren Sowjetrepubliken Probleme mit der Erfüllung derjenigen Bestimmungen des Wiener Dokuments 1994, die sie zum jährlichen Austausch militärischer Informationen und zu Angaben zu ihren Verteidigungsplanungen verpflichten. Die Umsetzung dieser Bestimmungen ist, anders ausgedrückt, bislang unbefriedigend, wenngleich insgesamt eine positive Tendenz feststellbar ist. Eine andere Tendenz, die sich inzwischen verfestigt hat, ist die geringe Anzahl von notifizierungs- und beobachtungspflichtigen militärischen Aktivitäten. Hier kommen verschiedene Gründe zusammen (verringertes Präsenzgrad von Streitkräften, Simulation von Übungsszenarien, finanzielle Probleme etc.), bewirken aber vor allem eines: Die Bedeutung dieser klassischen VSBM (Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahme) ist, wie der letzte Jahresabrüstungsbericht der Bundesregierung treffend festgestellt hat, "(...) durch eine Vielzahl anderer, modernerer Maßnahmen weitgehend kompensiert und überlagert worden".⁸

Zu den angesprochenen Maßnahmen zählt zum einen die Inspektion bestimmter Gebiete. 1995 fanden insgesamt 23 Inspektionen statt, was im Vergleich zu den Vorjahren (1993: 12, 1994: 20) einen weiteren Anstieg bedeutet und zugleich Indiz dafür ist, daß diese Inspektionen zunehmend auch als Ersatz für die andere angesprochene Verifikationsmaßnahme, die Überprüfung, genutzt werden. Überprüfungen dienen der Verifizierung der übermittelten Daten zu Truppeninformationen bzw. Truppenteilen. Obgleich die Maßnahme selber angesichts von 60 Überprüfungen im Jahr 1995 noch immer ein Hauptelement der Vertragsumsetzung ist, ist unverkennbar, daß die Quoten, einhergehend mit dem Streitkräfteabbau, in den letzten Jahren gesunken sind. Genutzt wird die Möglichkeit zur Überprüfung vor allem von den westlichen Staaten. Die Parallele zu den Entwicklungen bei der

⁸ Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis, a.a.O. (Anm. 2), S. 33.

Umsetzung des Inspektionsregimes des KSE-Vertrags ist keineswegs zufällig, die Gründe sind dieselben: Finanziell und personell sind viele der kleineren Staaten, vor allem aus dem Bereich der früheren Sowjetunion, kaum oder gar nicht in der Lage, komplexe Bestimmungen umzusetzen oder gar aktiv von ihren Rechten Gebrauch zu machen. Hinzu kommt, daß manche wohl auch die Notwendigkeit entsprechender Aufwendungen anders einschätzen als etwa die westlichen Staaten.

Nur wenig Fortschritt hat es bei der Umsetzung des Vertrags über den Offenen Himmel gegeben. Anders, als von vielen Beobachtern erwartet, haben Rußland, Belarus und die Ukraine den Vertrag noch immer nicht ratifiziert und sein Inkrafttreten damit weiter verzögert. Auch die Initiative mehrerer westlicher Staaten, auf freiwilliger Basis mehr Überflüge zuzulassen, haben den Ratifizierungsprozeß in den genannten Ländern bislang nicht entscheidend erleichtern oder beschleunigen können.

Dessenungeachtet ist die Detailarbeit in der Beratungskommission der Vertragsparteien fortgesetzt worden. Ein wichtiges Ergebnis war hier die Verständigung über die Einrichtung einer zentralen Datenbank in Budapest. Bilaterale Testbeobachtungsflüge blieben - und bleiben bis zum Inkrafttreten - das wesentliche Mittel, um den Vertrag am Leben zu halten. Deutschland hat im April 1995 für diesen Zweck eine Tupolew 154 M in Dienst gestellt, mit der u.a. bereits Beobachtungsflüge über Rußland, der Ukraine und Polen durchgeführt worden sind. Es bleibt allerdings zu hoffen, daß der rüstungskontrollpolitisch höchst innovative, wegweisende Vertrag⁹ solche Überflüge in nicht allzu ferner Zukunft von einer freiwilligen auf eine geordnete Basis stellen kann.

Implementierung - und dann?

Nicht zu Unrecht sind die vergangenen Jahre als eine Ära der Rüstungskontrollimplementierung bezeichnet worden.¹⁰ Stellt man Art und Ausmaß der militärischen und politischen Änderungen und Umwälzungen in Rechnung, darf es tatsächlich als Erfolg gewertet werden, daß die Umsetzung der maßgeblichen rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen weitgehend gelungen ist. Andererseits mehren sich unverkennbar die Anzeichen, daß die Adaption der Rüstungskontrolle bzw. des Rüstungskontrollkonzepts an die neuen Gegebenheiten bislang nur in Ansätzen gelungen, ihre Dringlichkeit hingegen gestiegen ist.

⁹ Vgl. Jörg Wallner, Das Open-Skies-Regime, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 321-330.

¹⁰ Vgl. Lachowski, a.a.O. (Anm. 1), S. 710-739, hier: S. 710.

Rüstungskontrolle ist kein Selbstzweck - und ebensowenig ihre Implementierung. Je weniger bestehende Rüstungskontrollvereinbarungen die politische, aber auch die Krisen-, Kriegs- und Rüstungswirklichkeit in Europa widerspiegeln, desto unverständlicher könnte das Drängen auf strikte Vertragseinhaltung und -durchführung werden. Auseinandersetzungen auf einem niedrigen militärtechnologischen Niveau werden von bestehenden Verträgen aber bislang genausowenig erfaßt wie Tendenzen zur Einbeziehung von Hochtechnologien als Kräftermultiplikatoren für die Streitkräfte der Zukunft. Auch die NATO-Osterweiterung wirft ihren Schatten voraus, ohne daß bislang ein klares Konzept zum Umgang mit deren - auch rüstungskontrollpolitischen - Implikationen zu erkennen ist. Wenig verwunderlich, denn hier sind gleich mehrere zentrale Fragen der Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsbeziehungen angesprochen: Wie soll das Verhältnis zu Rußland fortentwickelt werden? Welche Rolle wird den USA, den Bündnissen und anderen internationalen Organisationen zudedacht?

Ohne eine Antwort auf diese Fragen fehlt es an Planungsgrundlagen für die Neubestimmung der Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle. Die bevorstehende Anpassung oder Modernisierung des KSE-Vertrags wird somit bestenfalls für einen Teil der skizzierten Sicherheits-, Rüstungs- und Rüstungskontrollprobleme eine Lösung erbringen. KSE I kann zukünftig zur Bestimmung von Kräfteverhältnissen, als Bezugspunkt für subregionale oder auch als Basis für gesamteuropäische Rüstungskontrolle dienen, ja möglicherweise gelingt sogar eine Kompensation Rußlands für die NATO-Osterweiterung aus dem Vertrag heraus; der qualitative Rüstungswettlauf und die Änderung der Kriegsbilder werden mit ihm allein jedoch nicht aufzufangen sein. Hierzu bedarf es vielmehr eines breit angelegten Rüstungskontrollansatzes, der in eine übergeordnete außen- und sicherheitspolitische Gesamtkonzeption eingebettet werden muß, die mehr auf das politische Denken und Handeln maßgeblicher Akteure als nur auf deren militärische Potentiale abzielt, die aber gegebenenfalls auch Selbstbeschränkung vom Westen fordert. Man darf gespannt sein, ob es bei den Beratungen der OSZE-Staaten über einen neuen rüstungskontrollpolitischen Rahmen gelingt, hierüber Einvernehmen zu erzielen.

Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton

Die Diskussion regionaler Rüstungskontrolle im Forum für Sicherheitskooperation

Seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes gehen von regionalen Krisenherden die vielleicht größten Sicherheitsrisiken in Europa aus. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, wie schnell nationale oder ethnische Spannungen, häufig überlagert und verschärft durch religiöse, soziale oder wirtschaftliche Faktoren, in offenen Zwist umschlagen können. Wir haben erlebt, wie groß die Gefahr einer Ausweitung von solchen Konflikten insbesondere in Teilen Ost- und Südosteuropas ist. In Bosnien und auch im Kaukasus sehen wir die schrecklichen Folgen: Krieg, Vertreibung und wirtschaftlicher Niedergang.

Bei Betrachtung unter strategischen Gesichtspunkten erscheint Europa hingegen so sicher wie nie zuvor: Die Gefahr einer nuklearen Auseinandersetzung ist weitestgehend gebannt. Auch sind wir keiner unmittelbaren strategischen Bedrohung durch konventionelle Streitkräfte mehr ausgesetzt.

Die bahnbrechenden Rüstungskontrollverträge, die in der Zeit des europäischen Umbruchs abgeschlossen wurden, haben zu dieser Entwicklung wesentlich beigetragen. Im Zuge der Implementierung des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) wurden rund 50.000 schwere Waffensysteme abgerüstet. Die Fähigkeit zu Überraschungsangriffen und zu großangelegten Offensivhandlungen wurde beseitigt. Der KSE-Vertrag, aber auch Vereinbarungen wie das Wiener Dokument und der - noch nicht in Kraft getretene - Vertrag über den Offenen Himmel legten gleichzeitig die Basis für eine bis dato beispiellose Entwicklung hin zu Transparenz, Vertrauen und Zusammenarbeit. Militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildung hat in den letzten Jahren wesentlich zur Normalisierung des Verhältnisses zwischen ehemaligen Gegnern beigetragen.

Bis zu den Friedensverhandlungen über Bosnien und Herzegowina im Herbst 1995 hat die Rüstungskontrolle zur Lösung der neu aufgebrochenen *regionalen* Probleme hingegen vergleichsweise wenig beigetragen, wenn man

von bilateralen Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen einmal absieht. Diese Maßnahmen sind jedoch nicht ohne weiteres mit einem Zugewinn an Sicherheit für *alle* gleichzusetzen: Ihr Zweck kann auch der Wunsch nach einer Allianz zu Lasten eines Dritten sein.

Der potentielle Nutzen "regionaler Tische", an denen regionale Sicherheitsangelegenheiten erörtert und regional anwendbare Maßnahmen der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle verhandelt werden, ist seit langem erkannt. Zeitgleich mit der Gründung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) auf dem KSZE-Gipfel in Helsinki im Jahre 1992 wurde für das FSK ein "Sofortprogramm" verabschiedet, das auch die Ausarbeitung regionaler Maßnahmen "einschließlich, wo angebracht, von Reduzierungen und Begrenzungen" vorsieht. Dieser Auftrag an das FSK wurde von den nachfolgenden KSZE/OSZE-Gipfeltreffen und Ministerräten bekräftigt, wobei Bemühungen um eine Stabilisierung Südosteuropas Vorrang genießen sollten.

Einigkeit herrscht im FSK über das Wesen regionaler Maßnahmen: Sie sollen "maßgeschneidert" sein und sich komplementär zu anderen Rüstungskontrollregimen im OSZE-Raum verhalten. Sie sollen sich auf konkrete Probleme in einer abgrenzbaren Region erstrecken. Sie dürfen die Sicherheit anderer OSZE-Staaten nicht beeinträchtigen, sondern sollten sie nach Möglichkeit erhöhen. Sie können sowohl präventiv als auch nach einem Konflikt eingesetzt werden. Auch wurden im FSK theoretische Ansätze für regionale Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) vorgestellt, die im wesentlichen auf einer Veränderung der Parameter der im "Wiener Dokument" enthaltenen VSBM fußten: Statt von großen Verbänden und großräumigen Bewegungen wurde von kleineren Einheiten und kleinen Räumen ausgegangen. Für Südosteuropa wurden Strategie- und "Optionenpapiere" ausgearbeitet, die mögliche Rüstungskontrollmaßnahmen für eine Stabilisierung der Region auflisteten, ihnen zeitliche Phasen zuordneten und entsprechende Bewertungen vornahmen.

Diese Diskussionen im FSK stellten wertvolle Vorarbeiten für die Verhandlungen über Rüstungskontrolle im ehemaligen Jugoslawien dar, die im Rahmen der Friedensgespräche ab Oktober 1995 in Dayton, Ohio, sowie später auf dem Petersberg bei Bonn und in Wien stattfanden. Darüber hinaus hat die Diskussion über regionale Maßnahmen dagegen bislang kaum konkrete Ergebnisse erbracht.

Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Unverkennbar ist das Mißtrauen der in Frage kommenden Länder, daß sich ihre Teilnahme an regionalen Tischen negativ auf bestehende oder erhoffte Sicherheitsbeziehungen zu dritten Ländern auswirken könnte. NATO-Mitglieder fürchten eine "Singularisierung" im Bündnis. NATO-"Kandidaten" argwöhnen, daß der erstrebte Beitritt in einer schwierigen Anpassungsphase präjudiziert werde, ja

daß regionale Regime als ausreichender "Ersatz" für eine Aufnahme in das Bündnis angesehen werden könnten. Wieder andere Staaten, auch wenn sie keine Mitgliedschaft in der NATO anstreben, fürchten eine Abkoppelung der USA und Auswirkungen auf die globale strategische Balance, die letztlich Grundlage auch ihrer Sicherheit ist. Verbunden damit ist der Argwohn dieser Länder, in eine nicht gewollte - und ohnehin nicht zu erfüllende - Garantenrolle gedrängt zu werden. Bei der in Skandinavien verbreiteten Skepsis gegenüber einem regionalen Tisch für den Ostseeraum spielen diese Überlegungen eine große Rolle.

Gefürchtet werden auch Auswirkungen auf bestehende Rüstungskontrollverträge. So heißt es in der Entscheidung des OSZE-Ministerrats zu Bosnien und Herzegowina vom 8. Dezember 1995 in Budapest zu den im Dayton-Abkommen vorgesehenen regionalen Rüstungskontrollverhandlungen (s.u.) ausdrücklich, daß dabei Rechte und Pflichten einschließlich von Höchstgrenzen, die im Rahmen multilateraler Verträge bereits eingegangen worden sind, zu respektieren seien.

Dort, wo kleine Staaten einem übermächtigen Nachbarn gegenüberstehen, müssen regionale Rüstungskontrollansätze der Befürchtung Rechnung tragen, daß durch die Einrichtung eines regionalen Tisches ein Vehikel zur Durchsetzung möglicher hegemonialer Bestrebungen des Nachbarn geschaffen werden könnte. Für die kleinen Staaten ist in diesem Zusammenhang die Frage eines dauerhaften Engagements außerregionaler Mächte von besonderer Bedeutung.

Politisch-psychologische Elemente sollten nicht unterbewertet werden: Bisweilen möchten Staaten nicht einer bestimmten Region zugerechnet werden. Slowenien beispielsweise empfindet sich als mitteleuropäische, nicht als südosteuropäische oder gar dem "Balkan" zugehörige Nation. Ähnliches gilt für andere Länder.

In der OSZE herrscht die Auffassung vor, daß rüstungskontrollpolitische Initiativen idealerweise "aus der Region selbst" kommen sollen. Gerade manche der neu entstandenen kleinen Länder verfügen jedoch nur über begrenzte einschlägige Erfahrungen. Es mag daher sein, daß der Beitrag, den Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle zur Verbesserung der all-gemeinpolitischen Beziehungen leisten können, bislang nicht überall in vollem Umfang erkannt worden ist.

Die generelle Stagnation der regionalen Rüstungskontrolle konnte daher erst mit dem Abschluß des Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina im Herbst 1995 überwunden werden.

Als sich im Sommer 1995 die Möglichkeit einer friedlichen Beilegung des Konflikts in Bosnien und Herzegowina abzuzeichnen begann, hat die Bundesregierung das Thema Rüstungskontrolle aktiv in die Diskussionen in der OSZE, im NATO-Kreis und in der Kontaktgruppe eingebracht. Dabei ging sie davon aus, daß eine dauerhafte Stabilisierung im ehemaligen Jugoslawien und in Südosteuropa insgesamt nur dann erreicht werden würde, wenn neben der Regelung der politischen Fragen auch ein Prozeß der militärischen Vertrauensbildung in Gang käme und Beschränkungen der militärischen Potentiale vereinbart würden. Wegen der Gefahr eines regionalen Rüstungswettlaufs und einer Unterminierung des KSE-Vertrags sollte dieser Prozeß zu gegebener Zeit auch die Nachbarstaaten (die im Unterschied zu den Staaten Ex-Jugoslawiens mehrheitlich dem KSE-Vertrag angehören) einschließen.

Die Herausforderung war komplex: Stabilität und ausgewogene militärische Verhältnisse sollten in drei - konzentrischen Kreisen ähnelnden - geographischen Gebieten geschaffen werden:

- *innerhalb Bosnien-Herzegowinas*, wo die bosnischen Serben über weit mehr Waffen verfügten als die Föderation;
- *zwischen den in den Krieg verwickelten Staaten*, also der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina (wobei wiederum das innerbosnische Kräfteverhältnis zu berücksichtigen war); hier kennzeichnete ein Ungleichgewicht zugunsten Jugoslawiens die Ausgangslage.
- *zwischen den in den Krieg verwickelten Staaten und ihren Nachbarn*. Eine besondere Schwierigkeit lag hierbei darin, daß sich das ehemalige Jugoslawien wie auch Albanien keinen Begrenzungen hinsichtlich der Bewaffnung oder der Personalstärke ihrer Armeen unterworfen hatten, während Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Griechenland und die Türkei dem die Waffen- bzw. Personalbestände beschränkenden KSE-Vertrag und dem KSE-Ia-Abkommen angehören.

Angesichts des Hasses und der Verbitterung der Menschen im ehemaligen Jugoslawien, aber auch der Unberechenbarkeit der politischen Entwicklung war man in den vorausgegangenen, mangels einer konkreten Friedensperspektive eher theoretischen Diskussionen über die Etablierung eines Rüstungskontrollregimes davon ausgegangen, daß Rüstungskontrollverhandlungen zunächst Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und erst später Rüstungsbeschränkungen und möglichst

auch Abrüstungsschritte umfassen sollten. Dies entsprach der Vorstellung, daß Rüstungskontrolle ein Prozeß ist, der nur auf der Grundlage gewachsenen Vertrauens erfolgreich ablaufen kann und sich von relativ "einfachen" Maßnahmen der Vertrauensbildung über komplexere Regelungen (Rüstungsbegrenzungen) hin zu der schwierigsten Aufgabe (Abrüstung) bewegt.

Schon im Vorfeld von Dayton wurde jedoch klar, daß für einen derartig langsamen, quasi lehrbuchartigen Ansatz die Zeit fehlen würde. Vielmehr galt es, das politische Momentum dazu zu nutzen, Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung möglichst gleichzeitig oder zumindest doch in engem zeitlichen Zusammenhang anzupacken.

Auf dem Treffen der NATO-Verteidigungsminister am 5. Oktober 1995 in Williamsburg nahm der amerikanische Verteidigungsminister Perry den von der Bundesregierung seit dem Sommer 1995 immer wieder betonten Punkt auf: Eine Friedensregelung - so Perry - müsse auch eine Verpflichtung der Konfliktparteien zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle enthalten. Anzustreben sei dabei ein vernünftiges militärisches Kräfteverhältnis zwischen den Parteien, und zwar vorzugsweise durch Reduzierungen. Sollte dieses Ziel jedoch durch Verhandlungen nicht zu erreichen sein, seien die USA bereit, den bosnischen Regierungstreitkräften Hilfestellung zu leisten. Ohne diese eindeutige amerikanische Positionsnahme zum Vorrang der Abrüstung wäre ein Erfolg der rüstungskontrollpolitischen Verhandlungen in Dayton nicht denkbar gewesen.

Die Verhandlungen über Rüstungskontrolle in Dayton

An den Friedensverhandlungen für Bosnien und Herzegowina in Dayton, Ohio, im Oktober und November 1995 nahmen neben den fünf Vertragsparteien (Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, die bosnische Zentralregierung, die Föderation Bosnien und Herzegowina sowie das serbische Teilgebiet Bosnien-Herzegowinas, die Republika Srpska) die fünf Staaten der Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Rußland, USA), Spanien, das den Vorsitz der Europäischen Union innehatte, Carl Bildt als Vermittler der Europäischen Union und Ungarn als OSZE-Vorsitz teil. Die bosnischen Serben saßen allerdings nicht am Verhandlungstisch, sondern wurden von der jugoslawischen Regierung vertreten. Deutschland war wie die übrigen Staaten der Kontaktgruppe mit Ausnahme der USA nur mit einer kleinen Delegation zugegen. Die Erarbeitung des Rüstungskontrollteils der Friedensregelung wurde vor allem von den USA und Deutschland vorangetrieben.

Nach außergewöhnlich schwierigen und dramatischen Verhandlungen wurde die Friedensregelung für Bosnien am 22. November in Dayton paraphiert und am 14. Dezember in Paris unterzeichnet. Das Allgemeine Rahmenabkommen regelt das Verhältnis der Parteien zueinander gemäß internationalen Standards (Charta der Vereinten Nationen, Helsinki-Schlußakte), einschließlich der Gebote der Achtung souveräner Gleichheit, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit von Bosnien und Herzegowina. Dem Rahmenabkommen sind elf Annexe beigefügt. Annex I-B ("Agreement on Regional Stabilization") enthält folgende rüstungskontrollpolitisch bedeutsame Festlegungen:

1. Vier rüstungskontrollpolitische Verhandlungsstränge:
 - a. Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Bosnien und Herzegowina (Zentralregierung, Republika Srpska, Föderation Bosnien und Herzegowina) über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (Art. II); Beginn innerhalb von sieben Tagen nach Zeichnung des Vertrags; erste Vereinbarungen innerhalb von 45 Tagen;
 - b. Verhandlungen zwischen allen fünf Vertragsparteien über die Begrenzung von Angriffswaffen entsprechend den fünf Kategorien des KSE-Vertrags (Art. IV): Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie (ab 75 mm Kaliber; KSE-Vertrag: ab 100 mm), Angriffshubschrauber, Kampfflugzeuge; Verifizierung mit Unterstützung der OSZE; Beginn der Verhandlungen innerhalb von 30 Tagen nach Zeichnung des Friedensabkommens, Abschluß innerhalb von 180 Tagen; falls innerhalb von 180 Tagen keine Einigung über Höchstgrenzen erzielt worden ist, gelten die im Vertrag festgelegten;
 - c. Verhandlungen zwischen allen Vertragsparteien über Begrenzungen militärischen Personals (Art. IV); Beginn der Verhandlungen innerhalb von 30 Tagen nach Zeichnung des Friedensabkommens, Ende offen;
 - d. Verhandlungen zwischen allen Vertragsparteien und (nicht genannten) Nachbarstaaten zur Etablierung eines "regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien" unter der Ägide des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation; kein Zeitrahmen (Art. V).
2. Für den Fall, daß in den Verhandlungen über Waffenbegrenzungen keine einvernehmliche Lösung gefunden werden könnte, sah das Abkommen eine Festlegung der Höchstgrenzen zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina im Verhältnis von 5:2:2 - etwa entsprechend der Bevölkerungszahl - vor,

wobei der Anteil für Bosnien und Herzegowina im Verhältnis von 2:1 zwischen der Föderation und der Republika Srpska aufgeteilt werden sollte. Als Bemessungsgrundlage sollten die von Belgrad deklarierten, mit Unterstützung der OSZE verifizierten und anschließend um 25 Prozent reduzierten aktuellen jugoslawischen Waffenbestände dienen.

3. Beschränkung der Waffeneinfuhr (Art. III): Die rüstungskontrollpolitischen Verhandlungen wurden mit der Aufhebung des Waffenembargos verknüpft. Danach war die Einfuhr von Waffen jeglicher Kategorie in das Gebiet des früheren Jugoslawien innerhalb der ersten 90 Tage nach Aufhebung des Waffenembargos (bis 13. März 1996) weiterhin ausgeschlossen. In den folgenden 90 Tagen bzw. bis zum Abschluß des Art. IV-Abkommens (14. Juni 1996) wurde die Einfuhr von Waffen bis 100 mm Kaliber möglich, seither sind Einfuhren schwerer Waffen nur im Rahmen der festgelegten Obergrenzen erlaubt. Die am 22. November 1995 angenommene Sicherheitsratsresolution 1021 zur Aufhebung des Waffenembargos in Phasen spiegelt diese Regelungen wider. Die Gefahr eines Rüstungswettlaufs wurde somit abgewendet.
4. Unterstützung durch die OSZE bei den Verhandlungen, der Implementierung und der Verifizierung der genannten Abkommen (Art. IV,4 und V).

Mit der Festlegung von Obergrenzen als Rückfallposition, den zeitlichen Vorgaben für die Verhandlungen und ihre Verknüpfung mit der Aufhebung des Waffenembargos waren wesentliche Voraussetzungen für zügige und erfolgsorientierte Verhandlungen erfüllt.

Die "Petersberg-Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung" am 18. Dezember 1995

Die Verhandlungen über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina nach Annex I-B, Artikel II, und über Begrenzungen schwerer Waffen und militärischen Personals nach Artikel IV wurden auf Einladung von Außenminister Kinkel in Bonn auf der "Petersberg-Konferenz über Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle" am 18. Dezember 1995, nur vier Tage nach Unterzeichnung des Friedensvertrages, eröffnet. Vertreten waren 32 Regierungen, davon die Hälfte auf Ministerebene, und Organisationen wie die OSZE und die NATO. Die übrigen OSZE-Staaten nahmen als Beobachter teil. Die "Auftaktkonferenz" führte den Vertragsparteien das große Interesse nicht nur Deutschlands, sondern der gesamten Staatengemeinschaft an Rü-

stungskontrolle im ehemaligen Jugoslawien nachdrücklich vor Augen. Dies hat sich in der Folgezeit positiv auf den Verhandlungsprozeß ausgewirkt. Neben diesem politischen Signal wurde auf dem Petersberg Einigung über die Modalitäten der Verhandlungen erzielt: An den Verhandlungen teilnehmen sollten außer den Vertragsparteien die Kontaktgruppe, die Präsidentschaft der EU und der OSZE-Vorsitz. Zu Verhandlungsführern wurden die "Persönlichen Vertreter" des OSZE-Vorsitzes (Botschafter Gyarmati, Ungarn, für "Artikel II"; General Eide, Norwegen, für "Artikel IV") bestimmt. Es wurden eine Berichtspflicht an die OSZE und der weitere "Fahrplan" der Verhandlungen festgelegt. Das Prinzip einer Verifizierung der abgeschlossenen Abkommen wurde bekräftigt. Unter dem Dach der OSZE, aber nicht formell in ihre Gremien integriert, wurden die Verhandlungen anschließend in Wien fortgeführt.

Das "Abkommen über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina" (Artikel II)

Die Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina gingen fristgerecht nach nur 45 Tagen am 26. Januar 1996 zu Ende. Das umfangreiche Abkommen (86 Seiten, einschließlich von sieben Anlagen) zwischen der bosnischen Zentralregierung, der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Republika Srpska fußt auf dem "Wiener Dokument über Vertrauensbildung", dessen VSBM in ihrer ganzen Bandbreite in angepaßter Form übernommen wurden. Grundlage sind ferner die in Annex I-B gemachten Vorgaben (z.B. Überwachung der Waffenproduktion) und der KSE-Vertrag, dessen stringentes Verifikationsregime als Vorbild diente.

Im einzelnen sieht das mit Zeichnung in Kraft getretene Abkommen fünfzehn vertrauensbildende Maßnahmen vor, so vor allem einen bis auf die Ebene von Brigaden/unabhängigen Bataillonen aufgeschlüsselten Informationsaustausch über schwere Waffen, Personalstärken und Kommandostrukturen; den Austausch von Informationen über Waffenproduktion, Waffeneinfuhren, militärisches Training sowie Verteidigungsausgaben und -planung; Beschränkungen bei der Dislozierung schwerer Waffen; Beschränkungen und Beobachtung militärischer Aktivitäten; ein Programm militärischer Kontakte; die Einrichtung militärischer Verbindungsbüros; die Einrichtung einer Gemeinsamen Beratungskommission und die Errichtung eines umfassenden Verifikationsregimes: Grundsätzlich sollen alle ausgetauschten Daten vor Ort verifiziert werden können.

Innovativ war die führende Rolle, die der OSZE in zwei Bereichen eingeräumt wurde:

a. bei der Verifikation: Mit den Verifikationsaufgaben sollen zumindest bis Ende 1997 internationale Teams unter Beteiligung der bosnischen Vertragsparteien betraut werden. Die Federführung bei der Aufstellung eines Verifikationsprogramms und bei der Zusammenstellung der Teams obliegt dem Persönlichen Vertreter. Die Inspektionsteams umfassen bis zu neun Personen, von denen jeweils drei der sogenannten "lead nation" angehören, also dem Land, dem angesichts des fehlenden Know-how der Vertragsparteien die Leitung der Inspektion zugewiesen ist. "Lead nations" bei den ersten Inspektionen waren Frankreich und Deutschland. An der Verifizierung des Datenaustauschs der drei Vertragsparteien während der besonders inspektionsreichen "Baseline Validation Period" (1. März bis 30. Juni 1996) waren insgesamt zehn OSZE-Staaten als "lead nations" und fünfzehn weitere OSZE-Staaten, die Inspektoren als Begleiter stellten, beteiligt: ein Musterbeispiel internationaler Kooperation.

b. als Vermittler: Bei Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien wird in erster Linie von der OSZE Vermittlung erwartet. In der Gemeinsamen Beratungskommission, an der außer den Vertragsparteien keine anderen Länder (auch nicht die Kontaktgruppenstaaten) beteiligt sind, führt der Persönliche Vertreter bis Ende 1997 den Vorsitz.

Für die OSZE stellte das Artikel II-Abkommen eine neue Herausforderung dar. Es bot aber auch die Chance, die Kompetenz der Organisation bei der (kooperativen) Implementierung von Rüstungskontrollabkommen unter Beweis zu stellen und damit der Rüstungskontrolle in Europa insgesamt neue Impulse zu geben. Die OSZE hat die Chance genutzt.

Das "Abkommen über subregionale Rüstungskontrolle" (Artikel IV)

Die Verhandlungen über eine Begrenzung schwerer Waffen und militärischen Personals gestalteten sich schwieriger als die Art. II-Verhandlungen. Die größten Probleme waren nicht rüstungskontroll-, sondern allgemeinpolitischer Natur. Umstritten war vor allem der Status der beiden bosnischen "Entitäten"; auch wurden Vorbehalte gegen eine Beteiligung der OSZE an der Verifikation geltend gemacht. Das Vorbild des KSE-Vertrages, der die Kontaktgruppenstaaten stringente Inspektionsregelungen unterwirft, erleichterte den Vertragsstaaten die Akzeptanz eines vergleichbar strengen Regimes.

Das in sechs Monaten ausgehandelte umfangreiche Abkommen über Begrenzungen schwerer Waffen und militärischen Personals (87 Seiten, einschließlich von sechs "Protokollen" und fünf einseitigen Erklärungen der

Vertragsparteien zu Personalthöchststärken) zwischen der bosnischen Zentralregierung, der Föderation Bosnien-Herzegowina, der Republika Srpska, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien wurde während der "Peace Implementation Conference" in Florenz am 14. Juni 1996 unterzeichnet und damit in Kraft gesetzt. Die in Dayton und auf der Petersberg-Konferenz gesetzten Fristen konnten wegen bis kurz vor Zeichnung bestehender Divergenzen über den Status der beiden bosnischen "Entitäten" nicht ganz eingehalten werden.

Das Abkommen orientiert sich stark am KSE-Vertrag. Die wichtigsten Bestimmungen umfassen eine Festschreibung von Höchstgrenzen für die fünf Waffenkategorien des KSE-Vertrages, wobei die in Annex I-B aufgeführten Relationen 5:2:2 (2:1) durchgängig eingehalten und Waffen paramilitärischer Kräfte grundsätzlich eingeschlossen wurden; einen umfassenden Informationsaustausch; ein intrusives Verifikationsregime; eine relativ kurze Reduzierungsperiode in zwei Phasen: Bis Ende 1996 müssen rund ein Drittel, bis Ende Oktober 1997 alle Reduzierungsverpflichtungen erfüllt sein; einseitig erklärte Höchstgrenzen für militärisches Personal; Beteiligung des Persönlichen Vertreters und von Drittstaaten bei der Implementierung.

Zur Hilfestellung bei der Verifikation können auf Wunsch der Vertragsparteien bis zum Ende der Reduzierungsperiode (31. Oktober 1997) Vertreter von Drittstaaten hinzugezogen werden. Der Persönliche Vertreter koordiniert diese Einsätze. In der Gemeinsamen Beratungskommission führt er bis Ende 1996 den Vorsitz. Danach ist er einfaches Mitglied.

Mit dem Abschluß des Art. IV-Abkommens ist ein weiterer wichtiger Schritt zur Sicherheits- und Vertrauensbildung zwischen den Dayton-Parteien getan. Die Gefahr eines Rüstungswettlaufs ist abgewendet. Der eingeleitete Prozeß der Vertrauensbildung wird fortgesetzt. Durch den regelmäßigen Austausch militärischer Informationen und Überprüfungsbesuche wird Transparenz geschaffen.

Auf der Grundlage der *vorläufigen* Zahlen muß in den drei Vertragsstaaten der Bestand schwerer Waffen in Höhe von rund 15.000 Systemen in den nächsten sechzehn Monaten um 5.000 bis 6.000 Systeme verringert werden. Davon ist der überwiegende Anteil Artillerie, das Hauptwaffensystem der vorherigen Kriegführung. Das "Aufwuchspotential" wurde auf rund 770 Systeme begrenzt. Dabei handelt es sich vor allem um Panzer und gepanzerte Kampffahrzeuge.

Unter dem Strich werden sich die Bestände schwerer Waffen in der Region nach diesen Zahlen also um rund ein Drittel verringern. *Alle* Vertragsparteien werden nach Ende der Reduzierungen weniger Waffen haben als zuvor. Während die Föderation und Kroatien neben erheblichen Reduzierungsverpflichtungen bei Artilleriesystemen jedoch ein Aufwuchspo-

tential an Panzern und gepanzerten Kampffahrzeugen haben, müssen die Bundesrepublik Jugoslawien und die Republika Srpska nicht nur Artillerie, sondern auch Panzer und Kampfflugzeuge in erheblichem Umfang ausrüsten. Das ist ein gutes Ergebnis, das noch vor einem Jahr kaum jemand erwartet hätte. Mit Problemen bei der Implementierung muß allerdings gerechnet werden.

Die deutsche Rolle seit der Petersberg-Konferenz

Als Kontaktgruppen-Staat hat Deutschland kontinuierlich an den in Wien laufenden Verhandlungen teilgenommen. Durch inhaltliche Vorschläge und durch Überzeugungsarbeit auf allen Ebenen hat es zu den guten Ergebnissen beigetragen. Frühzeitig hat die Bundesregierung darüber hinaus angeboten, Expertise zur Verfügung zu stellen. Die Expertenverhandlungen zu Verifikations- und Reduzierungsfragen wurden von dem deutschen General Oldigs geleitet. Das Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr beteiligt sich an Inspektionen im Vertragsgebiet und an der Ausbildung von Rüstungskontrollfachleuten aus den Vertragsstaaten.

Die Verhandlungen zur Etablierung "eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien" (Artikel V)

Mit dem Abschluß des Art. IV-Abkommens ist die wichtigste Voraussetzung für die nach Annex I-B Art. V vorgesehenen regionalen Rüstungskontrollverhandlungen "zur Etablierung eines Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien" erfüllt. Übergeordnetes Ziel dieser Verhandlungen wird es sein, die Ergebnisse der Art. II- und Art. IV-Verhandlungen in einen größeren regionalen Kontext einzubetten und zu stabilisieren. Dies ist um so wichtiger, als die Rolle der OSZE bei der Implementierung der Art. II- und IV-Abkommen auf mittlere Sicht an Bedeutung verlieren wird. Die strukturelle Ähnlichkeit und die weitgehende Gleichwertigkeit des Art. IV-Abkommens mit dem KSE-Vertrag sowie die vergleichbaren Höchstgrenzen bieten eine gute Grundlage, um die Integration in ein rüstungskontrollpolitisch weitgehend vom KSE-Vertrag bestimmtes Umfeld zu erreichen.

Die Art. V-Verhandlungen sollen laut Annex I-B "unter der Ägide des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation" (FSK) stattfinden. Über den Teilnehmerkreis, die Verhandlungsinhalte und den Zeitplan der Verhandlungen ist noch nicht entschieden.

Dayton: ein Modell für regionale Rüstungskontrollregime?

Angesichts der Unberechenbarkeit der Entwicklungen im früheren Jugoslawien, der noch nicht begonnenen Waffenreduzierungen und der noch ausstehenden Verhandlungen nach Art. V kann zur Zeit nur eine vorläufige Wertung des Rüstungskontrollprozesses gemäß dem Dayton-Abkommen vorgenommen werden.

Trotz einer Reihe erschwerender Faktoren - man denke nur an den unvermittelten Übergang von Krieg zu Frieden, die schwierige allgemeinpolitische Entwicklung, den Haß in Teilen der Bevölkerung und die damit verbundene hohe Konfliktbereitschaft - ist der Rüstungskontrollprozeß nach Dayton bislang durchaus erfolgreich verlaufen.

Dafür waren mehrere Gründe entscheidend: An erster Stelle ist sicherlich das Engagement der internationalen Staatengemeinschaft zu nennen. In Dayton gab es mit den USA und Deutschland wichtige Promotoren der Rüstungskontrolle. Auch danach wurde die Bedeutung des Themas den Vertragsparteien immer wieder vor Augen geführt; Hand in Hand damit ging das Angebot der Kontaktgruppe und anderer Staaten, bei den Verhandlungen und der Umsetzung der Ergebnisse konkrete Hilfestellung zu leisten. Selbstverständlich hat auch die Präsenz der Staatengemeinschaft in Bosnien und Herzegowina, bei IFOR angefangen, die Verhandlungen in Wien befördert. Die Unterstellung des Prozesses unter die Ägide der OSZE verlieh den Bemühungen der Staatengemeinschaft zusätzliche Legitimität. Vorteilhaft wirkten sich auch die klare sachliche und geographische Begrenzbarkeit des Konflikts und das Vorbild des KSE-Vertrags aus: In den Verhandlungen nach Art. IV wurden im wesentlichen nur solche Verpflichtungen von den Vertragsparteien eingefordert, wie sie die Mehrheit der OSZE-Staatengemeinschaft mit dem Abschluß des KSE-Vertrags längst übernommen hatte.

Die politischen Bedingungen in anderen Gebieten Europas sind von ganz anderer Natur als im ehemaligen Jugoslawien. Als Beitrag der Rüstungskontrolle zu regionaler Vertrauensbildung und Konfliktlösung - sei es im Gebiet des Mittelmeers, im Ostseeraum, im Kaukasus oder auch in Zentralasien - kommen in den meisten Fällen präventive, und nicht wie im Falle des ehemaligen Jugoslawien postkonfliktäre Maßnahmen in Frage. Auch wäre in der Regel wohl ein orthodoxerer Ansatz angebracht: zunächst also VSBM, erst später auch "harte" Rüstungskontrolle.

Es ist daher offen, inwieweit die während des Dayton-Prozesses gesammelten Erfahrungen als Modell genutzt werden können. Insbesondere ein Aspekt allerdings scheint mir zukunftsweisend zu sein: die Beteiligung der OSZE und von Drittstaaten an einer kooperativ verstandenen Implementierung. Dies ist ein Ansatz, den wir konsequent weiterverfolgen sollten.

Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen

Einführung

Helsinki: 1975 und 1992

Die Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki durch die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE im Jahre 1975 setzte einen Prozeß der Stabilisierung der Sicherheit in Europa in Bewegung. Ausgangspunkt dieses Prozesses waren zehn Prinzipien, die die Staaten in ihrem Verhalten, einschließlich ihrer Haltung zu den Menschenrechten, leiten sollten.¹

Während der KSZE-Überprüfungskonferenz und der Vorbereitungen zum KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki von 1992 wurden neue Wege und Mittel diskutiert, um den neuen Herausforderungen in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges zu begegnen. Ergebnis der Verhandlungen war das Dokument von Helsinki 1992, "Herausforderung des Wandels". In diesem Dokument brachten die Teilnehmerstaaten unter anderem ihre Selbstverpflichtung zum Ausdruck, "dem Prozeß der Rüstungskontrolle, der Abrüstung und der Vertrauens- und Sicherheitsbildung, der Verbesserung der Konsultation und Zusammenarbeit in Sicherheitsangelegenheiten und der Förderung des Prozesses für die Verminderung des Konfliktrisikos neue Anstöße zu geben".² Zu diesem Zwecke einigten sich die Teilnehmerstaaten auf ein Sofortprogramm, das im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und in dessen Arbeitsorganen (dem Besonderen Ausschuß und den Arbeitsgruppen) ausgearbeitet werden sollte.

Sofortprogramm

Im Sofortprogramm beschlossen die Teilnehmerstaaten, ihre Aufmerksamkeit frühzeitig auf "Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung", "Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit" und "Konfliktverhütung" zu richten. Im Rahmen des Sofortprogramms wurden seit 1992 zahlreiche Maßnahmen ausgehandelt. Die detaillierteste

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 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. B. 4, S. 8.

Vereinbarung ist eine Reihe von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen: das Wiener Dokument. Zweimal wurde dieses Dokument weiterentwickelt und verbessert, die letzte Version ist das Wiener Dokument 1994. In diesem Dokument ist ein Kapitel über Verteidigungsplanung enthalten.

Andere Dokumente, die im Zuge des Sofortprogramms beschlossen wurden, sind:

- Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit,
- Weltweiter Austausch militärischer Informationen,
- Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen,
- Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung,
- Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen.

Alle diese Dokumente wurden einstimmig beschlossen, was bedeutet, daß sie - unausweichlich - Kompromisse enthalten. Darüber hinaus sind sie lediglich politisch bindend (im Gegensatz zu rechtlich bindenden Vereinbarungen wie z.B. Verträgen). Daraus resultiert, daß die Wirksamkeit der Maßnahmen variiert. Diesbezüglich wurden die größten Fortschritte mit dem Wiener Dokument erreicht, das kürzlich seinen Wert bei den erfolgreichen Verhandlungen zu militärischen vertrauensbildenden Maßnahmen in Bosnien erwies.

Multilaterale Nichtverbreitungs-Regime

Im Sofortprogramm wird die Bedeutung der "Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung" zweimal betont, in Sektion A (Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung), Paragraph 5, und in Sektion B (Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit), Paragraph 9: "Zusammenarbeit in bezug auf die Stärkung multilateraler Nichtverbreitungsregelungen, einschließlich des Transfers sensitiven Fachwissens, und die Schaffung eines verantwortungsbewußten Verhaltens in bezug auf den internationalen Rüstungstransfer."³ Dieser Text hat die Teilnehmerstaaten darin bestärkt, zwei maßgebende Dokumente zu verhandeln und anzunehmen: "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen" (November 1993) und "Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung" (Dezember 1994). Der vorliegende Beitrag wird den Prozeß der Erarbeitung des Dokumentes über den Transfer konventioneller Waffen beschreiben und besonderes

³ Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A. 6, S. 36 und 37.

Augenmerk auf dessen Aktualisierung und Weiterentwicklung in der OSZE richten, insbesondere auf ein Seminar, das in Wien mit Blick auf die Förderung der Implementierung der "Prinzipien" und die Identifizierung von Problemfeldern stattfand.

Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen

Verhandlungen - geschichtlicher Hintergrund

In einem frühen Stadium (im November 1992) wurde ein erster Textentwurf über "Nichtverbreitung und Waffentransfers" im Namen von 24 Teilnehmerstaaten einschließlich der 16 NATO-Mitglieder vorgelegt. Im Zuge der Vorbereitungen für das Ministerratstreffen in Stockholm im Dezember jenes Jahres jedoch wurde ein Teil des Entwurfs für eine Erklärung der Minister verwendet, in welcher der rasche Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag eines der Schlüsselthemen war. Darüber hinaus beschloß im Februar 1993 der Besondere Ausschuß des FSK, daß Teilnehmerstaaten sich nicht nur verpflichten sollten, ihre Daten über Importe und Exporte dem UN-Register über konventionelle Waffen zu melden, sondern auch Kopien dieser Informationen unter den KSZE-Delegationen in Wien in Umlauf zu geben.

Von diesem Zeitpunkt an wurde das Thema des Transfers konventioneller Waffen getrennt von anderen Aspekten der Nichtverbreitung behandelt. Die Vereinigten Staaten von Amerika schlugen vor, ein Sondertreffen des Forums für Sicherheitskooperation zu veranstalten, das sich ausschließlich auf dieses spezielle Gebiet konzentrieren sollte. Dieser Vorschlag wurde angenommen, und am 17. und 18. März 1993 fand das Sondertreffen statt. Bei diesem Treffen erläuterten die meisten Teilnehmerstaaten ihre nationale Haltung zum Transfer konventioneller Waffen, und es stellte sich bald heraus, daß spezifische KSZE-Maßnahmen ratsam seien.

Zur selben Zeit arbeitete die Europäische Union (EU) - mit damals noch zwölf Mitgliedern - an "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen" auf der Basis damals bereits existierender Texte. Nach einigen informellen Besprechungen in Wien konnte Einigkeit darüber erzielt werden, daß der EU-Text als neuer Vorschlag zu diesem Thema im Namen von 23 Teilnehmerstaaten präsentiert werden sollte (die zwölf EU-Mitglieder plus elf Mit-Unterstützer). Die Verhandlungen innerhalb der KSZE begannen im Juli 1993 unter dem Vorsitz des Vertreters des Vereinigten Königreiches, Alan Huckle, und wurden am 25. November 1993 erfolgreich mit der Annahme des Dokuments durch das Plenum des Besonderen Ausschusses des FSK abgeschlossen.

Die Verhandlungen zu dem Dokument "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen" waren nicht einfach. Das kommerzielle Interesse an diesem Thema ist evident: Die Teilnehmerstaaten der OSZE sind zusammen verantwortlich für etwa 90 Prozent der Gesamtmenge internationaler Transfers konventioneller Waffen. Es gab signifikante Meinungsunterschiede zwischen den "moralischen" und den "pragmatischen" Ländern. In einer Reihe von Teilnehmerstaaten (insbesondere in Mittel- und Osteuropa) gab es (noch) keine nationale Politik bezüglich des Transfers konventioneller Waffen.

Bei all diesen Schwierigkeiten ist es jedoch um so bemerkenswerter, daß die (damalige) KSZE in der Lage war, in einer relativ kurzen Zeitspanne ein politisch bindendes Dokument zu beschließen, das Richtlinien für ein so sensibles, aber wichtiges Thema wie den Transfer konventioneller Waffen enthält. Nachdem der Text im November 1993 vom Besonderen Ausschuß angenommen worden war, gaben drei Delegationen, und zwar Schweden, Polen und Frankreich, interpretative Erklärungen ab.

Schweden betonte, daß der Export militärischer Ausrüstung aus Schweden verboten ist, es sei denn, die Regierung hebt das Verbot auf und erteilt in Einzelfällen Exportgenehmigungen. Darüber hinaus wurde festgehalten, daß Schweden gern strengere und zwingendere Richtlinien zur Kontrolle transferierter Waffen gesehen hätte. Für die schwedische Regierung ist die Einhaltung der Menschenrechte im Empfängerland eine essentielle Bedingung für die Erteilung einer Lizenz zum Export militärischer Ausrüstung. Polen schloß sich in seiner Erklärung dem Konsens zu diesem Dokument grundsätzlich an. Es sei ein sehr wichtiger Beitrag zur Stabilität in Europa und darüber hinaus. Polen hielt jedoch viele signifikante Bestimmungen des Dokuments für zu allgemein. Es sei daher für künftige Bemühungen wünschenswert, eine gemeinsame und exaktere Interpretation der derzeitigen Bestimmungen zu erzielen.

Frankreich erläuterte in seiner Stellungnahme sein Verständnis einer Reihe von Begriffen, die in dem Dokument enthalten sind, im Zusammenhang mit der französischen Praxis des Transfers konventioneller Waffen.

Folgeaktivitäten zum Dokument "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen"

Der Zweck des Dokuments "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen" ist es, die Transparenz zu erhöhen. Zusammen mit dem

Register der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen soll es für größere Offenheit sorgen und es der internationalen Gemeinschaft erleichtern, den exzessiven Aufbau von Rüstungsarsenalen in jedwedem Land zu überwachen.

Um sicherzustellen, daß die Implementierung der "Prinzipien" in geeigneter Form weiter verfolgt wird, betonte die EU am 23. März 1994 die Bedeutung der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Zusammenarbeit hinsichtlich der Nichtverbreitung im weiteren Sinne. Die Teilnehmerstaaten wurden gedrängt, dem UN-Register für konventionelle Waffen die einschlägigen Daten zu liefern und diese auch den KSZE-Delegationen zukommen zu lassen. Darüber hinaus schlug die EU vor, ein Seminar zur Implementierung der "Prinzipien" abzuhalten, d.h. der Verpflichtung, "die (...) Prinzipien erforderlichenfalls in seinen innerstaatlichen politischen Dokumenten zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen und dazugehöriger Technologie wider(zu)spiegeln"⁴ sowie der Verpflichtung, innerhalb des FSK Informationen über entsprechende nationale Gesetzgebung und Praxis auszutauschen, einschließlich der Mechanismen zur Kontrolle der Transfers konventioneller Waffen.⁵

Budapester Gipfel 1994

Die Idee eines Seminars zu diesem Thema wurde allgemein begrüßt, jedoch hatten die Delegationen im Frühjahr 1994 den Eindruck, es sei nicht praktikabel, ein KSZE-weites Seminar vor der KSZE-Überprüfungskonferenz abzuhalten, die zur Vorbereitung des Budapester Gipfels Anfang Oktober 1994 beginnen sollte. Das bedeutete, daß das Follow-up so früh wie möglich im Jahre 1995 in Angriff genommen werden sollte.

Eine der Entscheidungen des Budapester Gipfels (Dezember 1994) betraf die künftigen Aufgaben des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation. Das FSK sollte nicht nur u.a. seine Arbeit gemäß seinem Mandat fortsetzen und geeignete neue Ansätze zu den darin enthaltenen Themen entwickeln sowie einen Rahmen für die Rüstungskontrolle ausarbeiten. Es sollte sich darüber hinaus "verstärkt der *verbesserten Durchführung bestehender KSZE-Verpflichtungen* in bezug auf Vertrauens- und Sicherheitsbildung widmen".⁶ Die Absicht, ein Seminar zum Transfer konventioneller Waffen zu organisieren, lag also genau auf der Linie des Budapester Beschlusses, dem

⁴ Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. F. 11, S. 4.

⁵ Ebenda.

⁶ Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 462 (Hervorheb. J.v.V.).

Bereich der Implementierung erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

Vorbereitung des Seminars zu den "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen"

Im Januar 1995 hielt die EU - auf Ersuchen der Niederlande - ihre ersten Koordinierungstreffen ab. Dabei ging es um die Wiederaufnahme des Vorschlags, als Folgeaktion zu dem von den Teilnehmerstaaten im November 1993 beschlossenen Dokument ein Seminar zum Transfer konventioneller Waffen durchzuführen.

Schwerpunkt des Seminars sollte der Informations- und Erfahrungsaustausch über die Umsetzung der "Prinzipien" sowie über Mechanismen zur Kontrolle von Rüstungstransfers sein. Ein solcher Austausch sollte von gegenseitigem Nutzen sein und die unterschiedlichen Wege der Implementierung aufzeigen, die aus der allgemeinen Natur der "Prinzipien" resultierten.

Neben einer Diskussion zur Tagesordnung und zu den Modalitäten erörterte die EU auch, daß ein Fragenkatalog wünschenswert sei, der den Teilnehmerstaaten frühzeitig vor dem geplanten Seminar zugestellt werden sollte. Die Delegationen konnten dann die Antworten zu dem Katalog bei der Vorbereitung ihrer Teilnahme am Seminar verwenden. Es wurde beschlossen, den britischen Entwurf eines Fragenkatalogs als Diskussionsgrundlage zu verwenden. Die Fragen bezogen sich auf Politik und Verfahrensweisen der Teilnehmerstaaten hinsichtlich des Exports konventioneller Waffen und dazugehöriger Technologie. Gefragt wurde unter anderem nach nationaler Gesetzgebung, Lizenzvergabe, Kontrolllisten, Durchsetzung usw. Die Agenda des Seminars war eng am Fragenkatalog orientiert.

Der Vorschlag, ein Seminar abzuhalten und einen Fragenkatalog zu versenden, wurde dem FSK am 29. März 1995 vorgelegt, am 26. April 1995 wurde dann der entsprechende Beschluß gefaßt. Das Seminar fand am 20. und 21. Juni 1995 statt.

Das Seminar

Zwei Tage lang debattierten Rüstungstransferexperten aus den meisten OSZE-Teilnehmerstaaten Wege und Mittel, dem Dokument "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen" zu größerer Wirksamkeit zu verhelfen. Antworten auf den Fragenkatalog wurden von 28 Teilnehmerstaaten abgegeben. Am ersten Tag lautete das Hauptthema:

Diskussion der Erfordernisse der Implementierung, die im OSZE-Dokument "Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen" enthalten sind, mit Schwerpunkt auf dem Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen im Exportrecht, mit Kontrolllisten, Lizenzen und Durchsetzungspraktiken und -verfahren.

Zum Unterthema *Exportkontrollgesetze* stellten die Delegationen fest, daß Länder mit Übergangswirtschaften mit besonderen Schwierigkeiten bei der Gestaltung einer effektiven nationalen Gesetzgebung konfrontiert seien. Es könne sich als nützlich erweisen, in dieser Hinsicht mit anderen OSZE-Teilnehmerstaaten zusammenzuarbeiten. Es wurde als wünschenswert empfunden, daß alle Richtlinien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen in den einzelnen OSZE-Staaten veröffentlicht würden und daß eine solche Publikation in allen Teilnehmerstaaten Standard werden sollte. Damit sollte die Transparenz erhöht und die demokratische Kontrolle verbessert werden.

Bezüglich der *Kontrolllisten* betonten die Delegationen, daß man Doppelarbeit vermeiden sollte. Es gab ja bereits internationale Bemühungen, übereinstimmende Kontrolllisten für konventionelle Waffen und dazugehörige Technologien zu erarbeiten. Diese Listen sollten den organisatorischen Hintergrund für multi- und bilaterale Gespräche zur Förderung von mehr Transparenz und eines einheitlichen Umgangs mit Waffenexporten bilden. Die Teilnehmerstaaten sollten also eher dazu gedrängt werden, diese Bemühungen zu unterstützen. Man einigte sich darauf, daß die Kontrolllisten der einzelnen Staaten unter den OSZE-Teilnehmern verteilt werden sollten. Außerdem sollte ein abgeordneter Vertreter des neuen "Post-COCOM-Forums" eingeladen werden, um über die Entscheidungen zu berichten, die dieses Organ zur Waffenkontrollliste getroffen hatte, sobald die entsprechenden Verhandlungen abgeschlossen wären.

Es wurde vereinbart, daß *Exportlizenzen* mindestens die folgenden Angaben enthalten sollten: Art der Lizenz (zeitlich begrenzt, dauerhaft, verlängert), Art der Transaktion (Export, Import, Transit), Name des Lizenznehmers (und möglichst des Exporteurs), Bestimmungsland, mögliche Transitländer, Adressat, Angabe der Ausrüstung und ihres Wertes, ein Endverbraucher-Zertifikat und, falls nötig, die Empfehlung befaßter Ministerien. Um Transparenz und Harmonisierung der Systeme der einzelnen Länder zu verbessern, sei es nützlich, zu einem späteren Zeitpunkt möglichst zusätzlich Elemente zu erörtern, die der Minimalliste hinzugefügt werden könnten.

Bei der Zusammenarbeit im Bereich der *Durchsetzungspraktiken und -verfahren* wurde ein Verbesserungsbedarf konstatiert. Um die internationale Zusammenarbeit zu erleichtern, wurde insbesondere die baldige Einrichtung

nationaler "Kontaktstellen" durch die Teilnehmerstaaten empfohlen. Die Delegationen kamen zu dem Schluß, daß dem Transfer von Know-how durch die verschiedenen Wege und Mittel der Telekommunikation besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse.

Am zweiten Tag des Seminars konzentrierten sich die Diskussionen auf zwei Themen:

a. Erhöhte Transparenz durch internationale Bemühungen und Möglichkeiten einer verbesserten internationalen Zusammenarbeit bei der Vorbeugung nicht wünschenswerter oder unautorisierter Transfers in einigen Kategorien.

Es gab eine lebhafte Debatte über den Handel mit leichten Waffen und Handfeuerwaffen. Der Handel in diesen Waffenkategorien, sowohl legal als auch illegal, verdient nach Meinung der Experten besondere Aufmerksamkeit, insbesondere im Hinblick auf regionale Konflikte und Spannungen. Die Notwendigkeit, die Transparenz in diesem Bereich zu erhöhen, wurde zwar anerkannt. Die Anregung, die Bandbreite des Registers der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen zu erweitern, traf jedoch auf zurückhaltendes Echo, vor allem aus praktischen Gründen.

b. Koordination auf der Ebene der Kontrollorgane und der Bekämpfung illegaler Transfers konventioneller Waffen.

Die Notwendigkeit der Erstellung einer Liste von Kontaktstellen wurde mehrfach wiederholt. Darüber hinaus wurde das Thema der illegalen Transfers konventioneller Waffen ausführlich debattiert. Es wurde der Vorschlag gemacht, einen Verhaltenskodex für den Transfer konventioneller Waffen zu erstellen.

Folgeaktivitäten zu dem Seminar

Um die kontinuierliche Aufmerksamkeit für das Problemfeld des Transfers konventioneller Waffen sicherzustellen, beschloß das FSK am 19. Juli 1995 eine Folgemaßnahme zu einer Reihe von Punkten. Unter Verwendung der Empfehlungen, die aus dem Seminar hervorgegangen waren, wurden angemessene Aktivitäten für die Implementierung der Maßnahme definiert. Diese Aktivitäten umfaßten:

- gegenseitige Unterrichtung über nationale Kontaktstellen in den Exekutivorganen,
- eine überarbeitete Neuauflage des Fragenkatalogs auf der Basis der bislang eingegangenen Reaktionen,

- Verteilung und Beantwortung des Fragenkatalogs im Jahresturnus,
- Erwägungen, Workshops für Experten einzurichten,
- jährliche Verteilung der Beiträge der einzelnen Teilnehmerstaaten zum UN-Register für konventionelle Waffen,
- Einladung eines delegierten Vertreters des neuen "Post-COCOM-Fo-
rums" nach Abschluß der Verhandlungen zu einem Briefing über Ent-
scheidungen, die dieses Organ gefällt hat.

Der fortlaufende Prozeß der Überwachung von Implementierungsmaß-
nahmen liegt in der Zuständigkeit des FSK in Form der monatlichen Im-
plementierungs-Treffen einer Arbeitsgruppe.

Abschließende Bemerkungen

In pluralistischen demokratischen Gesellschaften stehen umstrittene Waf-
fentransfers unter ständiger kritischer Beobachtung durch Parlamente,
nichtstaatliche Organisationen und Medien. Der Transfer von Waffen in die
Türkei beispielsweise wird von diesen Institutionen aufgrund der türki-schen
Menschenrechtspolitik und des Einsatzes von Waffen im Kampf gegen die
Kurden aufmerksam beobachtet. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung,
bei Transfers größere Offenheit und Transparenz zu erreichen.

Ein Weg dorthin wäre es, ein OSZE-Register für konventionelle Waffen zu
erstellen, dessen Bandbreite über die sieben Waffenkategorien des UN-
Registers hinausreichen würde (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge,
großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber,
Kriegsschiffe, Raketen und Raketenwerfer). Vorstellbar wäre die Aufnahme
kleinerer Waffen in ein OSZE-Register. Das unmittelbare Problem jedoch ist
die Verifikation. Wie kann der Transfer dieser kleineren Waffen verifiziert
werden? Ein Genehmigungsverfahren wäre zu teuer und zu arbeitsintensiv,
wenn es denn überhaupt funktionieren würde.

Als weitere Möglichkeit zur Erzielung größerer Transparenz könnte man den
Teilnehmerstaaten der OSZE alle einschlägigen Informationen zugänglich
machen, die von den Regierungen der einzelnen Staaten ihren Parlamenten,
nichtstaatlichen Organisationen und anderen interessierten Parteien
(einschließlich Rüstungsproduzenten) zur Verfügung gestellt werden. In den
Niederlanden beispielsweise erstattet die Regierung jährlich dem Parlament
Bericht, indem sie die holländischen Eintragungen ins UN-Register für
konventionelle Waffen ebenso offenlegt wie eine Übersicht über die
Gesamtzahl und den Wert der Lizenzen, die für den Export militärischer
Güter aus den Niederlanden erteilt worden sind.

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

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 Weltmachttrolle 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 Gehorsampflicht 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 Zusicherung, "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 Budapester Dokument 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.

Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet

Der OSZE-"Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit"¹ wurde beim Budapester Überprüfungstreffen (Oktober bis Dezember 1994) angenommen und vom Budapester Gipfel am 5./6. Dezember 1994 verabschiedet. Er trat als politisch bindende Vereinbarung am 1. Januar 1995 in Kraft.

Der Kodex besteht aus 37 empfohlenen Verhaltensregeln auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit (und fünf Absätzen zur Implementierung). Diese Regeln oder Prinzipien decken vier Hauptthemen ab: (1) die Sicherheitsbeziehungen der OSZE-Teilnehmerstaaten untereinander, einschließlich des Schutzes von Teilnehmerstaaten vor der Dominierung durch andere; (2) die demokratische Kontrolle der Streitkräfte der einzelnen Teilnehmerstaaten, einschließlich der paramilitärischen Kräfte; (3) den Schutz der demokratischen Rechte der Angehörigen nationaler Streitkräfte und (4) die Beschränkungen des Einsatzes nationaler Streitkräfte im Krieg und ihres Einsatzes gegen die Zivilbevölkerung des eigenen Landes.

Da viele OSZE-Teilnehmerstaaten, die an der Formulierung des Textes am aktivsten beteiligt waren, unterschiedliche Ziele verfolgten, mangelt es dem Kodex an Kohärenz. Dennoch hat er das übergreifende Thema, den Einsatz von Streitkräften der Teilnehmerstaaten gegeneinander und im Innern zu beschränken. Bisher hat der Kodex weniger entschiedene Nachfolgebemaßnahmen durch die OSZE-Institutionen erfahren als andere Projekte, wie etwa diejenigen auf dem Gebiet der Menschen- und Minderheitenrechte. Der Bedarf an weiteren Nachfolgebemaßnahmen besteht jedoch, und sie sind auch möglich. Teilweise als Folge dieser beschränkten Nacharbeit ist der Kodex gerade bei den Streitkräften vieler ehemaliger Warschauer-Pakt-Staaten und Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nicht voll zur Anwendung gekommen, die eigentlich von ihm in erster Linie angesprochen waren. Dies gilt insbesondere für Rußland. Denn-

1 Der Text des "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" ist abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 454-461.

noch hatte der Kodex Auswirkungen, auch sind die Möglichkeiten seiner nutzbringenden Anwendung noch nicht ausgeschöpft.

Rückblick auf die Verhandlungen

Wie bei vielen KSZE-Projekten aus der Zeit kurz nach dem Ende des Kalten Krieges (z.B. dem Mechanismus zur Menschlichen Dimension und dem Kopenhagener Dokument) war auch beim Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit überwiegende Motivation die Verhütung einer Wiederholung der Untaten des Nazi- und des Sowjet-Regimes; in diesem Fall der Mißbrauch nationaler Streitkräfte zur Einschüchterung und Dominierung anderer europäischer Staaten oder ihrer eigenen Bevölkerung.

Frankreich, stets bestrebt, die Sicherheitsordnung nach dem Ende des Kalten Krieges zu konsolidieren und einen Rückfall zu verhindern, schlug 1992 vor, die Sicherheitsverpflichtungen der KSZE in Vertragsform zu kodifizieren. Die Vereinigten Staaten waren zu jenem Zeitpunkt bereits besorgt um die Zukunft der NATO nach dem Kalten Krieg und befürchteten eine potentielle Konkurrenz für die NATO durch die französischen Bemühungen, die WEU auszubauen. Sie reagierten daher ungehalten auf den französischen Vorschlag, einen neuen Vertrag abzuschließen, im Glauben, daß die Realisierung dieses französischen Projekts den Status der OSZE aufwerten und sie zu einem gefährlicheren Konkurrenten für die NATO machen könnte. Wieder einmal in der Zwickmühle zwischen seinen beiden wichtigsten Verbündeten Frankreich und Amerika schlug Deutschland als Kompromiß die Idee eines politisch bindenden Verhaltenskodex für die Streitkräfte der OSZE-Teilnehmerstaaten vor. Dieser Vorschlag fand 1992 auf der Überprüfungskonferenz in Helsinki Zustimmung und wurde zur Ausführung an das Forum für Sicherheitskooperation weitergeleitet, das von derselben Überprüfungskonferenz eingerichtet worden war. Zwischen 1992 und 1994 wurde ein Text ausgehandelt, der im Dezember 1994 während der Budapester Überprüfungskonferenz in letzter Minute gerade noch fertiggestellt werden konnte.

Die aktivsten OSZE-Teilnehmer bei der Erarbeitung des Textes waren Polen, die Europäische Union, die als Einheit verhandelte und handelte, sowie Österreich und Ungarn "im Tandem". Der polnische Ansatz war in politischer Hinsicht der ambitionierteste; die ihm zugrundeliegende Absicht war es, die Formulierung des Kodex als Kern eines europäischen Sicherheitssystems zu verwenden. Polen ging es, ohne Namen zu nennen, insbesondere darum, militärisches Verhalten einzuschränken, das eine Wiederholung seiner Kriegs- und Nachkriegs-Beherrschung durch Nazi-

Deutschland beziehungsweise die Sowjetunion bedeuten könnte. Daher verpflichtet der Kodex (Abs. 5) die Teilnehmerstaaten, sich mit einem Teilnehmerstaat umgehend zu beraten, der zu seiner Verteidigung um Beistand ersucht, um dann gemeinsam zu erörtern, welcher Art die Bedrohung ist und was dagegen unternommen werden kann. Die Teilnehmerstaaten sind aufgerufen (Abs. 8), jedem Staat die Unterstützung zu verweigern, der Gewalt gegen das Territorium oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates androht oder anwendet. Der Kodex erklärt außerdem (Abs. 13): "Kein Teilnehmerstaat wird den Versuch unternehmen, irgendeinen anderen Teilnehmerstaat militärisch zu dominieren." Obwohl Polen dafür sorgte, daß diese Komponenten eines möglichen Sicherheitssystems in den Text des Kodex aufgenommen wurden, ist die zugrundeliegende Idee bislang weder weiterentwickelt noch diskutiert worden.

Die Mitglieder der Europäischen Union hatten mit Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht beschlossen, sich auf eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zuzubewegen. Sie beschlossen, zunächst die Politik der EU-Mitgliedstaaten in bezug auf KSZE-Angelegenheiten und Rüstungskontrolle zu koordinieren. Das Verhaltenskodex-Projekt war eine der ersten Gelegenheiten, bei denen dieser Beschluß auf ein spezifisches OSZE-/KSZE-Thema angewendet wurde. Beeinflußt durch den ursprünglichen französischen Vertrags-Vorschlag, wünschten die EU-Mitglieder - die zum ersten Mal in der KSZE-Geschichte getrennt von den NATO-Mitgliedern zusammentraten - einen Text, der Normen für die europäische Sicherheit definierte. Sie konzentrierten sich darauf, einige der althergebrachten OSZE/KSZE-Prinzipien zusammenzufügen und leicht zu überarbeiten, einschließlich einiger Punkte aus den ursprünglichen Helsinki-Vereinbarungen, wie etwa die vollständige Einhaltung aller KSZE-Prinzipien, die Achtung der nationalen Souveränität und das Recht, Bündnissen anzugehören oder nicht anzugehören (Abs. 4, 10 und 11).

Da das Verhaltenskodex-Projekt ein frühes Experiment der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für die Europäische Union war, fühlten sich einzelne EU-Mitglieder gezwungen, die Texte zu unterstützen, auf die sie sich zu Beginn geeinigt hatten, und während der KSZE-Diskussionen um einen möglichen Kompromiß auch nicht davon abzuweichen. Dieser Faktor trug zur Verlängerung der Beratungen bei. Die EU-Gruppe wurde von anderen Teilnehmerstaaten dafür kritisiert, daß sie nur einige KSZE-Prinzipien zur weiteren Ausarbeitung ausgewählt hatte, und damit den irrigen Eindruck erwecken könnte, daß die nicht ausgewählten Prinzipien nicht mehr gültig seien. Diese Kritik führte dazu, daß der Ko-

dex (Abs. 7 und 10) ausdrücklich die Gültigkeit aller zuvor vereinbarten KSZE-Sicherheitsprinzipien bestätigt.

Die Türkei, offensichtlich besorgt, die EU könne das Verhaltenskodex-Projekt nutzen, um den Umgang der Türkei mit ihrer kurdischen Bevölkerung zu beeinflussen, versuchte, diese Gefahr zu neutralisieren, indem sie einen Gegenentwurf zum EU-Entwurf präsentierte. Sie begnügte sich schließlich mit der Aufnahme einer Verpflichtung zur Kooperation gegen Terrorismus in den Kodex (Abs. 6).

Österreich und Ungarn, die als Team auftraten, verfolgten energisch die Absicht, den Kodex dafür zu nutzen, einen umfassenden und aktualisierten OSZE-Sicherheitskodex zu erstellen, der alle OSZE-Prinzipien im Zusammenhang mit Sicherheit deutlich erwähnen sollte. Die beiden Regierungen wünschten, nicht nur die traditionelle militärische Sicherheit einzuschließen, sondern auch Sicherheit, die auf der Förderung und dem Schutz von Menschenrechten, ökonomischen Rechten und dem Umweltschutz beruht. Im endgültigen Text ist der enge Zusammenhang von Frieden und der Achtung der Menschenrechte sowie wirtschaftlicher und ökologischer Zusammenarbeit erwähnt (Abs. 2), außerdem die Zusammenarbeit zur Schaffung solider ökonomischer und ökologischer Grundlagen sowie zur Verhinderung der Verletzung von Menschenrechten (Abs. 17). Österreich und Ungarn beharrten im Vorfeld der Budapester Überprüfungskonferenz auf einem möglichst umfassenden Sicherheitsbegriff. Die Teilnehmer des Forums widmeten daher der Debatte um die Vorzüge erweiterter oder engefaßter Definitionen von Sicherheit beträchtliche Zeit, ein zusätzlicher Grund dafür, daß die Diskussion über den Kodex so lange dauerte.

Die Vereinigten Staaten, schon von Beginn an eher widerstrebend bei der Sache, beschränkten sich darauf, die weiterreichenden Aspekte sowohl des EU- als auch des österreichisch-ungarischen Entwurfs abzulehnen. Sie trugen bis zu einer späten Phase der Diskussion wenig Positives zu dem gesamten Unternehmen bei. Im März 1994 legten sie dann jedoch ein Papier vor, das Maßnahmen unterstützte, die demokratische Kontrolle der Streitkräfte sicherzustellen. Rußland spielte in dem gesamten Prozeß eine eher abwehrende Rolle und versuchte in weiser Voraussicht, einige der vorgeschlagenen Beschränkungen des innerstaatlichen Einsatzes von Streitkräften zu bremsen. Der Kodex wurde dann vom Budapester Gipfel nur wenige Tage vor der russischen Militäraktion gegen Tschetschenien beschlossen; der Feldzug verletzte wiederholt die Bestimmungen des Kodex zur Beschränkung des exzessiven Einsatzes von Streitkräften gegen Zivilisten.

Letztendlich waren Elemente aller Positionen eilig zusammengefügt worden und bildeten so den endgültigen Text. Bis zu einem gewissen Ausmaß

brachten die Umstände seines Zustandekommens den Kodex um eine klare Linie und um die Festlegung deutlicher Ziele.

Der Inhalt

Der Inhalt des Kodex spiegelt die divergierenden Perspektiven seiner Autoren wider. Wie bereits erwähnt, listet der erste Abschnitt des Kodex eine Reihe von Prinzipien auf, die den Helsinki-Vereinbarungen und der Charta von Paris entnommen sind, darunter die Achtung aller Beschlüsse der KSZE; der Grundsatz, daß Sicherheit unteilbar und nicht auf Kosten anderer zu haben ist; die Achtung souveräner Gleichheit; die Bekräftigung des der Souveränität innewohnenden Rechts zur Selbstverteidigung; das Prinzip, daß jeder Staat das Recht hat, Bündnissen anzugehören oder nicht anzugehören (Abs. 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10 und 11).

In der nächsten Gruppe von Absätzen schlagen sich Vorstellungen nieder, die von Polen und anderen osteuropäischen Staaten mit Nachdruck eingebracht wurden. Sie haben den Schutz kleiner Staaten gegen die Dominierung durch große Staaten zum Ziel. Zu diesen Prinzipien gehören: die Verpflichtung zur gemeinsamen Beratung und Einschätzung von Bedrohungen der Sicherheit eines Teilnehmerstaates; die Verpflichtung, Staaten die Unterstützung zu verweigern, die Teilnehmer bedrohen; das Recht jedes Staates, Bündnissen anzugehören oder nicht anzugehören; das Verbot der Stationierung ausländischer Streitkräfte auf dem Territorium eines anderen Staates ohne die frei vereinbarte Zustimmung des letzteren; und das Verbot von Versuchen, einen anderen Staat militärisch zu dominieren (Abs. 5, 11, 13 und 14).

Ein dritter Abschnitt (Abs. 20-37) enthält eine detaillierte Beschreibung von Prinzipien zur demokratischen Kontrolle des Militärs. So soll etwa die Kontrolle der Streitkräfte bei den "verfassungsgemäß errichteten und demokratisch legitimierten Organe(n)" liegen, die der nationalen Legislative rechenschaftspflichtig sind; Entscheidungen über Verteidigungsbudgets sollen von nationalen Legislativen und nicht von der Exekutive getroffen werden. Dieser Abschnitt behandelt auch die Rolle des Staatsbürgers in Uniform und betont, daß sich in Behandlung und Ausbildung des militärischen Personals hohe Standards der Menschenrechte niederschlagen sollten. Einige wichtige Absätze halten mit Nachdruck fest, daß militärisches und paramilitärisches Personal Zurückhaltung sowohl in zwischenstaatlichen Konflikten als auch bei der Erfüllung von Aufgaben der inneren Sicherheit üben sollen (Abs. 24-26, 28-31, 34-37).

Diese Prinzipien gehen über frühere KSZE-Beschlüsse hinaus, und in diesem Sinne kann man von ihnen sagen, daß sie die Substanz des Kodex

darstellen. Einerseits repräsentieren diese Bestimmungen die Essenz der Lehren zur demokratischen Kontrolle des Militärs und zum Staatsbürger in Uniform - Lehren, die aus den Erfahrungen des Westens gezogen wurden und an die Staaten Osteuropas weitergegeben werden sollen. Andererseits schlägt sich in den vereinbarten Prinzipien der Absätze 34-37, die den Einsatz militärischer Kräfte im Krieg und für die innere Sicherheit einschränken, die Besorgnis ob des historischen Mißbrauchs bewaffneter Streitkräfte im Dritten Reich und in der Sowjetunion sowie in Gebieten unter Nazi- oder Sowjetokkupation nieder, aber auch über Mißbräuche bewaffneter Kräfte in jüngerer Zeit in Rußland und den es umgebenden Republiken ebenso wie in Bosnien: Militärische Befehlshaber sollen sowohl nationalem als auch dem Völkerrecht unterworfen sein; Streitkräfte sollen für innerstaatliche Sicherheitsaufgaben nur in Übereinstimmung mit der Verfassung eingesetzt werden; Streitkräfte sollen Zurückhaltung üben und die Schädigungen von Zivilisten und deren Hab und Gut vermeiden; Streitkräfte sollen nicht eingesetzt werden, um die friedliche Ausübung von Menschen- und Bürgerrechten einzuschränken.

Die Implementierung

Der Kodex ist eine Vernunfttete zwischen dem französischen Bedürfnis nach einer Kodifizierung der Prinzipien der friedlichen Beziehungen zwischen Staaten und dem Verlangen der Vereinigten Staaten und anderen, den Kodex darauf auszurichten, die demokratische Kontrolle der Streitkräfte sicherzustellen.

In beiden Fällen waren die Adressaten die Staaten Osteuropas und die erst seit kurzem unabhängigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Staaten also, deren Streitkräfte sich früher fest unter der Kontrolle der Kommunistischen Partei befanden und denen es an Erfahrung mit parlamentarischer Kontrolle fehlte. Die langwierigen Verhandlungen des Kodex selbst boten den Vertretern dieser Staaten Gelegenheit, aus den Erfahrungen westlicher Staaten in der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte zu lernen.

Wie die OSZE-Dokumente zu Menschen- und Minderheitenrechten bietet auch der Kodex allen OSZE-Teilnehmerstaaten die Möglichkeit, die Erfüllung der Verpflichtungen des Kodex durch andere Teilnehmerstaaten zu beurteilen und zu überprüfen, ein Recht, das in Absatz 38 eigens sichergestellt wird. 1995 wurde die Erörterung des jeweiligen nationalen Verfahrens bezüglich der Anwendung des Kodex in die jährliche Bewertung der Vertrauensbildenden Maßnahmen mit aufgenommen, die das Konfliktverhütungszentrum durchführt. Wie unter den gegebenen Um-

ständen nicht anders zu erwarten, war Hauptthema der Überprüfungssitzungen im März 1995 sowie im März 1996 das Vorgehen der russischen Streitkräfte in Tschetschenien, das vom vereinbarten Prinzip des Kodex, unverhältnismäßige Gewaltanwendung durch Streitkräfte gegen die eigene Bevölkerung zu vermeiden, weit abwich. 1995 reagierte Rußland mit dem Argument, daß die OSZE-Mission in Grosny von keinerlei Verletzungen berichtet hatte. Die OSZE war nicht in der Lage, eine dauerhafte Veränderung in Rußlands militärischem Vorgehen in Tschetschenien herbeizuführen. Immerhin stand nun die Legitimität von Überprüfung und Beurteilung durch die Regierungen von Teilnehmerstaaten hinsichtlich des Vorgehens und der Politik Rußlands im Umgang mit einer innerstaatlichen Krise nicht mehr in Frage.

Es wurde den einzelnen Regierungen der Teilnehmerstaaten überlassen, von sich aus und freiwillig Erklärungen über ihre Umsetzung der Verpflichtungen des Kodex abzugeben. Mehrere Staaten legten schriftliche Berichte vor, unter ihnen Irland, Finnland, Belgien, die Slowakei und Italien. Bei der Überprüfung der Vertrauensbildenden Maßnahmen im März 1996 gaben Griechenland, die Ukraine, Polen und Schweden mündliche Darstellungen ihrer Implementierung des Kodex ab. Bis März 1996 hatte die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten in irgendeiner Form zu dieser Frage Bericht erstattet - häufig des Inhalts, daß sie den Kodex hatten übersetzen und unter ihren Beamten und Offizieren verteilen lassen.

Dieses Thema - die Berichterstattung über die Umsetzung des Kodex in den Teilnehmerstaaten und die Erörterung der Berichte - sollte von seiten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und des Ministerrats nachdrücklicher hervorgehoben werden. Weitere OSZE-Teilnehmerstaaten und NGOs sollten ermutigt werden, ihre eigene Einschätzung zu artikulieren, wie gut der Kodex von den einzelnen Teilnehmerstaaten in die Praxis umgesetzt wurde. Das Ziel sollte sein, eine systematische Diskussion dieser Frage zu führen, wie dies zur Menschlichen Dimension und den Minderheitenrechten der Fall war.

Im Mai 1995 ergriffen die Niederlande und Deutschland die Initiative, eine Reihe von Seminaren zu veranstalten, um das Verständnis des Kodex zu fördern. Das erste Seminar fand im Dezember 1995 in Den Haag statt und bot einen allgemeinen Rückblick über Geschichte und Potential des Kodex. Ein zweites Seminar wurde im Mai 1996 in Koblenz, Deutschland, abgehalten. Es konzentrierte sich auf die Institution des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages und auf das Konzept des Staatsbürgers in Uniform, wie es in den deutschen Streitkräften nach dem Krieg entwickelt worden war. Es ist sehr positiv zu bewerten, daß gerade diese beiden Länder dieses Projekt gemeinsam in Angriff nahmen: Holland mit seiner stabilen Tradition demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte und

Deutschland, wo den dunklen Zeiten des Mißbrauchs eine Liste beispielhafter Errungenschaften in demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte in der Nachkriegszeit folgte.

Trotz der Annahme des Kodex jedoch ist die tatsächliche Situation in vielen der neuen unabhängigen Staaten sowohl im Hinblick auf die demokratische Kontrolle als auch auf die Zurückhaltung beim Einsatz militärischer Kräfte eher negativ. In Polen und Rumänien, um nur zwei Länder zu nennen, läßt die demokratische Kontrolle der Streitkräfte zu wünschen übrig, und das gilt um so mehr für Rußland. In Rußland gibt es, auch wenn die Duma das Verteidigungsbudget verabschiedet, keine echte parlamentarische Kontrolle des Militärs, der paramilitärischen Kräfte oder der Nachrichtendienste. Das Militär ist dem Parlament hinsichtlich der Verwendung von Geldern nicht rechenschaftspflichtig, und der unmittelbare Oberbefehl über die Streitkräfte liegt beim russischen Präsidenten. Was militärische Gewaltanwendung betrifft, waren die Einsätze der Jugoslawischen Volksarmee in Kroatien und der türkischen Streitkräfte zur Unterdrückung der Aufstände türkischer Kurden unvereinbar mit den Standards, daß Schädigungen der Zivilbevölkerung zu vermeiden sind, wenn Streitkräfte zu Zwecken der inneren Sicherheit eingesetzt werden. Die Nichtbeachtung der Sicherheit von Zivilisten seitens der russischen Streitkräfte im Bürgerkrieg in Tschetschenien von Dezember 1994 bis zur Gegenwart, mit mindestens 30.000 Opfern unter der Zivilbevölkerung, wurde umfassend dokumentiert. Die Proteste der OSZE-Länder brachten Rußland zumindest dazu, eine Beobachter- und Vermittler-Mission der OSZE in Grosny zuzulassen.

Rußland hat von allen Teilnehmerstaaten den Kodex am schwersten verletzt - sowohl in bezug auf demokratische Kontrolle als auch bei der Beschränkung der Schädigung von Zivilisten durch den innerstaatlichen Streitkräfteeinsatz. Rußland ist schlicht zu groß und wird derzeit zu schwach regiert, um mit Hilfe des Kodex dazu bewegt werden zu können, verantwortlich zu handeln und Reformen durchzuführen. Dennoch bedeutet die Tatsache, daß Rußland den Kodex unterzeichnet hat, daß es im Laufe der Zeit wiederholt an seine Verpflichtungen erinnert werden kann. Mit einem Kodex, der von Rußland verletzt wird, ist Europa besser dran als ganz ohne Kodex. Die Wiederbelebung und Implementierung eines anderen OSZE-Projektes, des "Peacekeeping durch Dritte", würde es OSZE-Beobachtern ermöglichen, einigen der Ausschreitungen russischer Soldaten bei friedenserhaltenden Maßnahmen Einhalt zu gebieten, und könnte praktischere Hilfe bieten.

Was die Erfüllung des Kodex durch kleinere Staaten betrifft, so sieht das Bild freundlicher aus. OSZE-Vertreter in Bosnien, unter deren Leitung über Rüstungskontrolle im früheren Jugoslawien verhandelt wird, werden

sich sicherlich bemühen, die Parteien dazu zu bewegen, den Kodex zu akzeptieren. Im Bericht des NATO-Rates vom September 1995 über die Voraussetzungen, die Kandidaten für eine NATO-Erweiterung erfüllen müssen, wurde der Kodex zwar nicht ausdrücklich erwähnt, er hätte dort aber gut zitiert werden können. Der NATO-Bericht hebt aber immerhin die generelle Frage der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte nachdrücklich unter den obengenannten Voraussetzungen einer NATO-Mitgliedschaft hervor. (Die einzige ausdrückliche Erwähnung des Verhaltenskodex im NATO-Bericht steht in Absatz 27. Dort wird Rußland aufgefordert, dem Kodex nachzukommen, mit deutlichem Bezug auf das russische Vorgehen in Tschetschenien.)

Darüber hinaus berichten westliche Delegationen, daß sich NATO-Vertreter auf den Kodex beziehen, wenn sie mit osteuropäischen Regierungen das Programm "Partnerschaft für den Frieden" und die NATO-Erweiterung erörtern. Daher hat das NATO-Erweiterungsprojekt, wie auch immer die ihm innewohnenden Vorzüge oder Nachteile aussehen mögen, einen Anstoß gegeben, höhere Standards der zivilen Kontrolle der Streitkräfte zu erreichen. Sowohl in der Vorbereitungsphase als auch nach Vollendung der NATO-Erweiterung werden die Regierungen der NATO-Mitgliedstaaten sicherlich weiterhin auf NATO-Kandidaten und neue Mitglieder dementsprechend Druck ausüben. Es liegt im eigenen Interesse der derzeitigen NATO-Mitglieder, den hohen Standard bei den Mitgliedern ihres Bündnisses aufrechtzuerhalten.

Seit der Kodex angenommen wurde, gab es kaum Erörterungen über sein Potential als Diskussionsgrundlage für eine mögliche gesamteuropäische Verteidigungsgemeinschaft. Bei der Eröffnung der Konferenz in Den Haag im Dezember 1995 brachte der niederländische Verteidigungsminister seine Überzeugung zum Ausdruck, daß die Prinzipien des Kodex auch als Form der Frühwarnung dienen könnten; dies gilt insbesondere für Absatz 17, in dem Spannungsursachen aufgelistet werden, die zum Konflikt führen können, und für Absatz 18, der die Bedeutung des frühzeitigen Erkennens potentieller Konflikte hervorhebt. Bis heute hat keine systematische Weiterentwicklung dieses Aspektes durch die Regierungen der Teilnehmerstaaten stattgefunden.

Bewertung

Der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit wird weiterhin als Grundlage eines fortdauernden konstruktiven Dialogs zwischen den Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten über den Einsatz militärischer Gewalt und das Verhältnis von Streitkräften zu

anderen Institutionen in pluralistischen Ländern dienen. Der Kodex war eine gute Idee, die von der OSZE nur unvollkommen ausgeführt und ungenügend nachbereitet wurde. Er gesellt sich zu anderen OSZE-Projekten und -Konzepten, die auf den Tag warten, an dem die OSZE ausreichend Gewicht erlangt haben wird, um die Implementierung ihrer eigenen Beschlüsse und Prinzipien mit mehr Nachdruck und Autorität durchzusetzen.

Die Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen, welche die KSZE/OSZE entwickelt hat, fanden im Laufe der Zeit und in unterschiedlichen Formen regionale Anwendung auf der ganzen Welt. Trotz unzureichender Anwendung im Gebiet der OSZE könnte der OSZE-Verhaltenskodex auch außerhalb des OSZE-Raumes nutzbringend diskutiert und angewendet werden. In einer Reihe von Entwicklungsländern, etwa in einigen Ländern Mittelamerikas, deren Streitkräfte eine lange Tradition der Gewaltanwendung gegen die Zivilbevölkerung aufzuweisen haben, wäre eine solche Diskussion von besonderem Wert. In diesem Sinne ist zu hoffen, daß das OSZE-Sekretariat den Text des Verhaltenskodex an die Organisation Amerikanischer Staaten, die Organisation der Afrikanischen Einheit und das ASEAN Regional Forum sowie an die Vereinten Nationen weiterleitet und daß die OSZE es im Laufe der Zeit Offizieren und Beamten aus Entwicklungsländern ermöglichen wird, an Seminaren über den Kodex teilzunehmen.

Der Stabilitätspakt für Europa - diplomatische Episode oder dauerhafter Erfolg?

Zur Zeit der Ost-West-Konfrontation war es die primäre Aufgabe von Stabilitätspolitik, die bipolare Konfrontation risiko- und wenn möglich kostenmindernd stabil zu halten. Dementsprechend wurde Stabilität primär militärisch-strategisch bestimmt, die Mittel zur Erreichung dieses Ziels waren Sicherheits-, Rüstungs- und Abrüstungspolitik. Heute kann Stabilität nur noch als Prozeßkategorie verstanden werden, d.h., im Sinne einer widersprüchlichen, kooperative wie konfrontative Elemente beinhaltenden, in ihrem Ergebnis offenen gesellschaftlichen und politischen Evolution mit dem Ziel, deren kooperative Elemente zu verstetigen und zu verstärken. Stabilität kann nur noch als Ergebnis der Wechselwirkung zwischen internationaler Strukturbildung und Binnenentwicklungen erreicht werden,¹ wobei letzteren entscheidende Bedeutung zukommt.

Der Westen hat verschiedene Instrumente entwickelt, um seine Beziehungen zum früheren politischen Osten zu intensivieren und die Region zu stabilisieren. Dabei können vier Formen unterschieden werden: *Erstens*: die Zusammenarbeit zwischen einzelnen westlichen und östlichen Ländern, die sich in hunderten von Verträgen und der grundlegenden Umorientierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen der mitteleuropäischen Länder niederschlägt. *Zweitens*: Zusammenarbeit zwischen dem Westen und einzelnen Staaten des Ostens. Dies nahm die Form der Mitgliedschaft im Europarat und in der OECD, von Assoziationsabkommen mit der EG/EU sowie des Programms Partnerschaft für den Frieden der NATO an. *Drittens*: Kooperation zwischen dem Westen und dem Osten als zwei Gruppen. Das deutlichste Beispiel dafür ist der Nordatlantische Kooperationsrat. *Viertens*: die Ermutigung subregionaler Zusammenarbeit zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern von der Unterstützung der Visegrád-Gruppe bis zum Stabilitätspakt. Dessen Bedeutung liegt in der Tatsache, daß die Staaten Mitteleuropas bei ihrem Marsch nach Westen dazu neigten, ihre unmittelbaren Nachbarn und insbesondere ihre früheren Bündnispartner zu vergessen. Die Idee des Stabilitätspakts füllte so eine wichtige Lücke in der europäischen Zusammenarbeit.

¹ Vgl. Uwe Nerlich, Möglichkeiten und Probleme einer Konstellationsanalyse als Grundlage künftiger sicherheitspolitischer Planung, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands, Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 23-75, hier insb. S. 40-52.

Die Europäische Union verfügt aufgrund ihrer Fähigkeit, wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Fragen integriert zu behandeln, über ein einzigartiges stabilitätsschaffendes Potential, mit dem sie weit mehr als etwa NATO oder OSZE die innenpolitische Dimension in den einzelnen Ländern erreichen kann. Vor diesem Hintergrund ist der aus der Initiative von Ministerpräsident Balladur vom April 1993 hervorgegangene Stabilitätspakt für Europa in doppelter Weise von Bedeutung: Er stellt den ersten größeren Versuch dar, mit den Mitteln präventiver Diplomatie auf die außenpolitische Stabilisierung einer Reihe mitteleuropäischer Länder Einfluß zu nehmen, und er ist zugleich die erste Gemeinsame Aktion der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union. Mit der Abschlußkonferenz im März 1995 und seiner Übergabe an die OSZE ist zumindest die erste Phase dieses Projekts zum Abschluß gekommen: Die 52 Teilnehmer verabschiedeten ein Dokument, das dieselben Prinzipien und Verpflichtungen enthält, auf die sie sich bereits früher im Rahmen der KSZE geeinigt hatten, eine Auflistung bilateraler Verträge, die außer dem zwischen der Slowakei und Ungarn außerhalb des Rahmens des Stabilitätspakts entstanden sind, sowie ein Paket von der EU finanzierter kooperativer Maßnahmen. Gemessen am Stabilisierungsbedarf in Europa, scheint das ein eher bescheidener Ertrag zu sein. Es wäre indes voreilig, das Projekt damit als erledigt abzubuchen. Denn die Neuheit der Aufgabe, der sich EU und OSZE mit dem Stabilitätspakt stellten, drängt die Frage auf, ob über die manifesten Ergebnisse hinaus für künftige Stabilisierungsinitiativen nutzbare Erfahrungen gewonnen werden konnten.

Von der Balladur-Initiative zum Stabilitätspakt für Europa

Verfolgt man den Weg von der Balladur-Initiative bis zur Abschlußkonferenz des Stabilitätspakts im März 1995,² so scheint die Entwicklung auf den ersten Blick weitgehend kontinuierlich verlaufen zu sein: Präsident Mitterrand legte die französische Initiative im Juni 1993 dem Europäischen Rat von Kopenhagen vor,³ im Dezember beschloß die Europäische Union, sich den Stabilitätspakt zu eigen zu machen.⁴ Die Eröffnungskonferenz im

² Zur Entwicklung des Stabilitätspakts vgl. Hans-Georg Ehrhart, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa - Präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe, in: *Integration* 1/1996, S. 37-48.

³ Vgl. French Proposal for a Pact on Stability in Europe, submitted to the summit meeting of the European Council, Copenhagen, 22 June 1993, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 1994*, S. 247-249. Alle weiteren Verweise auf den Balladur-Plan beziehen sich auf diesen Text.

⁴ Vgl. Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über die gemeinsame Aktion betreffend die Eröffnungskonferenz für den Stabilitätspakt, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP), Dokumentation*, 10. überarb. Auflage, Bonn 1994, S. 380-382. Der relativ lange Zeitraum

Mai 1994⁵ führte zu Gesprächen an zwei regionalen Tischen - einer für die baltischen, der andere für die mitteleuropäischen Länder -, deren Ergebnisse in der Abschlußkonferenz am 20. und 21. März 1995 in Paris⁶ zusammengefaßt wurden. Dieser Anschein von Kontinuität läßt leicht übersehen, daß sich die politische Konstruktion des Stabilitätspakts von 1995 in wichtigen Aspekten von der der Balladur-Initiative unterscheidet.

In seiner Regierungserklärung am 8. April 1993 stellte Ministerpräsident Balladur seinen Vorschlag in eine Reihe mit den großen europäischen Neuordnungsversuchen der letzten zwei Jahrhunderte, vom Wiener Kongreß 1815 über die Pariser Vorortverträge 1919/1920 bis hin zur Konferenz von Jalta 1945. Ziel der neuen Initiative sollte es sein, die Situation in Europa zu stabilisieren und ein "neues Gleichgewicht" zu schaffen, von dem der ganze Kontinent profitieren werde.⁷ Der Vorschlag Balladurs stand in der Tradition der gescheiterten Konföderationsidee Mitterrands von 1991 und zielte keineswegs 'nur' auf die Stabilisierung Mittel- und Osteuropas, sondern strebte gleichbedeutend eine neue Ausbalancierung des Verhältnisses zwischen Frankreich, Deutschland und Mittel- bzw. Osteuropa an mit dem Ziel einer gemeinsamen deutsch-französischen Ostpolitik.⁸ Nur in diesem Zusammenhang gewinnt der Verweis auf ein 'neues Gleichgewicht' Sinn, der im übrigen ebenso wie der auf die historischen Konferenzen schon bald fallengelassen wurde. Im französischen Vorschlag vom Juni 1993 wurde das Ziel des Pakts bescheidener dahingehend bestimmt, "die mittel- und osteuropäischen Länder, die schließlich in unterschiedlichem Maße der Europäischen Union assoziiert sein können, zu stabilisieren".⁹ Behandelt werden sollten Grenz- und Minderheitenprobleme zwischen den mitteleuropäischen Ländern sowie im Verhältnis zu Rußland. Diese Zielsetzung blieb in der weiteren Entwicklung des Stabilitätspakts erhalten,

zwischen der Vorlage des Balladurplans und dem Ratsbeschluß zeigt, daß die EU-Staaten zunächst skeptisch gegenüber der Initiative waren.

⁵ Vgl. Dokumente der Stabilitätskonferenz in Paris am 26. und 27. Mai 1994, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/1994, S. 1018-1022.

⁶ Vgl. Stabilitätspakt für Europa, angenommen am 20. März 1995 von den 52 Staaten der OSZE bei der Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa in Paris, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 486-496.

⁷ "C'est la volonté de créer un nouvel exemple français qui nous permettra de rénover notre société tout entière", [Text der Regierungserklärung von Balladur vom 8.4.1993], in: Le Monde, 10.4.1993 (diese und alle folgenden Übersetzungen fremdsprachlicher Quellen sind eigene).

⁸ Vgl. Ernst Weisenfeld, Frankreich und Mitteleuropa - Der Plan für einen Europäischen Stabilitäts-Pakt, in: Ingo Kolboom/Ernst Weisenfeld (Hrsg.), Frankreich in Europa, Ein deutsch-französischer Rückblick, Bonn 1993, S. 167-179.

⁹ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 248.

das Dokument der Eröffnungskonferenz nennt neun "Länder, die den Beitritt anstreben"¹⁰ (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn). Der Jugoslawienkonflikt wurde im französischen Vorschlag von 1993 explizit als Gegenstand der Konferenz ausgeschlossen, die "eindeutig ein Akt präventiver Diplomatie ist, die sich in ihrer Art stark von den kurativen Maßnahmen unterscheidet, die in Ex-Jugoslawien notwendig sind".¹¹ Die verschiedenen Konflikte innerhalb von GUS-Ländern wurden zunächst ebenso ausgespart wie Probleme zwischen Mitgliedern der Europäischen Union und deren Nachbarstaaten, etwa zwischen Italien und Slowenien oder Griechenland und Mazedonien. Minderheitenkonflikte innerhalb von Westeuropa fanden überhaupt keine Erwähnung. Solange der Pakt eine Initiative der EU war, war diese Auswahl der Adressaten verständlich als eine, die künftige Mitglieder in Betracht zieht. Aber weder zuvor, in der ersten Phase der Balladur-Initiative, noch nach der Übergabe des Stabilitätspakts an die OSZE konnte die Begrenzung der Teilnehmer mit diesem Argument gerechtfertigt werden. Da das Ziel in Maßnahmen präventiver Diplomatie bestand, mußten die kriegführenden jugoslawischen Folgestaaten tatsächlich ausgeschlossen werden, aber dies trifft auf eine Reihe von Folgestaaten der Sowjetunion, z.B. die Ukraine oder Belarus, nicht zu. Der Umstand, daß kein Mitglied der EU als 'Objekt' von Stabilisierung betrachtet wurde, vermittelt den Eindruck, daß die Mitgliedstaaten der Union keine Stabilitätsrisiken in sich tragen. Dies mag auf die meisten von ihnen zutreffen, dennoch sollte man nicht die Probleme etwa in Nordirland oder Gebietsforderungen Griechenlands vergessen. Insofern drängt sich der Eindruck auf, daß das 'Zielgebiet' des Stabilitätspakts dadurch bestimmt wurde, wo die Union den größten nach außen gerichteten Einfluß besaß: bei den bereits relativ stabilen Staaten Mitteleuropas.

Die Konzentration auf Minderheiten- und Grenzfragen ist sowohl von ihrer Begründung als auch von ihrer ursprünglichen inhaltlichen Ausgestaltung und deren späterer Wandlung her von Interesse. Der französische Vorschlag begründete diese Themenwahl mit den Erfahrungen in Jugoslawien. Die darin enthaltene Parallelisierung der jeweiligen Problematik lehnten alle mitteleuropäischen Länder ab. So sagte der frühere ungarische Außenminister Jeszenszky: "Das frühere Jugoslawien ist eine Ausnahme und nicht die Regel."¹² Im engeren Sinne hatte Jeszenszky damit recht: Mit Jugoslawien zerfiel ein Vielvölkerstaat in ethnische Nationalstaaten, in denen Minderheiten so stark waren, daß sie ihrerseits das Recht auf Selbstbestimmung und

¹⁰ Eröffnungskonferenz, 26./27.5.1994, a.a.O. (Anm. 5), S. 1018.

¹¹ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 249.

¹² Géza Jeszenszky, Speech in the Council of Europe, 8.-9.10.1993, in: Foreign Ministry of the Republic of Hungary (Hrsg.), Current Policy 26/1993, S. 2 (fortan zit. als Current Policy).

Sezession in Anspruch nahmen. Eine vergleichbare Situation ist nirgendwo sonst in Mitteleuropa zu finden. Andererseits unterstrich Jeszenszky selbst den zentralen Begründungszusammenhang der Balladur-Initiative: "Der ganze jugoslawische Konflikt brach wegen der serbischen Minderheit in Kroatien aus." Und: "Nur weil es keine unmittelbare Bedrohung eines bewaffneten Konflikts gibt, bedeutet das nicht, daß diese nicht existiert."¹³ Ungeachtet der widersprüchlichen Erklärungen des ungarischen Außenministers ist klar, daß es die tragischen Erfahrungen von Jugoslawien waren, die das Denken der westlichen wie der ungarischen Politiker prägten. Obgleich sich der französische Vorschlag vom Juni 1993 auf KSZE-Prinzipien bezieht, veränderte er die normative Grundlage seiner beiden Hauptgegenstände wesentlich. Am erstaunlichsten war, daß ausgerechnet ein französischer Entwurf "die kollektiven Rechte einer Minderheit"¹⁴ ansprach. Dieses Problem, so de Montbrial, "scheint den Autoren des Balladur-Plans zumindest am Anfang entgangen zu sein. Die Démarche verpflichtet Frankreich und mit ihm die Gemeinschaft einer Logik von 'Minderheitenrechten', die den französischen Traditionen weithin entgegensteht."¹⁵ In der Frage der Grenzen wich der französische Vorschlag in doppelter Weise vom politischen Standard ab: Zum einen sollten "kleinere Grenzberichtigungen"¹⁶ möglich sein. Diese Position bewegt sich zwar im Rahmen des KSZE-Dekalogs, nach dem die Grenzen in Europa 'unverletzlich' sind, was ihre gewaltsame Veränderung ausschließt, ihre friedliche Veränderbarkeit jedoch offenläßt. Das die politische Konvention sprengende Moment des französischen Vorschlags lag darin, dies offen auszusprechen und damit einen weithin akzeptierten informellen Konsens anzutasten, für den die Grenzen in Europa nicht nur unverletzlich, sondern unveränderbar sind. Zum anderen aber sollten die Grenzen dann durch den Stabilitätspakt als 'unantastbar' festgelegt werden, d.h. als unveränderbar durch jedwedes Mittel, und dieses Element geht tatsächlich über den KSZE/OSZE-Standard hinaus. Die Vorschläge kollektiver Minderheitenrechte und der Möglichkeit von 'Grenzberichtigungen' lösten erwartungsgemäß extrem konträre Reaktionen aus. Jeszenszky betonte, daß der Balladur-Plan nicht die Grenzen neu regeln wolle, sondern der erste internationale Versuch seit dem 2. Weltkrieg sei, das Schicksal der Minderheiten zu verbessern.¹⁷ Die ungarische Regierung war dann auch, zumindest in der Anfangsphase, die einzige der Zielländer, die den

¹³ Géza Jeszenszky, Interview mit Magyar Nemzet, 25.9.1993, in: Current Policy 24/1993, S. 7/8.

¹⁴ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 247.

¹⁵ Thierry de Montbrial, L'Europe et les minorités nationales, in: Le Figaro, 30.3.1995.

¹⁶ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 247.

¹⁷ Jeszenszky, 25.9.1993, a.a.O. (Anm. 13), S. 7.

Stabilitätspakt vorbehaltlos unterstützte. Demgegenüber betonte der slowakische Ministerpräsident Meciar auf dem Europarats-Gipfel im Oktober 1993: "(A)ber wir können auf keinen Fall den Teil des Plans akzeptieren, der die Möglichkeit von präventiven Grenzänderungen im Interesse der Befriedigung von Wünschen von Nationalitäten anspricht."¹⁸ Rumänien teilte diese Position ebenso wie die Ablehnung kollektiver Minderheitenrechte. Beide Veränderungen der normativen Grundlage haben sich nicht erhalten, schon im Dokument der Eröffnungskonferenz ist nichts mehr über 'Grenzberichtigungen' und 'kollektive Minderheitenrechte' zu finden. Die mitteleuropäischen Länder kritisierten, daß nur ihre eigenen Minderheitenprobleme, nicht aber die in Westeuropa behandelt werden sollten. Polen und Tschechien machten geltend, daß sie weder ungelöste Grenz- noch Minderheitenfragen hätten.¹⁹ In Tschechien gab es darüber hinaus erhebliche Vorbehalte, die sensible Materie des deutsch-tschechischen Vertrags in eine Konstruktion unter EU-Aufsicht einzubringen.

Als Mittel zur Erreichung der Ziele sah der französische Vorschlag bilaterale Verträge zwischen den betroffenen Ländern vor, die auf einer Schlußkonferenz zu einem europäischen Stabilitätspakt zusammengefaßt werden sollten. Wie das Fehlen jeglicher Bestimmungen zu einer Ratifizierung im französischen Aktionsplan vom Juni 1993 zeigt, war nicht daran gedacht, den Pakt in rechtlich verbindlicher Form auszugestalten.²⁰ Vielmehr sollten die Teilnehmer der Konferenz "kollektiv als Garantiemächte dieser bilateralen Abkommen dienen".²¹ Von derartigen Garantien war allerdings später nie mehr die Rede. Ergänzt werden sollte dieses Instrumentarium durch flankierende Maßnahmen und positive wie negative Anreize - die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU, auf assoziierte Mitgliedschaft in der WEU, auf wirtschaftliche Hilfe bzw. die Versagung all dessen. Diese angestrebte Sanktionierung litt jedoch im Ergebnis darunter, daß ihre Mittel entweder relativ bescheiden, bereits verbraucht oder noch nicht voll einsetzbar waren: So wurden die neun mitteleuropäischen Staaten bereits im Mai 1994, also vor der Eröffnungskonferenz des Stabilitätspakts, zu "assozierten Partnern der WEU",²² das Volumen der von der EU unterstützten Vorhaben zur Förderung

¹⁸ Vladimir Meciar, Excerpt from the address of the Slovak Prime Minister V. Meciar at the first Council of Europe summit on human rights and national minorities, Vienna, October 9, 1993, in: Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic (Hrsg.), Documents, Foreign Policy of the Slovak Republic 1993, S. 105.

¹⁹ Vgl. Adam Daniel Rotfeld, Europe: the multilateral security process, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1995, S. 284.

²⁰ Wohl aber hoffte Jeszenszky darauf: "(D)er Balladur-Plan ist vermutlich eine Konvention von internationaler Rechtskraft." (Jeszenszky, 25.9.1993, a.a.O. [Anm. 13], S. 7).

²¹ Französischer Vorschlag, 22.6.1993, a.a.O. (Anm. 3), S. 247.

²² Kirchberg-Erklärung der Westeuropäischen Union (WEU) vom 9. Mai 1994, in: Europa Archiv 17/1994, S. D 492-D 494.

gutmachbarschaftlicher Beziehungen ist mit 200 Mio. ECU²³ recht begrenzt, und diese Mittel werden durch das ohnehin für Mitteleuropa vorgesehene PHARE-Programm abgedeckt. Ihr wirksamstes Mittel, die Aussicht auf Mitgliedschaft, konnte die EU aufgrund ihres zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossenen inneren Entscheidungsprozesses über Zeitpunkt und Umfang einer Erweiterung nur in indirekter Weise einsetzen.

Das im französischen Vorschlag von 1993 vorgesehene Verhandlungsformat des Stabilitätspakts entsprach dessen Charakter als Gemeinsamer Aktion der GASP: Teilnehmen sollten neben den damals zwölf Mitgliedstaaten der Union die Staaten Nord- und Mitteleuropas mit Ausnahme der jugoslawischen Folgestaaten und Albaniens, die USA und Kanada sowie Rußland, Belarus, die Ukraine und Moldau. Die Beteiligung der KSZE war genauso wenig vorgesehen wie die anderer internationaler Organisationen. Dies stellte einen bemerkenswerten Wandel französischer KSZE-Politik dar, denn noch auf dem KSZE-Gipfel von Helsinki im Juli 1992 hatte Außenminister Dumas einen Sicherheitspakt für alle seinerzeit 52 Teilnehmerstaaten vorgeschlagen.²⁴ Die EU-Zentrierung der Initiative warf die Frage nach der künftigen Rolle der KSZE für europäische Stabilitätspolitik auf. Die Einbeziehung Rußlands in den Stabilitätspakt, sachlich notwendig wegen dessen Konflikten mit den baltischen Staaten, verschärfte dieses Problem. Ein Stabilitätspakt außerhalb der KSZE hätte zu einer weitreichenden Relativierung deren Stellenwerts führen müssen. Weil aber so gut wie alle Teilnehmerstaaten damit nicht einverstanden waren, wurde die KSZE/OSZE schrittweise in das Projekt einbezogen. Auf der Eröffnungskonferenz, die noch im Kreise von 39 Staaten stattfand, war sie bereits vertreten.²⁵ Dort wurde auch, eine deutsche Idee, eine neue Doppelstruktur beschlossen: Das Gesamtprojekt sollte künftig im Rahmen der 52 stattfinden und nach Abschluß der OSZE übergeben werden, das ursprüngliche Ziel der Konzentration auf Mitteleuropa wurde durch die Bildung der beiden regionalen Tische aufrechterhalten.

Ab September 1994 tagten die beiden regionalen Tische jeweils drei- bzw. viermal. Am baltischen Tisch waren neben Estland, Lettland, Litauen und der EU Polen, Rußland, die USA, der Europarat, die KSZE-Troika und der Baltische Rat beteiligt, ab der zweiten Sitzung schlossen sich Island und das

²³ Vgl. Ehrhart 1996, a.a.O. (Anm. 2), S. 41.

²⁴ Vgl. Walter Schütze, *The Stability Pact for Europe: New Avenue or Dead End?*, in: *Peace and the Sciences*, Vol. XXVI (Juni 1995), S. 1.

²⁵ Der Beschluß des Rats vom Dezember 1993 nennt dieselbe, um Malta, Zypern, Slowenien und den Heiligen Stuhl erweiterte Länderliste wie der französische Vorschlag vom 22.6.1993, darüber hinaus aber schon KSZE, Europarat, WEU, NATO und Vereinte Nationen als weitere Konferenzteilnehmer (vgl. Ratsbeschluß, 20.12.1993, a.a.O. [Anm. 4], S. 380/381).

UNDP (United Nations Development Programme) als Beobachter an. Am mitteleuropäischen Tisch saßen neben Bulgarien, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn auch Österreich, die Schweiz, Kanada, die USA, der HKNM (Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten) der OSZE und ein Vertreter des Europarats, dazu kam in der Schlußphase die Türkei. Die Gespräche wurden seitens der EU relativ behutsam angelegt, man wollte den Eindruck vermeiden, Druck auszuüben. Vertreter der EU erläuterten die verschiedenen Unterstützungsprogramme der Union, die Teilnehmerländer trugen ihre Anliegen und Wünsche vor. Schließlich kamen die bilateral verhandelten Verträge zur Sprache. Zur guten Atmosphäre trug der Umstand bei, daß sich die politischen Bedingungen und die Konstruktion des Pakts seit Mitte 1993 wesentlich verändert hatten. Für die baltischen Länder war von zentraler Bedeutung, daß die russischen Truppen mittlerweile abgezogen waren, wovon die drei Staaten ihre Beteiligung abhängig gemacht hatten. Rußland wollte zunächst nicht am baltischen Tisch teilnehmen, wo es sich später relativ gemäßigt verhielt, es befürchtete eine Unterstellung seiner Beziehungen zu den baltischen Staaten unter EU-Aufsicht. Diese Sorge war aber durch die Einordnung des Projekts in den OSZE-Zusammenhang wesentlich gemildert worden. Andererseits zögerten die baltischen Staaten, der Teilnahme Rußlands zuzustimmen, und sahen für diesen Fall die Beteiligung der USA als unverzichtbares Gegengewicht an. Die geplante Übertragung des Pakts an die OSZE mit ihrer Einstimmigkeitsregel schwächte auch am mitteleuropäischen Tisch die Befürchtung ab, die Europäische Union könne in bilaterale Verhältnisse 'hineinregieren'.

Während die regionalen Tische nach den Vorgaben der Eröffnungskonferenz zunächst Probleme der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Behandlung von Minderheiten diskutieren sollten, gewann bald die Frage der Finanzierung der unter dem Stabilitätspakt initiierten Projekte an Bedeutung. Verschiedene Länder kritisierten den Mangel an Großzügigkeit seitens der EU, insbesondere Polen forderte über PHARE hinaus besondere Mittel. Ein anderes Thema war die Beziehung zwischen dem Stabilitätspakt und KSZE-Normen. Die Union vertrat den Standpunkt, daß man KSZE-Verpflichtungen als den 'oberen Rand' ansehen und nichts darüber Hinausgehendes vereinbaren sollte. Die Slowakei sprach sich für Verpflichtungen auf der Grundlage der Rahmenkonvention für den Schutz von nationalen Minderheiten des Europarates aus, andere Länder bezogen eine flexiblere Position. Ein weiteres strittiges Thema war, welche Arten von Vereinbarungen dem Stabilitätspakt hinzugefügt werden sollten. Tschechien war der Meinung, daß nur nach der Eröffnungskonferenz zustandgekommene Dokumente aufgenommen werden sollten. Für diese Position sprach, daß nur so die direkte Wirkung des Pakts hätte dokumentiert werden können.

Rumänien dagegen wollte alle relevanten Dokumente aufführen, gleich wann sie angenommen worden waren. Ein anderer Aspekt dieses Problems war, ob die Liste nur sogenannte Grundlagenverträge oder auch andere relevante Dokumente aufnehmen sollte. Hier bestand die ungarische Delegation auf der Aufnahme von Minderheitenabkommen, was angesichts der Bedeutung dieses Gegenstands für den ganzen Stabilitätspakt kaum zurückzuweisen war.

In Ungarn war schon vor der Eröffnungskonferenz eine gewisse Ernüchterung zu spüren. Die konservative ungarische Regierung war der Meinung, daß es einen engen Zusammenhang zwischen Grenz- und Minderheitenfragen gäbe. Der damalige Außenminister Jeszenszky bezog sich in seiner Rede auf der Eröffnungskonferenz des Stabilitätspakts auf die Friedensverträge nach dem 1. Weltkrieg: "Diese Grenzen definierten unabhängige Staaten statt der Reiche (...). Aber die neuen Grenzen schnitten auch große Gemeinschaften ab von der Mehrheit ihrer Nation, die einen Staat bildete, und schufen so nationale Minderheiten, die sich von der Mehrheit in ihrer Sprache, Kultur und historischen Tradition unterscheiden (...). Eine unabdingbare Voraussetzung für Stabilität und gutnachbarschaftliche Beziehungen im Falle vieler mittel- und osteuropäischer Länder ist es, eine Regelung der Situation der nationalen Minderheiten zu erreichen, die sich darauf stützt, die Prinzipien der Demokratie, der Beteiligung der Regierten an öffentlichen Angelegenheiten, der Subsidiarität und Dezentralisierung vollständig anzuwenden."²⁶ Die damalige ungarische Regierung war aus zwei Gründen mit dem Entwurf für ein Dokument der Eröffnungskonferenz unzufrieden: Zum einen war die in der ursprünglichen Balladur-Initiative vorgesehene Möglichkeit kleinerer Grenzberichtigungen außer einem kurzen Verweis auf "Fragen bezüglich von Grenzen" nicht mehr enthalten. Zum anderen wurden die Gespräche nach der Eröffnungskonferenz in einer Weise geführt, die klar ihren zwischenstaatlichen Charakter unterstrich, eine völkerrechtliche Selbstverständlichkeit. Die konservative ungarische Regierung hielt es hingegen für notwendig, dazu eine längere interpretative Erklärung abzugeben: "Die ungarische Regierung kann die Bürger anderer Staaten, die zur ungarischen nationalen Minderheit gehören, nicht formell repräsentieren, sie betrachtet es aber als wesentliches Erfordernis, daß die Vertreter der betreffenden Minderheiten in der Lage sein sollten, ihre Ansichten während des Prozesses und über das erreichte Abkommen darzulegen. Dies stimmt mit den Interessen sowohl der Minderheiten als auch der betreffenden Regierungen und aller Konferenzteilnehmer überein, da nur ein Abkommen, das von den Minderheiten selbst akzeptiert wird, dauerhafte Stabilität schaffen kann."²⁷ Aber auch die neue sozialliberale

²⁶ Géza Jeszenszky, Statement at the Conference for a European Stability Pact, 26.5.1994, in: Current Policy 8/1994, S. 1-2.

²⁷ Interpretative Stellungnahme zum Abschlußdokument der Eröffnungskonferenz über einen Stabilitätspakt für Europa. Diese Stellungnahme wurde in keiner Sammlung der

Regierung Horn, die den raschen Abschluß von Grundlagenverträgen mit Rumänien und der Slowakei zum Kern ihres außenpolitischen Programms gemacht hatte, setzte keine zu großen Hoffnungen in die Wirksamkeit des Stabilitätspakts: Der Stabilitätspakt spreche nur über die Grenzen, dies sei die Position Rumäniens und der Slowakei; man sei skeptisch gegenüber dem Stabilitätspakt, da dieser zum einen Selbstzweck Frankreichs sei, zum anderen ohne bilaterales Einvernehmen keine Grundlagenverträge geschlossen werden könnten.²⁸ Obwohl sich die Ministerpräsidenten Horn und Meciar im Januar 1995 darauf verständigt hatten, einen Grundlagenvertrag bis zur Abschlußkonferenz des Stabilitätspakts am 20. März 1995 zu unterzeichnen, war alles andere als sicher, ob dies auch gelingen würde.²⁹ Daß der Vertrag unter Einschluß von Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats³⁰ dennoch zustande kam, zeigt, daß die Slowakei schließlich doch bereit war, Verpflichtungen über die Rahmenkonvention des Europarats hinaus einzugehen. Mit dem slowakisch-ungarischen Grundlagenvertrag wurde das Ziel des Stabilitätspakts praktisch erreicht, es war dies jedoch der einzige Fall, wo ein neuer Vertrag abgeschlossen werden konnte.

Die Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa verabschiedete ein Dokument, das aus drei Teilen besteht: einer politischen Erklärung über die Prinzipien gutnachbarschaftlicher Zusammenarbeit; einer Auflistung von ca. 130 Abkommen zwischen den neun Ländern und Mitgliedstaaten der EU sowie innerhalb der Neunergruppe und zwischen dieser und anderen Nachbarstaaten; einem Anhang, der die von den Neun an den regionalen Tischen vorgeschlagenen sowie die von der EU im Rahmen von PHARE finanzierten Unterstützungsprojekte auführt.³¹ Die politische Erklärung hebt zwar auf die "Sicherung der Stabilität in Europa" ab, beschäftigt sich aber in ihren konkreten Aussagen hauptsächlich mit denjenigen Ländern, "denen der

Konferenzdokumente abgedruckt (vgl. Eröffnungskonferenz, 26./27.5.1994, a.a.O. [Anm. 5] sowie Agence Europe, 31.5.1994, Europe Document Nr. 1887).

²⁸ Gespräche mit Mitarbeitern des Amts für die Ungarn im Ausland und des ungarischen Außenministeriums, 24.11.1994 und 16.11.1994.

²⁹ Zum slowakisch-ungarischen Grundlagenvertrag vgl. Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Die Außenpolitik Ungarns im ersten Jahr der Regierung Horn, in: Südosteuropa 11-12/1995, S. 664-671.

³⁰ Vgl. Empfehlung 1201 (1993) betr. ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/4572, S. 12-16.

³¹ Der Schwerpunkt dieser Projekte liegt bei Maßnahmen grenzüberschreitender Zusammenarbeit, zum Ausbau von Grenzübergängen, daneben werden auch wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit sowie Umwelt- und Minderheitenprojekte gefördert (vgl. Annex 1 - Part [b], PHARE Projects Supporting the Pact on Stability in Europe).

Europäische Rat den Beitritt in Aussicht gestellt hat".³² Die Erklärung nennt als normative Grundlagen die im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarats eingegangenen Verpflichtungen, zählt die wichtigsten einschlägigen Dokumente auf und zitiert noch einmal den KSZE-Dekalog von Helsinki 1975.³³ Die Aufgabe der weiteren Durchführung des Stabilitätspakts übertrug die Konferenz der OSZE.

Der Stabilitätspakt in der Obhut der OSZE

Am 27. Juli 1995 beschloß der Ständige Rat der OSZE Leitlinien zur weiteren Umsetzung des Stabilitätspakts,³⁴ darunter die Fortführung der bestehenden und die Gründung neuer Regionaltische. Bereits auf der Abschlußkonferenz hatte der französische Premierminister Balladur angeregt, solche für den südlichen Teil des Balkans, wo es bisher keine offenen Konflikte gegeben habe, sowie für den Kaukasus einzurichten.³⁵ Vor dem Hintergrund des Kooperationsabkommens zwischen der EU und der GUS und des TACIS-Programms gibt es Versuche, insbesondere von Finnland, einem der beiden Vorsitzenden der Minsker Gruppe, den Stabilitätspakt zur Lösung des Berg-Karabach-Konflikts einzusetzen. Die Vereinbarung des Dayton-Abkommens am 21. November 1995³⁶ schuf eine neue Lage für einen Balkan-Tisch. Kurz vor Dayton trafen sich auf Initiative der EU und insbesondere Frankreichs die Außenminister von 29 Staaten,³⁷ um eine besondere Variante eines südslawischen Tisches zu begründen. Ziel waren nicht Regierungsverhandlungen, sondern die Wiederanbahnung des Dialogs zwischen den gesellschaftlichen Eliten Serbiens, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas. Mit Ausnahme der Bundesrepublik Jugoslawien, die Foren für ein gleichberechtigtes Auftreten sucht, war das Interesse bei den Adressaten jedoch mäßig, ein Treffen im April 1996 in Wien, das konkrete Projekte identifizieren sollte, blieb erfolglos.

Die beiden bereits etablierten Tische für Mitteleuropa und die baltischen Länder führten je zwei informelle Treffen durch. Am mitteleuropäischen Tisch zeigte sich, daß zwar Interesse an einer Weiterführung vorhanden war,

³² Abschlußkonferenz Stabilitätspakt, 20./21. März 1995, a.a.O. (Anm. 6), S. 487.

³³ Vgl. ebenda.

³⁴ Vgl. Ehrhart 1996, a.a.O. (Anm. 2), S. 43.

³⁵ Vgl. Archiv der Gegenwart, 21.3.1995, S. 39854.

³⁶ Vgl. Allgemeines Rahmenabkommen für den Frieden in Bosnien-Herzegowina, paraphiert am 21. November 1995 in Dayton, Ohio (Auszüge), in: Internationale Politik 1/1996, S. 80-93.

³⁷ Beteiligt waren u.a. die Außenminister der EU-Staaten, der jugoslawischen Folgestaaten, der USA, Rußlands, der Türkei und der Schweiz sowie Vertreter von OSZE und Europarat.

zumindest wollte man das Instrument nicht verlieren. An Themen wurden Verkehr, Handel, Umwelt und Drogenbekämpfung genannt. Von Grenz- und Minderheitenfragen war nicht mehr die Rede. Rumänien wollte diese Themen nicht behandeln, aber auch Ungarn plädierte nicht dafür; für die offenen Fragen eines rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrages spielte der mitteleuropäische Tisch keine Rolle mehr. Insgesamt waren kaum konkrete Problemlagen und Handlungsanreize zu erkennen. Das Gespräch am baltischen Tisch brachte ebenfalls keine neuen Ideen, es wurde vielmehr deutlich, daß die baltischen Staaten bestimmte Fragen lieber im Rahmen des Ostseerates verhandeln wollen. Ein gutes Jahr nach der Übergabe an die OSZE scheint der Impuls des Stabilitätspakts zunächst erschöpft zu sein. Allenfalls für den südslawischen Tisch zeichnen sich, in Abhängigkeit von der Umsetzung des Dayton-Abkommens, gewisse Möglichkeiten ab. Dies schließt jedoch keineswegs aus, daß das neuge-wonnene Instrument regionaler Verhandlungen im Rahmen der OSZE bei Bedarf wieder angewendet werden kann.

Erfahrungen aus dem Stabilitätspakt für Europa

Der Kern der Stabilisierung Europas besteht im Ausgleich der sozioökonomischen und kulturell-politischen Entwicklungsdifferenzen auf dem Kontinent. Dies ist, falls es je gelingt, eine Aufgabe von vielen Jahrzehnten. Vor diesem Hintergrund erscheint der Stabilitätspakt als Episode. Andererseits beginnen weitreichende Prozesse oft mit kleinen Schritten eher symbolischer Bedeutung. Der Stabilitätspakt repräsentiert, und das ist vielleicht sein wichtigster Aspekt, den aus der Erfahrung der Katastrophe in Jugoslawien geborenen politischen Willen, Stabilitätsprobleme in Mitteleuropa in Angriff zu nehmen, ohne dazu durch manifeste Krisen gezwungen zu sein. Er tat dies mit bescheidenen Mitteln und insofern ist die Feststellung banal, daß auch die sichtbaren Erfolge bescheiden sind. Weil aber niemand zu hohen Einsätzen und damit Risiken bereit bzw. in der Lage gewesen wäre, war dies die Voraussetzung für sein Zustandekommen. Entscheidend für die Bewertung des Pakts sind nicht allein und nicht einmal primär die durch ihn erzielten direkten Erfolge, sondern die Erfahrungen, welche die Teilnehmer mit ihm gewonnen haben.

Erstens war das Projekt Stabilitätspakt während seiner ganzen Laufzeit von einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen gesamteuropäischem Anspruch und tatsächlicher Konzentration auf Mitteleuropa gekennzeichnet. Die manchmal kritisierte Beschränkung auf Mitteleuropa war richtig; eine Ausdehnung auf den GUS-Raum hätte die beschränkten Möglichkeiten noch weiter überfordert. Das gilt ungeachtet von Überlegungen, den 'Zuckerbrot

und Peitsche'-Ansatz des Pakts künftig auf das GUS-Gebiet anzuwenden. Die Einbindung des Pakts in die OSZE war aber ebenfalls notwendig, denn dies zu unterlassen, hätte der Tendenz Vorschub geleistet, die Bearbeitung der Stabilitätsprobleme in Mitteleuropa und im GUS-Raum institutionell und möglicherweise auch normativ zu trennen. Dieses Spannungsverhältnis einfach nach der einen oder anderen Seite aufzulösen, wird auch in Zukunft nicht möglich sein, wenn das Ziel einer gesamteuropäischen Ordnungsstruktur aufrechterhalten werden soll.

Zweitens zeigte sich, daß das Stabilisierungspotential der Europäischen Union auf der Dichte ihrer Kooperationsbeziehungen, wesentlich der Erweiterung, basiert und damit in seiner Reichweite begrenzt ist. Der stabilisierende Einfluß der EU auf die Länder ihrer näheren und ferneren Nachbarschaft sinkt mit abnehmender Dichte ihrer Kooperationsbeziehungen von der angestrebten Mitgliedschaft über die Assoziation bis zur bloßen Kooperation. Daß die mitteleuropäischen Länder an dem Vorhaben mitarbeiteten, obwohl sie es zunächst fast durchgängig skeptisch bewerteten, ist vor allem darauf zurückzuführen, daß sie der EU beizutreten wünschen und eine Mitarbeit am Stabilitätspakt als eine der Bedingungen dafür erachteten. Die Tatsache, daß die Slowakei einen Vertrag mit Ungarn abgeschlossen hat, Rumänien dagegen noch nicht, kann als größere Nähe bzw. Ferne zum Ziel der EU-Mitgliedschaft und damit größere bzw. geringere Einwirkungskraft der Union interpretiert werden. Dies unterstreicht noch einmal die grundlegende Bedeutung des Prozesses der Erweiterung der Union, nur vor diesem Hintergrund war der Stabilitätspakt denkbar.

Drittens ist über den Verlauf des Projekts hinweg eine gewisse Schwerpunktverlagerung von klassischen Souveränitäts- und Sicherheitsproblemen (Grenzen, Minderheiten) zu kooperativen wirtschaftlich-gesellschaftlichen Fragestellungen zu verzeichnen. Diese Verschiebung reflektiert neben unmittelbaren politischen Interessen einzelner Teilnehmerländer auch die Stärken und Schwächen der Union und letztlich den veränderten Inhalt von Stabilität.

Viertens erbrachte der Stabilitätspakt den Beweis, daß die vielzitierten 'interlocking institutions' tatsächlich nutzbringend ineinandergreifen können und sich nicht organisationsegoistisch blockieren müssen. Insbesondere an den regionalen Tischen wirkten zum ersten Mal alle problemrelevanten Organisationen zusammen. Die Voraussetzungen dafür lagen zum einen in der relativ lockeren Struktur des Vorgehens, zum anderen wahrscheinlich auch im relativ bescheidenen Zielhorizont des Unternehmens. Wichtig ist aber der Lernerfolg, daß ein derartiges Zusammenwirken möglich ist, wenn es politisch gewollt wird.

Fünftens resultiert aus der spezifischen und erst in einem längeren Prozeß erreichten Verbindung von Europäischer Union und OSZE im Stabilitätspakt eine politisch-institutionelle Innovation mit möglicherweise erheblichem Zukunftspotential. Einerseits ist deutlich geworden, daß die Europäische Union über Assoziierung und Erweiterung hinaus nicht *allein* stabilitätsschaffend wirken kann und dies auch nicht versuchen sollte. Andererseits zeigte sich, daß sie als Initiatorin und aktive Trägerin unentbehrlich ist. Letzteres betrifft keineswegs nur die Finanzierungsdimension, sondern auch und gerade die politische. Für Fragen 'reiner' Außen- und Sicherheitspolitik ist die Union nicht besser ausgerüstet als andere internationale Organisationen, in mancher Hinsicht sogar schlechter. Dazu kommt, daß der grundsätzlich gleichberechtigte Charakter der Beziehungen innerhalb der OSZE in den Beziehungen der EU zu Dritten, die von der Unterscheidung zwischen 'innen' und 'außen' gekennzeichnet sind, schwerer zu wahren ist. Schließlich zeigte der rasche Zusammenbruch des in der französischen Initiative vom Juni 1993 angelegten Versuchs eines spezifischen EU-Norm-Setting in der Grenz- und Minderheitenfrage, daß die Union darauf nicht besser als andere vorbereitet ist. Andererseits ist die OSZE, wie schon das Dahinkümmern des Stabilitätspakts seit März 1995 zeigt, auf Initiativen der EU angewiesen. Das politisch-institutionelle Modell 'EU-Initiative im Rahmen der OSZE' könnte künftig vor allem für die Beziehungen zwischen der Union und Rußland Bedeutung erlangen.

Sechstens machte der Stabilitätspakt erneut deutlich, daß die geltenden rechtlich verbindlichen Regelungen für den Minderheitenschutz nicht ausreichen, während politisch verbindliche Verpflichtungen zwar wesentlich darüber hinausgehen, aber unterschiedlich interpretiert und nicht genügend umgesetzt werden. Dieses Normbildungs- und Implementierungsdefizit ist sowohl auf die Belebung von ethnischem Nationalismus in Mittel- und Osteuropa zurückzuführen als auch auf den Unwillen einer Reihe westeuropäischer Staaten, verbindliche Minderheitenrechte zu schaffen. Das daraus resultierende Signal an die mitteleuropäischen Regierungen kann nur heißen, daß das Thema Minderheitenrechte nicht zu ernstgenommen werden muß.

Mit der anstehenden Erweiterung von EU und NATO wird ein Teil der bisherigen Zielländer des Stabilitätspakts Mitglied im westlichen 'Innenraum' werden und als solches nicht mehr Gegenstand von *nach außen* gerichteten Stabilisierungsinitiativen sein. Das bedeutet, daß sich die nach außen gerichteten Stabilisierungsbemühungen auf jene Länder konzentrieren sollten, die nicht oder noch nicht Mitglied in EU und NATO werden können. Das betrifft in erster Linie die baltischen Staaten, aber auch (einen Teil) der jugoslawischen Folgestaaten. Stabilisierung würde damit vorrangig bedeuten, die Abgrenzungslinien, die jede unvollständige Integration zwangsläufig

hinterläßt, nicht zu Konfrontationslinien werden zu lassen, sondern sie so weit wie möglich kooperativ zu überwälzen. Für diese Aufgabe hat der Stabilitätspakt für Europa wichtige Erfahrungen erbracht.

Wirtschaftliche Transformation und
Begrenzung neuer Risiken

Wirtschaftliche und soziale Transformationsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten: Aktionsfelder der "Wirtschaftlichen Dimension" der OSZE?

Zur wirtschaftlichen und sozialen Dimension von Sicherheit

Sicherheit und Zusammenarbeit, die traditionellen Hauptziele der KSZE/OSZE, wurden seit Gründung der Organisation nicht nur außen- und rüstungspolitisch aufgefaßt. Stets standen sie auch im Zeichen einer beträchtlichen wirtschaftlichen Dimension. In Korb II der Schlußakte von Helsinki wurden Platz und Stellenwert wirtschaftlicher Kooperation für die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit ausdrücklich herausgestellt, eine Reihe von Aktionsfeldern (Handel, industrielle, wissenschaftliche und ökologische Zusammenarbeit) definiert und die Voraussetzungen für Kooperationsfortschritte dargelegt.¹ Diese Ausrichtung entsprach der sich im Rahmen der Entspannungspolitik entwickelnden kooperativen Ausgestaltung der Ost-West-Beziehungen, konnte diesem Prozeß allerdings keine wesentlichen neuen und eigenständigen Impulse vermitteln. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die Bedeutung ökonomischer und sozialer Faktoren im Kontext internationaler Sicherheit weiter zugenommen. Einerseits eröffnete der Zusammenbruch des sowjetischen Hegemonialsystems im Osten Europas am Ende der achtziger Jahre neue Möglichkeiten für vielfältige Formen der Zusammenarbeit auch im Bereich der Wirtschaft, während sich gleichzeitig die Rolle des Faktors militärische Sicherheit in den internationalen Beziehungen abschwächte, zumindest in globaler Perspektive. Andererseits brachten die tiefgreifenden Umbruchprozesse in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten neue Sicherheitsprobleme mit sich, von denen viele in starkem Maße mit den ökonomischen und sozialen Entwicklungsbrüchen zusammenhängen, die die Transformation ausgelöst hat.

Daß diese Entwicklungsbrüche so gravierende Folgen hatten, ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Von besonderer Bedeutung sind die drückenden Altlasten, die das zusammengebrochene kommunistische System hinterließ, die schwer zu bewältigende Komplexität der Transformationsaufgaben sowie das vergleichsweise niedrige Niveau der ökonomischen Entwicklung in fast allen Transformationsländern. Das Gewicht die-

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.

ser Faktoren wurde sowohl in den Reformstaaten als auch im Westen weitgehend unterschätzt, was fast regelmäßig zu übersteigerten Hoffnungen und fehlerhaften, weil inadäquaten und inkonsistenten Strategien führte. Eine Bestandsaufnahme von Voraussetzungen und Stand der Transformation ist deshalb erforderlich, bevor ihre Sicherheitsimplikationen geprüft werden können.

Altlasten und Komplexitäten

Hinsichtlich der Altlasten wirken sich aufgrund der engen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und soziopolitischen Entwicklungen nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politisch-gesellschaftlichen Erbschaften des untergegangenen Kommunismus belastend auf die Transformation der Wirtschaftsverhältnisse aus: Macht- und Autoritätsdefizite, schwach entwickelte demokratische Kräfte, unzureichende gesellschaftliche Selbstorganisation und ein Mangel an sozialleitenden Werten und Verhaltensnormen, was zur Verbreitung krimineller Verhaltensweisen beiträgt. Im engeren wirtschaftlichen Kontext wirken alte bürokratische Strukturen sowie Interessengruppierungen weiter und erschweren den Wandel von ökonomischer Struktur und Wirtschaftssystem. Zentrale Elemente des alten Systems wie Paternalismus und »Gleichmacherei« hinterließen ökonomische Verhaltensweisen, die den Übergang zur Marktwirtschaft nicht gerade begünstigen. Vor allem aber führten die in Jahrzehnten negativ geprägten realen Strukturen der osteuropäischen Volkswirtschaften dazu, daß jeder Ansatz zum Systemwechsel zu wirtschaftlichen und sozialen Schocks führen mußte. Vergleicht man die System-, Verhaltens- und Strukturverhältnisse der einzelnen Transformationsökonomien im Osten Europas, so sind trotz vieler Übereinstimmungen allerdings beträchtliche Abweichungen von Land zu Land festzustellen, die zu unterschiedlichen Ausgangsbedingungen für die Transformation führten.

Die Komplexität der Umgestaltungsaufgaben ist doppelt bedingt. Zum einen muß der Übergang zu neuen Wirtschaftsverhältnissen, insbesondere der Wechsel zu stabilen, gesellschaftlich akzeptierten und leistungsfähigen Marktwirtschaften, gleichzeitig mit dem Wechsel des politischen Systems und der Gesellschaft hin zu demokratischen und pluralistischen Strukturen erfolgen. Zwischen politischer und wirtschaftlicher Transformation bestehen enge Zusammenhänge, aber auch viele Widersprüche. Zum anderen ist auch die Umgestaltung der Wirtschaftsverhältnisse für sich genommen wiederum ein außerordentlich komplexer Vorgang, zu dem mindestens fünf verschiedene Teilaufgaben gehören: die mikroökonomische Liberalisierung der Binnen- und Außenwirtschaft als »Grundeinstieg« in die Marktwirtschaft; die makroökonomische Stabilisierung mit den Zentralaufgaben Überwindung der Transformationsrezession und Inflationsbekämpfung; der institutionelle Wechsel zur Marktwirtschaft; der Wandel

der ökonomischen Realstrukturen sowie die Gewährleistung einer ausreichenden sozialen Flankierung des Transformationsprozesses. Auch hier bestehen zwischen den einzelnen Umgestaltungszielen viele Widersprüche, die nur schwer aufzuheben sind.²

Entwicklungsrückstand und Transformationsrezession

Was das ökonomische Entwicklungsniveau betrifft, so gehören von den 26 OSZE-Ländern der Region - sie repräsentieren knapp die Hälfte aller Mitglieder der Organisation - nach der Klassifikation der UNO³ vier Länder (Albanien, Aserbaidschan, Armenien und Georgien) zu den Staaten mit "niedrigem Einkommen" (1994 bis 750 US-\$ BSP pro Kopf), die meisten anderen (darunter Rußland) zählen zur Gruppe mit "niedrigen mittleren Einkommen" (bis 3.000 US-\$ BSP pro Kopf). Lediglich drei Länder (Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien) gehören zur Gruppe mit "höherem mittleren Einkommen", während in der Kategorie "höhere Einkommen" überhaupt kein Transformationsland vertreten ist. Neben dem niedrigen Einkommensniveau hat sich in diesen Staaten die negative Dynamik der Volkseinkommensentwicklung problemverschärfend ausgewirkt. Die "Transformationsrezession" (J. Kornai)⁴, die nach 1989 einsetzte, fiel vor allem in den Nachfolgestaaten der UdSSR besonders tief aus und hält vielerorts immer noch an. Das Sozialprodukt der Ukraine beispielsweise lag 1995 um ca. 60 Prozent, das russische um ca. 50 Prozent unter dem Stand von 1989. In Ostmitteleuropa war die Transformationsrezession allerdings wesentlich geringer, was wiederum in hohem Maße zum relativ frühen Wiedereinsetzen des wirtschaftlichen Wachstums beitrug.

- *) Niedriges Entwicklungsniveau der Volkswirtschaften, rascher Zusammenbruch des kommunistischen Herrschafts- und Wirtschaftssystems, anhaltende Erblasten sowie die hierdurch ausgelöste Transformationsrezession sind auch die Hauptursachen für weitere negative sozioökonomische Entwicklungen, die - abermals mit beträchtlichen Unterschieden von Land zu Land - als potentielle Faktoren innerer Destabilisierung wirken. Zu erwähnen sind insbesondere:

2 Ausführlich hierzu: Hans-Hermann Höhmann, Marktwirtschaft ohne Alternative? Aspekte und Bewertungsmaßstäbe der osteuropäischen Wirtschaftstransformation, in: BIOst (Hrsg.), Zwischen Krise und Konsolidierung. Gefährdeter Systemwechsel im Osten Europas, München 1995, S. 189-195.
3 The World Bank (Hrsg.), From Plan to Market. World Development Report 1996, Oxford, New York u.a. 1996, S. 188-189.
4 Janos Kornai, Transformational Recession: The Main Causes, in: Journal of Comparative Economics 19/1994, S. 39-44.

- die bisher nur rudimentär entwickelten Systeme sozialer Sicherheit;
- die mit der ökonomischen Umgestaltung einhergehende Arbeitslosigkeit;
- das beträchtliche Anwachsen von Einkommens- und Eigentumsunterschieden innerhalb der Bevölkerung;
- die zunehmende Verarmung jener Teile der Bevölkerung, die nicht zur Anpassung an die veränderten Wirtschaftsverhältnisse und Arbeitsbedingungen in der Lage sind;
- die vielerorts schlechter gewordene und inzwischen oft unzureichende medizinische Versorgung;
- die häufig gravierenden Umweltbelastungen und nicht zuletzt
- das teilweise hohe und weiter anwachsende Niveau der Kriminalität.

All diese ökonomischen, sozialen und ökologischen Negativfaktoren erschweren den Übergang zu "normal funktionierenden" Zivilgesellschaften, führen zur Gefahr reaktionär kommunistischer oder autoritär nationalistischer Wenden in der Innenpolitik, lassen internationale Spillover-Effekte befürchten und gefährden potentiell die innere und die internationale Sicherheit. Die verbreitete, wenn auch nicht durchgängige Rückkehr postkommunistischer Gruppierungen an die Regierung im Ergebnis der zweiten Serie von Parlamentswahlen nach 1989 ist Ausdruck einer beträchtlichen Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Umgekehrt läßt sich annehmen, daß die skizzierten Sicherheitsrisiken sinken, wenn die Systemtransformation zu Demokratie und Marktwirtschaft erfolgreich verläuft und wenn sie auf der Basis von wirtschaftlicher Erholung und sozialer Konsolidierung von einem ausreichenden Konsens der Bevölkerung getragen wird.

Transformation mit unterschiedlichem Erfolg

Die inzwischen eingetretene Differenzierung zwischen den Transformationsländern gilt für alle Bereiche der Umgestaltung.⁵ Regelmäßig zeigt sich, daß die Länder, welche die größten Transformationsfortschritte aufzuweisen haben, auch die größten Erfolge bei der Überwindung der Transformationsrezession erreichen konnten. Gemessen am inzwischen erreichten Grad des politisch-ökonomischen Umbaus und der wirtschaftlichen Erholung, sind mittlerweile verschiedene Zonen abnehmender Intensität des Transformationsprozesses auszumachen, wobei die Übergänge gleitend sind und auch innerhalb der jeweiligen Zone beträchtlich zu differenzieren ist. Eindeutig an der Spitze befinden sich die fünf ostmitteleuropäischen Staaten Tschechische Republik, Polen, Ungarn, Slowakische Republik und Slowenien (OME/5-Staaten). Ebenso klar bestimmbar ist

5 Vgl. EBRD (Hrsg.), Transition Report 1995, London 1995, S. 11-13.

das Ende der Skala: alle Länder, die von Kriegen oder Bürgerkriegen betroffen sind und in denen Niedergang und Chaos dominieren (Ex-Jugoslawien, Transkaukasus, Tadschikistan). Zwischen diesen beiden Gruppen stehen alle anderen Länder. Ein Teil von ihnen versucht mit einigem Erfolg, zu den Spitzenreitern aufzuschließen, in anderen ist bei Systemumbau und Überwindung der Transformationsrezession bestenfalls ein labiler Zustand der Stagnation erreicht, in dem sich positive und negative Faktoren die Waage halten.

Günstige Perspektiven für Ostmitteleuropa

In den ostmitteleuropäischen Ländern ist die Transformation trotz aller Schwierigkeiten beträchtlich fortgeschritten, und auch die Wirtschaftslage hat sich inzwischen deutlich verbessert.⁶ Auf der Basis günstiger Ausgangsbedingungen konnte relativ schnell und erfolgreich mit dem Systemumbau begonnen werden. Ein ganzes Bündel transformationspolitischer Maßnahmen wurde eingeleitet, und sie wurden zum Teil auch abgeschlossen. Seit 1994 gibt es in allen OME/5-Staaten positives Wachstum, in Polen bereits im vierten Jahr in Folge. Auch die Transformationsrezession ist hier deutlich geringer ausgefallen; der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) seit 1990 betrug insgesamt nur etwa 15 Prozent. Tendenziell sind die OME/5-Staaten dabei, ökonomisch Anschluß an die schwächsten EU-Länder zu finden, in wirtschaftspolitischer Hinsicht »normale europäische Problemkinder« zu werden und sich auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union vorzubereiten. Neben dem erreichten Wachstum des BIP positiv zu werten sind das wieder in Gang gekommene Investitionswachstum und die nur noch moderate Entwicklung der jährlichen Inflationsraten, die 1995 zwischen neun Prozent (Tschechische Republik) und 28 Prozent (Ungarn) lagen und im großen und ganzen als »transformationskonform« bezeichnet werden können. Allerdings ist auch auf eine Reihe negativer ökonomischer Entwicklungen in den OME/5-Staaten hinzuweisen: Die Arbeitslosenquoten sind mit Werten zwischen 15 Prozent in Polen und zehn Prozent in Ungarn (jeweils 1995) relativ hoch (eine Ausnahme bildet die Tschechische Republik mit der sehr niedrigen Quote von 2,9 Prozent), der durchschnittliche Reallohn hat nach 1990 abgenommen, die soziale Differenzierung wird stärker, leistungsfähige Systeme sozialer Sicherung müssen noch aufgebaut werden, Teile der Bevölkerung sind von Armut bedroht, zumal die Regierungen gelegentlich zu rigiden Spar- und Sanierungsmaßnahmen greifen müssen - wie 1995 in Ungarn. Mit unterschiedlichen Erfolgen bei Stabilisierung und Systemwechsel versuchen die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, zu den

6 Vgl. ECE (Hrsg.), *Economic Survey of Europe in 1995-1996*, New York, Geneva 1996, S. 53-57.

führenden Transformationsländern aufzuschließen.⁷ Die wirtschaftlichen und sozialen Probleme bleiben allerdings beträchtlich, nicht zuletzt, weil eine viel tiefere Transformationsrezession zu überwinden ist. Trotz zahlreicher kurzfristiger Anpassungsprobleme - und entgegen mancher (auch westlicher) Prognose - hat sich der Prozeß der Herauslösung der drei Staaten aus dem alten sowjetischen Wirtschaftsverbund auf das Baltikum positiv ausgewirkt, vor allem wegen des erheblichen Zugewinns an Spielraum für eine den eigenen Möglichkeiten und Bedürfnissen entsprechende Wirtschaftspolitik und der zunehmenden Nord- und Westorientierung der Außenwirtschaft. Geprägt durch Instabilität und Störanfälligkeit bei makroökonomischer Konsolidierung und Systemwechsel, jedoch nicht ohne günstige Perspektive, erfolgt die Transformation in den südosteuropäischen Transformationsländern Albanien, Bulgarien und Rumänien.⁸ Albanien weist seit 1993 hohe wirtschaftliche Wachstumsraten auf, doch die Armut der Bevölkerung bleibt aufgrund des sehr niedrigen Entwicklungsniveaus außerordentlich hoch. Auch Rumänien hat inzwischen ein Wirtschaftswachstum um fünf Prozent erreicht, während Bulgarien gegenwärtig große Mühe hat, wachstums- und stabilitätspolitisch Anschluß zu halten. In beiden Ländern wirkt sich wiederum der niedrige wirtschaftliche Entwicklungsstand problemverschärfend aus.

Anhaltende Probleme in Rußland und anderen GUS-Ländern

Aufgrund seiner Größe und seines geopolitischen Gewichts stellt Rußland einen Sonderfall dar. Unter den GUS-Staaten sicher das fortgeschrittenste Transformationsland, wird seine Entwicklung zu Demokratie und Marktwirtschaft durch viele negative Faktoren immer noch stark beeinträchtigt. Hierzu gehören

- die in Rußland besonders drückenden Erblasten, nicht zuletzt im Hinblick auf die sektorale und regionale Wirtschaftsstruktur;
- die widersprüchlichen politischen Konzepte in Verbindung mit unklaren Machtverhältnissen und regionalen Autonomiebestrebungen sowie der deshalb auch nach der Wiederwahl Jelzins zum russischen Präsidenten schwache Zentralstaat;
- die anhaltenden negativen inneren und äußeren Auswirkungen des Tschetschenienkriegs sowie schließlich
- die anhaltend unbefriedigende Wirtschaftslage.

Das Tempo des Sozialproduktückgangs ist zwar gebremst, doch nahm das BIP auch 1995 noch einmal um vier Prozent ab, wovon diesmal der

7 Vgl. Länderanalysen der FAZ, Baltikum, April 1996, S. 3.

8 Vgl. FAZ (Hrsg.), Osteuropa-Perspektiven. Jahrbuch 1995/96, S. 95-114, 203-218.

private Konsum besonders betroffen war. Der realökonomische Strukturwandel hat begonnen, leidet aber unter der fehlenden Anpassungsfähigkeit bzw. Reaktionswilligkeit der Unternehmen sowie der völlig unzureichenden Kapitalbildung. Bei der monetären und fiskalischen Stabilisierung wurden Fortschritte erzielt, die jedoch durch Wahlversprechen, die jetzt einzulösen sind, zugleich wieder gefährdet wurden. Bei der Systemtransformation ist zwar der Grundeinstieg in die Marktwirtschaft gelungen, und der Kurs des Systemwechsels wird trotz vieler Hindernisse fortgesetzt. Es zeigen sich aber überall Grenzen und Fehlentwicklungen, die deutlich machen, daß der institutionelle Wandel entweder unzureichend erfolgt oder nicht greift. Schließlich ist das alte Sozialsystem Rußlands weitgehend aus den Fugen geraten, die Verteilung von Eigentum und Einkommen hat sich stark ausdifferenziert, und die Armut hat zugenommen, mehr oder weniger gemildert durch traditionelle oder spontan neu entstandene Netze von Selbsthilfe, deren längerfristige Tragfähigkeit allerdings kaum beurteilt werden kann. Insgesamt ist der Transformationsprozeß in Rußland im Unterschied zu Ostmitteleuropa noch keineswegs konsolidiert. Die demokratisch legitimierte Fortsetzung der Präsidentschaft Jelzins räumt Rußland allerdings die Chance ein, die Turbulenzen und Instabilitäten zu vermeiden, die bei den möglichen Alternativen - einem Verbleiben Jelzins im Amt ohne Wählermandat oder einem Wahlsieg Sjuganows - zu erwarten gewesen wären, und läßt zumindest vorsichtig auf einen zwar keineswegs spannungsfreien, aber insgesamt doch kontinuierlichen Fortgang der politisch-ökonomischen Transformation hoffen.⁹

Noch weiter zurück als in Rußland ist die Transformation in den meisten anderen GUS-Staaten. Auch hier gibt es für einzelne Bereiche umfassende Transformationsprojekte mit teilweisen Fortschritten (z.B. in der Ukraine), aber auch großen Realisierungsproblemen, die im Extremfall jedes Umgestaltungsvorhaben zu paralysieren drohen. Allerdings teilen diese Länder mit Rußland auch die Unmöglichkeit einer grundsätzlichen Absage an den Kurs der Reformen: Es fehlt an einer erfolgversprechenden Alternative zur mehr oder minder deutlich eingeschlagenen Politik systempolitischer Veränderungen. Zunächst ist ganz offenkundig, daß Maßnahmen eines verstärkten Interventionismus - etwa flächendeckende Preiskontrollen, umfangreiche Subventionierung unrentabler Betriebe oder administrative Teileingriffe - zu ökonomischen Mischsystemen führen, die nicht besonders effizient, wenn nicht gar kontraproduktiv sind. Noch weniger dürfte eine vollständige Rückkehr zu den alten Verhältnissen des planwirtschaftlichen Sozialismus zur Disposition stehen. Das Fehlen grundsätzlicher Alternativen zur Reformpolitik schließt admini-

9 Vgl. Hans-Hermann Höhmann/Christian Meier, Zwischen Hoffen und Abwarten: Jelzins Wahlsieg, der Westen und der G7-Gipfel von Lyon, Aktuelle Analysen des BIOst, Köln 45/1996.

strative Eingriffe in den Transformationsprozeß sowie Kurswechsel und Zick-Zack-Bewegungen in der Wirtschaftspolitik freilich nicht aus, seien sie aus ökonomischer Not geboren oder auf anhaltendes politisches Sperrfeuer reaktionärer Kräfte zurückzuführen.

Transformation und "Wirtschaftliche Dimension" der OSZE

Seit Beginn der Transformation hat die KSZE der ökonomischen Dimension von Sicherheit und Stabilität und der Notwendigkeit gelingender Systemtransformationen beträchtliche Aufmerksamkeit zuteil werden lassen. Die Hauptetappen der konzeptionellen Entwicklung können hier nur mit einigen Stichworten umrissen werden: War im abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. Januar 1989 noch die alte Formel von der "Förderung stabiler und ausgewogener Wirtschaftsbeziehungen im Interesse aller Staaten" als Hauptaufgabe der ökonomischen Kooperation enthalten gewesen,¹⁰ so rückte seit der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa im April 1990 die Entwicklung von Marktwirtschaft, politischem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit ins Zentrum des wirtschaftlichen Zielkatalogs der KSZE.¹¹ Auch im "Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen" vom Januar 1992 wurde der Schwerpunkt "Übergang zur Marktwirtschaft" in den Vordergrund der wirtschaftlichen Zusammenarbeit gerückt. Des weiteren wurde die Schaffung eines Wirtschaftsforums festgeschrieben, um den Dialog über Fragen der marktwirtschaftlichen Umgestaltung politisch anzuregen und entsprechende Aktivitäten europäischer und transatlantischer Organisationen wie OECD, Europäischer Investitionsbank, EBRD und ECE mit eigenen Vorschlägen voranzubringen.¹² Schließlich wurden auch in der Abschlusserklärung des KSZE/OSZE-Gipfels von Budapest (5./6. Dezember 1994) die Unterstützung des wirtschaftlichen Reformprozesses sowie die Entwicklung von Marktwirtschaft und umweltverträglicher Politik als für Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region unerlässlich herausgestellt.¹³

So sinnvoll, ja notwendig es auch sein mag, die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsprobleme in Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten im Hinblick auf ihre Bedeutung für Sicherheit und Stabilität und damit als Bestandteil der wirtschaftlichen Dimension der OSZE zu erörtern - die

-
- 10 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.3, S. 18.
 - 11 Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, Bonn, 11. April 1990, ebenda, Kap. G.2, S. 2-4.
 - 12 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, ebenda, Kap. A.5, S. 5.
 - 13 Budapest Document 1994/Gipfelerklärung von Budapest, Die Wirtschaftliche Dimension, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 478-483.

Hoffnungen auf eindeutige analytische Ergebnisse und klare Schlußfolgerungen für die Interdependenz von sozioökonomischer Entwicklung und Fragen der inneren Stabilität sowie Sicherheit dürfen nicht zu hoch gesteckt werden. Einerseits ist die Datenlage vielfach zu schlecht, um Struktur sowie Brisanz ökonomisch-sozialer Probleme ausreichend exakt zu bestimmen, und es bestehen gravierende Meß- und Bewertungsprobleme, vor allem beim internationalen Vergleich. Weiter hängen die Gefahren, die von wirtschaftlichen und sozialen Mißständen auf Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region ausgehen, in der Regel weniger von den Umständen als solchen, als vielmehr von ihrer wechselnden Wahrnehmung und Einschätzung durch die Bevölkerung und dem schwankenden Grad ihrer Instrumentalisierbarkeit in politischen Auseinandersetzungen bzw. Macht- und Richtungskämpfen ab. So wären ausführliche Fallstudien und die Entwicklung sensibler Indikatoren erforderlich, um eine verlässlichere Urteils- und Entscheidungsgrundlage zu erarbeiten.

Andererseits ist auch das Instrumentarium der OSZE, das zur Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der in ihren Dokumenten definierten wirtschaftlichen Dimension zur Verfügung steht, äußerst beschränkt.¹⁴ Bei Konzipierung und Umsetzung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Unterstützungsmaßnahmen für die Transformationsländer - in der Regel handelt es sich um ungebundene Kredite, projektbezogene Finanztransfers, technische Hilfe und Beratung, Förderung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Hilfe bei Entwicklung des Arbeitsmarkts und Aufbau des Sozialsystems sowie Unterstützung beim Umweltschutz - stehen andere Akteure als die OSZE eindeutig im Vordergrund. Hierzu gehören vor allem die großen internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen (OECD, Weltbank, IWF, Europäische Investitionsbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung). Eine große Rolle spielt auch die Europäische Union: sowohl als Kooperationspartner und zukünftiger Ankerplatz der ostmitteleuropäischen Reformländer als auch als Organisator von Hilfsprogrammen (PHARE, TACIS u.a.). Weiter gibt es die Aktivitäten der G7-Staaten im multilateralen und bilateralen Kontext, die Unterstützungsmaßnahmen anderer Länder sowie die Bemühungen neuer regionaler Zusammenschlüsse (CEFTA, Zentraleuropäische Initiative u.a.) Schließlich bemühen sich auch kleinere Akteure, in Deutschland beispielsweise die Bundesländer sowie viele Verbände und Stiftungen, um Unterstützung der Transformationsländer. Die OSZE verfügt dagegen weder über ein entsprechendes Netz von Institutionen noch über nennenswerte eigene Finanzmittel, um die Aufgabe einer ökonomisch-ökologisch-sozialen Absicherung von Sicherheit und Stabilität adäquat wahrnehmen zu können. So mußte sich auch der sehr knappe Abschnitt "Die wirtschaftliche Dimension" im Jahresbericht 1995 des OSZE-Generalse-

14 Vgl. Ivan Majercin, Die wirtschaftliche Dimension der OSZE: Neue Herausforderungen, ebenda, S. 368.

ekretärs auf den Hinweis beschränken, das Wirtschaftsforum habe "verschiedene Aspekte der regionalen Wirtschaftskooperation in den Bereichen Handel, Investitionen, Infrastruktur und insbesondere deren Bedeutung für die Sicherheit erörtert" und konkrete Vorschläge für eine "verbesserte Einbindung der wirtschaftlichen Dimension in die Arbeit der OSZE gemacht".¹⁵

Trotz der sehr geringen operativen Funktionen auf ökonomischem und sozialem Gebiet ist der Nutzen der wirtschafts- und sozialbezogenen Aktivitäten der OSZE dennoch nicht gering einzuschätzen. Er besteht zunächst darin, daß die OSZE das größte, auf Europa konzentrierte und zugleich über Europa hinausgehende, institutionalisierte Forum zur Erörterung der Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Entwicklung auf der einen und Sicherheit in einem komplexen Sinne auf der anderen Seite darstellt. Es ist zugleich ein Forum, in dem - gemessen an der Mitgliederzahl - entwickelte Industrieländer und weniger entwickelte Transformationsländer fast mit gleichen Anteilen repräsentiert sind. Dies eröffnet nicht nur Gelegenheit zum Ost-West-Dialog, sondern bietet auch die Möglichkeit einer intensiven Ost-Ost-Kommunikation, die schon deshalb erforderlich ist, um die in Anbetracht der Anziehungskraft der EU noch zu schwach entwickelten regionalen Kooperationsmöglichkeiten zu erörtern und einer weiteren Desintegration der Wirtschaftsräume im Osten Europas entgegenzuwirken. Die OSZE ist zudem die wichtigste gesamteuropäische Organisation, die - und dies gilt vor allem für die GUS-Mitglieder - auch solche Länder umfaßt, die nie die Chance haben, wirkliche ökonomische Partner, geschweige denn Vollmitglieder der EU zu werden. Es sollte allerdings geprüft werden, wie die heute schon bestehenden Institutionalisierungen der wirtschaftlichen OSZE-Dimension umfassender wirksam werden können. Schließlich wäre zu fragen, ob über die verbesserte Realisierung des bereits Bestehenden hinaus nicht auch angestrebt werden sollte, die ökonomischen Funktionen der OSZE zu erweitern und auch institutionell abzusichern. Letzlich geht es darum, geeignete Formen und Methoden zwischenstaatlicher Kooperation für den gesamten OSZE-Bereich zu entwickeln, mit denen der sich gegenwärtig abzeichnende Trend hin zu einer neuen Zweispaltung Europas in die etablierten marktwirtschaftlichen und die erfolgreichen Reformländer in West- und Mitteleuropa auf der einen und den von Stagnation bedrohten Transformationsländern im GUS-Bereich auf der anderen Seite aufgehalten und den daraus resultierende Gefahren für Stabilität und Sicherheit in Europa entgegengewirkt werden kann.

15 OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1995 über OSZE-Aktivitäten, abgedruckt in diesem Band, S. 541-579, hier S. 570.

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE?¹

Europa als einheitlicher kriminalgeographischer Raum

Im Bereich der Inneren Sicherheit hat sich in den letzten Jahren in Europa ein erheblicher Wandel vollzogen. Waren in Westeuropa in bezug auf die Organisierte Kriminalität und insbesondere die Rauschgiftkriminalität in den achtziger Jahren Auswirkungen aus Osteuropa kaum feststellbar, so ist seit den neunziger Jahren, seit sich der Eiserne Vorhang gehoben hat, eine neue Betrachtungsweise notwendig. Europa ist seitdem ein einheitlicher kriminalgeographischer Raum.² Das bedeutet, daß osteuropäische Kriminalität als Phänomen in Westeuropa genauso präsent ist, wie auch westdeutsche Organisierte Kriminalität sich im Osten "neue Märkte" neben einer dort ansteigenden lokalen und regionalen Kriminalität sucht. Hierin kann insbesondere für die noch jungen Demokratien, deren Staatsorganisation sich im Bereich der Strafverfolgungsorgane in einer Umbruchphase befindet, eine erhebliche Gefahr bestehen.³

Die Bundesrepublik Deutschland hat in Zusammenarbeit mit ihren westlichen Partnern bereits frühzeitig versucht, diesem neuen Phänomen entgegenzuwirken. So wurde im Bereich der deutschen polizeilichen Ausstattung- und Ausrüstungshilfe die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) zu einem Schwerpunkt gemacht.⁴ Eine Vielzahl bilateraler Abkommen mit den Staaten Osteuropas zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurde abgeschlossen.⁵ Darüber hinaus fand

¹ Der Beitrag beruht auf einer Veröffentlichung in der Zeitschrift "Integration" 2/1996; er wurde aktualisiert und geringfügig verändert.

² Von den 787 im Jahre 1995 in der Bundesrepublik Deutschland anhängigen Ermittlungsverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität mit über 7.000 Tatverdächtigen und rund 52.000 Einzelstraftaten waren mehr als zwei Drittel durch internationale Tatbegehung gekennzeichnet (Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1995, Bundeskriminalamt, Wiesbaden).

³ Nach dem BKA-Lagebericht für das Jahr 1995 (vgl. Anm. 2) besteht die Gefahr der Organisierten Kriminalität in der systematischen Ausnutzung der Gestaltungsvielfalt und Flexibilität der Wirtschafts- und Rechtssysteme. Legale Geschäftsstrukturen böten vielfach eine ideale Basis für illegale Geschäfte. Die häufig schwer durchschaubaren Finanzwege würden gleichzeitig zur Verschleierung der Straftaten genutzt.

⁴ Im Zeitraum 1992-1994 waren für die weltweite deutsche polizeiliche Ausstattungshilfe Mittel von insgesamt 66 Mio. DM vorgesehen, von denen 30,3 Mio. DM in die Staaten Mittel- und Osteuropas geflossen sind. Für den Zeitraum 1995-1998 sind von insgesamt 73 Mio. DM 50 Mio. DM für die MOE-Staaten vorgesehen.

⁵ Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Rauschgiftkriminalität bestehen mit Bulgarien (BGBl. 1994 II S. 1025), der

während der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union im 2. Halbjahr 1994 erstmals eine gemeinsame Sitzung aller für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der Europäischen Union und der MOE-Staaten statt. Die dort beschlossene "Berliner Erklärung" vom September 1994 sieht eine verstärkte Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vor.

Damit sind nur einige Ansatzpunkte für eine umfassende Kooperations- und Bekämpfungsstrategie in Europa beschrieben. Das Thema "Innere Sicherheit" muß aber auch weiterhin in Europa innerhalb der bestehenden Kooperationsmechanismen und -gremien mit höchster Priorität behandelt werden. Die bisherigen Ansätze für eine Zusammenarbeit in Europa im Bereich der Inneren Sicherheit haben sich aus den unterschiedlichsten Gründen als noch nicht ausreichend erwiesen. Die von der internationalen Organisierten Kriminalität ausgehende Bedrohung erfordert aber die Ausschöpfung aller Kooperationsformen, damit durch verbesserte Koordinierung eine gemeinsame erfolgreiche Bekämpfung dieses Phänomens erreicht werden kann.

Neben der Kooperation in der Europäischen Union, im Kreis der Schengen-Staaten und im Europarat hat sich die OSZE die Wahrung des Friedens in Europa zum Ziel gesetzt, wobei insbesondere durch Konfliktverhütungsstrategien ein sicheres Zusammenleben in Europa ermöglicht werden soll. Die Sicherheit in Europa wird heute nicht durch Konflikte zwischen Staaten, sondern durch international organisierte Kriminalität bedroht. Unterminiert die internationale Kriminalität staatliche Strukturen oder wird sie zu einem bestimmenden Gesellschafts- und Wirtschaftsfaktor, beeinflußt und gefährdet dies auch die Sicherheit der anderen europäischen Staaten. Welche Antwort geben wir darauf? Ist dies nicht auch eine Herausforderung für die OSZE?

Bisherige Kooperationsansätze

Sowohl in der Europäischen Union, dem Europarat, den Übereinkommen von Schengen als auch in weiteren internationalen Abkommen und Kooperationsformen bestehen Ansätze einer Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit.

Tschechischen und der Slowakischen Republik (BGBl. 1993 II S. 37), Polen (BGBl. 1992 II S. 950) und Ungarn (BGBl. 1993 II S. 743). Unterzeichnet sind entsprechende Abkommen mit Belarus (Weißrußland), Estland, Kasachstan, Lettland, der Ukraine und Usbekistan.

Für eine Zusammenarbeit in dem Bereich Innere Sicherheit in Europa bietet der Vertrag über die Europäische Union vom November 1993 unterschiedliche Mechanismen, die auf die zunehmende Erweiterung sowohl der Gemeinschaftszuständigkeiten als auch der Kooperationsformen zurückgehen. Im Rahmen der durch den EU-Vertrag neugeschaffenen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Inneres und Justiz, der sogenannten "3. Säule" des EU-Vertrages, ist eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei allen schwerwiegenden Formen der internationalen Kriminalität vorgesehen.⁶ Auf diesem Sektor sind, anders als im EG-Vertrag ("1. Säule" des EU-Vertrages), wegen der fehlenden Völkerrechtsfähigkeit Abkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten nicht möglich. Die Mitgliedstaaten können im Rahmen der "3. Säule" bei der Außenvertretung der Europäischen Union lediglich gemeinsame Standpunkte beschließen.⁷ Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere auch wegen der Schwerfälligkeit dieses Instruments bis jetzt nur in sehr beschränktem Umfang Gebrauch gemacht. Daneben wurden erste Maßnahmen für eine verbesserte Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den MOE-Staaten durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Kopenhagen im Jahr 1993 im Rahmen des sogenannten "strukturierten Dialogs" und der "Berliner Erklärung" der EU und der MOE-Staaten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom September 1994 eingeleitet. In diese Strukturen sind aber weder Rußland⁸ noch der transatlantische Dialog zwischen der Europäischen Union und den USA⁹ und Kanada eingebunden.

In die Assoziierungsabkommen der Europäischen Union mit den MOE-Staaten ("Europa-Abkommen") wurden lediglich die präventive Drogenbekämpfung und die Geldwäsche aufgenommen. Obwohl es sich bei den

⁶ Art. K.1 Nr. 9 EUV, näher zu den Art. K ff. EUV vgl. Klaus-Peter Nanz, Der "3. Pfeiler der Europäischen Union": Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: *Integration* 3/1992, S. 126-140.

⁷ Vgl. Artikel K.5 EUV: "Die Mitgliedstaaten vertreten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen sie vertreten sind, die im Rahmen dieses Titels festgelegten gemeinsamen Standpunkte".

⁸ In der Kooperation mit Rußland bestehen im Bereich der Inneren Sicherheit nur bilaterale Absprachen und Abkommen, so zum Beispiel das deutsch-russische Memorandum zum Kampf gegen den internationalen Nuklearschmuggel vom 22. August 1994. Das Abkommen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wird derzeit noch verhandelt.

⁹ Zur Stärkung der Partnerschaft zwischen den USA und der Europäischen Union sowie ihrer Mitgliedstaaten wurde in einer Erklärung vom 23. November 1990 (Transatlantischer Dialog) eine Unterrichtung und Konsultation in allen wichtigen Fragen von gemeinsamem Interesse vereinbart. Anlässlich des Gipfeltreffens im Juli 1994 in Berlin wurde unter anderem eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens und Drogenhandels eingerichtet.

Europa-Abkommen um sogenannte "gemischte Abkommen" zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Drittstaat andererseits handelt, wurden die Materien aus den Artikeln K ff. EUV nicht zum Inhalt dieser Abkommen gemacht. Eine notwendige umfassende Kooperation zwischen den Staaten Ost- und Westeuropas im Bereich der Inneren Sicherheit läßt sich daher auf der Grundlage dieser nur fragmentarischen Ansätze im Bereich der Europäischen Union derzeit nicht verwirklichen.¹⁰ Für den Bereich der 3. Säule besteht zusätzlich die Schwierigkeit, daß diese noch relativ neuen Gegenstände der Zusammenarbeit im Vertrag der Europäischen Union in ihrer Wirksamkeit durch bestehende Auslegungsunterschiede der Art. K ff. EUV zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden.

Europarat

Die Zusammenarbeit der derzeit 39 Mitgliedstaaten¹¹ des Europarates im Bereich der Inneren Sicherheit beschränkt sich im wesentlichen auf die strafrechtliche Seite der Verbrechensbekämpfung durch die Ausarbeitung von Konventionen und Vertragswerke, wie beispielsweise zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Organisierten Kriminalität und des Drogenmißbrauchs (Pompidou-Gruppe). Damit ist zwar ein weiter Bereich der Inneren Sicherheit thematisch bereits abgedeckt, aber im Unterschied zur OSZE sind so wichtige Partner wie Rußland, die USA und Kanada nicht Mitglieder. Außerdem erscheint der institutionelle Aufbau des Europarates als nicht hinreichend flexibel für die erforderliche Abstimmungs- und Koordinierungsarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in Europa.

Übereinkommen von Schengen

Mit den Schengener Übereinkommen aus den Jahren 1985 und 1990 sollen Sicherheitsdefizite, die durch den Wegfall der Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr entstehen könnten, beseitigt werden.¹² Der ursprünglich nur Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten umfassenden Initiative sind bis heute alle EU-Mitgliedstaaten außer den nordischen Staaten, Großbritannien und Irland

¹⁰ Soweit die Assoziierungsabkommen mit den MOE-Staaten ratifiziert worden sind, liegt der Schwerpunkt bei der Umsetzung derzeit auf der wirtschaftlichen Neustrukturierung dieser Staaten.

¹¹ Alle EU-Staaten, die nordischen Staaten und die MOE-Staaten (außer Bosnien-Herzegowina, Kroatien und den transkaukasischen Republiken).

¹² Ausführlich zu den Schengener Übereinkommen: Klaus-Peter Nanz, Schengener Übereinkommen und Personenfreizügigkeit, in: ZAR 3/1994, S. 99 ff.

beigetreten. Diese Übereinkommen stellen ein intergouvernementales Instrument der am Grenzabbau beteiligten Staaten dar. Der Beitritt ist nur EU-Mitgliedstaaten möglich. Weder das Übereinkommen von Schengen noch das Durchführungsübereinkommen¹³ sehen institutionalisierte Außenbeziehungen mit Drittstaaten vor. Für Norwegen und Island wird eine Assoziierung zum Schengener Durchführungsübereinkommen verhandelt. Aber dies findet seine besondere Rechtfertigung in der Zugehörigkeit dieser Länder zur Nordischen Paßunion und steht im Zusammenhang mit den beabsichtigten Beitritten von Dänemark, Schweden und Finnland.

Internationale Abkommen und Zusammenarbeitsformen

Sowohl bei den Vereinten Nationen als auch im Rahmen der jährlichen Beratungen des Weltwirtschaftsgipfels (G 7) wurden Expertengruppen zur Verbrechensverhütung bzw. Lückenanalyse bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität eingerichtet. Im Bereich der Rauschgiftbekämpfung gibt es eine Abstimmung der EU-Staaten, Norwegens, der USA, Kanadas, Australiens und Japans im Rahmen der sogenannten Dublin-Gruppe zu Fragen der Bekämpfung des illegalen Drogenmißbrauchs. Dabei geht es auch um die Schaffung von Konsultationsforen in bestimmten Regionen zur Einrichtung eines Dialogs mit den Regierungen vor Ort. Daneben wird für den Bereich der Koordinierung der Ausstattungs- und Ausbildungshilfe in Mittel- und Osteuropa eine Task Force der wichtigsten Geber (Europäische Union, USA, Kanada) eingerichtet, die organisatorisch dem Suchtstoffkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) in Wien zugeordnet ist.

Die Darstellung der europäischen und internationalen Gremien, die sich mit dem Phänomen der grenzüberschreitenden Organisierten Kriminalität befassen, zeigt, daß ein auf die Bedrohungslage Europas zugeschnittenes Forum im Bereich der organisierten internationalen Kriminalität derzeit nicht besteht. Die bestehenden Gremien sind entweder noch nicht in der Lage, den notwendigen Abstimmungsprozeß zu leisten ("3. Säule" der Europäischen Union), oder eine solche ist vertraglich gar nicht vorgesehen (Schengen). Auch lassen thematische Beschränkungen (Dublin-Gruppe, UNDCP) und die Teilnehmerstruktur (G 7, Dublin-Gruppe, Europarat) einen notwendigen umfassenden europäischen Ansatz unter Einbeziehung der USA, Kanadas und Rußlands nicht zu. Es stellt sich daher die Frage, ob es nicht eine Organisation im europäischen Rahmen gibt, die aufgrund ihrer mitgliedschaftlichen Struktur bereits einem europäischen Ansatz unter

¹³ Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985 (GMBI. 1986 S. 79), Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (BGBl. 1993 II S. 1010).

Einbeziehung der USA, Kanadas und Rußlands Rechnung tragen kann und eine funktionierende, eingespielte Organisationsstruktur besitzt. Im folgenden soll untersucht werden, ob die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sich als Gremium für die Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit in Europa eignet.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die Innere Sicherheit

Die Beschlüsse der Budapester Konferenz sehen eine Zusammenarbeit der OSZE-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit nicht ausdrücklich vor. Im Wege der Auslegung könnte lediglich Ziffer 6 der Schlußfolgerungen von Budapest zur Stärkung der OSZE¹⁴ als Generalklausel die Behandlung des Themas Innere Sicherheit ermöglichen. Danach wird der OSZE auf der Grundlage der Konsensregel die Funktion eines Forums für Konsultation, Entscheidungsfindung und Zusammenarbeit in Europa übertragen. Dies soll aber an dieser Stelle nicht vertieft werden.

Die Tatsache, daß in den Zuständigkeitskatalog der OSZE der Bereich Innere Sicherheit nicht aufgenommen worden ist, erklärt sich mit der Funktion des Vorläufers, der KSZE, die sich ausschließlich dem Ziel der "äußeren Sicherheit und der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes" verschrieben hatte. Ist eine derartige Beschränkung im Rahmen der OSZE noch zeitgemäß und sinnvoll?

Gerade der rasante Wandel der Staaten Osteuropas hin zu freiheitlichen Marktwirtschaften eröffnet der international agierenden Organisierten Kriminalität vielfältige Einstiegsmöglichkeiten: In einzelnen osteuropäischen Staaten werden schätzungsweise 20 Prozent des Bruttosozialproduktes im Zusammenhang der Organisierten Kriminalität erwirtschaftet,¹⁵ in Rußland stellt die Organisierte Kriminalität - so das dortige Innenministerium - eine Gefahr für die Reformpolitik dar. Auch in den übrigen Staaten Mittel- und Osteuropas ist ein stetiges Anwachsen organisierter krimineller Strukturen auszumachen.

Bei der Analyse der Organisierten Kriminalität spielen die grenzüberschreitenden Organisationsformen eine immer wichtigere Rolle. Sie sind inzwischen gleichsam schon konstitutiv für Organisierte Kriminalität. Straftaten, wie beispielsweise der Rauschgifthandel, der Waffenhandel und die Kfz-Verschlebung, kommen ohne internationale Bezüge gar nicht aus.

¹⁴ Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 447.

¹⁵ Wolfgang Heckenberger, Organisierte Kriminalität - Ein Blick in die Welt, in: Kriminalistik 4/1995, S. 234-239.

Auch die Schleuserkriminalität hat zwangsläufig eine internationale Dimension. Insgesamt etwa zwei Drittel der vom Bundeskriminalamt analysierten Ermittlungsverfahren aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität waren dementsprechend durch internationale Tatbegehung gekennzeichnet.¹⁶ Das organisierte Verbrechen erzielt weltweit gewaltige Gewinne. Nach Schätzungen sollen es jährlich mehrere 100 Milliarden US-Dollar sein. Für Deutschland hat das Bundeskriminalamt für das Jahr 1994 einen Gesamtschaden in Höhe von 3,5 Milliarden D-Mark ermittelt.¹⁷

Die kriminellen Gruppierungen kontrollieren neben dem illegalen Rauschgifthandel die Herstellung und Verbreitung von Falschgeld und den illegalen Waffenhandel. Sie beherrschen große Teile der Eigentumskriminalität und der gewerbsmäßigen Hehlerei. Eine immer größere Betätigung erfolgt auf dem Markt der betrügerischen Kapitalanlagen und in den anderen gewinnbringenden Formen der Organisierten Wirtschaftskriminalität. Diese Gruppen haben die Chancen erkannt, die sich in den neuen Märkten in Osteuropa bieten. Auch die weltweit erwirtschafteten Gewinne aus kriminellen Handlungen können hier nahezu ohne Kontrolle investiert werden. Die Organisierte Kriminalität schafft sich damit faktisch rechtsfreie Räume. Sie versucht, eine von Staat und Rechtsordnung unabhängige Nebengesellschaft zu etablieren. Dies wird auch deutlich am Beispiel der Durchdringung bestimmter Wirtschaftsbereiche, etwa ganzer Segmente der Gastronomie, durch ein System von Schutzgelderpressung. Damit wird ein Milieu geschaffen, in dem staatliche Rechtsbefehle nur noch bedingt gelten. Eine weitere Gefahr, die damit zusammenhängt, ist die verbrecherische Einflußnahme auf Entscheidungsgremien in Staat und Gesellschaft durch Betrug, Korruption, Bedrohung oder Erpressung.

Alle diese Elemente des organisierten Verbrechens zeigen, daß isolierte Maßnahmen der jeweiligen nationalen Strafverfolgungsbehörden, der repressiven Seite der einzelnen Staaten, nicht ausreichen. Vielmehr bedarf es zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens einer europäischen Gesamtstrategie, in der die notwendigen Maßnahmen der Prävention und der Repression zwischen den verantwortlichen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und Kräften kombiniert und abgestimmt werden.

Ein wesentliches Element dieser Gesamtstrategie muß auch die bislang häufig vernachlässigte Prävention in technischer und organisatorischer Hinsicht werden. Mit neuer Technologie, wie der elektronischen Wegfahrsperre und der fälschungssicheren Kreditkarte, wurden dazu erste Maßnahmen ergriffen, die aber sicherlich noch nicht abschließend sein können.

¹⁶ A. a. O. (Anm. 2).

¹⁷ A. a. O. (Anm. 2).

Insbesondere entfalten derartige Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit erst bei der Einbeziehung aller Staaten in Europa. Als Voraussetzung für derartige Maßnahmen sind der Austausch von Informationen und Lagebildern, eine verbesserte Abstimmung sowie koordinierte Maßnahmen zwischen West- und Osteuropa unter Einbindung der USA, Kanadas und Rußlands unabdingbar.

Eine verbesserte Koordinierung würde der Inneren Sicherheit in Europa und letztlich auch der Stabilität im OSZE-Raum dienen. Die bereits bestehenden Foren sind aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen. Die OSZE könnte dagegen als Rahmen für Austausch und Koordinierung der unterschiedlichen Konzepte einen beträchtlichen Mehrwert für die Zusammenarbeit bedeuten, ohne daß die Arbeit der bereits bestehenden Gremien dupliziert würde.

Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE-Kooperation

Mit der Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE würde die bereits eingeleitete Neuorientierung dieses Kooperationsrahmens in Europa weiter vervollständigt.¹⁸ Die neue Zuständigkeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden internationalen Kriminalität entspräche aufgrund der mit dieser verbundenen Gefährdung für die jungen Demokratien und der möglichen Bedrohung für die äußere Sicherheit der Zielsetzung der OSZE. Der bestehende rechtsunverbindliche Charakter der OSZE würde durch eine derartige Aufgabenerweiterung nicht verändert. Auch der Status der OSZE als regionale Abmachung zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit gemäß Artikel 52 VN-Charta¹⁹ würde durch die Einbeziehung der Inneren Sicherheit nicht tangiert, da Artikel 52 VN-Charta hierzu keine Aussagen trifft und durch seine Formulierung weitere Zuständigkeiten nicht ausschließt.²⁰

¹⁸ So werden bereits jetzt die Bereiche gemeinsame Terrorismusbekämpfung, Verhütung und Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit sowie die Zusammenarbeit auf den Gebieten Migration, Flüchtlinge und Vertriebene behandelt. Vgl. die Schlußklärung des 5. Treffens des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten, abgedruckt in diesem Band, S. 527-539.

¹⁹ Vgl. näher dazu: Herbert Honschwitz, OSZE zuerst. Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49 ff., mit Hinweis auf den Beschluß der KSZE beim Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 1993; dagegen Hartmut Körbs, Ist die OSZE eine regionale Abmachung oder Einrichtung im Sinne des Kapitel VIII der UN-Charta?, in: Archiv des Völkerrechts 4/1995, S. 459 ff.

²⁰ Vgl. im übrigen die weiteren über Artikel 52 VN-Charta hinausgehenden Zuständigkeiten bei der OAS, der OAU, der Arabischen Liga und der ASEAN-Staaten: Förderung des Wirtschaftswachstums, kulturelle Entwicklung, Förderung der Wissenschaft, Entwicklungsbank, Ausschuß für Rechtsfragen. Vgl. im einzelnen Waldemar Hummer/Michael Schweitzer zu Art. 52 Rn. 64 ff., in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München, 1991.

Die Einbeziehung des Bereichs der Inneren Sicherheit in die OSZE allein aufgrund der Auslegung der Generalklausel der Ziff. 6 der Schlußfolgerungen von Budapest wird nicht möglich sein. Denn aus der nachfolgenden Aufzählung bestimmter Themenbereiche folgt, daß sich die Teilnehmerstaaten bei derartigen Zuständigkeitserweiterungen eine einstimmige Entscheidung vorbehalten haben. Dies belegen beispielsweise die Bereiche Wirtschaftsfragen und Bekämpfung von Rassismus, die erst durch Beschluß aller Teilnehmerstaaten Teil des Zuständigkeitskatalogs der Schlußfolgerungen von Budapest wurden. Aus diesem Grund könnte der Bereich Innere Sicherheit nur durch die Erweiterung der Schlußfolgerungen von Budapest (Dezember 1994), beispielsweise anläßlich des nächsten Treffens der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1996, in den Zuständigkeitskatalog der OSZE aufgenommen werden.²¹

Aus einer derartigen Einbeziehung ergäben sich keine wesentlichen organisatorischen Änderungen der Arbeitsabläufe in der OSZE. So könnten sowohl der Ständige als auch der Hohe Rat, d.h. die politischen Direktoren, eine Kontinuität in den Beratungen sicherstellen. Für den Ministerrat wäre ein jährliches Treffen der Innenminister vorzusehen, das in das alle zwei Jahre stattfindende OSZE-Gipfeltreffen (Staats- und Regierungschefs) münden würde. Die notwendigen Sekretariatsaufgaben nähme wie bisher das OSZE-Sekretariat in Wien wahr. Aufgrund der räumlichen Nähe könnte auch eine enge Kooperation mit der Task Force zur Koordinierung der Ausstattungshilfe in Osteuropa bei dem UNDCP erfolgen.

Ausblick

Die Bedrohung der jungen Demokratien im östlichen Mitteleuropa und in Osteuropa durch die Organisierte Kriminalität wird sich durch zunehmende wirtschaftliche Ausrichtung und Demokratisierung, das heißt die Schaffung von Freiräumen, eher vergrößern. Zwar wird das Thema der Bekämpfung der internationalen grenzüberschreitenden Kriminalität in vielen Foren behandelt, doch haben die UN-Konferenzen zur Verbrechensbekämpfung in Kairo und in Neapel gezeigt, daß regionale Strukturierungen notwendig sind. Nur so können bestimmte Themenbereiche auf die regionalen Besonderheiten zugeschnitten werden. Die OSZE bietet sich als Forum für diesen wichtigen Dialog in Europa an. Aufgrund ihrer Strukturen (Ministertreffen, Sekretariat)

²¹ Eine neue Ziffer 12a in den Schlußfolgerungen von Budapest könnte wie folgt lauten: "Die Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten in allen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung fördern, insbesondere bei der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität."

wäre sie in der Lage, auch den organisatorischen Rahmen zu stellen. Die Herausforderungen im Bereich der Inneren Sicherheit bedürfen einer schnellen Antwort auch im kontinentalen Rahmen. Die OSZE ist in der Lage, diese Herausforderung aufzugreifen und den Sicherheitsorganen Hilfestellungen zu geben. Diese Chance sollte nicht ungenutzt bleiben.

III.

Zur Organisation

OSZE-Institutionen und -Strukturen

Der OSZE-Vorsitz: Entwicklung einer Institution¹

Politische Exekutive als spezifisches Merkmal der OSZE

Die Institution des Vorsitzes ist ein zentrales Element der operativen Arbeit der OSZE. Bei dem² Amtierenden Vorsitzenden (Chairman-in-Office/CiO) liegt die Gesamtverantwortung für exekutive Maßnahmen. Er steht nicht nur im Zentrum des Beratungs- und Entscheidungsprozesses, sondern dient auch als Kanal für externe Kontakte. Der Vorsitzende ist außerdem unmittelbar verantwortlich für die Implementierung von Beschlüssen. Dadurch sind die politischen Entscheidungen organisatorisch enger mit ihrer Implementierung verknüpft, was die Arbeit der OSZE effektiver gestaltet.

Der Amtierende Vorsitzende der OSZE ist der Außenminister eines OSZE-Mitgliedstaates. Damit, daß der "Chef" der Organisation eine Persönlichkeit aus der Politik ist, wird das Primat eines politischen Ansatzes in der Arbeit der Organisation gewährleistet.

Zudem bleibt so die Organisation eng an die Teilnehmerstaaten angebunden. Dies sichert der Arbeit der OSZE - vorwiegend der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung gewidmet - politischen Rückhalt.

Der Amtierende Vorsitzende richtet einen Stab in seinem Außenministerium ein. Seine Vertreter haben den Vorsitz im Hohen Rat und im Ständigen Rat. Der Stab des Vorsitzenden in Wien spielt eine wichtige Rolle im Alltagsgeschäft der OSZE.

Der Amtierende Vorsitzende wird vom Generalsekretär in allen Aspekten seiner Tätigkeit unterstützt. Auch das Sekretariat und andere OSZE-Institutionen bieten dem Vorsitzenden Hilfe und Rückhalt.

Wie die OSZE selbst hat sich die Institution des Vorsitzes auf pragmatische Weise Schritt für Schritt entwickelt - auf der Basis von Erfahrungen und praktischen Bedürfnissen. Sie wurde nicht am Reißbrett entworfen, sondern hat sich im Zuge der praktischen Arbeit herausgebildet.

1 Dieser Aufsatz basiert auf einem Vortrag, den der Autor bei einem Seminar, veranstaltet von der Technischen Universität Zürich, am 19. Juni 1995 gehalten hat.

2 Entsprechend dem Original müßte eigentlich durchgängig von der/dem Vorsitzenden gesprochen werden (es gab ja bereits eine Amtsträgerin). Da dies im Deutschen ausgesprochen unbeholfen wirkt, habe ich mich auf die männliche Form beschränkt.
Ann. d. Übs.

Ursprünge

Die Ursprünge des Vorsitzes als Institution gehen auf die Charta von Paris von 1990 zurück, die die ersten ständigen Institutionen der damaligen KSZE etablierte. Der Vorsitz als solcher gehörte zwar nicht zu ihnen. Es finden sich jedoch in der Charta von Paris zwei Bestimmungen, die sich auf den Vorsitz beziehen:

- Der Außenminister des gastgebenden Landes soll bei den Treffen des Rates den Vorsitz führen;
- ein Vertreter seines Landes soll den Vorsitz bei den Treffen des Ausschusses Hoher Beamter (AHB; heute: Hoher Rat) führen.

Die Zuständigkeiten des Vorsitzenden wurden also weitgehend im traditionellen Vor-Pariser Sinne verstanden und beschränkten sich nach wie vor weitgehend auf den Vorsitz bei formellen Treffen. Die Charta von Paris brach jedoch mit der KSZE-Tradition der täglichen Rotation des Vorsitzes. Da bei allen Ratstreffen und AHB-Sitzungen zwischen zwei regulären Ratstreffen dasselbe Land den Vorsitz führte, wurde dem Vorsitzenden eine kontinuierliche Zuständigkeit zumindest als zentrale Anlaufstelle für die Beratungen zur Vorbereitung der Treffen zugewiesen.

Während der Amtszeit des ersten KSZE-Vorsitzenden, den Deutschland stellte, erforderten zwei wichtige Entwicklungen eine Erweiterung der Amtsbefugnisse:

- erste Fälle des Engagements der KSZE in Krisensituationen und
- der Beitritt neuer Teilnehmerstaaten.

Der Dringlichkeitsmechanismus der KSZE, der auf dem Berliner Treffen des Rates 1991 angenommen wurde, wies dem Vorsitzenden des AHB eine wichtige Rolle zu. Er war nun dafür zuständig, die Ersuchen um Maßnahmen gemäß dem Mechanismus entgegenzunehmen, Staaten in verschiedenen Stadien zu konsultieren, Dringlichkeitssitzungen einzuberufen und verfügbares Dokumentationsmaterial zu unterbreiten.

Nur wenige Tage nach der Annahme dieser Beschlüsse kam der Mechanismus bereits zur Anwendung: Anfang Juli 1991 trat der AHB zusammen, um über die Lage angesichts des Krieges in Jugoslawien zu beraten. Mehrere Dringlichkeitssitzungen des AHB folgten. Durch die dramatischen Ereignisse in Jugoslawien konsolidierte sich auch die Rolle des Vor-

sitzenden als Instrument, Initiativen zu ergreifen und einen möglichen gemeinsamen Nenner der Standpunkte zu bestimmen.

Weitergehende Zuständigkeiten des Vorsitzenden entsprangen auch dem Beitritt neuer Teilnehmerstaaten. Im Juni 1991 trat Albanien der KSZE bei, im September 1991 die drei baltischen Staaten, im Januar 1992 zehn "post-sowjetische" Staaten. Alle diese Entscheidungen erforderten umfassende politische Beratungen und Koordination (beispielsweise ein außerordentliches Treffen der Minister in Moskau im September 1991).

Zu den neuen Aufgaben des Vorsitzenden gehörte auch die operative Arbeit. Der Vorsitzende war dafür zuständig, die ersten Erkundungsmissionen in die neuen Teilnehmerstaaten zu entsenden (die erste davon nach Albanien). In diesem Zusammenhang wurden auch engere Bindungen zwischen dem Vorsitzendem und den KSZE-Institutionen (dem Sekretariat, dem KVZ, dem Büro für Freie Wahlen) geschaffen.

Der Amtierende Vorsitzende als Institution

Der tschechoslowakische Vorsitzende übernahm von seinem deutschen Vorgänger eine ausgesprochen umfangreiche und schwierige Agenda. Die Berichterstattermisionen in die neu beigetretenen Staaten mußten fortgeführt werden. Zusätzlich hatte der Vorsitzende eine rapide wachsende Anzahl von Aufgaben der Krisenbewältigung zu bearbeiten. Ab März 1992 beteiligte sich die KSZE, nach der Durchführung von Erkundungsmissionen, an der Vermittlung im Konflikt um Berg-Karabach. Darüber hinaus war sie mit Teilaspekten des Konflikts im früheren Jugoslawien befaßt, der im Frühjahr 1992 auf Bosnien-Herzegowina übergriff und eine weitere Ausweitung befürchten ließ. Im September richtete die KSZE ihre ersten Langzeitmissionen ein: im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina, außerdem in Skopje. Zudem bemühte sich die KSZE um die friedliche Beilegung der Konflikte in Georgien (Süd-Ossetien und Abchasien). Der Gipfel von Helsinki 1992 institutionalisierte den Vorsitz, indem er dessen bereits etablierte Rolle bestätigte. Die Liste der Institutionen wurde um den Amtierenden Vorsitzenden formal erweitert. Der Amtierende Vorsitzende war dafür zuständig,

- die Koordination der laufenden KSZE-Angelegenheiten sowie die diesbezügliche Kommunikation zu gewährleisten;
- Rats-/AHB-Beschlüsse an die KSZE-Institutionen weiterzuleiten und sie bezüglich dieser Beschlüsse zu beraten;
- als Kanal für die Frühwarnung zu dienen und die Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsmaßnahmen der KSZE zu koordinieren.

Die letztgenannte Funktion war bereits beim Prager Rattreffen im Januar 1992 begründet worden. Während jedoch jener Beschluß dem Vorsitzenden ein recht enggefaßtes Mandat verliehen hatte (er war an ein "genaues Mandat" gebunden, es gab Bestimmungen zur Berichterstattung etc.), spiegelte das Dokument von Helsinki wachsendes Vertrauen in die Unparteilichkeit des Vorsitzenden wider. Der Amtierende Vorsitzende genoß "Entscheidungsfreiheit darüber, wie zu verfahren und wer zu konsultieren ist und welcher Art zu gebende Empfehlungen sein sollen".³

Der Amtierende Vorsitzende erwarb insbesondere neue und wichtige Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem neu etablierten Mandat der KSZE für Peacekeeping-Operationen. Ihm wurde die Aufgabe anvertraut, Peacekeeping-Operationen zu initiieren, die allumfassende politische Kontrolle und die Gesamtleitung von Vor-Ort-Einsätzen auszuüben, den Leiter der Mission zu ernennen, die Zusammensetzung einer Truppe zu bestimmen und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über den Stand der Operationen auf dem laufenden zu halten.

Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten wurde ersucht, sich mit dem Vorsitzenden eingehend über seine Tätigkeit zu beraten.

Das Gipfeltreffen von Helsinki 1992 führte auch Instrumente zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden ein. Es handelte sich um:

- die Troika,
- Ad-hoc-Lenkungsgruppen (die Minsker Gruppe wurde weitgehend auf der Grundlage dieses Konzeptes eingerichtet; ein Versuch hingegen, eine Lenkungsgruppe für das frühere Jugoslawien zu bilden, scheiterte letztendlich),
- Persönliche Vertreter.

Das Gipfeltreffen von Helsinki formalisierte somit zwar weitreichende Zuständigkeiten für den Amtierenden Vorsitzenden, bot jedoch für zwei Probleme keine Lösungen an, die das gewachsene operative Engagement der KSZE aufgeworfen hatte:

- wie angesichts der jährlichen Rotation des Vorsizes bessere Kontinuität gewährleistet werden konnte;
- wie die Verbindung zwischen politischer Exekutive (Amtierender Vorsitzender) und administrativen Strukturen (Institutionen) verstärkt werden könne.

3 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A. 6, S. 16-17.

Die Lösung brachte das Ratstreffen in Stockholm im Dezember 1992, indem es den Posten des Generalsekretärs einrichtete.

Der Vorsitz in der Phase des Wachstums

Das Jahr 1993 war eine Periode der rapiden Entwicklung und Ausdehnung der operativen Tätigkeit der KSZE und der Errichtung einer entsprechenden operativen Infrastruktur.

Die schwedische Amtierende Vorsitzende baute das Potential der Funktion des Vorsitzes aus, indem sie ihre Tätigkeit auf die folgenden Prioritäten ausrichtete:

KSZE-Aktivitäten vor Ort

Zu jener Zeit wurde die grundlegend neue Form der KSZE-Präsenz vor Ort eingerichtet - die Langzeitmissionen. Die KSZE-Dokumente enthielten keine Regeln und Vorschriften, wie diese Missionen betrieben werden sollten. Unter dem schwedischen Vorsitz wurde ein Modell für das politische Management der Missionen entwickelt. Der Vorsitz mußte auch, zusammen mit dem damals noch schwachen KVZ, die notwendigen Leitlinien für die organisatorische Unterstützung entwickeln.

Kontakte zu den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen

Da die KSZE zunehmend mit operativen Maßnahmen befaßt war, insbesondere in der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, waren enge Kontakte und gute Zusammenarbeit eine Frage der Notwendigkeit. Die Amtierende Vorsitzende war durch die Entscheidung des Rates in Stockholm zum Kanal für diese Kontakte benannt worden. Eines der greifbarsten Ergebnisse war die Verabschiedung des Rahmenabkommens zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen im Jahre 1993.

Koordination des politischen Beratungsprozesses und der Vorbereitung von Beschlüssen

1993 erhielt die politische Beratung in der KSZE dauerhaften Charakter. Die sogenannte Wiener Gruppe wurde zu diesem Zwecke unter Leitung der KSZE-Vorsitzenden eingerichtet.

Integration der neu aufgenommenen Teilnehmerstaaten

Der schwedische Vorsitz entwickelte Integrationsprogramme, insbesondere für Zentralasien. Die Amtierende Vorsitzende selbst war durch Besuche in Zentralasien und Transkaukasien direkt beteiligt.

Die Gesamtzuständigkeit für exekutive Maßnahmen

Der italienische Vorsitzende sah sich 1994 einer rapide anwachsenden KSZE-Agenda gegenüber. Zusätzlich zu Aufgaben von der Art, wie er sie von seiner Amtsvorgängerin übernommen hatte - wie Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (Aufstellung neuer Missionen während der italienischen Präsidentschaft), verstärkter politischer Koordinationsaufwand (Ablösung der Wiener Gruppe durch den Ständigen Ausschuß) und verwandte Aufgaben - ergaben sich neue Zuständigkeitsbereiche.

Der Vorsitzende übernahm die führende Rolle in dem Prozeß, KSZE-Peacekeeping zu einer realistischen Option zu machen, indem er den politischen und operativen Boden für die mögliche Stationierung einer Friedenstruppe bereitete. Dazu gehörte auch, daß er die Zusicherungen von Teilnehmerstaaten einholte, ein Kontingent zu stellen.

Der Vorsitzende leitete eine großangelegte Bemühung, eine akzeptable Formel für das Konzept des sogenannten Peacekeeping durch Dritte zu finden (leider ohne Ergebnis).

Der italienische Vorsitzende übernahm zusätzliche Verantwortung für verstärkte Kontakte mit nichtteilnehmenden Staaten. In seiner Amtszeit wurden erweiterte Formen der Zusammenarbeit mit den südlichen und östlichen Mittelmeeranrainern wie auch mit Südkorea (Republik Korea) eingeführt. Des weiteren bemühte sich der Vorsitzende verstärkt um das Management interner KSZE-Vorgänge. So übertrug etwa der Rat in Rom im Dezember 1993 dem Vorsitzenden die Zuständigkeit für die Ernennung der Abteilungsleiter des KSZE-Sekretariats.

Das Budapester Gipfeltreffen schöpfte aus der positiven Erfahrung mit der Institution des Vorsitzes. Den gewachsenen Zuständigkeiten und Funktionen des Vorsitzenden Rechnung tragend, wies ihm der Budapester Gipfel von 1994 die "umfassende Verantwortung für exekutive Maßnahmen"⁴ zu.

Der ungarische Vorsitz unternahm den erfolgreichen Versuch, das Potential, das in diesen Bestimmungen enthalten war, voll auszuschöpfen.

4 Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 448.

Der Beginn seiner Amtsperiode war gekennzeichnet von einer mutigen Initiative, die OSZE am Friedensprozeß in Tschetschenien zu beteiligen. Durch diese Operation wurde der Vorsitz de facto zu einem eigenständigen Krisenbewältigungsmechanismus (und blieb nicht nur ein Instrument). Die Maßnahmen des Vorsitzenden orientierten sich erfolgreich an bestehenden formalen Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsmechanismen. Der Vorsitzende legte besonderen Nachdruck auf den kooperativen Ansatz der Konfliktlösung.

Das Ende der ungarischen Amtsperiode war geprägt von den Vorbereitungen zur Umsetzung der anspruchsvollen Aufgaben, die das Abkommen von Dayton der OSZE in Bosnien und Herzegowina übertragen hatte.

Das Dayton-Abkommen selbst weist unmittelbar dem Amtierenden Vorsitzenden eine Rolle zu (insbesondere bei der Ernennung des Ombudsmanns für Menschenrechte). Hierbei ist bemerkenswert, daß die Vereinbarung den Amtierenden Vorsitzenden direkt erwähnte, anstatt es der OSZE selbst zu überlassen, wer oder welches Organ eine die OSZE betreffende Frage zu entscheiden hat. Darin zeigten sich die Anerkennung der Rolle des Vorsitzenden und das Vertrauen in die Wirksamkeit seiner Arbeit. Der Budapester Beschluß von 1995 zur "OSZE-Aktion für Frieden, Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina" machte den Vorsitz zum zentralen Element des Implementierungsprozesses. Zusammen mit dem Generalsekretär - unter der Leitung des Amtierenden Vorsitzenden - und anderen OSZE-Organen und -Institutionen wurde er autorisiert, "alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um die effektive und rechtzeitige Implementierung der OSZE-Aufgaben sicherzustellen".

Der Vorsitzende war insbesondere autorisiert, den Leiter der Mission zu ernennen, Entscheidungen bezüglich der Bedingungen für und bei Wahlen zu fällen und einen Persönlichen Vertreter für Vertrauensbildung und Rüstungskontrollverhandlungen zu berufen. Mit der Zuweisung dieser Funktionen wurde die Institution des Amtierenden Vorsitzenden weiter gestärkt.

Der Schweizer Vorsitzende übernahm diese Aufgaben mit Energie und Kreativität. Um die Anpassungszeit an seine neue Rolle zu verkürzen, gingen der formellen Amtsübernahme sorgfältige Vorbereitungen voraus.

Lehren und Herausforderungen

Die Institution des Vorsitzes ist ein Rahmen, der durch Initiative und Kreativität des Landes, das ihn innehat, mit Substanz gefüllt wird. Der Vorsitz hat genau so viel Gewicht und so viel Bedeutung, wie jeder individuelle Amtsinhaber ihm verleiht.

Festgelegte Leitlinien sind zwar hilfreich, doch angesichts der sich rapide verändernden Umstände muß der Amtierende Vorsitzende seine Arbeit kreativ angehen. Bislang hatte die OSZE Glück mit den Ländern, die den Vorsitz innehatten. Jeder Amtsinhaber war in der Lage, dieses gestalterisch auszulegen.

Die OSZE braucht politische Führung, und die Entwicklungen haben gezeigt, daß es gerade der Amtierende Vorsitzende ist, der die unparteiische Führung gewährleistet.

Der Vorsitzende muß das Gewicht eines Staates und die Persönlichkeit eines aktiven Staatsmannes einsetzen, darf sich jedoch dabei nicht der Kritik ausliefern, das Amt zur Verfolgung nationaler Interessen auszunutzen. Das bleibt eine Herausforderung. Bislang waren die Erfahrungen positiv. Die Länder, die den Vorsitz innehatten, waren dazu in der Lage, eine klare Trennungslinie zwischen ihrer Rolle in der OSZE und ihren nationalen Interessen zu ziehen.

Eine andere Herausforderung ist es, bei einer Fortführung der kurzfristigen Perspektive der einjährigen Amtsperiode des Vorsitzenden der Notwendigkeit gerecht zu werden, die Organisation aus einer längerfristigen, strategischen Perspektive zu betrachten.

Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat

Ungarn übernahm den Vorsitz der OSZE in einer Phase, die durch die fortgesetzte Weiterentwicklung der Organisation sowohl in politischer als auch in institutioneller Hinsicht geprägt war. Das größere Engagement der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit, die relativ rasche Differenzierung der OSZE-Teilnehmerstaaten in der Osthälfte Europas entsprechend dem unterschiedlichen Tempo ihres Überganges zu Demokratie und Marktwirtschaft, der ständig wachsende Bedarf an engerer Koordination und Kooperation mit anderen Organisationen und Institutionen sowie die fortgesetzten organisatorischen und strukturellen Veränderungen der OSZE, welche die oben erwähnten politischen Prozesse begleiteten, stellten den Vorsitz der Organisation vor ernsthafte Herausforderungen.

Zu den politischen Veränderungen: Unmittelbar nachdem Ungarn auf dem Budapester Gipfel den Vorsitz übernommen hatte, engagierte sich die OSZE intensiv in der Tschetschenien-Krise, was sofortige exekutive Maßnahmen des Vorsitzenden erforderte. Zum Ende des Jahres, nur wenige Wochen, bevor Ungarn den Vorsitz abgab, trat die OSZE in die Phase intensiver Vorbereitungen für die größte Mission in ihrer Geschichte ein - in Bosnien und Herzegowina.

Was die organisatorischen Veränderungen betrifft, so gab der Budapester Gipfel der OSZE einen neuen Namen. Der neue Name - Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa - signalisierte die schon längst offensichtliche Tatsache, daß die ehemalige Konferenz eine echte internationale Organisation geworden war, die über eine eingespielte und funktionsfähige Struktur verfügte. Innerhalb dieser Struktur hat der Ständige Rat, der auf dem Budapester Gipfel als reguläres, für die politische Konsultation und Beschlußfassung zuständiges Gremium der OSZE auf Botschafter-Ebene geschaffen worden war, eine zentrale Funktion. Die wöchentlichen Treffen des Rates dienen als Plattform für die Diskussion bedeutender politischer Ereignisse im OSZE-Gebiet. Der Rat beschließt Richtlinien für die Missionen vor Ort und die Institutionen der OSZE und trifft politische, verfahrenstechnische sowie wichtige finanzielle und administrative Entscheidungen. In den nachfolgenden Bemerkungen werde ich versuchen, meine Erfahrungen als Vorsitzender des Ständigen Rates im Jahre 1995, dem ersten Jahr seiner Existenz, zusammenzufassen. Ich werde nicht versuchen, irgendwelche weitreichenden Schlüsse zu ziehen oder ein vollständiges,

detailliertes Bild zu zeichnen, da der Rat sich, wie die Organisation selbst, in einem Prozeß der ständigen Weiterentwicklung und der Anpassung an neue politische Herausforderungen befindet.

Die Arbeitsorganisation im Ständigen Rat

Die OSZE hat in Gestalt der Sitzungen ihres Ständigen Rates eine einzigartige Methode der Beratung und Beschlußfassung entwickelt, die sich ausgezeichnet in das Konsens-Konzept einfügt. Der Rat, der jeweils ein Jahr lang vom Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden in Wien geleitet wird, hat eine Reihe von Hilfsorganen geschaffen und unterschiedliche Formen der Entscheidungsfindung eingerichtet.

Formale Beschlüsse werden im Konsens angenommen, jedoch werden in vielen Fällen andere Wege beschritten, um die Meinungen und die gemeinsame Position der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck zu bringen. Das erhöht die Flexibilität des auf Konsens basierenden Entscheidungsmechanismus. Die Form, die am häufigsten zur Anwendung kommt, ist eine Erklärung des Vorsitzenden (entweder des Amtierenden Vorsitzenden oder des Vorsitzenden des Ständigen Rates). Eine Erklärung des Vorsitzenden hat gelegentlich starke Ähnlichkeit mit der "Konsens-minus-eins"-Praxis, die in der Organisation jedoch nie offiziell gebilligt wurde (außer in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen von OSZE-Verpflichtungen zum Schutz von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit). Häufig sieht sich eine Delegation nicht in der Lage, einem Beschluß zuzustimmen, widersetzt sich jedoch derselben Formulierung nicht, wenn sie als Erklärung des Vorsitzenden abgegeben wird. Das war etwa bei Beschlußvorlagen zu regionalen Konflikten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion der Fall. Einige der vorgeschlagenen Beschlußentwürfe waren für mindestens eine Delegation nicht annehmbar; diese Delegation sah sich

dann jedoch in der Lage, dieselbe Formulierung zu akzeptieren, wenn sie als Erklärung des Vorsitzenden vorgetragen wurde. Eine noch zurückhaltendere Form der Formulierung einer Position, die von der Mehrheit der Delegationen vertreten wird, ist die gründliche Diskussion eines Punktes, gefolgt von einer Zusammenfassung des Vorsitzenden.

Zusätzlich zu den wöchentlichen Plenarsitzungen des Ständigen Rates findet eine Reihe von regelmäßigen Sitzungen und von informellen und unbefristeten Ad-hoc-Treffen statt, um spezielle Punkte zu diskutieren (wie etwa Berichte von Missionsleitern, die Situation in bestimmten Regionen des OSZE-Gebietes oder finanzielle Fragen). Auf solchen Treffen werden

häufig Beschlüsse vorbereitet, die dann dem Rat zur Verabschiedung vorgelegt werden.

Die Tagesordnung der Sitzungen des Ständigen Rates wird vom Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden in Wien (dem Vorsitzenden des Rates) vorgeschlagen und, im Falle von Plenarsitzungen, im Konsens angenommen. Die wöchentliche Planung der Sitzungen - einschließlich deren Tagesordnung - wird vom Vorsitzenden im voraus herausgegeben und verteilt. Die Zusammenstellung der Tagesordnung ist vermutlich eines der wichtigsten Werkzeuge des Amtierenden Vorsitzenden bei der Leitung der OSZE-Arbeit: Indem er einen bestimmten Punkt auf die Tagesordnung setzt, kann er dessen Bedeutung und Aktualität signalisieren. So diskutierte der Rat beispielsweise während der kritischsten Phase der Tschetschenien-Krise dieses Thema beinahe wöchentlich. Bereits im Februar 1995 faßte er einen wichtigen Beschluß, der eine Reihe von Prinzipien enthielt, die die Grundlage für die Bewältigung der Krise bilden sollten.

1995 schuf der ungarische Vorsitz eine straffe Struktur von häufigen Treffen. Der Schweizer Vorsitz des Jahres 1996 hat diese Arbeitsstruktur weitgehend beibehalten, reduzierte die Anzahl der Ad-hoc-Treffen jedoch leicht. Die wöchentlichen Plenarsitzungen des Ständigen Rates haben mehrere ständige und einige Ad-hoc-Tagesordnungspunkte. Die Sitzung beginnt in der Regel mit dem Bericht eines jeweils gerade in Wien anwesenden Leiters einer der ständigen Missionen der OSZE. Für diese Wien-Besuche gibt es einen Zeitplan (in der Regel für einen Zeitraum von einem halben Jahr), der jeden Missionsleiter mindestens einmal in sechs Monaten nach Wien führt. Diese Aufenthalte dienen zur Berichterstattung des Missionsleiters vor dem Rat sowie zur Vorbereitung von Beschlüssen über mögliche Ausweitungen des Mandats der betreffenden Mission. Ad-hoc- oder "Dringlichkeitsbesuche" von Missionsleitern finden auch statt, wenn die politische Situation im Gastland es verlangt. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) und die Direktorin des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) erstatten mindestens einmal pro Quartal dem Rat Bericht.

Der darauffolgende reguläre Tagesordnungspunkt ist die Diskussion laufender Angelegenheiten. Unter diesem Punkt steht es jeder Delegation frei, sich zu einem politischen Thema zu äußern und es zur Diskussion vorzuschlagen. Dieser Tagesordnungspunkt bietet den Delegationen die Möglichkeit, bei den Sitzungen des Ständigen Rates Fragen vorzubringen, ohne sich zuvor mit dem Vorsitzenden darüber zu beraten und ohne die Zustimmung jeder einzelnen Delegation beim Rat einzuholen (das trifft auch auf unabhängige Tagesordnungspunkte zu). Diese Diskussionen dienen dazu, die Flexibilität des Rates zu erhöhen und seine Reaktionszeit zu verkürzen: Die Delegationen können diesen Tagesordnungspunkt oft nutzen, um Ereignisse zur Sprache zu

bringen, die erst wenige Tage zurückliegen.

Der nächste reguläre Tagesordnungspunkt - "Bericht des Amtierenden Vorsitzenden" - wurde erforderlich, da der Bedarf an und der Umfang von exekutiven Maßnahmen des Amtierenden Vorsitzenden zunahmen. Der Amtierende Vorsitzende mußte, um die negativen Nebenwirkungen der Konsens-Regel zu "kurieren", immer häufiger sein weitreichendes Mandat für "exekutive Maßnahmen" ausschöpfen, also politische Schritte ohne vorherigen Beschluß oder die Autorisierung durch den Ständigen Rat unternehmen. (Allerdings muß der Amtierende Vorsitzende ziemlich sicher sein, daß jede seiner exekutiven Maßnahmen, wenn vielleicht auch nicht von jedem Teilnehmerstaat voll unterstützt, dann aber zumindest von keinem abgelehnt wird). Unter dem obengenannten Tagesordnungspunkt informiert der Amtierende Vorsitzende den Rat über seine Aktivitäten und erhält, sollten zuvor "exekutive Maßnahmen" ergriffen worden sein, dessen stillschweigende politische Zustimmung. Außerdem kann der Vorsitzende unter diesem Tagesordnungspunkt die Absichten und Pläne des Amtierenden Vorsitzenden öffentlich machen, um sozusagen "auf den Busch zu klopfen", also festzustellen, ob Ablehnung gegenüber oder Kritik an seinen Vorstellungen besteht.

Der nächste reguläre Tagesordnungspunkt - "Bericht des Generalsekretärs" - bietet dem Generalsekretär die Gelegenheit, den Rat über seine Aktivitäten, außerdem über administrative und finanzielle Fragen, operative Schwierigkeiten der Organisation (etwa die Abstellung von Personal für Missionen) und andere Themen in Zusammenhang mit der Arbeit des Sekretariats zu informieren.

Der letzte reguläre Tagesordnungspunkt des Ständigen Rates ist ein Bericht über die Arbeit der sogenannten "Beobachtergruppe", einer zeitlich unbegrenzten Ad-hoc-Gruppe, die regelmäßig die Situation im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina überwacht und diskutiert.

Ad-hoc-Punkte auf der Tagesordnung des Ständigen Rates sind beispielsweise Erklärungen zu Besuch weilender Außenminister und anderer Würdenträger (wie etwa der Beigeordnete Generalsekretär der NATO, der Präsident des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes, hochrangige Vertreter der Europäischen Union, der Hohe Vertreter für Bosnien und Herzegowina usw.). Der Rat erörtert außerdem wichtige finanzielle Fragen (wie die Annahme des jährlichen Haushalts der OSZE und der Budgets der verschiedenen Missionen) sowie organisatorische und personelle Fragen (etwa Erhöhungen der Personalstärke von Missionen usw.).

Unterstützungsorgane des Ständigen Rates

Der Ständige Rat wird von mehreren ständigen und Ad-hoc-Ausschüssen unterstützt. Letztere wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegründet und waren das Ergebnis eines fortgesetzten Entwicklungsprozesses.

Der Informelle Expertenausschuß für Finanzfragen (Informal Financial Committee/IFC), der mindestens einmal pro Woche und bei Bedarf häufiger zusammentritt, diskutiert die finanziellen Folgen politischer Entscheidungen, bereitet die finanziellen Beschlüsse des Rates vor, gibt dem Sekretariat in Finanz- und Beschaffungsfragen Empfehlungen und bereitet die finanziellen und personellen Regelungen der OSZE vor. Es überwacht außerdem die Vorbereitung des konsolidierten Jahreshaushalts. Das IFC war von Anfang an umstritten: Es wurden z.T. Äußerungen laut, daß in dem Ausschuß junge Diplomaten, denen es möglicherweise noch an profundem Finanzwissen fehlt, sehr komplexe finanzielle Fragen erörtern und praktisch auch entscheiden. Andere befanden, daß eine regelmäßige politische Kontrolle darüber, wie die Organisation (durch das Sekretariat) das Geld der Teilnehmerstaaten verwendet, äußerst wichtig ist und dazu beiträgt, die Kosten zu minimieren und die schlanke und effiziente Verwaltungsstruktur der Organisation zu erhalten.

Die Gründung der sogenannten "Beobachtergruppe" war eine Folge der Ausweisung der OSZE-Langzeitmissionen aus dem Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina. Bei den wöchentlichen Sitzungen der Gruppe können beteiligte Delegationen die Situation in diesen drei Regionen Jugoslawiens diskutieren. Informationen erhält die Gruppe in erster Linie von beteiligten Delegationen und aus einer Zusammenstellung relevanter Artikel und anderer Publikationen, die regelmäßig vom Sekretariat in Umlauf gegeben wird. Außerdem besuchen Diplomaten der OSZE-Troika, die in Belgrad akkreditiert sind, regelmäßig diese drei Regionen. Der Vorsitzende der Beobachtergruppe erstattet dem Ständigen Rat regelmäßig Bericht über die Diskussionen der Gruppe. Diplomaten der OSZE-Teilnehmerstaaten, die aus Belgrad zu Besuch kommen, liefern für diese Diskussionen ebenfalls nützliche Informationen aus erster Hand.

Regelmäßig einen Tag vor der wöchentlichen Sitzung des Ständigen Rates treten zeitlich unbefristete Ad-hoc-Gruppen zusammen, an denen die Leiter diverser Vor-Ort-Missionen teilnehmen. Der gerade zu Besuch weilende Missionsleiter erstattet in der Regel den Teilnehmern mündlich Bericht, danach beantwortet er ihre Fragen und kommentiert ihre Anmerkungen. Diese Ad-hoc-Gruppen, die ohne Dolmetscher tagen und nicht autorisiert sind, Beschlüsse zu fassen, sind ein ideales Forum für eine freie Diskussion über politische Fragen, auf die die Missionen oder beteiligte Delegationen die OSZE aufmerksam machen. Diese Zusammenkünfte nehmen dem Ständigen

Rat, der in der Regel eine übervolle Tagesordnung hat, viel Arbeit ab. Hier können die beteiligten Delegationen spezielle Themen wesentlich detaillierter und umfassender diskutieren, als das in den Plenarsitzungen des Ständigen Rates möglich und wünschenswert wäre. Darüber hinaus tragen diese Diskussionen dazu bei, in solchen Fragen zu einem Konsens zu gelangen, in denen der Rat später einen Beschluß fassen muß, zu dem hier vielleicht sogar Entwürfe ausgearbeitet werden können.

Die Diskussion der Berichte der Missionen und, falls erforderlich, die Annahme entsprechender Beschlüsse, ist vermutlich die wichtigste Form politischer Unterstützung für die Vor-Ort-Missionen der OSZE. In der Regel beobachten die Missionen die Situation im Gastland und haben die Möglichkeit, den dortigen Behörden gegenüber Empfehlungen auszusprechen. Sie sind jedoch nicht befugt, auch nur mit dem leisesten Nachdruck die Ansichten und Ratschläge der OSZE-Gemeinschaft zu den wichtigsten Punkten ihres Mandats zu überbringen. Es ist der Ständige Rat, der die Missionen politisch unterstützt, indem er die Position der Teilnehmerstaaten artikuliert oder einen Beschluß faßt. Der Beschluß über russisches Militärpersonal etwa, dessen fortgesetzter Aufenthalt in Lettland nicht im Einklang mit den betreffenden bilateralen Vereinbarungen stand, oder der Beschluß über Moldau (Transnistrien) vom Dezember 1995 sind zwei herausragende Beispiele dafür, wie der Rat die Missionen politisch unterstützt.

Der Rat kann für die Diskussion eines bestimmten Themas eine Arbeitsgruppe gründen. Der Ausschuß zum Sicherheitsmodell etwa wurde eigens für eine regelmäßige, strukturierte Debatte über dieses Thema geschaffen. Seine wöchentlichen Treffen im Jahre 1995 legten den Grundstein für einen Ministerratsbeschluß in Budapest (Dezember 1995), der die Basis für die fortgesetzte Diskussion des Modells im Jahre 1996 wurde.

Die Rolle des Vorsitzenden

Der Vorsitzende des Ständigen Rates stellt die Tagesordnung der Plenarsitzungen auf und leitet die Sitzungen. Damit ist er dafür verantwortlich, daß der Rat seine Geschäfte so effektiv wie möglich erledigt. Die wichtigste Garantie für Effektivität liegt in regelmäßigen Beratungen mit allen betroffenen Delegationen, bevor ein Thema auf die Tagesordnung genommen oder ein Beschlußentwurf vorgelegt wird. Die meisten Delegationen müssen Instruktionen einholen, bevor sie ihre Position zu einer politischen Frage formulieren können. Das trifft für die Europäische Union um so mehr zu, als vorherige Beratungen nötig sind, bevor sie dann mit einer gemeinsamen

Position auftreten kann. Dementsprechend muß der Vorsitzende gewährleisten, daß alle betroffenen Delegationen mindestens einen Tag im voraus über seine Absicht informiert sind, eine bestimmte Frage auf die Tagesordnung des Ständigen Rates zu setzen. Informelle, zeitlich unbegrenzte Ad-hoc-Treffen, die in der Regel einen oder zwei Tage vor der Plenarsitzung des Rates angesetzt werden, können diese Funktion ebenfalls erfüllen.

Schwieriger ist es, den Entwurf eines Beschlusses für die Annahme vorzubereiten. Alle betroffenen Delegationen müssen im voraus befragt werden (bei schwierigeren Fragen werden auch die Hauptstädte einbezogen, und zwar durch die Demarche eines Vertreters oder eines bilateralen Gesandten des Amtierenden Vorsitzenden oder der Troika-Mitglieder). Wenn eine Beschlußvorlage dem Rat zur Beratung und Annahme vorgelegt wird, ist die Flexibilität der beteiligten Delegationen sehr begrenzt (da sie ihre Instruktionen haben). Durch die Gespräche im Vorfeld kann der Vorsitzende genau abschätzen, wieviel Spielraum die am stärksten betroffenen Delegationen haben. Auf dieser Basis kann er dann einen Beschlußentwurf schmieden, der eine realistische Chance hat, beim nächsten Treffen des Rates im Konsens angenommen zu werden. Beratungen mit betroffenen Delegationen im letzten Augenblick, bevor der Rat zusammentritt, können zwar den Beginn einer Sitzung um einige Minuten verzögern, doch sie können dem Plenum eine lange und für gewöhnlich unfruchtbare formale Debatte ersparen. In einigen Fällen ist eine formale und vertiefte Diskussion auf Botschafter-Ebene unumgänglich, doch die Effektivität des Ständigen Rates als Organ, das Beschlußvorlagen entwirft, ist üblicherweise eher gering.

Politische Themen auf der Tagesordnung des Ständigen Rates

In den ersten Monaten nach der Einrichtung des Rates auf dem Budapester Gipfeltreffen wurde seine Tagesordnung von der Tschetschenien-Krise dominiert. Der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, Botschafter István Gyarmati, erstattete dem Plenum im ersten Quartal des Jahres 1995 regelmäßig Bericht. Seinen ersten bedeutenden Beschluß zu Tschetschenien faßte der Rat am 2. Februar 1995. Zwar bestätigte dieser Beschluß nochmals die Unterstützung für die territoriale Integrität und die Verfassung der Russischen Föderation, forderte jedoch zugleich einen sofortigen humanitären Waffenstillstand und eine friedliche Lösung und beklagte die gravierenden Menschenrechtsverletzungen, die in Tschetschenien stattgefunden hatten. Der Ständige Rat unterstützte auch das fortgesetzte Engagement der OSZE in der Tschetschenien-Krise,

einschließlich der Entsendung eines Persönlichen Vertreters, einer Erkundungsmission und einer Expertengruppe des BDIMR. Dieser Beschluß des Ständigen Rates wurde zur Grundlage weiterer OSZE-Aktivitäten in der Region sowie für den Beschluß vom April desselben Jahres, eine OSZE-Unterstützungsgruppe in Grosny einzurichten. Es ist jedoch interessant festzuhalten, daß ähnliche Formulierungen bereits bei der Plenarsitzung des Rates am 12. Januar als Erklärung des Vorsitzenden vorgetragen worden waren. Der Vorsitzende des Rates bemerkte seinerzeit, daß seine Erklärung auf einem Konsens beruhte, der im Ständigen Rat erzielt worden war. Es dauerte drei Wochen, um von der am stärksten betroffenen Regierung grünes Licht für die Annahme eines Beschlusses ähnlichen Inhalts zu bekommen. Regelmäßige Diskussionen im Ständigen Rat (oft von einer Zusammenfassung des Vorsitzenden gefolgt) geben auch weiterhin der Unterstützungsgruppe in Grosny politischen Rückhalt. Diese Beschlüsse haben darüber hinaus auch eine starke Signalwirkung für alle Parteien in diesem Konflikt: Sie werden gedrängt, eine friedliche Lösung zu finden, und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen werden verurteilt.

Der Ständige Rat hat ebenfalls viel Zeit darauf verwendet, die Situation in anderen Regionen zu erörtern, in denen OSZE-Missionen präsent sind. Tadschikistan war in Anwesenheit tadschikischer Vertreter regelmäßig Thema von Debatten. Der Rat hat einerseits seine Unterstützung für eine friedliche Lösung des tadschikischen Konflikts auf dem Verhandlungswege zum Ausdruck gebracht und gleichzeitig andererseits die tadschikischen Behörden mit Nachdruck gedrängt, demokratische Institutionen und Verfahrensweisen zu schaffen (wie etwa eine Verpflichtung zu freien und fairen Wahlen), unter anderem in seinem Tadschikistan-Beschluß vom 12. Januar. Er beschloß des weiteren am 6. Juli 1995, drei Zweigstellen der Duschanbe-Mission einzurichten, und später, die tadschikische Regierung bei der Einrichtung der Institution eines Ombudsmannes zu unterstützen.

Die Situation in Georgien (Süd-Ossetien und Abchasien) und der Ukraine (Krim) wurde regelmäßig diskutiert, doch kein Beschluß dazu angenommen. Der Ständige Rat hat außerdem zahlreiche Berichte zur Situation der russischsprachigen Bevölkerung in Lettland und Estland gehört und Diskussionen darüber geführt. Am 23. März 1995 wurde ein Beschluß angenommen, der auf eine Verhandlungslösung für den russisch-lettischen Disput über Militärangehörige der Russischen Föderation, die entgegen den betreffenden bilateralen Vereinbarungen in Lettland verblieben, drängte. Der Rat errichtete außerdem ein Regime zur OSZE-Inspektion der "Implementierung des Abkommens zum rechtlichen Status der Radarstation in Skrunda während ihres befristeten Betriebes und Abbruchs".

Kurz nach seiner Einrichtung wurde der Ständige Rat aktiv in die OSZE-Bemühungen um eine friedliche Lösung im Berg-Karabach-Konflikt, die auch eine Peacekeeping-Operation einschließen sollten, einbezogen. Die Beratungen und Verhandlungen über diesen Konflikt wurden stets im Rahmen der Minsker Gruppe durchgeführt, die speziell für diesen Zweck gegründet worden war (unter Beteiligung von neun Ländern). Die Ko-Vorsitzenden der Minsker Konferenz und der Minsker Gruppe erstatteten dem Ständigen Rat der OSZE regelmäßig Bericht, letzterer vermied es jedoch, stärker in die Bemühungen der OSZE zu Berg-Karabach einbezogen zu werden. Diese Situation änderte sich mit dem Beschluß des Budapester Gipfels. Der Amtierende Vorsitzende ernannte den Leiter der Hocharangigen Planungsgruppe und übertrug der Gruppe ein Mandat. Von seiner Ernennung an erstattete der Leiter der Hocharangigen Planungsgruppe dem Rat regelmäßig Bericht über die Vorbereitungen zu einer Peacekeeping-Operation in Berg-Karabach. Eine Ad-hoc-Gruppe wurde für die Diskussion der Pläne eingerichtet. Durch regelmäßige Diskussionen über den Stand der Vorbereitungen für eine Peacekeeping-Operation der OSZE in jener Region gab der Ständige Rat der Minsker Gruppe wichtigen politischen Rückhalt: Er brachte in konkreten Formulierungen zum Ausdruck, daß die OSZE-Gemeinschaft eine friedliche Lösung unterstützte und bereit war, für eine eventuelle Peacekeeping-Maßnahme Personal und Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Der Transnistrien-Konflikt war regelmäßiger Tagesordnungspunkt des Ständigen Rates. Eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe wurde eingerichtet, um die Situation in Moldau zu diskutieren und über eine Möglichkeit zu sprechen, wie die OSZE sich aktiver an der Suche nach einer Verhandlungslösung für diesen Konflikt beteiligen könne, einschließlich der möglichen Überwachung des Rückzugs der russischen Truppen, einschließlich ihrer militärischen Ausrüstung und Munition.

Die Berichte der "Spillover"-Überwachungsmission für Skopje verfolgte der Ständige Rat mit besonderer Aufmerksamkeit, als es zwischen der mazedonischen Regierung und der albanischen Minderheit kurzzeitig zu erhöhten Spannungen kam. Diese äußerten sich in Demonstrationen, die im Zusammenhang mit der unautorisierten Eröffnung und der bald darauf folgenden Schließung der Tetovo-Universität stattfanden.

1995 autorisierte der Rat durch eine Reihe von Beschlüssen die OSZE-Mission in Sarajevo, Zweigstellen in regionalen Zentren zu errichten. Dieser Schritt erhöhte die Fähigkeit der Mission, die drei Ombudsleute zu unterstützen, die vom Amtierenden Vorsitzenden ernannt worden waren. Im Herbst jenes Jahres, als die Verhandlungen von Dayton langsam Ergebnisse zeigten, intensivierte der Ständige Rat seine Beratungen über Bosnien und Herzegowina. Im Oktober, beim Prager Treffen des Hohen Rates, verkündete

der Amtierende Vorsitzende die Errichtung einer "Task Force", die ein weitreichendes Engagement der OSZE in dieser Region vorbereiten sollte. Die intensive Arbeit dieser Gruppe, geleitet vom Vorsitzenden des Ständigen Rates, ermöglichte es der OSZE, eine Delegation nach Sarajevo und Belgrad zu entsenden - und das schon zwei Tage nach Unterzeichnung des Abkommens. Sie sollte auf hoher Ebene Gespräche über die Einbeziehung der Organisation in die Vorbereitungen zu den Wahlen, die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte und in die Verhandlung von vertrauens- und sicherheitsbildenden sowie Rüstungskontrollmaßnahmen führen.

Die Zukunft des Ständigen Rates

Während seiner eineinhalbjährigen Existenz wurde der Ständige Rat zum zentralen beschlußfassenden Organ der OSZE. Entsprechend dem Budapest-Gipfel wurde der Hohe Rat in ein Organ umgewandelt, dessen Aufgabe es ist, OSZE-Organen auf niedrigerer Ebene Orientierung und Richtlinien vorzugeben. Gleichzeitig bedeutete dies, daß der Hohe Rat seine Rolle als Entscheidungsträger verlor. Alle Beschlüsse werden nun vom Ständigen Rat vorbereitet und verabschiedet, mit Ausnahme natürlich der Beschlüsse des Ministerrates und der Gipfeltreffen. Ein effektiv arbeitender Ständiger Rat verringerte den Bedarf an langen und kostspieligen Treffen zur Vorbereitung von Zusammenkünften auf Minister- und Gipfebene. So wurden z.B. sämtliche Entscheidungen des Ministerratstreffens im Jahre 1995 in Budapest vom Ständigen Rat vorbereitet und dann von den Ministern formal angenommen.

Es ist wahrscheinlich, daß dieser Trend anhalten wird. Die OSZE ist stolz auf die schlanke, kostengünstige und effiziente Arbeit ihres Sekretariats und der gesamten Organisationsstruktur. Sie wird auch weiterhin die politische Beratung und Entscheidungsfindung auf den Ständigen Rat konzentrieren. Beschlüsse, die früher von Organen auf höherer Ebene gefaßt wurden (beispielsweise vom Ausschuß Hoher Beamter), wie etwa die Zulassung neuer Teilnehmerstaaten als Vollmitglieder, werden nun vom Ständigen Rat verabschiedet (das war bei Andorra und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien der Fall). Die ständige Verfügbarkeit dieses Organs (außerordentliche Sitzungen wurden sogar an Wochenenden abgehalten), seine Flexibilität (verschiedene zweckorientierte Gruppen etc.) und seine bewährten und effizienten Arbeitsmethoden (weitreichende und regelmäßige Beratungen im Vorfeld von Entscheidungen) haben dazu beigetragen, daß die OSZE eine erfolgreiche Rolle im Netzwerk sich gegenseitig verstärkender Institutionen in Europa spielt.

Das Forum für Sicherheitskooperation

Entstehung und Aufgaben des FSK

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) wurde vom KSZE-Folge-treffen in Helsinki 1992 als integraler Bestandteil der KSZE ins Leben ge-rufen und nahm am 22. September 1992 in Wien seine Arbeit auf. Das FSK bietet einen Rahmen, in dem, aufbauend auf dem Wiener Dokument 1992 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, dem Ver-trag über den Offenen Himmel und dem KSE-Vertrag, neue Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie über Vertrauens- und Si-cherheitsbildung stattfinden. Mit den Beschlüssen von Helsinki wurden zugleich die Aufgaben des FSK in Form eines Sofortprogramms festge-legt. Zu diesen Aufgaben gehören:

1. die Harmonisierung von Verpflichtungen betreffend Rüstungskon-trolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung;
2. die Weiterentwicklung des Wiener Dokuments von 1992;
3. die weitere Festigung von Stabilität und Vertrauen;
4. ein weltweiter Austausch militärischer Informationen;
5. die Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung sowie
6. regionale Maßnahmen.¹

Die Ziele des FSK sind umfassender als alle entsprechenden Absichtser-klärungen, die bislang im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung abgegeben worden sind. Die Arbeit des FSK teilt sich in drei Handlungsfelder auf: 1. Harmonisierung und Weiterentwicklung der bisherigen Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen; 2. die Si-cherheitskooperation, die u.a. durch eine größere Vorhersehbarkeit der militärischen Planungen, verstärkte Zusammenarbeit zwischen ihren Streitkräften sowie durch Konsultationen und Zusammenarbeit im Hin-blick auf Herausforderungen ihrer Sicherheit gefördert werden soll; 3. die Weiterentwicklung von Mechanismen der Konfliktverhütung durch die Stärkung des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) der OSZE.

Die Frage nach der genauen Abgrenzung zwischen dem FSK und dem Konfliktverhütungszentrum war lange Zeit nicht restlos geklärt. Im Hel-

1 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.

sinki-Dokument heißt es hierzu lediglich unter Kapitel V, Absatz 9: "(...) haben die Teilnehmerstaaten beschlossen, ein neues KSZE-Forum für Sicherheitskooperation, mit einem gestärkten Konfliktverhütungszentrum (...) zu schaffen."² Auch wenn diese Formulierung darauf hinweist, daß das KVZ dem FSK untergeordnet sein könnte, wird bei der Zusammensetzung des FSK nur der Konsultativausschuß des KVZ genannt, nicht aber das KVZ insgesamt. Auch in den gängigen OSZE-Schaubildern wurden das FSK und das KVZ als ständige Institutionen auf gleicher Ebene skizziert, die lediglich durch den Konsultativausschuß verbunden sind. Mit anderen Worten: FSK und KVZ standen gleichrangig nebeneinander. Die Delegierten bildeten jedoch in Personalunion den Konsultativausschuß des KVZ und den Beratenden Ausschuß bzw. die Plenarversammlung des FSK. Ende 1993 wurde der Konsultativausschuß vom KSZE-Rat aufgelöst. Seine Aufgaben wurden zunehmend dem FSK und dem Ständigen Ausschuß (heute: Ständiger Rat) übertragen. Seit dem 1. Januar 1994 ist das KVZ in das KSZE-Sekretariat integriert. Insgesamt bleibt das genaue Aufgabenprofil dieses Gremiums jedoch nach wie vor ungeklärt.

Zusammensetzung und Organisation des Forums

Das Forum kommt als "Besonderer Ausschuß" (Special Committee) zusammen; bis 1993 tagte es zusätzlich als Konsultativausschuß des KVZ. Um die Kohärenz zwischen den beiden Gremien zu gewährleisten, waren seinerzeit die Teilnehmerstaaten durch dieselben Delegationen vertreten. Der Konsultativausschuß beriet über bestehende und künftige Aufgaben des Konfliktverhütungszentrums.³

Der Besondere Ausschuß tritt zusammen 1) zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung oder 2) zur Erörterung von Vorschlägen zur Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit. Am 11. Januar 1995 beschloß das FSK auf Vorschlag Schwedens, die Bezeichnung der wöchentlichen Sitzungen als "Besonderer Ausschuß" aufzugeben und in diesem Zusammenhang nur noch von Plenarsitzungen des FSK zu sprechen. Des Weiteren wurde die Amtszeit des Vorsitzenden (seit Januar 1995) von einer Woche auf einen Monat verlängert.

Die Arbeit des Forums findet in zwei Arbeitsgruppen statt: Arbeitsgruppe A tritt wöchentlich zusammen und befaßt sich vor allem mit Fragen der

2 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap A.6., S. 28.1.

3 Vgl. ebenda, S. 31.

Implementierung und Weiterentwicklung der bisher vereinbarten Rüstungskontrollpolitischen Verträge, insbesondere des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa und der Wiener Dokumente über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen. In der Arbeitsgruppe B hingegen werden künftige Vereinbarungen zur Festigung der europäischen Sicherheit erörtert. Bis Ende 1994 stand die Entwicklung eines Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit im Vordergrund, der Eingang in das Budapester Dokument gefunden hat. Seit 1995 wird in der Gruppe B vor allem die Frage der Zukunft der Rüstungskontrolle erörtert, wie in Kapitel V der Budapester Beschlüsse festgelegt worden ist. Des weiteren wird hier die Diskussion über ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert geführt. Erste Ergebnisse und Vorschläge sind jedoch nicht vor dem Lissabonner Gipfel Ende des Jahres zu erwarten.

Die Arbeit des FSK von Helsinki bis Budapest

In den gut zwei Jahren zwischen den Beschlüssen von Helsinki und dem Budapester Dokument gelang es dem Forum für Sicherheitskooperation, eine ganze Reihe von Maßnahmen und Dokumenten zu verabschieden. Dazu gehörten bis Dezember 1993:

- ein Katalog stabilisierender Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen;
- Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen;
- Regeln für den institutionalisierten Informationsaustausch über Verteidigungsplanungen;
- ein Programm für erweiterte militärische Kontakte und Zusammenarbeit.

Die beiden letzteren fanden Eingang in das Budapester Dokument 1994.

Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit

Eine erste Zwischenbilanz der Arbeit des FSK wurde auf dem Budapester Gipfeltreffen gezogen. Das wichtigste der vom FSK erarbeiteten Dokumente stellt zweifellos der "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit"⁴ dar. Es handelt sich dabei um ein umfassendes

4 Budapester Dokument/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 454-461.

Dokument, das sich mit der Verteidigungspolitik der Teilnehmerstaaten auch in Friedenszeiten beschäftigt. Es verpflichtet sie unter anderem zur Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik, zur Schaffung und Aufrechterhaltung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte (u.a. Kontrolle durch demokratisch legitimierte Einrichtungen, parlamentarische Genehmigung von Verteidigungsausgaben) und zur Einhaltung bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen (wie etwa der Verhältnismäßigkeit von Gewaltanwendung). Darin heißt es u.a.: "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 gegenüber den Erfordernissen der Durchsetzung nicht unverhältnismäßig sein darf. Die Streitkräfte werden gebührend dafür Sorge tragen, Schädigungen von Zivilpersonen oder deren Hab und Gut zu vermeiden."⁵ Die guten Vorsätze sollten jedoch nicht lange halten. Kaum waren die Staats- und Regierungschefs abgereist, verstieß die russische Regierung mit dem Einsatz ihrer Streitkräfte in Tschetschenien seit dem 11. Dezember 1994 massiv gegen den Kodex. Dies weist zugleich auf eine zentrale Schwäche der OSZE-Maßnahmen im Bereich der Vertrauens- und Sicherheitsbildung hin: Sie sind gegen Großmächte nur sehr schwer durchsetzbar.

Das Wiener Dokument 1994⁶

Das Wiener Dokument 1994 schreibt die Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen fort, wie sie bereits in den Wiener Dokumenten 1990 und 1992 festgelegt worden waren. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich darin, jährlich Informationen über ihre Streitkräfte, die Personalstärken, die Hauptwaffensysteme, das Großgerät und die Militärhaushalte auszutauschen. In den Text wurden zwei Vereinbarungen aufgenommen, die bereits am 25. November 1993 durch das FSK verabschiedet worden waren: die bereits erwähnten "Regeln für den institutionalisierten Informationsaustausch über Verteidigungsplanungen" sowie das "Programm für erweiterte militärische Kontakte und Zusammenarbeit". Im Wiener Dokument wurde ferner beschlossen, daß der Besondere Ausschuß des FSK die jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung der VSBM abhalten wird. Dabei sollen auch Vorschläge zur verbesserten Durchführung der VSBM erörtert werden.

5 Ebenda, S.460-461.

6 KSZE-Forum für Sicherheitskooperation Wien, Wiener Dokument 1994 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien 1994, abgedruckt in diesem Band S. 467-526.

Für die Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten wurden zusätzliche Schwellenwerte für gepanzerte Kampffahrzeuge (500) und Artillerie (250) eingeführt. Das jährliche Treffen zur Überprüfung der Durchführung vereinbarter VSBM wurde wirksamer gestaltet. Dem KVZ wurde aufgetragen, regelmäßige Auswertungen der ausgetauschten Informationen vorzunehmen, um die Datenanalyse durch die Teilnehmerstaaten zu erleichtern. Der OSZE-weite Informationsaustausch bezieht erstmalig auch Seestreitkräfte mit ein, unterliegt jedoch nach wie vor keiner Verifikation, bleibt also diesbezüglich weit hinter dem KSE-Vertrag zurück. Die Verpflichtung, Angaben zu machen, beginnt auf der Ebene von Korps bzw. Armee und ist damit ebenfalls sehr hoch angesetzt.

Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen

Die Prinzipien zur Regelung des Waffentransfers enthalten einerseits allgemeine Kriterien zur Beschränkung von Waffenexporten. Zugleich wird jedoch betont, daß das nach Art. 51 der UN-Charta garantierte Recht der Staaten zur Selbstverteidigung nicht beeinträchtigt werden darf.

Jeder Teilnehmerstaat wird "die erforderliche Zurückhaltung fördern und mittels eines wirksamen staatlichen Kontrollmechanismus für den Transfer konventioneller Waffen und dazugehöriger Technologie ausüben."⁷

Darüber hinaus werden Kriterien für das Empfängerland benannt, die von den Teilnehmerstaaten bei geplanten Transfers berücksichtigt werden sollen. Die Prinzipien sollen gegebenenfalls in die innerstaatlichen Regelwerke übernommen werden. Außerdem verpflichten sich die Teilnehmerstaaten zur Schaffung wirksamer Kontrollmechanismen und zum regelmäßigen Austausch über einzelstaatliche Gesetze und Gepflogenheiten im Bereich des Waffentransfers.

Die Arbeit des FSK seit dem Budapester Gipfel

Auf dem Budapester Gipfel wurde das Mandat des FSK nicht nur bestätigt, sondern auch um einige, wenn auch etwas unpräzise formulierte Punkte erweitert. Unter Punkt V des Budapester Dokuments, "Weitere Aufgaben des Forums für Sicherheitskooperation der KSZE", definieren die Staats- und Regierungschefs der OSZE einen Arbeitskatalog.⁸ Demnach soll das FSK

7 Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. F.11, S. 2.

8 Vgl. Budapester Dokument, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 461-463.

1. seine Arbeit gemäß seinem Mandat fortsetzen und neue Ansätze entwickeln, wobei die spezifischen Charakteristika der Streitkräfte der einzelnen Teilnehmerstaaten besonders berücksichtigt werden sollen;
2. seine Aufmerksamkeit verstärkt auf die verbesserte Durchführung der bestehenden Verpflichtungen in bezug auf Vertrauens- und Sicherheitsbildung richten;
3. die Bewältigung regionaler Sicherheitsprobleme in Angriff nehmen (eine Aufgabe, die insbesondere im Hinblick auf das ehemalige Jugoslawien formuliert wurde);
4. einen umfassenden Rahmen⁹ für die Rüstungskontrolle entwickeln, der als Grundlage für ein Programm zur Einführung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen dienen soll;
5. sich darum bemühen, daß regionale und OSZE-weite Konzepte einander in zunehmendem Maße ergänzen;
6. durch seine Arbeit nicht die Integrität des KSE-Vertrages beeinträchtigen (die entscheidende Rolle des Vertrages für die militärische Sicherheit und Stabilität in Europa wird ausdrücklich anerkannt);
7. besser in die OSZE-Aktivitäten in den Bereichen Politik, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einbezogen werden, um eine praktische Zusammenarbeit zwischen dem FSK und dem Ständigen Rat bei der Behandlung aktueller, die militärische Sicherheit betreffenden Fragen zu ermöglichen, und schließlich
8. auf dem Gipfeltreffen von Lissabon im Dezember 1996 über seine Arbeit Bericht erstatten und Empfehlungen abgeben.

Das Forum für Sicherheitskooperation wird sich in Zukunft also vor allem zwei Themen widmen: der weiteren Harmonisierung der Rüstungskontrolle, d.h., der OSZE-weiten Angleichung und Weiterentwicklung der beiden Regime der konventionellen Rüstungskontrolle, KSE-Vertrag und Wiener Dokument 1994, sowie der Frage der regionalen Rüstungskontrolle. Hierbei steht die Einrichtung "regionaler Tische" im Vordergrund. Dieses Konzept, das auf einen Vorschlag des französischen Ministerpräsidenten Balladur zurückgeht, wurde im Rahmen des Europäischen Stabilitätspaktes in die Verantwortung der OSZE überführt.¹⁰ Das Konzept

9 Vgl. Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest. Dort heißt es: "Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation arbeitete an einem Rüstungskontrollrahmen, in dem die zukünftigen Prioritäten der Rüstungskontrolle festgelegt werden sollen. Entgegen den Erwartungen, daß der Rahmen bis zum Treffen des Ministerrats abgeschlossen sein würde, sind weitere Verhandlungen nötig.", in diesem Band, S. 527-539, hier S. 530.

10 Vgl. hierzu Hans-Georg Ehrhart, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa -

der "regionalen Tische" ist bereits erfolgreich im ehemaligen Jugoslawien angewandt worden. Dort verhandelten die Konfliktparteien unter der Federführung der OSZE in Wien über ein Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien-Herzegowina.

Das Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina

Im Dezember 1995 beschlossen die Außenminister der OSZE auf ihrem fünften Treffen in Budapest, "daß die OSZE gemäß dem Abkommen von Dayton die Parteien bei ihren Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie bei der Umsetzung und Verifikation der dabei getroffenen Vereinbarungen unterstützen wird, um auf diese Weise durch niedrigere und verifizierte Rüstungsniveaus Stabilität auf lange Sicht zu fördern".¹¹ Am 4. Januar 1996 begannen in Wien unter Schirmherrschaft des FSK der OSZE¹² Abrüstungsverhandlungen und Verhandlungen über eine Reihe von vorläufigen Maßnahmen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der Risikoverminderung in Bosnien und Herzegowina auf der Basis des Wiener Dokuments 1994. Unmittelbar vor Ablauf der im Dayton-Vertrag festgelegten Frist unterzeichneten die bosnischen Kriegsparteien am 26. Januar 1996 in Wien ein Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen.¹³ Das in Annex 1 festgelegte Verifikationsprotokoll entstammt dem KSE-Vertrag und geht teilweise darüber hinaus. In dem angestrebten Abrüstungsvertrag sollen folgende Kriterien berücksichtigt werden: Bevölkerungszahl, Bewaffnungsstand, Verteidigungserfordernisse und die relativen Streitkräftestärken in der Region. Die stabilisierenden Maßnahmen zur Truppenentflechtung, zum Informationsaustausch über Waffen und Streitkräfte, zum Abzug schwerer Waffen bis hin zu Programmen der militärischen Zusammenarbeit sollen die Grundlage für ein regionales Abrüstungsabkommen bilden. In diesem VSBM-Abkommen für Bosnien wurde unter anderem vereinbart, daß Manöver im voraus angekündigt werden müssen, daß innerhalb einer 10-km-Sperrzone an der Grenze zwischen der Föderation und der Serbischen Republik keine Truppen stationiert werden dürfen und daß die Konfliktparteien ihre Rüstungsproduktionsstätten regelmäßigen Inspektionen unter OSZE-Aufsicht öffnen

Präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe, in: Integration 1/1996, S. 37-48.

11 Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, a.a.O. (Anm. 9), S. 527.

12 Diese Formel wurde gewählt, um eine Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien trotz deren Suspendierung von OSZE-Verhandlungen zu ermöglichen.

13 Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina, INF/14/96, 21 January 1996.

müssen.¹⁴ Damit ist erstmalig in einem VSBM-Abkommen vereinbart worden, auch die Waffenproduktion offenzulegen. Die Regelungen zum Datenaustausch und zur Inspektion orientieren sich weitgehend am KSE-Vertrag. Die Schwellenwerte für die Anmeldung, Beobachtung und Beschränkung der Manöver beginnen bereits auf Brigade- bzw. unabhängiger Bataillonsebene. "Damit wurde auf regionaler Ebene endlich ein Schritt vollzogen, der beim Wiener Dokument schon lange überfällig wäre."¹⁵ Im März 1996 wurden darüber hinaus ein Arbeitsplan und ein Protokollentwurf zum Informationsaustausch über Streitkräfte vereinbart. Die im Vertrag von Dayton vorgesehene Frist für den Abschluß eines Rüstungskontrollabkommens, der 11. Juni 1996, wurde dagegen nicht ganz eingehalten. Der Abrüstungsvertrag, der als wichtigster Schritt bei der Umsetzung des Abkommens von Dayton gilt, scheiterte zunächst am Widerstand der bosnischen Regierung, die verhindern wollte, daß die "Serbische Republik" gleichberechtigt in die Präambel des Vertrages aufgenommen würde. Erst am 14. Juni wurde der Abrüstungsvertrag für das ehemalige Jugoslawien unterzeichnet. Der Vertrag sieht ein militärisches Kräfteverhältnis zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien im Verhältnis 5:2:2 vor. Gleichzeitig legt der Vertrag Obergrenzen für schwere Waffen wie Panzer, Kampfflugzeuge und Artillerie fest. Als Obergrenze wurden 2.000 Artilleriegeschütze und 474 Kampfpanzer festgelegt. Demzufolge wird die Armee der BRJ etwa ein Viertel ihrer schweren Waffen zerstören müssen, und auch die bosnischen Serben werden einen Teil ihres schweren Geräts abgeben müssen. Die kroatische Armee verfügt bereits über die Waffensysteme, die ihr laut Vertrag zustehen. Die muslimisch-kroatische Föderation, der laut Vertrag 1.000 schwere Artilleriegeschütze und 237 Panzer zustehen, könnte in fast allen Bereichen aufrüsten. Man hofft jedoch in Wien, daß diese Obergrenzen - schon aus finanziellen Gründen - nicht ausgeschöpft werden. Sollte der Friedensprozeß im ehemaligen Jugoslawien von Dauer sein, so hätte sich die OSZE zumindest auf regionaler Ebene als erfolgreiche Rüstungskontrollagentur erwiesen. Darauf ließe sich aufbauen, beispielsweise im Baltikum, aber auch für eine substantielle Weiterentwicklung des KSE-Vertrages.

14 Vgl. Gustav Gustenau, Zur Neuordnung des südslawischen Raumes, in: ÖMZ 3/1996, S. 329.

15 Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Abrüstung in der Krise?, in: Bruno Schoch/Friedhelm Solms/Reinhard Mutz (Hrsg.), Friedensgutachten 1996, Münster/Hamburg 1996, S. 317.

Das Forum für Sicherheitskooperation gehört zu einer ganzen Reihe neuer Konsultations- und Kooperationsforen, die seit 1990 geschaffen wurden und deren Aufgaben sich beträchtlich überschneiden. Dazu gehören der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR),¹⁶ die NATO-Partnerschaft für den Frieden¹⁷ und das WEU-Konsultationsforum.¹⁸ Stehen NATO und OSZE deshalb in einem Konkurrenzverhältnis? Das Verhältnis zwischen den beiden Organisationen ist zwar kein Nullsummenspiel, bei dem der Bedeutungszuwachs der einen Institution automatisch einen Bedeutungsverlust der anderen nach sich ziehen muß, doch das Verhältnis der OSZE zu den anderen sicherheitspolitisch relevanten Organisationen, vor allem zu den Vereinten Nationen, aber auch zur NATO, bleibt klärungsbedürftig. Die westliche Allianz hat - nicht erst seit den Beschlüssen von Berlin zur "Neuen NATO"¹⁹ - eine Art "Allzuständigkeit" für die Sicherheit in Europa für sich proklamiert. Nach wie vor wird das westliche Verteidigungsbündnis nicht nur von seinen Mitgliedern, sondern auch von den potentiellen Beitrittskandidaten als die einzige sicherheitspolitische Institution angesehen, die ihren Mitgliedern glaubhaft Sicherheit garantieren kann.²⁰ Allerdings gibt es vor allem hinsichtlich der kooperativen Sicherheitsstrukturen im Rahmen des NATO-Kooperationsrates und der "Partnerschaft für den Frieden" eine gemeinsame Schnittfläche zwischen den beiden Organisationen. Dies muß nicht zwangsläufig eine Duplizierung von Aufgaben bedeuten, allerdings besteht zweifellos Koordinierungsbedarf. Vor allem wäre es wünschenswert, daß die zunehmende Monopolstellung der NATO im Bereich der kooperativen Sicherheit zugunsten der OSZE zurückgenommen wird. Als positives Signal könnte gewertet werden, wenn der Nordatlantische Kooperationsrat in den OSZE-Rahmen

-
- 16 Vgl. die NATO-Erklärung über Frieden und Zusammenarbeit vom 7./8. 11.1991, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 128/1991, S. 1035.
 - 17 Vgl. Einladung und Rahmendokument zur "Partnerschaft für den Frieden", Erklärung des NATO-Rats in Brüssel, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 3/1994, S. 23ff.
 - 18 Vgl. Kirchberg-Erklärung, Teil II, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 46/1994, S. 408/409.
 - 19 Vgl. Communiqué der Ministertagung in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 47/1996, S. 505-516.
 - 20 Folgerichtig gehen die weitaus meisten Ausgaben für Sicherheit nicht in die OSZE, sondern kommen der NATO zugute. So ist beispielsweise für die NATO-Ministertagung in Berlin im Bundeshaushalt 1996 mit 6,5 Millionen DM deutlich mehr Geld vorgesehen als für den gesamten deutschen OSZE-Beitrag, der lediglich 4,5 Mio. DM beträgt. Vgl. Drucksache 13/4482 des Deutschen Bundestages, Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Aufgaben und Perspektiven der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Politik der Bundesregierung, Bonn, 25.4.1996, S. 2.

übertragen und gleichzeitig sein Name um die europäische Dimension ergänzt würde: "Europäisch-Nordatlantischer Kooperationsrat (ENACC). Dieser wäre dann keine Parallelveranstaltung zum OSZE-Forum für Sicherheitskooperation, sondern ein Beitrag zu seiner Aufwertung."²¹ Eine solche Trennung des NAKR von der NATO ist in zwei Varianten denkbar: Erstens: Der NAKR wird mit der OSZE fusioniert und geht letztendlich im "Hohen Rat" der OSZE auf. Zweitens: Der NAKR bleibt als eigenständiges Gremium, als ENAKR erhalten.²² In diesem Falle würde sich jedoch die Frage nach der Arbeitsteilung mit dem FSK stellen. Um unnötige Überschneidungen zu vermeiden und den europäischen Institutionenwirlwarr nicht weiter zu vertiefen, scheint deshalb die erste Variante am sinnvollsten.

Die Zukunft des FSK - Die Weiterentwicklung des KSE-Vertrages

Seit der Annahme des Wiener Dokuments 1994 ist der Stand der Verhandlungen weitgehend unverändert geblieben. Erst auf dem Gipfeltreffen im November 1996 in Lissabon werden richtungsweisende Vorgaben für die Arbeit des Forums ausgearbeitet werden. Seit 1994 kümmert sich das FSK verstärkt um die Implementierung der bestehenden Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen. Damit soll vor allem den Bedürfnissen der kleineren Staaten Rechnung getragen werden, welche die schiere Masse der angegebenen und ausgetauschten Informationen nicht mehr bewältigen können. Dies führt dazu, daß bei der Verifikation und Auswertungsfähigkeit mittlerweile ein Zwei-Klassensystem besteht, "in dem nur noch die wenigen großen Staaten (USA, Rußland, Deutschland, Frankreich, Großbritannien) über ausreichende Mittel verfügen, um ihre Rechte auszuschöpfen und die ausgetauschte Information voll zu nutzen".²³ Als Folge dieser "Informationsüberflutung" drängte eine Reihe kleiner und mittlerer Staaten darauf, die Auswertung und Verifikation der Daten dem Konfliktverhütungszentrums der OSZE zu übertragen. Im FSK wird seit 1995 über die Einrichtung einer Arbeitsgruppe diskutiert, die sich mit den Implementierungsfragen beschäftigen soll. Im September

21 Bernhard von Plate, Ost- und Mitteleuropa: Eine Herausforderung für KSZE und NATO, in: Ders. (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994, S. 78.

22 Vgl. Bernhard von Plate, Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert: Diskussion einer Nebensache?, Ebenhausen 1995, S. 5-6.

23 Wolfgang Zellner, Von der Stagnation zur Krise: Konventionelle Abrüstung in Europa, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Friedhelm Solms (Hrsg.), Friedensgutachten 1995, Münster/Hamburg 1995, S. 297.

1994 schlug Polen die Schaffung einer OSZE-Agentur für Abrüstung und Rüstungskontrolle vor.

Ein weiteres Aufgabenfeld für das FSK liegt im Bereich der Harmonisierung der verschiedenen Rüstungskontrollregime, genauer: der Vereinbarungen des Wiener Dokuments 1994 mit den weitergehenden Bestimmungen des KSE-Vertrages. Während im Sofortprogramm der Helsinki-Beschlüsse die Harmonisierungsforderung noch enthalten ist, ist bereits auf dem Budapester Gipfel von 1994 keine Rede mehr davon. Die Bemühungen um eine Harmonisierung waren bereits im Vorfeld von Budapest vollständig gescheitert. Dies lag an den neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten, am Krieg im ehemaligen Jugoslawien und vor allem am Streit um die Regelung der Flankenfrage. Insbesondere die Frage der Harmonisierung wird auch die künftige Arbeit innerhalb des FSK prägen. So sind die Sicherheitsstandards für die Nicht-KSE-Staaten der OSZE deutlich schlechter, da sie vom Informationsaustausch der KSE-Teilnehmer ausgeschlossen sind und keinerlei Inspektionsrechte haben. Es wäre erstrebenswert, die weitgehenden Verifikationsbestimmungen und Inspektionsrechte des KSE-Vertrages in einem KSE-II-Vertrag OSZE-weit festzuschreiben. Beispielsweise sollte Finnland, das dem KSE-Vertrag nicht angehört, die Möglichkeit haben, die Streitkräfte des unmittelbaren Nachbarn und KSE-Mitglieds Rußland zu inspizieren und umgekehrt. Es bedarf also eines einheitlichen, die verschiedenen Rüstungskontrollvereinbarungen integrierenden Rahmens.

Die Frage der Flankenregelung und die mögliche Verschiebung der Gewichte im Rahmen einer NATO-Osterweiterung prägte weitgehend die Debatten in den Plenarsitzungen.²⁴ Rußland forderte schon vor dem Tschetschenienkrieg die Aufhebung der im KSE-Vertrag festgelegten Flankenregelung. Neben einer entsprechenden Modifizierung des KSE-Vertrages in der Frage der Flankenregelung vertritt Rußland darüber hinaus die Position, daß eine NATO-Osterweiterung mit dem KSE-Vertrag nicht vereinbar sei, da dieser auf dem strategischen Gleichgewicht zweier Bündnissysteme basiere. Auch wenn das Vertragswerk die Auflösung des Warschauer Paktes noch überstanden hätte, so würde eine Erweiterung des westlichen Lagers um ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten das gesamte Vertragswerk ad absurdum führen. Mit anderen Worten: Ein neuentwickelter Rüstungskontrollrahmen in Form eines KSE-II-Vertrages ist nicht nur aus Gründen der "Harmonisierung" geboten, sondern die bevorstehende NATO-Osterweiterung macht ein neues Vertragswerk nahezu unausweichlich.

Bevor jedoch substantielle Fortschritte im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle erzielt werden können, bedarf es der Implementierung

24 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 6/1995, S. 703f.

der bereits eingegangenen Vereinbarungen. So haben Rußland und die Ukraine ihre Reduzierungsverpflichtungen bislang nicht eingehalten, Belarus aus Kostengründen seine Abrüstung eingestellt, und auch im Falle Armeniens und Aserbaidschans ist ungeklärt, welche Waffen letztendlich abgerüstet worden sind. Demgegenüber haben die meisten Staaten Europas ihre Waffen und Soldaten bereits weit über die bestehenden Verpflichtungen hinaus reduziert. Hier tritt jedoch das Problem auf, daß die Reduzierungsschritte, die unterhalb der im KSE-Vertrag festgelegten Obergrenzen liegen, nicht mehr an die Vertragsbestimmungen gebunden sind. D.h., es müssen weder die Vernichtungsverfahren noch die Kontrollmechanismen beachtet werden, was dazu führt, daß die überzähligen Waffen weltweit exportiert werden.²⁵

In innerstaatlichen Kriegen, dem dominierenden Konflikttyp nach Ende des Ost-West-Konfliktes, spielen zudem die Großwaffensysteme, die durch den KSE-Vertrag beschränkt werden, meist keine große Rolle. Klein- und Kleinstwaffen (u.a. auch Minen) sind jedoch rüstungskontrollpolitisch nur sehr schwer zu erfassen. Dennoch sollten sie in den rüstungskontrollpolitischen Prozeß eines KSE-II-Vertrages mit einbezogen werden.

Am 15. Mai 1996 begann in Wien die zweiwöchige Überprüfungskonferenz für den KSE-Vertrag. In der vereinbarten Dreijahresfrist seit dem Inkrafttreten des Vertrages (bis November 1995) wurden aufgrund der KSE-Bestimmungen mehr als 48.000 Waffensysteme vernichtet - darunter 19.000 Kampfpanzer, 18.000 Panzerfahrzeuge sowie mehrere tausend Geschütze, Flugzeuge und Kampfhubschrauber. Auf der Wiener Überprüfungskonferenz ging es vor allem darum, den gravierenden Veränderungen der vergangenen fünf Jahre gerecht zu werden, ohne den Vertrag selbst in Frage zu stellen. Eines der Probleme ist die Einbeziehung der neutralen Länder. So befürchteten Finnland und Schweden, daß sie bei Übernahme der Verifikationsbestimmungen des KSE-Vertrages ihre Mobilisierungssysteme offenlegen müßten. Da beide Staaten ihre Sicherheitspolitik auf stark mobilisierungsabhängige Streitkräfte stützen, lehnen sie dies strikt ab. Dies wäre jedoch ein ebenso lösbares Problem wie das der schweizerischen und österreichischen Bergfesten oder der Milizarmeen der baltischen Staaten.

Die wichtigste Voraussetzung für die Weiterentwicklung des KSE-Regimes ist jedoch die Einigung über die lange umstrittene Flankenfrage, die am 2. Juni 1996 auf der Wiener Überprüfungskonferenz erreicht wurde. Sie betrifft im Norden in erster Linie die Zone von der Kola-Halbinsel bis

25 Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Rüstungskontrolle und kooperative Sicherheit, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden-Baden 1995, S. 155.

zum Baltikum, im Süden den Kaukasus, Griechenland und die Türkei. Rußland hat im Kaukasus bereits mehr Truppen stationiert, als das Abkommen zuläßt. Nachdem sich die USA und Rußland in Wien verständigt hatten, billigten auch die übrigen 28 Mitgliedstaaten den abgewandelten KSE-Vertrag. Dem Kompromiß zufolge muß Rußland seine Streitkräfte in den Flankenregionen nun erst bis zum 31. Mai 1999 auf die vereinbarten Obergrenzen zurückführen. Die Obergrenze bei gepanzerten Fahrzeugen wurde auf 4.000 (statt bislang 1.200) festgelegt. Gleichzeitig wurden die 1990 festgeschriebenen Flankenregionen in Rußland und der Ukraine verkleinert. Gegen den Kompromiß hatten vor allem die Türkei und die ehemals sowjetischen Kaukasusrepubliken Vorbehalte geäußert. Die Vertragsänderung muß jedoch noch von den KSE-Staaten ratifiziert werden.²⁶

Eine diffizile Frage ist auch die Öffnung des KSE-Vertrages für andere Teilnehmerstaaten der OSZE. Die NATO-Osterweiterung wird das größte Problem bei der konventionellen Abrüstung bleiben. Das Konzept der Staatengruppen NATO und Warschauer Pakt, das dem KSE-Vertrag zugrunde liegt, würde - konsequent angewandt - bedeuten, daß bei einem NATO-Beitritt der Visegrádstaaten die jetzigen NATO-Staaten die Zahl ihrer Waffen und Soldaten zusätzlich um das Potential abrüsten müßten, das laut dem Vertrag diesen vier KSE-Staaten zusteht. Dies dürfte jedoch kein unlösbares Problem sein, da die meisten NATO-Staaten ohnedies unter die Obergrenzen des KSE-Vertrages abgerüstet haben.

Angestrebt werden sollte nicht nur eine Harmonisierung zwischen dem Wiener Dokument und dem KSE-Vertrag, sondern auch eine weitere Reduzierung der konventionellen Streitkräfte und der Mannschaftsstärken im Rahmen eines KSE-II-Vertrages.

Es sollte also ein OSZE-weit gültiger Rüstungskontrollrahmen aufgebaut werden, in dem die schon erwähnten bestehenden Verträge und Abkommen eingeordnet, vernetzt und an die veränderte sicherheitspolitische Lage angepaßt werden. Erreicht werden kann dies durch die Aufwertung des FSK in finanzieller und personeller Hinsicht, dessen Ausbau zu einer OSZE-Agentur für Rüstungskontrolle, aber auch durch die Weiterentwicklung und Anpassung des UN-Waffentransferregisters sowie allgemein strikere Rüstungsexportkontrollen.

26 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 3.6.1996.

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Entstehungsgeschichte, Funktionen, Arbeitsweise und Gremien

Vorgeschichte und Gründungsphase

Schon beim NATO-Gipfel im Juli 1990 hatte der Präsident der USA, George Bush, als Bestandteil der "Institutionalisierung" der KSZE die Schaffung einer Parlamentarischen Versammlung angeregt und war mit diesem Vorschlag auf die ungeteilte Zustimmung des NATO-Gipfels gestoßen. Während zunächst noch eine Anbindung der "neuen" Parlamentarischen Versammlung der KSZE an die bereits existente Parlamentarische Versammlung des Europarats geplant war, nahm man schließlich - insbesondere auch im Hinblick darauf, daß wichtige Teilnehmerstaaten der KSZE, wie z.B. die Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und die Sowjetunion, keine Mitglieder des Europarates waren oder werden konnten von dieser Vorstellung Abschied und beschloß, die Parlamentarische Versammlung der KSZE unabhängig von jeglichen bereits existierenden interparlamentarischen Institutionen zu gründen.

Den ersten Baustein für ihre Errichtung lieferte die am 21. November 1990 von den Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten unterzeichnete "Charta von Paris für ein neues Europa". Darin heißt es: "In Anerkennung der wichtigen Rolle, die Parlamentarier im KSZE-Prozeß spielen können, sprechen wir uns für eine stärkere Einbeziehung der Parlamentsarbeit in die KSZE aus, insbesondere durch die Schaffung einer parlamentarischen Versammlung der KSZE unter Beteiligung von Parlamentsmitgliedern aus allen Teilnehmerstaaten. Zu diesem Zweck befürworten wir nachdrücklich, daß Kontakte auf Parlamentsebene fortgesetzt werden, um Tätigkeitsbereich, Arbeitsmethoden und Verfahrensregeln einer derartigen parlamentarischen Struktur der KSZE unter Nutzung vorhandener Erfahrungen und bereits geleisteter Arbeiten in diesem Bereich zu erörtern."¹ Die Charta von Paris war damit die Geburtsstunde der Parlamentarischen Versammlung der KSZE.

Vor diesem Hintergrund fand auf Initiative der Präsidenten des spanischen Abgeordnetenhauses und des spanischen Senats vom 1. bis 3. April 1991 in Madrid eine Konferenz von Parlamentariern aus allen - damals - 34 KSZE-

¹ Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap A.2, S. 17.

Teilnehmerstaaten statt, auf der einstimmig beschlossen wurde, die KSZE mit einer Parlamentarischen Versammlung auszustatten und diese einmal pro Jahr zu einer Plenartagung zusammenkommen zu lassen. Dabei sollte der Termin so gewählt werden, daß möglichst viele Parlamente zu diesem Zeitpunkt keine Sitzungen haben und so auch ihre Präsidenten und andere hochrangige und wichtige Mitglieder zu den Jahrestagungen der Parlamentarischen Versammlung der KSZE entsenden könnten. Die erste Tagung der neuen Versammlung - so hatte man sich geeinigt - sollte Anfang Juli 1992 in Budapest stattfinden und durch einen Ausschuß der Delegationsleiter, dem Vorgänger des Ständigen Ausschusses, vorbereitet werden. Dieser Ausschuß, der sich aus je einem Vertreter der Teilnehmerstaaten zusammensetzte, traf am 13. Januar 1992 sowie am 22. Mai 1992 zu zwei Sitzungen zusammen, um einerseits konkret die konstituierende Tagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE vorzubereiten, andererseits aber auch organisatorische Fragen grundsätzlicher Art, so z.B. hinsichtlich Geschäftsordnung, Haushalt, Finanzierungsschlüssel, Sitzverteilung, Sekretariat und anderer Organe der Versammlung, zu erörtern.

Auf der Grundlage dieser Vorbereitungsarbeiten konnte dann vom 3. bis 5. Juli 1992 - und damit wenige Tage vor dem KSZE-Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 9. und 10. Juli 1992 in Helsinki - in Budapest die erste Tagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE mit Delegierten aus nahezu allen KSZE-Teilnehmerstaaten stattfinden. Dabei kam diesem Ereignis auch deshalb besondere Bedeutung zu, weil es einen weiteren Schritt auf dem Weg zur Institutionalisierung und Festigung des KSZE-Prozesses darstellte.

Aufgaben der Parlamentarischen Versammlung

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE ist das parlamentarische Forum der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, das die Entwicklung des OSZE-Prozesses kritisch begleiten und der OSZE-Exekutive wichtige Impulse aus parlamentarischer Sicht geben soll. Sie setzt sich aus derzeit 317 Parlamentariern der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen, wobei die Anzahl der Sitze pro Land von 17 (Vereinigte Staaten von Amerika) bis zu zwei Sitzen (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino) reicht; die Bundesrepublik Deutschland verfügt wie Frankreich, Italien und Großbritannien über 13 Sitze. Damit stellt die Parlamentarische Versammlung der OSZE das Bindeglied zwischen der exekutiven OSZE und den gewählten und insoweit unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamenten der Teilnehmerstaaten dar. Ihre Hauptaufgabe liegt in der

Förderung des interparlamentarischen Dialogs - ein Bereich, dem in Zeiten der zunehmenden Internationalisierung immer weiterer nationaler Politikbereiche und der zunehmenden Interdependenz zwischen diesen Bereichen eine immer größere Bedeutung zukommt. Im einzelnen hat die Parlamentarische Versammlung der OSZE, wie in Artikel 2 ihrer Geschäftsordnung festgelegt, folgende Aufgaben:

- die Verwirklichung der Ziele der OSZE zu bewerten,
- die Themen zu erörtern, die auf den Tagungen des Ministerrats und den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs behandelt werden,
- Mechanismen zur Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung zu entwickeln und zu fördern,
- den Ausbau und die Festigung der demokratischen Institutionen in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu unterstützen und
- an der Entwicklung der institutionellen Strukturen der OSZE sowie der Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den bestehenden OSZE-Institutionen mitzuwirken.

Organisation und Arbeitsweise der Parlamentarischen Versammlung

Anläßlich der ersten Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE kam der Delegationsleiterausschuß am 2. Juli 1992 - nach den zuvor erwähnten zwei vorbereitenden Sitzungen - zu einer dritten Sitzung zusammen und verabschiedete eine vorläufige Geschäftsordnung. Diese sah von der Grundstruktur her vor, erstens an der Durchführung (lediglich) einer Jahrestagung festzuhalten, zweitens die Arbeit der Versammlung - orientiert an den "drei Körben" der Schlußakte von Helsinki 1975 - in drei Ausschüssen zu bewerkstelligen und drittens die Leitung der Versammlung einem alljährlich auf der Jahrestagung zu bestimmenden Präsidenten zu übertragen sowie diesem fünf Vizepräsidenten und einen Schatzmeister an die Seite zu stellen. Als Beschlußorgan der Versammlung wurde der Delegationsleiterausschuß in einen Ständigen Ausschuß umgewandelt, dem neben den Delegationsleitern der Präsident der Versammlung, die fünf Vizepräsidenten und der Schatzmeister angehören sollten. Die Arbeit in den drei Ausschüssen wurde je einem jährlich neu zu bestimmenden Vorsitzenden, dem je ein stellvertretender Vorsitzender und ein Berichterstatter an die Seite gestellt wurden, übertragen. Darüber hinaus sollten Zusammensetzung und Mitarbeit in den Ausschüssen den Abgeordneten anläßlich der Jahrestagungen überlassen bleiben.

Zu Beginn der konstituierenden Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE in Budapest wurde dann der finnische Parlaments-

präsident Ilkka Suominen zum ersten Präsidenten der Versammlung gewählt. Die fünf Vizepräsidenten kamen aus Kanada, Dänemark, Ungarn, der Türkei und Rußland. Zum Schatzmeister wurde der britische Abgeordnete Sir Peter Emery gewählt. Außerdem wurden während der Tagung die Ausschüsse für Sicherheit, für wirtschaftliche Zusammenarbeit und für die menschliche Dimension eingesetzt.

Nach der Budapester Tagung wurde die vorläufige Geschäftsordnung im Lichte der Erfahrungen dieser ersten Tagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE überarbeitet, und in seiner Sitzung am 15. Januar 1993 in Kopenhagen nahm der Ständige Ausschuß einstimmig eine neue Geschäftsordnung an, die zugleich implizit eine Änderung der Madrider Entschließung vom April 1991 beinhaltet, soweit deren Bestimmungen mit den neuen Geschäftsordnungsregelungen nicht mehr im Einklang standen.

Auf der Grundlage dieser neuen Geschäftsordnung stellt sich die Organisation der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nunmehr wie folgt dar:

An der Spitze der Versammlung steht der Präsident, der für ein Jahr gewählt wird und einmal wiedergewählt werden kann.² Ihm zur Seite stehen neun Vizepräsidenten, deren - ebenfalls einmal erneuerbare - Amtszeit drei Jahre beträgt, wobei, um eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten, jedes Jahr drei der Vizepräsidenten gewählt werden.³ Darüber hinaus verfügt die Parlamentarische Versammlung der OSZE über einen für jeweils zwei Jahre gewählten Schatzmeister, der zweimal für dasselbe Amt wiedergewählt werden kann.⁴

Präsident, Vizepräsidenten und Schatzmeister werden jeweils auf den Jahresversammlungen in geheimer Abstimmung gewählt. Sie bilden gemeinsam das Präsidium, dem nach Artikel 6 der Geschäftsordnung die Aufgabe zukommt, sicherzustellen, daß die Beschlüsse des Ständigen Ausschusses ausgeführt werden und daß die Funktionsfähigkeit der Versammlung zwischen den Sitzungen des Ständigen Ausschusses gewährleistet ist. Das Präsidium trifft seine Beschlüsse mit Mehrheit.

Der Ständige Ausschuß, dem neben den Mitgliedern des Präsidiums die Vorsitzenden der Allgemeinen Ausschüsse sowie die Leiter der nationalen

² Nachdem Ilkka Suominen zwei Amtszeiten als Präsident fungiert hatte, wurde auf der dritten Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE in Wien der belgische Senatspräsident Frank Swaelen zu seinem Nachfolger gewählt. Nachdem dieser zwei Jahre im Amt war, wurde der spanische Abgeordnete Javier Ruperez auf der fünften Jahrestagung in Stockholm im Juli 1996 zum Präsidenten gewählt.

³ Die derzeitigen Vizepräsidenten sind: Iwan Petrowitsch Rybkin (Rußland), Willy Wimmer (Deutschland), Jacques Genton (Frankreich), Steny H. Hoyer (USA), Dr. Kazys J. Bobelis (Litauen), Frau Helle Degn (Dänemark), András Bárony (Ungarn), John English (Kanada) und Wojtech Lamentowicz (Polen).

⁴ Schatzmeister der Versammlung ist nach wie vor Sir Peter Emery (Großbritannien).

Delegationen angehören, ist das Lenkungsorgan der Versammlung. Nach Artikel 30 der Geschäftsordnung bereitet er die Arbeit der Versammlung zwischen Sitzungsperioden vor und ergreift die von ihm für erforderlich gehaltenen Maßnahmen, um die Fortführung der Arbeit der Versammlung zwischen den Sitzungsperioden zu gewährleisten. Der Ständige Ausschuß faßt seine Beschlüsse nach dem "Konsens minus eins"-Prinzip mit der zusätzlichen Maßgabe, dieses in eine "Konsens minus zwei"-Formel abzuwandeln, sobald eine solche Regelung im Bereich der OSZE-Exekutive eingeführt wird.

Die inhaltliche Arbeit der Versammlung wird schwerpunktmäßig in den von ihr eingesetzten Allgemeinen Ausschüssen geleistet, zu denen auf jeden Fall gehören:

- der Allgemeine Ausschuß für politische Angelegenheiten und Sicherheit,
- der Allgemeine Ausschuß für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt sowie
- der Allgemeine Ausschuß für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen.

Die Mitglieder der Allgemeinen Ausschüsse werden von den nationalen Delegationen ernannt, wobei das Ziel einer ausgewogenen Zusammensetzung der Ausschüsse zu berücksichtigen ist. Jeder Ausschuß verfügt über einen sich aus dem Vorsitzenden, dem stellvertretenden Vorsitzenden und dem Generalberichterstatter zusammensetzenden Vorstand. Die Vorstandsmitglieder werden von den Mitgliedern ihres jeweiligen Ausschusses für jeweils ein Jahr gewählt, wobei die Geschäftsordnung allerdings keine Beschränkungen für ihre Wiederwahl vorsieht.⁵

Zusätzlich zu den Allgemeinen Ausschüssen kann der Ständige Ausschuß Ad-hoc-Ausschüsse für besondere Aufgaben einsetzen und deren Mandatsdauer, Zusammensetzung und Zuständigkeiten festlegen.

In den Jahren 1995 und 1996 gab es einen Ad-hoc-Ausschuß, der die Aufgabe hatte, einen Entwurf für einen "Verhaltenskodex zu politisch-demokratischen Aspekten der Zusammenarbeit" zu erstellen. Das Projekt geht zurück auf eine Initiative der Präsidentin des Deutschen Bundestages und Leiterin der deutschen Delegation, Frau Prof. Dr. Rita Süßmuth, die anlässlich der Sitzung

⁵

Bislang haben zwei Deutsche eine Vorstandsfunktion innerhalb eines der Allgemeinen Ausschüsse innegehabt: Die Präsidentin des Deutschen Bundestages und Leiterin der deutschen Delegation, Frau Prof. Dr. Rita Süßmuth, war 1992 Generalberichterstatterin und 1993 Vorsitzende des Ausschusses für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt, der Abgeordnete Freimut Duve ist im Juli 1995 in Ottawa zum Vorsitzenden des Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen gewählt worden.

des Ständigen Ausschusses im Januar 1995 vorgeschlagen hatte, einen derartigen Verhaltenskodex analog und in Ergänzung zu dem von der OSZE-Exekutive verabschiedeten "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit" zu erarbeiten. Der Ad-hoc-Ausschuß wurde von Frau Süßmuth geleitet; seine weiteren Mitglieder kamen aus Dänemark, Finnland, Frankreich, den Niederlanden, Polen und den USA. Der von ihm erarbeitete Text ist auf der 5. Jahrestagung der Versammlung im Juli 1996 in Stockholm einstimmig verabschiedet worden.

Schließlich verfügt die Parlamentarische Versammlung der OSZE über ein Internationales Sekretariat mit Sitz in Kopenhagen. An seiner Spitze steht der auf Vorschlag des Präsidiums vom Ständigen Ausschuß ernannte Generalsekretär, dessen Amtszeit fünf Jahre beträgt und durch Mehrheitsbeschluß des Ständigen Ausschusses erneuert werden kann.⁶ Ihm zur Seite stehen zwei stellvertretende Generalsekretäre,⁷ davon einer mit Verantwortung für die Finanzen. Das Internationale Sekretariat ist dafür zuständig, die diversen Aktivitäten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE vorzubereiten und zu organisieren sowie die gewählten Funktionäre der Versammlung in ihren Aktivitäten organisatorisch und inhaltlich zu unterstützen.

Finanzierung/Budget

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE arbeitet mit jährlichen Haushalten, wobei es Aufgabe des Schatzmeisters ist, mit Unterstützung des Generalsekretärs jeweils den Haushaltsvoranschlag für das folgende Haushaltsjahr aufzustellen und dem Ständigen Ausschuß zur Erörterung und Beschlußfassung vorzulegen. Das Haushaltsjahr reicht jeweils vom 1. Oktober bis zum 30. September des folgenden Jahres. Dabei hatte der letzte Haushalt, i.e. der des Jahres 1995/1996, ein Volumen von 9,4 Millionen dänischen Kronen (ungefähr 2,45 Millionen DM). Der Haushalt des Jahres 1996/1997 wurde auf der fünften Jahrestagung der Versammlung in Stockholm verabschiedet und weist ein Volumen von 9,65 Millionen dänischen Kronen auf.

Zurückgehend auf die Madrider EntschlieÙung, werden die nationalen Beiträge zum Haushalt der Versammlung nach der Kostenteilungsformel der Regierungskonferenzen der OSZE berechnet. Die sechs größten Bei-

⁶ Als erster Generalsekretär der Versammlung wurde im Januar 1993 der US-Amerikaner R. Spencer Oliver ernannt.

⁷ Stellvertretende Generalsekretäre sind der Finne Pentti Väänänen und der Russe Witali Jewsejew.

tragszahler (Frankreich, Deutschland, Italien, Rußland, Großbritannien und die USA) bringen jeweils neun Prozent des Budgets auf, während die kleinsten Teilnehmerstaaten lediglich 0,15 Prozent zahlen. Der Deutsche Bundestag hat seinen Beitragsanteil in seinem Einzelplan des Bundeshaushalts veranschlagt.

Die bisherigen Jahrestagungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Entsprechend der Geschäftsordnung, die in Artikel 11 vorsieht, daß "die Versammlung (...) einmal im Jahr während der ersten zehn Tage im Juli für höchstens fünf Tage zu einer ordentlichen Sitzungsperiode" zusammentritt, hat es bislang fünf Jahrestagungen der Parlamentarischen Versammlung der KSZE bzw. OSZE gegeben:

- die erste vom 3. bis 5. Juli 1992 in Budapest,
- die zweite vom 6. bis 9. Juli 1993 in Helsinki,
- die dritte vom 5. bis 8. Juli 1994 in Wien,
- die vierte vom 4. bis 8. Juli 1995 in Ottawa und
- die fünfte vom 5. bis 9. Juli 1996 in Stockholm.

An den Jahrestagungen nehmen in aller Regel auch Vertreter der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, der Versammlung der WEU, der Nordatlantischen Versammlung, der Interparlamentarischen Union und des Europäischen Parlaments teil, da der Ständige Ausschuß diesen Organisationen in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Beobachterstatus eingeräumt hat.

Auf jeder ihrer Jahrestagungen haben die Parlamentarier ein breites Spektrum von Themen aus dem Bereich der KSZE/OSZE behandelt und jeweils zum Abschluß der Tagung auf der Grundlage ihrer Diskussionen ein Schlußdokument sowie eine Reihe von Resolutionen und Empfehlungen verabschiedet.

In diesen Dokumenten bekräftigen sie die Bedeutung gemeinsamer Werte wie Demokratie, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit, Achtung der Menschenrechte und Minderheitenschutz als Grundlage für die Zusammenarbeit in der KSZE bzw. OSZE.

Durchgängig einen breiten Raum widmen sie dem Thema "Die KSZE (bzw. ab Ottawa: OSZE) und die europäische Sicherheit", insbesondere der künftigen Rolle der OSZE im Rahmen einer neuen europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung. Dabei sehen die Parlamentarier eine der vorrangigen Aufgaben der OSZE in den Bereichen Früherkennung von Konflikten, Früh-

warnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. In diesem Zusammenhang haben sie sich u.a. dafür ausgesprochen, den OSZE-Mechanismus zur Konfliktverhütung und Friedenssicherung weiter auszubauen und bei Friedensmissionen auf die Unterstützung anderer regionaler Organisationen wie der NATO und der WEU zurückzugreifen sowie die OSZE in eine regionale Sicherheitsorganisation nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen umzuwandeln und ihr damit eine entsprechende rechtliche Grundlage zu verschaffen. Des Weiteren sind sie sich darin einig, daß die Rolle der OSZE und ihrer Parlamentarischen Versammlung angesichts der Vielzahl neuer regionaler und ethnischer Konflikte weiter gestärkt werden muß. Außerdem dürfe der Begriff der Sicherheit nicht mehr rein politisch-militärisch verstanden werden; es müsse vielmehr ein erweiterter Sicherheitsbegriff gelten, der auch wirtschaftliche, soziale und ökologische Elemente sowie insbesondere die politisch-demokratische Zusammenarbeit umfasse.

In bezug auf die wirtschaftliche Dimension unterstreichen die Parlamentarier immer wieder die enge Wechselbeziehung zwischen Freiheit, Demokratie, Pluralismus, marktwirtschaftlichen Strukturen und sozialer Gerechtigkeit. Sie weisen darauf hin, daß der wirtschaftliche Wandel in den Ländern, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden, in verantwortlicher und ausgewogener Weise herbeigeführt werden muß und daß die betroffenen Länder, um die beträchtlichen Risiken im sozialen und ökologischen Bereich so gering wie möglich zu halten, der wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Hilfe durch die westlichen Industriestaaten bedürfen.

Im Bereich der menschlichen Dimension erklären die Parlamentarier die Durchsetzung der Menschenrechte und insbesondere des Schutzes der Minderheiten zur nach wie vor zentralen Aufgabe der OSZE. Vor diesem Hintergrund befürworteten sie die Entsendung von Beobachtermissionen der OSZE in Länder, in denen Minderheitenrechte verletzt werden, und sprechen sich für die Teilnahme von Mitgliedern der Parlamentarischen Versammlung an solchen Missionen aus.

Zusätzlich zu den drei dargestellten, in den Allgemeinen Ausschüssen verankerten Themenbereichen haben die Parlamentarier auf jeder ihrer Jahrestagungen sowie auf allen Sitzungen des Ständigen Ausschusses aktuelle Probleme und Situationen diskutiert, durch die sie die europäische Sicherheit bedroht sahen. So beschäftigten sie sich wiederholt mit der Lage im ehemaligen Jugoslawien bzw. insbesondere der jeweils aktuellen Situation in Bosnien-Herzegowina, dem Tschetschenien-Konflikt, der Lage in Berg-Karabach sowie der Menschenrechtssituation in der Türkei und verabschiedeten hierzu eigenständige oder in das jeweilige Schlußdokument integrierte Erklärungen.

Weitere Schwerpunkte der Aktivitäten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE außerhalb ihrer Jahrestagungen stellen die drei Programme dar, die sie zur Förderung der Demokratie und damit zur Gewährleistung der internationalen Sicherheit eingerichtet hat: Wahlbeobachtungen, Missionen und das Programm zur Demokratiehilfe ("Democratic Assistance Programme").

Der Überwachung von Parlamentswahlen durch Parlamentarier, die ihrerseits vom Volk in ihrem jeweiligen Land gewählt sind, kommt besondere Bedeutung zu. Wird dem Parlament in einer noch jungen Demokratie durch in der Demokratie erfahrene Parlamentarier anderer Länder bestätigt, daß es aus freien und fairen Wahlen hervorgegangen ist, so stärkt dies seine Position als Gegengewicht zur Regierung und gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft. Hinzu kommt, daß die durch Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der OSZE durchgeführten Wahlbeobachtungen als kritischer und objektiver gelten können als die vieler anderer Institutionen, da die Parlamentarier zum einen Träger eines öffentlichen Amtes, zum anderen aber als Abgeordnete von der Regierung unabhängig sind.

Seit 1993 haben ungefähr 400 Beobachter aus 40 Teilnehmerstaaten an der Beobachtung von Parlamentswahlen in Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Kroatien, Estland, Mazedonien, Georgien, Kasachstan, Lettland, Moldau, Rußland, der Ukraine und Usbekistan teilgenommen. Die letzten Wahlbeobachtungen fanden in Albanien, Rußland sowie in Bosnien und Herzegowina statt.

Zusätzlich zu den Wahlbeobachtungen entsendet die Parlamentarische Versammlung der OSZE zur Förderung des informellen Dialogs zwischen den Parlamentariern verschiedener Teilnehmerstaaten Delegationen hochrangiger Politiker in Spannungs- und Krisengebiete. Über diese Missionen, die zur Wahrung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Grundsätze in dem beschickten Land beitragen sollen, wird anschließend ein Bericht erstellt, der den zuständigen Stellen übermittelt und auf der jeweils nächsten Jahrestagung von den Parlamentariern in ihrer Gesamtheit diskutiert wird. Prominentestes Beispiel im Bereich der Missionen ist bislang die unter der Leitung des deutschen Abgeordneten und Vizepräsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Willy Wimmer im Mai 1995 durchgeführte Türkei-Mission.

Nachdem sich insbesondere aus den Wahlbeobachtungen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion die Erkenntnis ergeben hatte, daß Verfahrensmängel zumeist auf die fehlende demokratische Tradition in diesen Ländern zurückzuführen waren und sind, bietet die Parlamentarische

Versammlung der OSZE seit 1995 Trainingsseminare für Politiker der jungen Demokratien an, die von in der Demokratie erfahrenen Parlamentariern anderer Teilnehmerstaaten durchgeführt werden. Sie sollen dazu beitragen, stabile politische Systeme mit effektiv arbeitenden Parlamenten und einer strikten Gewaltenteilung zu schaffen.

Verhältnis zwischen OSZE-Exekutive und Parlamentarischer Versammlung der OSZE

Bereits anlässlich ihres ersten Treffens am 19. und 20. Juni 1991 in Berlin hatten die Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten die Schaffung einer Parlamentarischen Versammlung der KSZE begrüßt und als einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer stärkeren Einbeziehung der Parlamentsarbeit in die KSZE gewürdigt. In Bekräftigung ihrer Verpflichtung, die Demokratie als die einzige Regierungsform in ihren Ländern zu stärken, sahen sie der Darstellung aller Ansichten der Parlamentarischen Versammlung der KSZE über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und über die zukünftige Entwicklung der KSZE erwartungsvoll entgegen.

Auch im Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und Strukturen, das anlässlich des zweiten Treffens des Rates der Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten am 30. und 31. Januar 1992 in Prag verabschiedet wurde, sprachen sich die Außenminister nochmals für einen aktiven Dialog zwischen KSZE-Exekutive und Parlamentarischer Versammlung aus und bekundeten ihre Bereitschaft, den Vorsitzenden des Rates zu dem Budapester Treffen der Versammlung im Juli 1992 zu entsenden, damit dieser dort über die Arbeit der KSZE Bericht erstatten, diesbezügliche Fragen von Parlamentariern beantworten und die Ansichten der Parlamentarier festhalten könne, um sie anschließend an den Rat weiterzuleiten.

Die anlässlich der ersten Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der KSZE in Budapest verabschiedete, an die Staats- und Regierungschefs gerichtete "Budapester Erklärung von 1992" markierte dann den eigentlichen Beginn der Wechselbeziehungen zwischen der Parlamentarischen Versammlung der KSZE bzw. OSZE und der KSZE- bzw. OSZE-Exekutive. Zum einen werden alle auf den Jahrestagungen der Parlamentarischen Versammlung verabschiedeten Erklärungen und Berichte sowie alle Berichte über Wahlbeobachtungen, Missionen und andere Aktivitäten der Parlamentarischen Versammlung dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE sowie den anderen OSZE-Institutionen übermittelt. Zum anderen berichten Vertreter der OSZE-Exekutive der Parlamentarischen Versammlung

regelmäßig über ihre Arbeit und ihre Aktivitäten. So ist es seit 1993 Tradition, daß der jeweils Amtierende Vorsitzende der OSZE auf der Jahrestagung der Versammlung deren Mitglieder persönlich über Arbeit und Aktivitäten der OSZE-Exekutive informiert und ihnen zur Beantwortung ihrer diesbezüglichen Fragen zur Verfügung steht. Auch an den Sitzungen des Ständigen Ausschusses nehmen meistens die Vorsitzenden einiger anderer OSZE-Institutionen teil. Darüber hinaus ist die Versammlung bei jedem offiziellen OSZE-Treffen - und damit auch bei den Sitzungen des Hohen Rates wie des Ständigen Rates der OSZE und den Jahrestreffen des OSZE-Ministerrats - vertreten und unterhält enge Arbeitsbeziehungen sowohl zu dem jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und dem OSZE-Generalsekretär als auch zu den anderen OSZE-Institutionen in Wien, Prag, Warschau und Den Haag.

Daß auch die OSZE-Exekutive mittlerweile der Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung einen hohen Stellenwert beimißt, läßt sich daran ablesen, daß sie in zwei Fällen in der jüngeren Vergangenheit die Parlamentarische Versammlung von sich aus um einen Beitrag hinsichtlich zweier ihrer laufenden Projekte gebeten hat. Es handelt sich zum einen um die Entwicklung "eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa für das 21. Jahrhundert" und zum anderen um die Wahlen in Bosnien und Herzegowina, für deren Vorbereitung, Durchführung und Beobachtung das Friedensabkommen von Dayton der OSZE eine Schlüsselposition zuschreibt.

Ausblick

Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, daß sich die Wechselbeziehungen zwischen Parlamentarischer Versammlung der OSZE und OSZE-Exekutive in Zukunft eher noch vertiefen und weiterhin Grundlage einer fruchtbaren Zusammenarbeit zum Nutzen aller sein werden.

Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil das Engagement von Parlamentariern im internationalen Bereich wesentlich dazu beitragen kann, der für diesen Bereich in letzter Zeit verstärkt geltend gemachten Demokratisierungsforderung gerecht zu werden.

Während die traditionell mit der Außenpolitik betrauten Diplomaten als öffentliche Bedienstete zumindest über keine unmittelbare demokratische Legitimation verfügen, sind Parlamentarier direkt vom Volk gewählt und erfahren dadurch eine unmittelbare demokratische Legitimation und Verantwortung. Und während Diplomaten in aller Regel hinter verschlossenen Türen nicht-öffentliche Verhandlungen führen, ist der Beruf des Parlamentariers geprägt vom offenen, öffentlichen und damit transparenten Austausch

von Meinung und Gegenmeinung sowie der Suche nach Mehrheiten. Vor diesem Hintergrund können parlamentarische Diplomatie im allgemeinen und das Engagement von Abgeordneten in interparlamentarischen Versammlungen im besonderen dazu beitragen, Sprachlosigkeit zu überwinden und Brücken der Verständigung zu schlagen, zu welchen die offizielle Diplomatie nicht oder noch nicht bereit sein kann.

Hiervon könnte die OSZE als Organisation, die sich die Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitsraums, der auf ihrer umfassenden und kooperativen Auffassung von Sicherheit und ihrer Unteilbarkeit beruht, zum Ziel gesetzt hat, in besonderem Maße profitieren.

Die Konfliktverhütungs-Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE

In der zweiten Jahreshälfte 1995 und in den ersten acht Monaten des Jahres 1996 war der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) erneut mit Minderheitenfragen in einer großen Zahl von OSZE-Staaten befaßt; in alphabetischer Reihenfolge waren dies: Estland, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, die frühere jugoslawische Republik Mazedonien, Rumänien, die Slowakei, die Ukraine und Ungarn. Interethnische Beziehungen waren häufig das Hauptthema der Gespräche. Die behandelten Fragen reichten von Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen und regionalen Behörden, den Aussichten für Angehörige nationaler Minderheiten, in Gebiete zurückzukehren, in denen sie früher ansässig waren, bis hin zu Problemen, die mit der Erlangung der Staatsbürgerschaft einhergehen. Auch Fragen von Erziehung und Bildung in der Muttersprache und die Möglichkeit, diese zu benutzen, waren häufig diskutierte Themen.

Gelegentlich taucht die Frage auf, auf welcher Grundlage der HKNM die Länder auswählt, auf die er seine Aktivitäten konzentriert. Der Hohe Kommissar richtete seine Aufmerksamkeit auf solche Länder, die sich besonders schwierigen und komplizierten Minderheitenfragen gegenübersehen, und hofft, daß sein Engagement dazu beitragen kann, diese zu bewältigen. Im allgemeinen kann man sagen, daß die betreffenden Staaten verstanden und akzeptiert haben, daß dies die Aufgabe des Hohen Kommissars ist, die ihm als Mandat von allen OSZE-Staaten auf dem Gipfeltreffen von Helsinki im Jahre 1992 erteilt wurde. In diesem Zusammenhang sollte man sich unbedingt ins Gedächtnis rufen, daß es nicht die Aufgabe des HKNM ist, als Anwalt der Minderheiten aufzutreten, sondern daß es seine Pflicht ist, als Instrument der Konfliktverhütung zu agieren und zu versuchen, die Gefahr interethnischer Konflikte zu bannen und ein harmonisches Miteinander verschiedener Völker zu fördern.

Die Wichtigkeit von Konfliktverhütung erschließt sich sofort, wenn man die Konfliktursachen im ehemaligen Jugoslawien betrachtet. Während der späten achtziger Jahre haben praktisch alle ausländischen Beobachter vor der ständig zunehmenden Gefahr einer Explosion gewarnt. Dennoch wurden keinerlei Schritte unternommen, um die Situation zu de-eskalieren, und die internationale Gemeinschaft wurde erst aktiv, als die ersten Schüsse bereits gefallen waren. Die Lehre, welche die internationale Gemeinschaft daraus ziehen muß, ist, daß die OSZE in einem sehr frühen Stadium eingreifen muß

-

sowie sich die Gefahr ernsthafter Spannungen andeutet - wenn sie bei der Konfliktprävention eine Schlüsselrolle spielen will. Die Außenminister, so sehr sie auch mit der Bewältigung aktueller Krisen beschäftigt sein mögen, müssen darüber hinaus auch die künftigen potentiellen Krisen auf ihre Tagesordnung setzen. Wenn die OSZE bei der Konfliktverhütung - im weitesten Sinne verstanden - Erfolg haben will, muß sie sich auf die Beseitigung der potentiellen Konfliktursachen konzentrieren.

Die *raison d'être* des Amtes des HKNM ist der Konsens der OSZE-Teilnehmerstaaten, daß Probleme mit nationalen Minderheiten sich zu gewaltförmigen Konflikten entwickeln können, wenn sie vernachlässigt werden. In den mehr als drei Jahren seiner bisherigen Tätigkeit fand der Hohe Kommissar diese Schlußfolgerung immer wieder bestätigt. Nicht, daß Minderheitenprobleme tatsächlich immer zu gewaltförmigen Konflikten führen, aber daß das Konfliktpotential vorhanden war, oftmals direkt unter der Oberfläche lag, war allen unmittelbar Betroffenen klar. Gleichzeitig bemerkte der Hohe Kommissar, daß hinter diesen Spannungen oftmals andere, tiefere Konfliktursachen verborgen sind. Wenn Menschen arbeitslos sind, wenn sie wenig oder gar keinen Zugang zu Bildung und Erziehung haben, wenn ihnen keine annehmbaren Wohnungen zur Verfügung stehen und wenn die Zukunftsaussichten für ihre Kinder düster sind, dann ist es kein Wunder, wenn sie unzufrieden sind. In vielen OSZE-Staaten wurde diese Situation noch durch den fundamentalen Wandel verschärft, den die Gesellschaften durchleben. Häufig sehen sich die Menschen in diesen Ländern gravierenden Problemen in ihrem täglichen Leben gegenüber, noch dazu ohne zu wissen, was die Zukunft ihnen bringen wird. Frühere Ideologien haben sie enttäuscht und neue Ideologien mit maßgeschneiderten Rezepten sind nicht zur Hand. Unglücklicherweise lehrt uns die Geschichte, daß in solchen Situationen der Unzufriedenheit einfache Antworten gesucht werden und Sündenböcke schnell ausgemacht sind. Nationalismus wird dann zum vermeintlichen Allheilmittel aller Probleme. Der Hohe Kommissar ist mit allem Nachdruck der Ansicht, daß es Aufgabe der OSZE sein sollte, die Wurzeln der Konfliktursachen zu ergründen und dazu beizutragen, diese zu bekämpfen, um endgültig den Beweis zu erbringen, daß Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und die Darstellung von "anderen" als Feind ganz gewiß nicht die Lösung, sondern vielmehr Teil des Problems sind.

Die Grundlage des Handelns des Hohen Kommissars sind die gemeinsamen Werte aller OSZE-Staaten. Diese Werte gelten für alle, die Teil der OSZE-Gemeinschaft sein wollen: Sie sind unteilbar, nicht-verhandelbar und allgemeingültig. Sie beinhalten Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Min-

derheiten, gesellschaftlichen Pluralismus und Marktwirtschaft. Es wäre falsch, diese Werte nur als einem Teil des OSZE-Raumes zugehörig anzusehen oder als religiöse Dogmen, die einige OSZE-Staaten den anderen aufzwingen wollen. Sie sind vielmehr das Herz des Helsinki-Prozesses, der, ausgehend von einem umfassenden Sicherheitsverständnis, die Unteilbarkeit dieser Werte unmittelbar mit Frieden, Sicherheit und Wohlstand in Verbindung bringt. Anders ausgedrückt: Der Helsinki-Prozess hat uns gelehrt, daß anhaltender Frieden und Sicherheit nur in einem Umfeld gedeihen können, in dem diese Werte Allgemeingut sind. Deshalb ist die Einhaltung dieser Werte nicht länger ins Belieben der Staaten gestellt, sondern eine politische Unabdingbarkeit.

Die Erfahrungen des Hohen Kommissars belegen aber auch, daß Konfliktprävention kein einfaches Unterfangen ist, selbst wenn über die gemeinsamen Werte Übereinstimmung herrscht. Sie ist ein mühsamer Prozeß, der erhebliche Investitionen über einen langen Zeitraum erfordert. Diese Investitionen müssen sowohl finanzieller wie gleichermaßen politischer Natur sein. Zwar ist der Umfang der erforderlichen finanziellen Mittel beträchtlich, doch sollte man dies aus dem richtigen Blickwinkel sehen. Jährlich weniger als ein Prozent dessen, was die OSZE-Staaten für ihre Verteidigung und Sicherheit aufwenden, würde wahrscheinlich ausreichen. Wir sind es immer noch gewohnt, Sicherheit als Schutz vor einer möglichen Aggression von außen zu betrachten. Doch ein Sicherheitskonzept für Europa nach dem Kalten Krieg muß der Tatsache Rechnung tragen, daß ein gewaltförmiger *innerstaatlicher* Konflikt nunmehr zu einer erheblichen Bedrohung für Frieden und Sicherheit des Kontinents führen kann - wie uns die Tragödie im ehemaligen Jugoslawien dramatisch vor Augen geführt hat. Umgekehrt kann die rechtzeitige Bereitstellung finanzieller Hilfe in hohem Maße dazu beitragen *innerstaatliche* Stabilität zu fördern. In diesem Zusammenhang hat der HKNM eine Reihe von Aktivitäten in der Ukraine unternommen, unter anderem bezüglich der Lage der tatarischen Bevölkerung der Autonomen Krim-Republik. Die Tataren und andere kleinere Bevölkerungsgruppen, die aus ihren Deportationsgebieten in Zentralasien zurückgekehrt sind, sehen sich gravierenden Problemen beim Aufbau einer Existenz für sich und ihre Familien gegenüber. Es gibt nur wenige Arbeitsplätze, fast keine Wohnungen und kaum Bildungsmöglichkeiten. Wenn diese Probleme nicht in Angriff genommen werden, kann es geschehen, daß die Unzufriedenheit der Tataren die Lage in der Region destabilisiert, die in anderen politischen Bereichen gerade begonnen hatte, bemerkenswerte Fortschritte zu zeitigen. Aber als Rezept gegen diese Entwicklung wären große Investitionen nötig, zu denen der ukrainischen Regierung die Ressourcen fehlen, was in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation verständlich ist. Das bedeutet, daß der internatio-

nenalen Gemeinschaft ihre Verantwortung zu Bewußtsein gebracht werden und daß sie mit erheblichen finanziellen Mitteln einspringen muß. Bisher war es jedoch außerordentlich schwierig, eine ausreichende Anzahl von OSZE-Staaten von dieser Notwendigkeit zu überzeugen.

Seine Aktivitäten haben den Hohen Kommissar von der Notwendigkeit klarer politischer Verpflichtungen zur Konfliktprävention überzeugt. Die politische Botschaft ist, daß es keine schnellen Lösungen für soziale, wirtschaftliche und politische Probleme gibt, daß Extremismus niemals eine Antwort sein kann, und daß Konfliktprävention eine Sache ist, in die zu investieren sich lohnt. Letztendlich ist es deutlich billiger, Konflikte zu verhüten, als Frieden zu erzwingen oder dessen Einhaltung zu überwachen und Gesellschaften nach einem gewaltsamen Konflikt wiederaufzubauen. Vor allem aber bedeutet Konfliktprävention, daß nicht Zehntausende von Menschenleben sinnlos geopfert werden und daß viel menschliches Leid vermieden werden kann. Zu Ergebnissen in diesem Bereich wird es jedoch nur dann kommen, wenn Aktivitäten wie die des HKNM auf die politische Unterstützung der Teilnehmerstaaten bauen können. Eine wichtige Schlußfolgerung ist also, daß die Herausforderungen, denen sich die OSZE-Gemeinschaft heute gegenübersteht, nur durch eine gemeinsame Anstrengung bewältigt werden können. Obwohl die Probleme manchmal beinahe unüberwindlich erscheinen, insbesondere in den Teilen der OSZE, die durch Krieg, tiefe wirtschaftliche Rezession oder ernsthafte politische Konflikte gebeutelt sind, ist der HKNM der Überzeugung, daß - den grundsätzlichen Willen aller Beteiligten zur Zusammenarbeit mit dem Ziel einer friedlichen und prosperierenden OSZE-Gemeinschaft vorausgesetzt - vieles erreicht werden kann, was eigentlich unmöglich erscheint.

Außenbeziehungen und Einflüsse

Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE

Von Helsinki 1975 nach Budapest 1994

Das Interesse der OSZE am Mittelmeerraum kann zurückverfolgt werden bis zur Schlußakte von Helsinki 1975. Die Akte enthielt auch eine Erklärung zum Mittelmeerraum und etablierte eine spezifische mediterrane Dimension. Die Erklärung verkündete das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit in Europa und im Mittelmeerraum und das Ziel einer ausgewogenen Entwicklung der Zusammenarbeit in beiden Regionen. Zu diesem Zweck wurde ein Beitrag der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu spezifischen KSZE-Aktivitäten im beiderseitigen Interesse anvisiert.

Von diesem Zeitpunkt an bis hin zum Pariser Gipfel 1990 wurde das euro-mediterrane Verhältnis bei vielen Gelegenheiten innerhalb des KSZE-Prozesses ebenso gefestigt wie die Notwendigkeit betont, die Kontakte sowie die Zusammenarbeit zwischen den beiden Regionen zu intensivieren.

Doch die tiefgreifenden Veränderungen von 1989 und 1990 machten sich auch im euro-mediterranen Verhältnis deutlich bemerkbar. Die drängenden Probleme des Überganges führten dazu, daß sich die KSZE auf Krisen auf dem europäischen Kontinent konzentrieren mußte. Die meisten dieser Krisen betrafen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Daher verlagerte sich die Aufmerksamkeit der KSZE auf die östlichsten Teile Europas und sogar auf die asiatischen Regionen. Die zunehmende Institutionalisierung der KSZE hatte auch den Zweck, auf diese Krisen reagieren zu können. All diese Entwicklungen intensivierten die mittel- und osteuropäische Dimension der KSZE, während die mediterrane peripher blieb.

Das Dokument von Helsinki 1992² legte den Grundstein für einen erweiterten Dialog mit den Mittelmeeranrainern: Sie wurden zu den KSZE-Überprüfungskonferenzen eingeladen, Kontakte und Informationsaustausch wurden verstärkt. Einige der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zeigten konkretes Interesse an einer engeren Anbindung an die Arbeit der KSZE und die Absicht, zumindest in gewissem Ausmaße an ihren Prinzipien und Werten teilzuhaben.

¹ Botschafter, Leiter der italienischen Delegation bei der OSZE. Dieser Aufsatz spiegelt die persönlichen Ansichten des Autors wider.

² Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki-Dokument 1992, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 82/1992, Kapitel IV, Absatz 7 und 8, und Kapitel X.

Aufbauend auf diesen Entwicklungen, stellte das Ministerratstreffen in Rom im Dezember 1993 mit den Erklärungen der Außenminister von fünf dieser Länder (Algerien, Ägypten, Israel, Marokko und Tunesien) einen Wendepunkt, hin zu einem qualitativ veränderten Dialog zwischen der KSZE und den "nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten" dar.

Im Laufe des Jahres 1994 baute der italienische Amtierende Vorsitzende der KSZE die Ministerratsbeschlüsse von Rom weiter aus: Er trieb einen Beschluß voran, der vom Ausschuß Hoher Beamter (heute: Hoher Rat) am 3. März 1994³ formal angenommen wurde. In diesem Beschluß wurden die spezifischen Formen und Modalitäten eines möglichen Beitrages dieser fünf Mittelmeerstaaten zu den Aktivitäten der KSZE dargelegt.

Der italienische Vorsitz berief außerdem in Wien ein Treffen mit der KSZE-Troika und Vertretern der fünf Länder auf der Ebene Hoher Beamter ein. Als Folge dieses Treffens wurden die fünf Länder von der KSZE zur Teilnahme an der Budapester Überprüfungskonferenz eingeladen. Diese Teilnahme wiederum gab den betreffenden Ländern Gelegenheit, ihre Erwartungen hinsichtlich der weiteren Entwicklung der KSZE und ihres eigenen Verhältnisses zu ihr zu formulieren.

Der italienische Außenminister Antonio Martino führte darüber hinaus am Rande des Budapester Gipfels den Vorsitz bei einem beispiellosen Treffen der Außenminister der fünf Mittelmeerstaaten und der KSZE-Troika-Staaten. Dort wurden weitere Entwicklungen der mediterranen Dimension der KSZE diskutiert, die die Troika dann zur Aufnahme in die Beschlüsse des Budapester Gipfels vorschlagen konnte. Die Minister waren sich darüber einig, daß unter den Themenkomplexen, die im Dialog KSZE / Mittelmeerraum zu diskutieren waren, den Sicherheitsfragen Priorität eingeräumt werden sollte. In Anlehnung an einen Verweis auf die KSZE in der kurz zuvor getroffenen Vereinbarung zwischen Israel und Jordanien wurde die Aufmerksamkeit auf die Möglichkeit gelenkt, einige Elemente der Erfahrung der KSZE (beispielsweise die Vertrauensbildenden Maßnahmen) auch für Streitigkeiten oder Konfliktsituationen im Mittelmeerraum zu nutzen. Der israelische Außenminister Shimon Peres schlug vor, den Dialog auf Jordanien und sogar auf die Palästinenser auszuweiten; zu letzterem müßte man sich zuvor über die Vorgehensweisen einigen.

Der Budapester Gipfel von 1994 und seine Auswirkungen

Nach umfangreichen Diskussionen und Verhandlungen auf der Überprüfungskonferenz faßte der Budapester Gipfel (5.-6. Dezember 1994) einen Beschluß

³ Vgl. 25° CSO, Journal no. 2, Decision 5 c, S. 3-4.

speziell zur Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum.

Dieser Beschluß im Budapester Dokument von 1994⁴ enthielt auch eine Serie konkreter Maßnahmen. In Wien wurde im Rahmen des Ständigen Rates eine informelle Kontaktgruppe eingerichtet. Die Gruppe sollte sich regelmäßig treffen, um den Dialog mit den fünf Mittelmeerstaaten zu pflegen mit dem Ziel, den Austausch von Informationen von beiderseitigem Interesse und die Ausarbeitung neuer Konzepte zu erleichtern. Darüber hinaus wurde in Budapest beschlossen, 1995 in Ägypten ein Seminar über die Erfahrungen der KSZE im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen zu veranstalten und in der Zukunft weitere Seminare zu Themen von beiderseitigem Interesse abzuhalten. Die Praxis der Beratungsgespräche auf hoher (Minister-)Ebene zwischen der KSZE-Troika und dem Generalsekretär einerseits und den Mittelmeerstaaten andererseits wurde offiziell eingeführt. Und schließlich können Vertreter der fünf Staaten zu solchen Treffen des Ständigen Rates eingeladen werden, die ausschließlich Fragen des Mittelmeerraumes gewidmet sind, oder zu Treffen des Hohen Rates, die sich ebenfalls mit diesen Fragen befassen. Dasselbe sollte für Treffen des Forums für Sicherheitskooperation möglich sein.

Die verschiedenen Punkte des Budapester Beschlusses wurden ausnahmslos implementiert. Die *Kontaktgruppe* hat sich im Jahre 1995 annähernd alle zwei Monate unter dem Vorsitz Italiens getroffen, das als Mitglied der OSZE-Troika den Amtierenden Vorsitzenden vertrat.

Die ersten Gespräche waren im wesentlichen mit organisatorischen Fragen befaßt. Es ging insbesondere um die Vor- und Nachbereitung des Treffens der Außenminister der OSZE-Troika und der fünf Staaten sowie um die Tagesordnung und die Vorbereitung des Kairoer Seminars über "Erfahrungen der KSZE im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen" (26.-28. September 1995). Bald jedoch wurde die Agenda der Kontaktgruppe strukturierter. Erster regelmäßiger Tagesordnungspunkt wurde die Information über Aspekte der Tätigkeit der OSZE, die vom Generalsekretär oder einem anderen OSZE-Amtsträger in Form eines Briefings übermittelt wurde. Darüber hinaus diskutierte man wesentliche Punkte wie "Sicherheitsrisiken im Mittelmeerraum" und "Das entstehende Sicherheitsmodell und der Mittelmeerraum". Standpunkte wurden ausgetauscht und wertvolle Vorschläge und Empfehlungen vorgelegt, so daß die Kontaktgruppe immer mehr zum aktiven Instrument des politischen Dialogs mit den Mittelmeerstaaten wurde.

⁴ Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: Kapitel X, S. 484-485.

Unter den Vorschlägen, die der Kontaktgruppe vorgelegt wurden, sticht der ägyptische, "Vorläufige Überlegungen zur künftigen Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Partnern im Mittelmeerraum", wegen seiner umfassenden und weitreichenden Natur hervor. Die ägyptischen Anregungen betreffen Bereiche wie politische Zusammenarbeit, verbesserte Kenntnis über die OSZE, Beiträge zur laufenden Arbeit der OSZE am Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Migration, Abrüstung und Rüstungskontrolle, Terrorismus und organisiertes Verbrechen, Umweltschutz, Wissenschaft und Technologie.

Am Rande der Arbeit der Kontaktgruppe und dieses erweiterten politischen Dialogs wurde die Frage einer positiveren und präziseren *Nomenklatur* (als Ersatz für den Begriff "nichtteilnehmende Mittelmeerstaaten") aufgeworfen. Dies führte zu einem kürzlich gefaßten Beschluß des Ständigen Rates, die fünf Staaten als "Kooperationspartner im Mittelmeerraum" (Mediterranean Partners for Co-operation/MPC) zu bezeichnen, ohne ihren Status innerhalb der OSZE zu ändern.

Ein *Treffen auf Ministerebene* zwischen der OSZE-Troika und den fünf MPC-Staaten fand am 13. Juli 1995 statt. Vorausgegangen war die Vorbereitung einer "intelligenten Agenda" auf Expertenebene in Wien. Ihre Grundlage waren die Diskussion der politischen Situation und der Sicherheitslage im Mittelmeerraum und dem Gebiet der OSZE, die Initiativen der OSZE und der Mittelmeerstaaten in einigen Schlüsselbereichen sowie ein Kooperationsprogramm zwischen der OSZE und diesen Staaten. Letzteres umfaßte auch die Ausarbeitung von Prinzipien, Regeln und Mechanismen, die auf diese Staaten anwendbar sind. Die Teilnahme an diesem Ministertreffen war gut, und der Meinungsaustausch, der ihm entsprang, erweiterte und verbesserte den Dialog.

Neben anderen Sachfragen überprüften die Minister Vorbereitungen für das *Seminar*, das vom 26. bis 28. September 1995 in *Kairo* zu "Erfahrungen der KSZE im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen" stattfinden sollte (gemäß dem Budapester Beschluß). Das Seminar demonstrierte die Nützlichkeit des "OSZE-Modells" im Bereich der Sicherheit und zugleich die Notwendigkeit, die Eigenheiten der Region zu berücksichtigen. Wie die Mittelmeerstaaten deutlich machten, gibt es einen gravierenden Unterschied zwischen dem Ost-West-Verhältnis in den Jahren des Kalten Krieges und der Situation am Südrand des Mittelmeeres, die charakterisiert ist durch akute militärische Ungleichgewichte, geopolitische Zersplitterung und anhaltende bilaterale Spannungen sowie das Fehlen eines Dialogs; hinzu kommt die kulturelle und religiöse Heterogenität. Daher sollten, anstatt des Versuches, die OSZE-Erfahrungen und -Methoden direkt zu

übertragen, neue Lösungen ausgearbeitet werden, die spezifisch an den mediterranen Zusammenhang angepaßt sind.

Zu diesem Zweck machte Israel den Vorschlag, ein "Joint Center of Mediterranean Defence Studies" einzurichten, ebenso wie eine Wirtschafts- und Technologiegemeinschaft im Mittelmeerraum.

Eine weitere Initiative, die aus dem Ministertreffen hervorging, war der *Informationsbesuch Hoher Beamter der fünf Staaten in Wien*, der vom 8. bis 10. November 1995 stattfand. Die Hohen Beamten wurden vom OSZE-Sekretariat über verschiedene Aspekte des Alltags und der Tätigkeit der Organisation informiert. Bei dieser Gelegenheit fand am 8. November ein *Außerordentliches Treffen des Ständigen Rates* zu Fragen des Mittelmeerraumes statt (wiederum in Übereinstimmung mit einem Punkt des Budapester Dokuments). Das Treffen befaßte sich mit Vorschlägen für die künftige Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den fünf Staaten. Bei dem Treffen legten Algerien, Ägypten und Tunesien ein "Non paper" vor, das eine Studie über Terrorismus und sogar eine Erklärung zum Terrorismus anregte, die beim kommenden Ministerratstreffen in Budapest angenommen werden sollte. Diese Vorschläge werden derzeit in der Kontaktgruppe mit Blick auf den Gipfel von Lissabon geprüft.

Ausblick

In den vergangenen zwei Jahren haben sich der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der OSZE als Ganzer und den Mittelmeerländern intensiviert. Weitere Verbesserungen können durch eine engere Anbindung der Kontaktgruppe an allgemeine OSZE-Tätigkeiten erreicht werden, ebenso durch regelmäßige Berichterstattung des Vorsitzenden der Gruppe an den Ständigen Rat. Viel hängt davon ab, ob es der Kontaktgruppe gelingen wird, einen bedeutenden Beitrag zur laufenden Arbeit der OSZE am Sicherheitsmodell mit der Perspektive des Lissabonner Gipfels 1996 zu leisten.

Des weiteren ist vorstellbar, daß der Dialog sich in der Zukunft auf Jordanien und die Palästinenser ausweiten könnte, wie es von Israel vorgeschlagen wurde (Jordanien hat bereits sein Interesse an einer Teilnahme angedeutet), und, abhängig von den Entwicklungen im Mittleren Osten, auch auf weitere Staaten. Dies könnte in gewissem Maße das Zentrum des Interesses von Nordafrika auf den Mittleren Osten verlagern.

Ein weiterer Ausbau der mediterranen Dimension der OSZE wird allerdings von denjenigen Staaten nicht unterstützt werden, die die OSZE noch immer als eine überwiegend Ost-West-orientierte Angelegenheit betrachten und die die Sicherheit im Gebiet der OSZE in erster Linie durch Ost-West-Risiken

und -Herausforderungen bedroht sehen (dies sind insbesondere die USA, doch auch einige nordeuropäische Staaten). Die OSZE muß außerdem hinsichtlich der mediterranen Dimension Handlungsmöglichkeiten entwickeln. Der Dialog kann sich eindeutig nicht in der "pädagogischen Rolle" der OSZE gegenüber den MPCs erschöpfen - das heißt, in der Darlegung von Erfahrungen der OSZE, damit die MPCs ähnliche Prinzipien, Regeln, Mechanismen und Maßnahmen in ihrer eigenen Region entwickeln können. Zusätzlich muß die OSZE auch den Bedarf an einer engen Koordinierung ihrer eigenen mediterranen Dimension mit solchen Maßnahmen bedenken, die in anderen, mehr operativen Foren durchgeführt werden, wie etwa dem Forum der Europäischen Union für den Mittelmeerraum (der "Barcelona-Prozeß").

Meiner Ansicht nach gibt es neben der "pädagogischen Rolle" der OSZE zwei Pfade, die im Rahmen der OSZE nutzbringend beschritten werden können. Das ist zum einen die *Definition gemeinsamer Prinzipien*, die das Vorankommen der MPCs hin zu OSZE-Werten und -Standards vorantreiben könnte; und zum zweiten konzeptionelle Arbeit, die zu einem *größeren politischen Bewußtsein* für die Bedeutung und Ursachen von Problemen führen könnte - wie etwa organisiertes Verbrechen, Terrorismus und illegale Migration -, die die Stabilität und Sicherheit sowohl der MPCs als auch der OSZE-Region beeinträchtigen.

Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist Teil des "Geflechts ineinandergreifender Institutionen",¹ das die Staaten im Rahmen der OSZE, der NATO oder der WEU als eine notwendige Bedingung formulierten, um nach dem Ende des Ost-West-Konflikts die Sicherheit in Europa zu gewährleisten. Weitere Elemente dieses Geflechts bilden die UNO,² der Europarat und die Europäische Union. Prämisse dieser politischen Zieldefinition ist, daß eine Aufgabenteilung zwischen den Institutionen idealiter zu einer effektiven und effizienten internationalen Bearbeitung kollektiver Sicherheitsprobleme führt. Vorbedingungen hierfür sind zum einen, daß die Institutionen problemangemessen und entsprechend ihrer relativen Leistungsfähigkeit ("comparative advantage") zum Einsatz kommen, und zum zweiten, daß Doppelungen von Zuständigkeiten und Instrumenten und damit auch eine Verschwendung der knappen Ressourcen Zeit und Geld vermieden werden.

Trotz aller deklariertes Gemeinsamkeit in diesem Ziel nehmen die Staaten die sicherheitspolitischen Probleme in Europa jedoch unterschiedlich wahr. Daher bestehen meist unterschiedliche Ansichten über die geeigneten Antworten auf kollektive Herausforderungen, also darüber, welche Institution(en) sowie Mittel und Instrumente zur kollektiven Problembearbeitung jeweils angemessen sind. Darüber hinaus wird die Präferenz für die Nutzung oder auch die Entwicklung der verschiedenen Institutionen jeweils davon bestimmt werden, welche Aussichten eine Regierung für die Durchsetzung eigener Ziele, Werte und Interessen mit der jeweiligen Institution verbindet. Das Institutionen-Netzwerk entsteht und entwickelt sich daher nicht aufgrund des Kriteriums funktionaler Problemlösung, sondern im Zuge eines

¹ Communiqué der Ratstagung der NATO in Kopenhagen, 6./7. Juni 1990, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin (hiernach zitiert als Bulletin) 66/1991, S. 525-529 (526). In der "Erklärung zu Mittel- und Osteuropa" heißt es dort unter Abs. 3: "Unsere gemeinsame Sicherheit kann am besten durch die Weiterentwicklung eines Geflechts ineinandergreifender Institutionen und Beziehungen gesichert werden, die eine umfassende Architektur bilden, deren wesentliche Elemente das Bündnis, der europäische Integrationsprozeß und die KSZE sind." Siehe auch: KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderungen des Wandels, vom 10. Juli 1992 (Gipfelerklärung und Beschlüsse), in: Bulletin 82/1992, S. 777-804 (779f), Abs. 24; Tagung des Ministerrates der WEU, Bonn, 19. Juni 1992, Petersberger Erklärung, in: Bulletin 68/1992, S. 649-653 (649), Abs. 3.

² Hierzu gehören einige Unterorganisationen, die in Europa agieren, vor allem die Economic Commission on Europe (ECE), der UN-High Commissioner for Refugees (UNHCR) und der UN-Commissioner for Human Rights (UNCHR).

zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses, durch den die verschiedenen Institutionen, bei teilidentischer Mitgliedschaft, unterschiedliche Aufgabenbereiche, spezifische Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen sowie Organe, Instrumente und Ressourcen zugewiesen bekommen.³

Das traditionelle Aufgabenspektrum der KSZE/OSZE umfaßte bis 1990 die Formulierung und Bewahrung von Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen, militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, die Förderung ökonomischer Beziehungen sowie Regelungen humanitärer Angelegenheiten und von Menschenrechtsfragen. Im Zusammenhang mit den internationalen Umwälzungen ist seit 1990 der Teilnehmerkreis (von 35) auf 55 Staaten gewachsen und der Aufgabenkatalog um die Förderung der Demokratisierungsprozesse in den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten), den Schutz von nationalen Minderheiten und die Bemühungen um Konfliktverhütung und politische Krisenbewältigung erweitert worden. Außerdem ist sie nicht länger ausschließlich gesamteuropäisches Dialogforum zur Erarbeitung politisch verbindlicher Normen in den genannten Politikfeldern, sondern darüber hinaus für die kollektive Überwachung der Normeneinhaltung sowie für zahlreiche operative Maßnahmen zur Verwirklichung der Zielvorgaben zuständig. Parallel sind den anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen ebenfalls neue Mitglieder beigetreten und deren Aufgabenbereiche und Kompetenzen in unterschiedlichem Maße erweitert worden. Diese Entwicklung impliziert Berührungspunkte, Überschneidungen oder Duplikationen auf *horizontaler Ebene*, im Sinne paralleler Befassung mit den verschiedenen Aufgabenbereichen, und auf *vertikaler Ebene*, im Sinne paralleler oder komplementärer Kompetenzen innerhalb eines Aufgabenbereiches.

Innerhalb des durch die politischen Vorgaben definierten Rahmens stehen die Organisationen vor der Aufgabe, unter Aufsicht und Mitwirkung der politischen Ebene die zwischenstaatlich explizit vereinbarte oder sich aus den parallelen Entwicklungen der verschiedenen Institutionen ergebende Aufgabenteilung und inter-institutionelle Zusammenarbeit durch formelle Vereinbarungen oder informelle Praktiken konkret auszugestalten. Analytisch können zumindest drei Kategorien inter-institutioneller Zusammenarbeit unterschieden werden: *Konsultationen*, im Sinne gegenseitiger Unterrichtung und des Informationsaustausches hinsichtlich kollektiver Aufgaben sowie über die Art und Weise, in der die jeweilige Institution mit einer Aufgabe befaßt ist (Diskussion, Beschlüsse, Maßnahmen); *Koordination*, im Sinne konkreter Abstimmung über Beschlüsse und Maßnahmen mit dem Ziel, eine

³ Vgl. Ingo Peters, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Erhard Forndran, Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt. Baden-Baden 1995, S. 277-304.

funktional sinnvolle Arbeitsteilung zu gewährleisten und Überschneidungen oder gar Konkurrenz zu vermeiden; *operative Kooperation*, im Sinne politischer, diplomatischer oder materieller Unterstützung der Beschlüsse operativer Maßnahmen anderer Institutionen sowie durch komplementäre Maßnahmen oder auch im Sinne operativer Zusammenarbeit aufgrund gemeinsam durchgeführter Maßnahmen und Programme.

Welche Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen bestehen zwischen der OSZE und anderen europäischen Sicherheitsorganisationen? Welche formellen oder informellen Regelungen und Praktiken inter-institutioneller Konsultationen, Koordination und operativer Kooperation sind zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen (IOs) entwickelt worden? Welche Defizite bestehen hinsichtlich des Ziels funktional und politisch sinnvoller Arbeitsteilung?

Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen europäischer Sicherheitsinstitutionen

Die Zuständigkeit der OSZE hinsichtlich der ihr von den Teilnehmerstaaten zugewiesenen kollektiven Aufgaben ist ähnlich umfassend (universalistisch) wie diejenige der UNO, so daß von der Normensetzung über die Demokratisierung, die Menschen- und Minderheitenrechte, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit bis hin zum Haager (UNO) bzw. Genfer (OSZE) Gerichtshof als Institutionen für die friedliche Streitbeilegung ein breiter Bereich paralleler Sachzuständigkeit besteht. Im Falle der OSZE sind diese Zuständigkeiten jedoch auf die Region Europa ("von Vancouver bis Wladiwostok") eingeschränkt und teilweise mit abweichenden Kompetenzen versehen, beispielsweise indem die KSZE auf friedensschaffende Maßnahmen im Auftrag der Vereinten Nationen ausdrücklich verzichtete und sich auf Friedenserhaltung beschränkte. Außerdem unterscheiden sich in den Überschneidungsbereichen die Form und Qualität der Institutionalisierung beider Organisationen, so gehen z.B. die Normen der OSZE zum Minderheitenschutz über diejenigen der UNO hinaus, vor allem in der ausdrücklichen Kompetenz, sich mit innerstaatlichen Konflikten zu befassen. Ebenso verfügt die OSZE mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) über ein Instrument, das es in der UNO nicht gibt. Die auf einem weiten Sicherheitsverständnis basierende Kongruenz in den Zuständigkeiten führte dazu, daß die Teilnehmerstaaten die OSZE auf dem Helsinki-Folgetreffen 1992 zu einer "regionalen Abmachung" nach Kapitel

VIII der UN-Charta⁴ erklärten. Dadurch wurde die OSZE einerseits der Weltorganisation untergeordnet, andererseits jedoch zugleich zu deren subsidiärem Sachwalter in Europa.⁵

In den Bereichen Normensetzung, Demokratisierung sowie Menschen- und Minderheitenrechte bestehen weitere Aufgabenüberschneidungen vor allem mit dem Europarat in der gemeinsamen Kompetenz, für die Mitglied- bzw. Teilnehmerstaaten verbindliche Normen politischen Verhaltens festzulegen. Außerdem verfügen der Europarat und die OSZE innerhalb dieser Zuständigkeitsfelder über verschiedene Mechanismen zur Überwachung der Normeneinhaltung und ein bis hin zu Gerichtshöfen institutionalisiertes Angebot zur friedlichen Streitbeilegung. Der Europarat, die EU im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie das Europäische Parlament und die Parlamentarischen Versammlungen der NATO und der WEU ebenso wie die Parlamentarische Versammlung der OSZE und die OSZE selbst sind außerdem für die Unterstützung und Beobachtung von Parlamentswahlen in den neuen Demokratien zuständig und aktiv. Darüber hinaus befaßt sich die NATO im Rahmen des Nordatlantischen Kooperationsrates (NAKR) mit den mittel- und osteuropäischen Partnerstaaten mit Fragen der Demokratisierung, indem dort Probleme demokratischer Kontrolle der Streitkräfte erörtert werden. Auf Grundlage der normativen Vorgaben der UNO, der OSZE und des Europarates bestehen wiederum Überlappungen mit dem Rat der Ostseestaaten, insofern sich dieser auf subregionaler Ebene bemüht, vor allem hinsichtlich der Minderheitenproblematik in den baltischen Staaten, die Entwicklung demokratischer Institutionen und die Menschen- und Minderheitenrechte zu fördern und zu überwachen, u.a. mittels des *Kommissars für demokratische Institutionen und Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören*.

Zu Zeiten des Ost-West-Konflikts war die KSZE das zentrale Forum für einen gesamteuropäischen Sicherheitsdialog, und auch heute ist dieser Dialog für die Erarbeitung und die Implementationskontrolle der politisch verbindlichen Prinzipien und Normen das Fundament für die Entwicklung der OSZE und deren Möglichkeiten, die Sicherheit in Europa zu fördern. Diese Funktion nehmen heute indessen - allerdings bei unterschiedlicher Mitgliedschaft - auch die NATO und die WEU mittels ihrer "Ausleger" nach Mittel- und Osteuropa wahr, dem NAKR und dem Kooperationsprogramm Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace Program - PFP) der NATO bzw. der Kooperationspartnerschaft der WEU, in deren Rahmen ein breiter si-

⁴ KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Gipfelerklärung, a.a.O. (Anm. 1), S. 780, Abs. 25.

⁵ Inzwischen hat die UNO Prinzipien für die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen erlassen. Boutros Boutros-Ghali, Supplement to An Agenda for Peace 1995, Position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60-S/1995/1, 03.01.1995, Absatz 88.

cherheitspolitischer Dialog geführt wird, beispielsweise über Konversion, Abrüstung und Rüstungskontrolle oder Streitkräftereformen.

Im Bereich der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung bestehen ebenfalls zahlreiche Berührungspunkte und Überschneidungen anderer Organisationen mit den Zuständigkeiten und Kompetenzen der OSZE, die hierfür im Rahmen ihrer ausschließlich *politischen* Kompetenz in diesem Bereich über ein breites Spektrum diplomatischer Instrumente verfügt, bis hin zur Mandatierung von friedenserhaltenden Maßnahmen, ohne allerdings über hierfür erforderliche eigene militärische Kontingente zu verfügen: Die NATO- und die WEU-Staaten haben die Aufgaben der Bündnisse über die kollektive Verteidigung der Mitgliedstaaten hinaus auf die Krisenbewältigung *außerhalb des Territoriums ihrer Mitgliedstaaten* erweitert und sind dabei, ihre Fähigkeiten und Instrumente entsprechend zu entwickeln.⁶ Sie sind im Auftrag der UNO - in Zusammenarbeit mit Rußland und anderen Nicht-Bündnisstaaten - erstmals in Bosnien-Herzegowina im August/September 1995 im Rahmen einer gewaltsamen Intervention und anschließend in Durchführung des Dayton-Abkommens zur Friedensregelung in Bosnien-Herzegowina zum Einsatz gekommen.⁷ Außerdem hatten die NATO- und die WEU-Staaten ebenso wie die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) bereits 1992 ihre prinzipielle Bereitschaft erklärt, nach Einzelfallprüfung auf Grundlage eines OSZE-Mandates (oder auch eines der UNO) Peacekeeping-Maßnahmen durchzuführen. Die Frage gemeinsamer Peacekeeping-Aktivitäten der westlichen Bündnisstaaten ist darüber hinaus ein konkreter Gegenstand der Zusammenarbeit im Rahmen des NAKR, der PfP und des Partnerschaftsprogramms der WEU mit den MOE-Staaten bis hin zu gemeinsamen Peacekeeping-Manövern.

Auch die Europäische Union (EU) befaßt sich im Rahmen ihrer *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* mit Fragen der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und ist (oder war) beispielsweise mit Beobachtermissionen oder Vermittlerdiensten im ehemaligen Jugoslawien und im ungarisch-slowakischen Konflikt um das Kraftwerk *Gabcikovo* tätig. Besonders prominent trat die EU auf französische Initiative für Verhandlungen über einen *Stabilitätspakt* in Erscheinung, der zu zahlreichen miteinander verbundenen bi- und multilateralen völkerrechtlichen Vereinbarungen über gut-

⁶ Vgl. John Barrett, NATO Reform: Alliance Policy and Cooperative Security, in: Ingo Peters (Hrsg.), *New Security Challenges: The Adaptation of International Institutions. Reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989*. Münster/New York 1996, S.123-152.

⁷ Vgl. Allgemeines Rahmenübereinkommen für den Frieden in Bosnien-Herzegowina, paraphiert am 21. November 1995 in Dayton, Ohio, (kurz. Dayton-Abkommen), Auszüge in: *Internationale Politik* 1/1996, S. 80-93. Anhänge 3 (Wahlen) und 6 (Menschenrechte), Internet-Texte (<http://dosfan.lib.uic.edu/bosagree.html>).

nachbarliche Beziehungen sowie Minderheiten- und Grenzfragen zwischen den mitteleuropäischen Nachbarstaaten und den baltischen Staaten, die alle den Beitritt zur EU anstreben, geführt hat. Das Vertragspaket ist schließlich der OSZE zur Verwahrung und Überwachung überantwortet worden.⁸

Das Aufgabenfeld "Abrüstung und Rüstungskontrolle" wird innerhalb der OSZE im Alltagsgeschäft vom *Forum für Sicherheitskooperation (FSK)* bearbeitet und hat bereits zu zahlreichen Abkommen und Erklärungen im Bereich der militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, Prinzipien zur Nichtverbreitung von nuklearen Massenvernichtungswaffen und zum Transfer konventioneller Waffen geführt. Überschneidungen existieren hier zum einen zur globalen Ebene, auf der dieser Problembereich im Rahmen der UNO behandelt wird, und zum zweiten auf subregionaler Ebene, insofern diese und andere Themen im Rahmen der NATO und des NAKR auf der Tagesordnung stehen.

Ökonomischen Fragen, die traditionell zum "zweiten Korb" der Helsinki-Schlußakte von 1975 gehören und im Rahmen der KSZE stets eher vernachlässigt wurden, werden heute in der OSZE, vor allem im jährlichen *Wirtschaftsforum*, auf Ebene des *Hohen Rates* beraten. In diesem Politikfeld gesamteuropäischer Zusammenarbeit dominiert aufgrund ihres unabwieslichen Kompetenzvorsprungs die Europäische Union. Angesichts des Beitrittswunsches vieler MOE-Staaten zur Union und der erheblichen wirtschaftlichen Probleme bei den östlichen Nachbarn und den daraus möglicherweise erwachsenden sicherheitspolitischen Risiken sind diese Fragen auf bilateraler Ebene im Rahmen der Europa-Abkommen zwischen der EU und den MOE-Staaten geregelt worden.⁹ In diesem Politikfeld sind außerdem auf subregionaler Ebene der Rat der Ostseestaaten sowie regional die UNO-ECE, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Europäische Bank für Wiederaufbau der Weltbank (EBWA) aktiv.

⁸ Vgl. Peters, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, a.a.O. (Anm. 3), S. 293-295. Florence Benoît-Rohmer, Hilde Hardeman, The Pact on Stability in Europe: A Joint Action of the Twelve in the Framework of the Common Foreign and Security Policy, in: Helsinki Monitor 4/1994, S. 38-51. Stabilitätspakt für Europa, angenommen am 20. März 1995 von den 52 Staaten der OSZE bei der Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa in Paris, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 486-496.

⁹ Vgl. Heinz Kramer, The European Community's Response to the 'New Eastern Europe', in: Journal of Common Market Studies 2/1993, S. 213-244 (226-229). Hans-Dieter Kuschel, Die Europa-Abkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR, in: Wirtschaftsdienst 2/1992, S. 93-100.

Formalisierte und informelle Konsultationen

Angesichts der vielfältigen horizontalen oder vertikalen Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen hat sich seit 1990 ein dichtes Geflecht informeller und formalisierter Konsultationen zwischen der OSZE und den anderen in Europa aktiven Sicherheitsinstitutionen entwickelt. Bereits im Januar 1992 regten die OSZE-Staaten an, die bis dahin sporadischen Kontakte sowie den Austausch von Informationen und Dokumenten mit anderen Organisationen zu intensivieren. Dies sollte der gegenseitigen Unterrichtung über den Diskussionsstand, Beschlüsse und Maßnahmen im allgemeinen oder in Einzelfällen, etwa über einzelne Missionen in Krisengebiete, über die jeweiligen Arbeitsprogramme sowie über verfügbare Mittel und Instrumente dienen, die für OSZE-Aufgaben bedeutsam sind. Außerdem wurde die Möglichkeit geschaffen, andere Organisationen und Institutionen (auch nichtstaatliche Organisationen/Non-Governmental Organizations - NGOs) entsprechend deren jeweiliger Expertise zu thematisch spezifischen KSZE/OSZE-Veranstaltungen und Seminaren einzuladen.¹⁰

Seither ist die Zusammenarbeit mittels regelmäßiger Konsultationen nachhaltig intensiviert worden. Erste Treffen, in der Regel zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden und/oder dem Generalsekretär der OSZE und deren *Counterparts*, aller wichtigen anderen Organisationen haben zu formalisierten und informellen Verständigungen über regelmäßige Konsultationen und im Bedarfsfall zu Ad-hoc-Kontakten geführt. Sie finden von der politischen Ebene über die im Einzelfall mit den jeweiligen Aktivitäten "im Felde" befaßten Organe der OSZE in Wien, Warschau oder Den Haag bis hinunter zur operativen Ebene der Missionen "vor Ort" und ihren jeweiligen Kollegen anderer Organisationen statt. Außerdem sind mit allen Organisationen Vereinbarungen darüber getroffen worden, daß deren Vertreter an den Sitzungen der OSZE auf verschiedenen Ebenen teilnehmen können; das gilt für die Gipfel- oder Ministertreffen, die Sitzungen des Ständigen Rates in Wien oder Treffen im Rahmen einzelner OSZE-Organe, also des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) oder des FSK. Alle für die Arbeit der OSZE wichtigen Organisationen haben inzwischen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, beispielsweise die UNO durch die Hohe Kommissarin für Flüchtlinge (UNHCR), Frau *Sadako Ogata*, oder der Europarat durch dessen

¹⁰ Zweites Treffen des Rates der Außenminister der Teilnehmerstaaten der KSZE, 30.-31. Januar 1992, Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, in: Bulletin 12/1992, S. 83-86, (85f), Abs. 43. KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), S. 789, Kapitel IV., Absatz 4 und 5. Zu den politischen Auseinandersetzungen um diese Frage vgl. Peters, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, a.a.O. (Anm. 3), S. 282.

Generalsekretär, *Daniel Tarschys*,¹¹ die NATO durch ihren Stellvertretenden Generalsekretär und andere Vertreter, die EU zur Unterrichtung über die Diskussion zur weiteren Entwicklung der GASP ebenso wie die WEU. Im Gegenzug nehmen der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär, deren Vertreter oder auch Vertreter der einzelnen OSZE-Organe an Sitzungen der Gremien anderer Organisationen teil und erstatten dort allgemein Bericht über die Arbeit der OSZE oder spezifisch zu Einzelfragen von beiderseitigem Interesse. Beispielsweise nahm Generalsekretär *Wilhelm Höynck* an NATO-Seminaren zum "Krisenmanagement" teil, ist die OSZE vertreten bei Treffen der *Ad-hoc-Gruppe zur Zusammenarbeit beim Peacekeeping* des NAKR, nimmt ein Vertreter des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE an den Treffen des *Ad-hoc-Ausschusses für den Schutz Nationaler Minderheiten* des Europarates teil oder war die OSZE auf Einladung des NAKR am Ministertreffen in Berlin im Juni 1996 durch die Schweizer Präsidentschaft vertreten, die auch an den routinemäßigen Treffen des NAKR auf Botschafterebene in Brüssel teilnimmt.

Bereits im Mai 1993 konnte zwischen der KSZE und der UNO ein Rahmenabkommen für Koordination und Kooperation vereinbart werden.¹² Außerdem fungiert die Ständige Vertretung des OSZE-Staates, der jeweils den Vorsitz in der OSZE innehat, bei der UNO als *point of contact* der OSZE und als Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Kontakte mit dem UN-Sekretariat in New York und in Genf. Seit Oktober 1993 ist die KSZE/OSZE als Beobachter bei der UNO-Generalversammlung vertreten. Darüber hinaus nimmt die OSZE beispielsweise an den Treffen zwischen der UNO und Regionalen Organisationen teil, die erstmals im August 1994 und erneut im Februar 1996 stattfanden, um die Zusammenarbeit - insbesondere im Bereich des *Peacekeeping* - zu evaluieren und Möglichkeiten für Verbesserung zu erkunden.¹³ Die UNO wiederum ist konsultativ an den Vorbereitungen der

¹¹ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ) 3/1996, S. 344. Sadako Ogata Stresses Importance of Co-operation Between UNHCR and OSCE, in: OSCE Newsletter 1/1996, S. 4.

¹² Framework for Cooperation and Coordination between UN and CSCE, 26. May 1993, (GA/48/185). Siehe auch: Felice D. Gaer, The United Nations and the CSCE: Co-operation, Competition, or Confusion?, in: Michael R. Lucas (Hrsg.), The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation. Baden-Baden 1993, S. 161-206.

¹³ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 3/1996, S. 349. An diesen von der UNO organisierten Treffen nehmen nicht nur solche IOs teil, die offiziell "regionale Abmachungen" oder "regionale Organisationen" der UNO nach Kapitel VIII der UN-Charta sind, sondern alle diejenigen, die an Zusammenarbeit mit der UNO Interesse zeigen. Beispielsweise nahmen an dem Treffen im August 1994 neben denen der OSZE Vertreter der GUS, des Commonwealth-Sekretariats, der EU, der Arabischen Liga, der NATO, der OAU, der OAS, der Organisation der Islamischen Konferenz und der WEU teil.

OSZE-Friedensmission in Berg-Karabach beteiligt und unterstützt diese nachhaltig durch ihre einschlägige Expertise.¹⁴ Der Bewertung und Abstimmung diente auch das von der UNO einberufene Ad-hoc-Treffen zu Fragen humanitärer Mindeststandards mit den OSZE-Staaten, den OSZE-Partnerstaaten, dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK), NGOs und Vertretern der Wissenschaft.¹⁵

Der Europarat ernannte 1993 einen Sonderberater für KSZE-Angelegenheiten und setzte eine Arbeitsgruppe ein, um die Beziehungen zur OSZE zu verbessern, und es wurde eine bilaterale Vereinbarung über regelmäßige Kontakte getroffen. Zur Koordinierung ihrer Aktivitäten im Bereich der Menschenrechts-, Minderheiten- und humanitären Fragen in den verschiedenen europäischen Krisengebieten kommt es darüber hinaus regelmäßig oder auch ad hoc zu trilateralen Konsultationen zwischen der OSZE - repräsentiert durch Vertreter der Troika, den HKNM, die Direktorin des BDIMR und den Direktor des KVZ -, dem Europarat und den Genfer UNO-Stellen (UNHCR, UNCHR), zu denen in der Regel auch das IKRK hinzugezogen wird.¹⁶

Mit der NATO wurden im Zuge eines Briefwechsels im April 1992 bereits erste Vereinbarungen für einen Informationsaustausch getroffen. Das Bündnis war - ebenso wie Vertreter anderer Organisationen¹⁷ - auf dem Folgetreffen in Helsinki 1992 und der Überprüfungskonferenz in Budapest 1994 jeweils durch einen Stellvertretenden Generalsekretär vertreten. Bei OSZE-Seminaren, beispielsweise zu den Themen "Frühwarnung", "Peacekeeping" oder zum "Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert", beteiligt sich die NATO mit eigenen Beiträgen. Vertreter der OSZE wiederum nehmen als Beobachter an den Peacekeeping-Übungen im Rahmen des PfP-Programms teil. Mit der WEU hingegen ist - ebenso wie mit der GUS - ein Informationsaustausch "von Fall zu Fall" vereinbart worden, während regelmäßige Kontakte vor allem zum WEU-Institut für Sicherheitsstudien in Paris unterhalten werden.

Enge Kontakte bestehen traditionell zur EG/EU, was bereits bei der Unterzeichnung der Helsinki-Schlußakte von 1975 dadurch symbolisiert wurde, daß *Aldo Moro* die Schlußakte in seiner Funktion als italienischer Außenminister und zugleich als amtierender Präsident des Rates der Europäischen

¹⁴ Vgl. Ingo Peters, CSCE and Peacekeeping: An Institution and its Instrument as "Victims" of Conflicting State Interests, in: David Haglund/Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues, Baden-Baden 1995, S. 107-126.

¹⁵ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 3/1996, S. 349.

¹⁶ Vgl. OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1995 über OSZE-Aktivitäten, Kap. IV, abgedruckt in diesem Band, S. 541-579, hier S. 575.

¹⁷ Vgl. Ministerial Council Reviews. Work in Progress, in: OSCE Review 4/1995, S. 3.

Gemeinschaften unterzeichnete. Seither hat die EG/EU über zahlreiche gemeinschaftliche Initiativen und Vorschläge den Fortgang des KSZE-Prozesses und seine Entwicklung zur Organisation maßgeblich mitgeprägt. Gleichzeitig diente die KSZE als Vehikel, um im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und heute als Bereich einer "gemeinsamen Aktion" der GASP die Gemeinsamkeit in der Außenpolitik zu demonstrieren und zu fördern.¹⁸ Informationsaustausch und Konsultationsbedarf werden auf OSZE-Treffen zum einen auf der intergouvernementalen Ebene des Rats über die OSZE-Delegation der jeweiligen EU-Präsidentschaft gewährleistet, was seit dem Expertentreffen zu Umweltfragen in Sofia im November 1989 auch durch ein eigenes Namensschild (kombiniert mit der jeweiligen Präsidentschaft) symbolisiert wird. Für die Kontakte der Kommission der EU zur OSZE ist deren Vertreter bei der OSZE zuständig, der gleichzeitig das OSZE-Referat innerhalb der Generaldirektion I.A in Brüssel leitet.

Koordination und operative Kooperation

Zur Überwachung der Einhaltung und Verbesserung der Umsetzung der OSZE-Prinzipien, Normen und Regeln ist die OSZE seit 1990 mit verschiedenen exekutiven und operativen Kompetenzen und Instrumenten ausgestattet worden. Die operativen Aktivitäten der OSZE umfassen heute so unterschiedliche Phänomene wie Seminarveranstaltungen, aktive Unterstützung der Demokratisierungsprozesse, die Reise- und Besuchsdiplomatie des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten oder die aufgrund der vielfältigen Sicherheitsprobleme mit unterschiedlichen Mandaten ausgestatteten OSZE-Missionen in den Krisengebieten Europas. Der Verschiedenartigkeit der OSZE-Operationen entspricht eine Vielfalt unterschiedlich ausgeprägter Koordinierung und operativer Kooperation mit anderen internationalen Organisationen und NGOs.

Seminarveranstaltungen zu spezifischen Themen europäischer Sicherheit dienen dazu, die von den OSZE-Teilnehmerstaaten formulierten Ziele und Prinzipien und deren Umsetzung im politischen Alltag durch Verbreitung und einen offenen Meinungsaustausch über Implementationsprobleme auf unterschiedlichen Ebenen zu fördern. Neben den allein von der OSZE veranstalteten Seminaren gab es Gemeinschaftsveranstaltungen, die zusammen mit Parlamenten einzelner Länder oder mit NGOs organisiert wurden, beispielsweise mit Journalistenverbänden. Darüber hinaus wurden gemeinsame Seminare zusammen mit anderen IOs veranstaltet, beispielsweise

¹⁸ Vgl. Heinrich Schneider, Zwischen Helsinki und Budapest - Der KSZE-Prozeß als Interaktionsfeld der Europäischen Union, in: *Integration* 3/1995, S. 144-156.

organisierte das BDIMR im September 1994 in Warschau zusammen mit dem Europarat ein Seminar zu den Problemen der Sinti und Roma, im Mai 1995 in Bukarest zusammen mit dem Europarat und der UNESCO ein Seminar über Toleranz und im September 1995 in Bischkek (Kirgisistan) zusammen mit der UNESCO eines über das Management von Print-Medien.¹⁹ Für die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsverbreitung nutzt das OSZE-Sekretariat zudem aufgrund eines zeitlich begrenzten, kostenlosen Arrangements den NATO Integrated Data Service (NIDS).

Demokratisierungsprozesse fördert die OSZE vor allem durch Unterstützung der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und deren Beobachtung hinsichtlich der Einhaltung demokratischer Standards in den neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas. Beobachtungen (monitoring) von Parlamentswahlen führen neben der OSZE²⁰ der Europarat, die UNO und vor allem auch das Europäische Parlament sowie die Parlamentarischen Versammlungen von NATO und WEU, aber auch der OSZE²¹ durch, so daß es einen großen und vielfachen Überschneidungsbereich gibt. Auf dem Budapester Gipfeltreffen vom Dezember 1994 beauftragten die OSZE-Staaten daher das BDIMR, ein Rahmenabkommen für die Zusammenarbeit mit anderen IOs bei der Wahlbeobachtung zu entwerfen, das im Juli 1995 erstmals anlässlich der Parlamentswahlen in Armenien und 1996 bei den Wahlen in Aserbaidschan durch gemeinsame Operationen der OSZE und der UNO erfolgreich getestet worden ist, so daß zukünftig die Aktivitäten der verschiedenen IOs nicht nur besser koordiniert, sondern möglichst auch weitere gemeinsame Operationen durchgeführt werden könnten.

Die Reise- und Besuchsdiplomatie des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten als Instrument der Frühwarnung, der Verhütung gewaltsamer Eskalation von Konflikten über Minderheitenfragen,²² eröffnet ebenfalls die Notwendigkeit der Koordination und Kooperation mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen. Der HKNM ist nicht befugt, selbst formale Vereinbarungen mit anderen IOs über Arbeitsteilung oder Koordination von Aktivitäten zu verhandeln, steht aber im Zusammenhang mit konkreten Krisensituationen auf informelle Weise in Kontakt mit anderen Institutionen

¹⁹ Vgl. Jahresbericht 1995, a.a.O. (Anm. 16), S. 566.

²⁰ OSZE-Wahlbeobachtungen erfolgten 1995 in Kirgisistan, Estland, Belarus, Armenien, Lettland, Kroatien und Rußland, 1996 in Rußland sowie von lokalen Referenden bzw. Wahlen in Moldau. Vgl. ebenda, S. 562-565.

²¹ Die Parlamentarische Versammlung der OSZE war von April 1995 bis April 1996 bei Parlamentswahlen in neun Staaten präsent, wobei etwa 250 Beobachter aus 28 Mitgliedsstaaten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE beteiligt waren. Vgl. OSCE PA to Monitor Elections in Albania and Russia, in: OSCE Newsletter 4/1996, S. 6.

²² Vgl. Jahresbericht 1995, a.a.O. (Anm. 16), S. 559-562.

und arbeitet im Rahmen seines Mandats mit diesen zusammen, insbesondere mit dem Sekretariat des Europarats, dem UNHCR oder - auf subregionaler Ebene - mit dem Kommissar für demokratische Institutionen und Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die Minderheiten angehören, des Rates der Ostseestaaten, vor allem hinsichtlich der Minderheitenproblematik in den baltischen Staaten.²³

Die Entsendung von Missionen ist ein differenziertes Instrument der Konfliktverhütung und des politischen Krisenmanagements der OSZE, das - abgestimmt auf die Spezifika eines jeden Konflikts und dessen Entwicklungsphase - der Beobachtung, der Tatsachenermittlung, der Vermittlung zwischen Streitparteien oder auch dem internationalen *monitoring* zur Einhaltung getroffener Vereinbarungen zwischen Konfliktparteien dienen kann.²⁴ Bei friedenserhaltenden Operationen kann die OSZE bei der Planung und Durchführung - entsprechend dem Rahmenabkommen vom Mai 1993 - auf die technische Hilfe und Expertise der UNO zurückgreifen. Dies ist bisher lediglich in bezug auf die geplanten Peacekeeping-Aktivitäten der OSZE in Berg-Karabach und in der praktischen Zusammenarbeit mit der UN im Zuge der Vorbereitungen im Rahmen der Minsker Gruppe bedeutsam geworden.²⁵ Außerdem wurde zwischen OSZE und UNO eine Arbeitsteilung hinsichtlich der verschiedenen Konfliktherde in Europa vereinbart, für die grundsätzlich beide Organisationen zuständig sind. Danach wurde vereinbart, daß die UNO in Tadschikistan und in Abchasien/Georgien, die OSZE hingegen in Berg-Karabach, Moldau und Süd-Ossetien/Georgien die Führungsrolle im politischen Krisenmanagement übernimmt und die jeweils andere Organisation mit einem Beobachter an den Missionen teilnimmt.²⁶

Im einzelnen betrifft die Zusammenarbeit vor Ort bei den verschiedenen Missionen - neben den minimalen Konsultationen zwischen Missionen verschiedener Organisationen in ein und derselben Konfliktregion - unterschiedliche Formen und Inhalte: In Abchasien führen die OSZE und die UNO beispielsweise ein gemeinsames *monitoring* der Menschenrechtssituation durch und planen darüber hinaus, in *Suchumi* ein gemeinsames Büro zu eröffnen. In Tadschikistan - eigentlich Zuständigkeitsgebiet der UNO - übernahm die OSZE auf Antrag des UNHCR Aufgaben hinsichtlich der Rückführung von Flüchtlingen. Die OSZE-Mission in Sarajewo zur

²³ Vgl. The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. A Report prepared by the office of the OSCE-HCNM, compiled and edited by Rob Zaagman (Adviser to the High Commissioner), The Hague, 30. Juni 1995 (Manuskript), S. 37.

²⁴ Zu den OSZE-Missionen 1995 vgl. Jahresbericht 1995, a.a.O. (Anm. 16), S. 546-558.

²⁵ Vgl. Peters, The CSCE and Peacekeeping, a.a.O. (Anm. 14), S. 119f.

²⁶ Vgl. Cooperation between the UN and the CSCE, Report of the UN SG, 2.11.1993, GA/48/549, Abs. 9, S. 3.

Einsetzung und Unterstützung der Ombudsleute der Republik Bosnien-Herzegowina wiederum arbeitet seit Oktober 1994 eng mit dem UNHCR, aber auch mit der UNPROFOR (United Nations Protection Force) bzw. der IFOR (Implementation Force) zusammen, die diese Mission schützt und logistisch unterstützt.

Besonders ausgeprägt war die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union im Falle der *Sanktionsunterstützungsmissionen* (Sanction Assistance Missions - SAMs) - sieben Missionen in den Nachbarstaaten von Serbien/Montenegro (in Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien, Rumänien und der Ukraine), um diese bei der Implementation der UN-Sanktionen gegen Restjugoslawien zu unterstützen. Das operative Hauptquartier der SAMs war das SAM-Kommunikationszentrum (SAM Communication Centre - SAMCOMM), das, teilweise von der EU finanziert und personell ausgestattet, in Brüssel angesiedelt und mit der Aufgabe betraut war, die Kommunikation und Koordination zwischen den einzelnen Missionen und deren Gastländern sicherzustellen sowie die Wirksamkeit der Sanktionen zu überwachen. Darüber hinaus gab es einen gemeinsamen Sanktionskoordinator der OSZE und der EU, der die gesamte Operation beaufsichtigte und versuchte, die Maßnahmen aller Teilnehmer an den Sanktionen zu koordinieren.²⁷

Eine besondere Herausforderung für die OSZE - hinsichtlich ihrer eigenen operativen Fähigkeiten ebenso wie der erforderlichen Zusammenarbeit mit anderen IOs und NGOs - ist mit der ihr im Rahmen des Dayton-Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina vom November 1995 zugewiesenen Rolle verbunden, denn zum einen sind darin Missionen und Aktivitäten der OSZE in verschiedenen Problemfeldern gleichzeitig zugewiesen worden, und zum zweiten sind in Teilbereichen auch andere IOs zuständig. Der Auftrag an die OSZE²⁸ umfaßt folgende Aufgaben: a) die Parteien bei ihren Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu unterstützen; b) die Menschenrechte in ganz Bosnien-Herzegowina zu überwachen und einen internationalen Ombudsmann für Menschenrechte zu ernennen; c) die Vorbereitung, Durchführung und Beobachtung von Wahlen in Bosnien und Herzegowina zu überwachen und das Vorliegen der Voraussetzungen, unter denen Wahlen stattfinden können, festzustellen.

²⁷ Mit Ausnahme der Personalkosten, die für die Grenz- und Zollbeamten und anderen Experten von den Entsendestaaten getragen wurden, wurden diese aus dem OSZE-Haushalt bezahlt. Vgl. Jahresbericht 1995, a.a.O. (Anm. 16), S. 557.

²⁸ Vgl. Dayton-Abkommen, a.a.O. (Anm. 7). Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, abgedruckt in diesem Band, S. 527-539, hier S. 531-534.

Das Forum für Sicherheitskooperation der OSZE hatte die Schirmherrschaft über die Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie über Rüstungskontrollvereinbarungen²⁹ zwischen den Konfliktparteien, die inzwischen erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Dabei war vor allem eine intensive Zusammenarbeit mit IFOR, NATO und UNO unverzichtbar. Bei der Überwachung der Menschenrechte wurde den UN-Unterorganisationen, der OSZE, dem Internationalen Tribunal sowie anderen Organisationen freier Zutritt eingeräumt, um diese Aufgabe wahrnehmen zu können.³⁰ Allerdings war der OSZE die besondere Aufgabe übertragen worden, einen Menschenrechts-Ombudsmann einzusetzen. Für die inter-institutionelle Vernetzung ist hier besonders interessant, daß die inzwischen ernannte Schweizer Botschafterin *Gret Haller* vordem die Schweiz beim Europarat vertreten hatte.³¹

Zur Vorbereitung der Wahlen ist der OSZE eine zentrale Rolle zugewiesen worden.³² Daher unternahm der Amtierende Vorsitzende unmittelbar nach Mandatserteilung noch im November 1995 erste Vorabstimmungen mit anderen Organisationen hinsichtlich der erforderlichen organisatorischen Zusammenarbeit mit der UNO, der UNPROFOR und dem UNHCR.³³ Die Zusammenarbeit mit dem UNHCR war vor allem wegen der Registrierung der wahlberechtigten Flüchtlinge und Vertriebenen wichtig. Ziel der OSZE ist es, eine Rahmenstruktur für alle am Wahlprozeß beteiligten IOs zu schaffen, um die unterschiedlichen Aktivitäten der zahlreichen beteiligten Organisationen zu koordinieren. Außerdem mußte die OSZE dem Dayton-Abkommen zufolge eine *Provisorische Wahlkommission* (Provisional Election Commission - PEC) etablieren, die alle Aspekte des Wahlprozesses überwacht und die Regeln für die Durchführung der Wahlkampagnen und der Wahlen festlegt. Zur Schaffung der sozialen und politischen Basis für freie und faire Wahlen wurde eine OSZE-Mission unter Leitung des amerikanischen Botschafters *Robert Frowick* nach Bosnien-Herzegowina entsandt. Diese Mission wird etwa 250 Personen umfassen und Personal der European Community Monitor Mission (ECMM) einschließen. Darüber hinaus hat Botschafter Frowick inzwischen eine OSZE-Koordinationsgruppe eingerichtet zur Abstimmung zwischen Vertretern der OSZE, von NGOs und anderen IOs sowie der IFOR. Zum IFOR-Kommando, dessen Unterstützung für die OSZE bei den komplexen Aufgaben der Wahlvorbereitung und -

²⁹ Vgl. Dayton-Abkommen, a.a.O. (Anm. 7), Anhang 1-B: Vereinbarung über die regionale Stabilisierung, S. 91-93, bes. Art. II, IV, V.

³⁰ Vgl. Dayton-Abkommen, Anhang 6, a.a.O. (Anm. 7), bes. Art. IV.2, XII.2.

³¹ Vgl. OSCE Chairman Appoints Human Rights Ombudsman for Bosnia and Herzegovina, in: OSCE Newsletter 1/1996, S. 3f.

³² Vgl. Dayton-Abkommen, a. a. O. (Anm. 7) Anhang 3, bes. Art. II, III.3.

³³ Vgl. Dayton Peace Agreement Foresees Important OSCE Role, in: OSCE Newsletter 11/1995, S. 1 und 3.

durchführung unverzichtbar sein wird, hat die OSZE ebenfalls erfolgreich Liaison-Beziehungen etabliert, und die OSZE steht als regelmäßiger Beobachter bei Treffen der Gemeinsamen Militärkommission (Joint Military Commission) in engem Kontakt mit den militärischen Stellen.³⁴ Insgesamt geben die Aufgabenvielfalt und die Vielzahl von internationalen Organisationen (und NGOs), die in den Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina involviert sind, einen Eindruck von der Komplexität der Aufgaben der Konfliktnachsorge und des Peacebuilding, die erhebliche Anforderungen an die praktischen Fähigkeiten aller IOs stellen, ihre Aktivitäten effektiv zu koordinieren und, wo möglich, operative Zusammenarbeit zu praktizieren.

Eine Zwischenbilanz: Netzwerk mit "Knoten" und "Löchern"

Angesichts der zahlreichen horizontalen und vertikalen Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen sind zwischen-institutionelle Konsultationen die Minimalforderung, Koordination oder operative Kooperation die wünschenswerten und gebotenen Formen inter-institutioneller Zusammenarbeit, um ein möglichst effektives und effizientes Engagement internationaler Organisationen im Sinne der Bewältigung kollektiver Herausforderungen zu gewährleisten. Und in der Tat hat die Bestandsaufnahme der Beziehungen der OSZE zu anderen IOs gezeigt, daß bereits ein eindrucksvolles Netzwerk von Konsultationen, Koordinierungsbemühungen und operativer Kooperation mit anderen europäischen Sicherheitsorganisationen entstanden ist.

Im Ergebnis haben wir bisher dennoch insgesamt ein Netzwerk internationaler Institutionen, das kaum dem idealen Ziel eines Geflechts ineinandergreifender, sich gegenseitig verstärkender Institutionen entspricht, sondern zu zahlreichen Doppelungen oder Überlappungen bei den Zuständigkeiten, Kompetenzen und Instrumenten geführt hat. Allerdings variiert die Qualität des bisher erreichten Netzwerkes je nach Aufgaben- oder Kompetenzbereich und je nach untersuchtem Einzelfall inter-institutioneller Zusammenarbeit erheblich. Trotz vereinzelt gelungener Arbeitsteilung werden die erfolgreichen Bemühungen um inter-institutionelle Zusammenarbeit indessen oft übersehen. Erfolge werden meist als selbstverständlich hingenommen und finden kaum Aufmerksamkeit, während Probleme oder Mißerfolge im Zentrum des politischen und öffentlichen Interesses stehen und auf die eine oder andere Weise gegen die jeweilige Organisation gewendet werden. Dennoch ist das Gesamtbild des Netzwerkes europäischer

³⁴ Vgl. OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina Begins Work Toward Election Goals, in: OSCE Newsletter 1/1996, S. 3 und 8.

Sicherheitsinstitutionen zweifellos vor allem von institutioneller Konkurrenz, mangelhafter Koordination und Kooperation zwischen den Institutionen und sich zumindest zum Teil daraus ergebender mangelhafter Effektivität hinsichtlich der deklarierten gemeinsamen Ziele der internationalen Gemeinschaft sowie mangelhafter Effizienz der eingesetzten Mittel und Instrumente geprägt. Indizien hierfür liefern zum einen die praktischen Erfahrungen, beispielsweise hinsichtlich der Rolle internationaler Institutionen bei der Konfliktverhütung und der Krisenbewältigung im ehemaligen Jugoslawien oder in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Zum zweiten verweisen die in den von den verschiedenen Institutionen verabschiedeten einschlägigen Dokumente stets wiederholten Bekenntnisse, die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Institutionen unbedingt verbessern zu müssen, ebenfalls auf die vorhandenen Defizite.

Dieses negative Gesamtbild des europäischen Institutionen-Netzwerkes wird wesentlich durch die konkurrierenden Präferenzen der sie tragenden Mitglied- oder Teilnehmerstaaten bedingt. Hinzu kommen vereinzelt auch konkurrierende Interessen und Positionen der Organisationen selbst. Da es sich jedoch überwiegend nicht um supranationale und autonome Organisationen, die innerhalb des Staatensystems als souveräne Akteure agieren oder den Staaten gegenüber treten, sondern um zwischenstaatliche Institutionen handelt, müssen sich Forderungen, die Situation zu verbessern, vorrangig an die Regierungen selbst richten. Auf zwischenstaatlicher Ebene wird die zukünftige Qualität des Netzwerkes einerseits durch die Verhandlungen und Beschlüsse über die weitere Entwicklung in den einzelnen Institutionen bestimmt. Andererseits findet seit Anfang 1995 im Rahmen der OSZE eine Diskussion über "ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert"³⁵ statt, in der die verschiedenen Vorstellungen der Regierungen deutlich werden, wie die Institutionen besser ineinandergreifen und sich gegenseitig verstärkende Wirkungen entfalten könnten und das Netzwerk insgesamt zu verbessern wäre. Die Organisationen selbst können und müssen den zwischenstaatlich ausgehandelten politischen Rahmen dann ihrerseits durch konkrete Vereinbarungen und informelle Praktiken im Sinne der Effektivität und Effizienz ihrer Arbeit ausfüllen.

Diese Forderung stellt angesichts der Vielzahl und Vielfältigkeit von Organisationen und den damit verbundenen horizontalen und vertikalen Aufgaben- und Kompetenzüberschneidungen erhebliche Anforderungen an die Organisationen hinsichtlich Personal und Finanzmitteln, um durch erfolgreiche Konsultationen, Koordinierung und operative Kooperation eine wichtige notwendige - wenn auch nicht hinreichende - Voraussetzung für die erfolgreiche Bewältigung ihrer eigentlichen kollektiven Aufgaben zu

³⁵ Vgl. Defining the 21st Century Security Model, in: OSCE Review 4/1995, S. 4.

schaffen. Das von seiten der OSZE entwickelte Netzwerk inter-institutioneller Zusammenarbeit weist zwar einige "Knoten" - sprich erkennbare Schwerpunkte der Verflechtung, etwa mit der UNO - und einige "Löcher" - sprich unterentwickelte Verflechtungsstränge - auf, so daß weitere Verbesserungen möglich und nötig sind. Angesichts des bescheidenen Haushalts und des geringen Personalbestandes der OSZE³⁶ im Vergleich zu anderen Organisationen ist die bisherige Praxis ihrer Zusammenarbeit dennoch eindrucksvoll.

³⁶ Vgl. Jahresbericht 1995, a.a.O. (Anm. 16), abgedruckt in diesem Band, S. 578-579.

Die beständige Herausforderung der Internationalen Helsinki Föderation für Menschenrechte (IHF)

Die Mehrdeutigkeit im Titel dieses Aufsatzes ist weder ein Versehen noch ein sprachlicher Zufall, sondern eine Anspielung darauf, daß sich die Internationale Helsinki Föderation für Menschenrechte (IHF) nach wie vor nicht nur dem Problem der Verletzungen der Helsinki-Schlußakte und ihrer Nachfolgedokumente gegenüber sieht, sondern auch der paradoxen Herausforderung seiner eigenen Existenz. Soll das Wort von der "Wertegemeinschaft", die die OSZE-Teilnehmerstaaten anstrebten, irgendeine Bedeutung haben, dann müssen Bürgergruppen, die sich der Erfüllung der Helsinki-Prinzipien verschrieben haben, über nationale "Interessen" hinausgehend harmonisch zusammenarbeiten.

Die IHF wurde 1982 gegründet, um die Helsinki-Überwachungskomitees miteinander zu vernetzen und sie zu unterstützen. Diese Komitees hatten sich nach dem Vorbild der Moskauer Helsinki-Gruppe der schwierigen Aufgabe angenommen, über die Erfüllung der Verpflichtungen zur "Menschlichen Dimension" zu berichten, die die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) angenommen hatte. Ein "Projekt", das dringend Unterstützung brauchte: der Aufbau eines Dachverbandes unabhängiger Menschenrechtsorganisationen, der eine Brücke zwischen den Ländern beiderseits des Eisernen Vorhangs schlug. Die IHF hatte ursprünglich die Aufgabe, die Helsinki-Komitees zu "koordinieren" und einen Rahmen für die Zusammenarbeit zu schaffen, der mehr Solidarität ermöglichte. Das war nötig, denn die Helsinki-Überwachungskomitees in den Warschauer-Pakt-Staaten waren starkem Druck und Drohungen ausgesetzt, die durch die Mitgliedschaft in einer internationalen Vereinigung gemindert werden konnten.

Das Wesen dieses Projekts hat sich natürlich gewandelt, und doch ist es in mancher Hinsicht unverändert geblieben. Seit die kommunistischen Regime des sowjetischen Blocks ihre Macht verloren haben, ist die IHF größer geworden und hat sich weiterentwickelt. 1989 waren 17 Helsinki-Komitees Mitglieder in der IHF, heute sind es 30. Die IHF arbeitet mittlerweile mit zahlreichen anderen Organisationen zusammen, insbesondere in den ehemaligen Sowjetrepubliken und in der Türkei. In allen Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien sowie im Kosovo und in Montenegro gibt es Helsinki-Komitees, die Mitglieder der IHF sind. Diese Gruppen widmen sich einer beträchtlichen Vielfalt an Problemen, und das mit verschiedenartigsten

Methoden. Früher hatten die Helsinki-Komitees einen massiven gemeinsamen Gegner in der ideologischen hegemonialen Verweigerung der Menschenrechte durch die Sowjetunion. Seit dieser Gegner weggefallen ist, hat sich auch das seinerzeit durch Anteilnahme geprägte Verhältnis der Helsinki-Komitees im Westen zu denjenigen im Osten verändert. Die größten Probleme haben heute ihre Ursache in ethnischem Nationalismus; bei ihrer Bekämpfung wandeln die betroffenen Komitees auf der schmalen - manchmal nicht vorhandenen - Grenze zwischen Menschenrechten und Politik. Denn sie versuchen, zur Stimme der Vernunft, der Toleranz, der Humanität zu werden und den Benachteiligten in Gesellschaften zu helfen, deren moralischer Kompaß infolge der Verbitterung durch vergangene Unfreiheit und durch die Versuchungen der Freiheit aus der Richtung geworfen ist, deren institutionelle Systeme sich nicht rasch genug wandeln können, um den neuen Problemen gerecht zu werden. Die Menschenrechtsbewegung, die sich früher auf massive Ungerechtigkeiten totalitärer Regime konzentrierte, hat sich differenziert, ist komplexer und diffuser geworden. Die IHF ist daher selbst ein komplexeres und mehrdimensionales Projekt geworden.

Wir sind die einzige internationale nichtstaatliche Organisation, die speziell darauf ausgerichtet ist, die Erfüllung der Menschenrechtsverpflichtungen zu überwachen, welche die Staaten in der Schlußakte von Helsinki und deren Nachfolgedokumenten übernommen haben. Diese Menschenrechtsverpflichtungen sind inzwischen umfassender und verfeinert: Der Rahmen der Verpflichtungen ist weiter gefaßt und differenzierter, zum Teil dank der Empfehlungen, die wir zu den Nachfolge- und Überprüfungstreffen der OSZE vorgelegt und in denen wir uns für höhere Standards eingesetzt haben. Damit verfügen die IHF und die anderen Gruppen, die deren Erfüllung überwachen und fördern, über eine solidere Basis für ihre Arbeit. Auch die OSZE selbst hat sich weiter für die IHF und andere nichtstaatliche Organisationen geöffnet.

Ungeachtet der überraschenden politischen Veränderungen in Europa und der Hoffnung auf breitere Verwirklichung der Menschenrechte bestehen die meisten Hauptprobleme der siebziger Jahre nach wie vor weiter. Einige haben sich sogar verschärft: Um die noch immer aktuelle Bedeutung der ursprünglichen Vereinbarungen von Helsinki würdigen zu können, sollte man die Kommentare der IHF zu den KSZE-Dokumenten von vor 1989 lesen. Dort geht es um Bedrohung von Minderheitenrechten, Folter und Tod in Polizeigewahrsam, Einschränkungen der freien Meinungsäußerung und der Pressefreiheit und die Einschüchterung oppositioneller Gruppen durch staatliche Behörden. Einige der Menschenrechtsaktivisten in der Familie unserer Organisationen sind noch immer starkem Druck ausgesetzt und müssen sogar um Leib und Leben fürchten.

Doch während früher ihre Gegner in der Hauptsache totalitäre Staaten waren, werden sie nun von nationalistischen oder rassistischen Kräften bedroht, manchmal in stillem Einvernehmen mit Regierungsstellen. Die Regierungen in unserem Gebiet, die früher relativ monolithisch waren, sind nun polyphoner, obwohl die Gewaltenteilung in vielen ehemals kommunistischen Ländern noch einiges zu wünschen übrig läßt. Das Vorgehen gegen Menschenrechtsverletzungen wird damit so komplex wie in entwickelten Demokratien, wo "der Staat" aus mehreren unterschiedlichen Behörden und Amtsträgern besteht, die gleichzeitig handeln - manchmal mit entgegengesetzten Zielen. Ehemalige totalitäre Einparteiensstaaten, die heute dem Namen nach demokratisch und in der Theorie rechtsstaatlich sind, betrachten sich jetzt häufig als "Nationalstaaten". Manche Regierungsparteien, aus Wahlen als Sieger hervorgegangen, halten es nun für ihr Recht und ihre Pflicht, alle Bereiche der Gesellschaft zu kontrollieren. Wenn dann aber aufgrund von Menschenrechtsverletzungen der internationale Druck wächst, entschuldigen dieselben Regierungen sich damit, daß sie - beispielsweise - über die Gerichtsbarkeit ja keine Kontrolle haben, selbst wenn unter Umständen alle Richterämter politisch besetzt sind und in Wirklichkeit doch von der Partei kontrolliert werden.

Da die Länder der Helsinki-Region um gemeinsame Menschenrechtsstandards ringen, sollte die Arbeit der IHF nicht mehr nach dem Muster "die Gruppen im Westen helfen denen im Osten" ablaufen, sondern von dem gemeinsamen Engagement dafür, daß alle OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Menschenrechtsverpflichtungen ernst nehmen, geprägt sein. Wenn unsere Föderation und natürlich die OSZE selbst integer arbeiten sollen, müssen sich die westeuropäischen Länder und ihre Menschenrechtsorganisationen auch Themen wie Polizeibrutalität, Staatsbürgerschaft und Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden zuwenden. Dabei sollten sie Menschenrechtsexperten aus dem ehemaligen Ostblock hinzuziehen. Die Menschenrechtsbewegung muß sich also auf den Westen ebenso ausrichten wie auf den Osten.

Darüber hinaus muß sich unsere Föderation darauf einstellen, auf massive Verletzungen des humanitären Rechtes zu reagieren, um weitere Kriege wie jene in Bosnien und Tschetschenien vorhersehen und gegebenenfalls verhindern zu können. Wie das im folgenden beschriebene Programm der IHF zeigen wird, ist es besonders wichtig, unsere Aktivitäten in der ehemaligen Sowjetunion zu verstärken. Wir müssen mit Partnern vor Ort zusammenarbeiten, den Austausch von exakten Berichten verstärken und so den betroffenen Gruppen bei der schwierigen Aufgabe helfen, in gemeinsamer Arbeit entlegene Regionen der OSZE in die Wertegemeinschaft der Menschenrechte zu integrieren.

Die Programme der Helsinki-Komitees

Unter den oben beschriebenen Bedingungen ist die Arbeit der Helsinki-Komitees notwendigerweise facettenreicher, differenzierter als zu jenen Zeiten, als die Verantwortung für Verletzungen der KSZE-Vereinbarungen allein totalitären Staaten zugeschrieben werden konnte. Die Helsinki-Komitees arbeiten nun im Bereich der "Zivilgesellschaft" (civil society), und eine ihrer Aufgaben ist der Ausbau dieser Zivilgesellschaft.

Mit "Zivilgesellschaft" meinen wir den Teil der Gesellschaft, der nicht durch die Regierung kontrolliert oder ideologisch beherrscht wird. Helsinki-Komitees, deren primäres Ziel ja die Überwachung ihrer Regierung in Menschenrechtsfragen ist, gehören ihrem Wesen nach zur Zivilgesellschaft, denn um mit der für ihren Erfolg nötigen Integrität arbeiten zu können, müssen sie unabhängig sein. Die wichtigsten Kategorien der Arbeit der Helsinki-Komitees in Zusammenarbeit mit dem IHF-Sekretariat sind daher die folgenden:

Beobachtung von und Berichterstattung über Menschenrechtsverletzungen

Alle Helsinki-Komitees befassen sich mit der Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen und informieren die Behörden ihrer Länder und über das IHF-Sekretariat die OSZE. Einige Beispiele für diese Arbeit der Komitees in jüngerer Zeit sind: die Berichte des kroatischen und des slowenischen Helsinki-Komitees über illegale Delogierungen; die Berichte des dänischen Helsinki-Komitees über Menschenrechtsprobleme in der Türkei und in Mazedonien; die Arbeit des bulgarischen und des rumänischen Helsinki-Komitees über Polizeibrutalität und die Berichte des norwegischen Helsinki-Komitees über Albanien, den Kosovo und Nordirland. Natürlich gibt Human Rights Watch/Helsinki, die US-amerikanische Zweigorganisation der IHF, jedes Jahr umfassende Berichte über viele OSZE-Staaten heraus.

Diese Berichte der Helsinki-Komitees werden vom IHF-Sekretariat an zwischenstaatliche Organisationen verteilt (OSZE, UNO, Europarat). Außerdem gehen sie an die Mitglieder der IHF, die sie ihrerseits verwenden, um damit vor ihren Regierungen für ihr Anliegen einzutreten, und die sie an die einheimischen Medien verteilen. Die Berichte bilden die Grundlage für die Reports, die die IHF (unter Beteiligung einer Reihe von einzelnen Helsinki-Komitees) regelmäßig der OSZE und den Implementierungstreffen der Menschlichen Dimension ebenso zur Verfügung stellt wie die Jahresberichte der einzelnen Helsinki-Komitees, die zudem Eingang in den Jahresbericht der IHF finden. Nach einem vor 20 Jahren von der Moskauer Gruppe eingeführten Muster beziehen sich diese Berichte auf spezifische

Verpflichtungen der menschlichen Dimension, die im Laufe des Helsinki-Prozesses eingegangen wurden, aber auch auf rechtlich bindende Verträge sowie auf die Verfassung und Gesetzgebung des betreffenden Landes. In den meisten Fällen beinhalten die Berichte Empfehlungen, wie Politik und Praxis der jeweiligen Länder mit spezifischen internationalen Menschenrechtsstandards in Einklang gebracht werden können.

Missionen

Die Helsinki-Komitees sammeln einzeln oder in Gruppen Informationen sowohl über anhaltende Menschenrechtsverletzungen als auch über solche im Zusammenhang mit spezifischen Situationen. Seit ihrem Bestehen hat die IHF durch Missionen auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam gemacht. Zum Beispiel haben zahlreiche Helsinki-Komitees und das IHF-Sekretariat seit 1989 eine Reihe von Missionen in den Kosovo organisiert. 1991 entsandte das IHF als erste Menschenrechtsorganisation eine Mission nach Albanien. In jüngerer Zeit sammelte eine IHF-Mission in Zusammenarbeit mit dem kroatischen und dem norwegischen Helsinki-Komitee Informationen über Greueltaten der kroatischen Armee in der Krajina während der "Operation Sturm" und legte einige Tage später der OSZE einen Bericht vor. Das norwegische Helsinki-Komitee organisierte im Herbst 1995 eine Mission nach Georgien, um die Bedingungen für die dortigen Wahlen zu erkunden. Human Rights Watch/Helsinki organisierte 1995 mehrere Missionen nach Tschetschenien, die die Grundlage für schriftliche Berichte und ein OSZE-Briefing in Wien waren.

Eine andere Form von Missionen dient der Begegnung mit Regierungsvertretern. Eine kleine IHF-Delegation traf im Herbst 1995 mit Vertretern der türkischen Regierung zusammen. Sie sprach eine Reihe von Problemen an, unter anderem Folter in Haft und anhaltende Einschränkungen der Meinungsfreiheit.

Bildung und Stärkung von Helsinki-Komitees - Aufbau und Unterstützung von Menschenrechtsgruppen-Netzwerken

Nach wie vor gehört zu den Hauptaktivitäten einer Reihe von Helsinki-Komitees die Unterstützung anderer Menschenrechtsgruppen. Große Teile des Programms etwa des norwegischen und des schwedischen Helsinki-Komitees sind beispielsweise der Unterstützung unserer Mitglieder in den Balkanländern gewidmet. Das niederländische, das finnische und das polnische Helsinki-Komitee haben gemeinsam mit dem IHF-Sekretariat am Aufbau eines Fortbildungsprogramms gearbeitet und dazu eine Reihe von Seminaren

für Helsinki-Komitees abgehalten. Darüber hinaus hat die IHF ein "Handbuch für Helsinki-Komitees" mit praktischen und theoretischen Informationen veröffentlicht.

Dokumentationszentren und Bibliotheken zu Menschenrechtsthemen

Eine Reihe von Helsinki-Komitees, z.B. das bulgarische, das tschechische, das rumänische und das polnische, hat Bibliotheken und Dokumentationszentren eingerichtet, die wichtige Quellen sowohl für lokale als auch für transnational arbeitende Menschenrechtsgruppen darstellen. Das niederländische Komitee hat die Gründung dieser Institutionen besonders aktiv unterstützt und arbeitet an der Schaffung weiterer, unter anderem in der Ukraine, in Lettland, Estland und Ungarn. Das niederländische und das norwegische Komitee arbeiteten gemeinsam an einem neuen Dokumentationszentrum für Menschenrechte in Tirana, Albanien.

Menschenrechtserziehung

Eine Reihe unserer Komitees hat bahnbrechende Projekte für die Menschenrechtserziehung ins Leben gerufen. Besonders bemerkenswert sind die Menschenrechts-Sommerschule und die Programme für Journalisten und Richter des polnischen Helsinki-Komitees sowie die zahlreichen Programme des niederländischen Helsinki-Komitees zur Ausbildung von Anwälten, Richtern und anderen, deren Verständnis der Menschenrechtsprinzipien unabdingbar für die Implementierung der Verpflichtungen der Menschlichen Dimension ist. Das norwegische Komitee war bei der Ausbildung von Grundschullehrern und der Reform von Lehrplänen, beispielsweise in Albanien, aktiv. Die Komitees Tschechiens, Ungarns und der Slowakei haben gemeinsam mit der IHF an Ausbildungsprogrammen für Anwälte und andere Berufsgruppen in Menschenrechtsfragen in diesen Ländern gearbeitet. Das mazedonische Helsinki-Komitee plant eine Initiative zur Menschenrechtserziehung. Im weiteren Sinne befaßt sich eine große Zahl von Helsinki-Komitees mit der Menschenrechtserziehung.

Zugang zu rechtlichem Beistand

In der neuen Situation der post-totalitären Staaten können Menschenrechte häufig nur dann durchgesetzt werden, wenn ein Fall vor Gericht getragen wird, was professionelle Hilfe erforderlich macht. Die Komitees Bulgariens, Rumäniens, Tschechiens, Kroatiens, Serbiens, der Slowakei und Ungarns sowie die anderer Länder haben in den vergangenen Jahren hart daran

gearbeitet, sich dieses Problems anzunehmen. Sie schufen Programme, durch die über ihre Organisationen juristische Beratung zugänglich gemacht wird. Einige Komitees konzentrieren sich dabei auf die Bedürfnisse bestimmter Gruppen, beispielsweise Asylbewerber, Flüchtlinge, Roma und Ausländer.

Die Programme des IHF-Sekretariats in Wien

Die zentral organisierten und verwalteten Projekte der IHF können grob in mehrere Kategorien eingeteilt werden, unter denen nicht nur unsere aktuellen, laufenden Projekte zu finden sind, sondern auch jene, die geplant sind und für die wir um finanzielle Unterstützung ersucht haben:

I. Stärkung von Menschenrechtsorganisationen und ihren internationalen Kontakten

a. Menschenrechtsgruppen in der Russischen Föderation

In Partnerschaft mit dem in Moskau ansässigen Menschenrechtsforschungszentrum hat die IHF am Aufbau eines "Netzwerkes" russischer nicht-staatlicher Organisationen zur Überwachung von Menschenrechten mitgearbeitet. Das Projekt wurde vom TACIS-Programm (Technical Assistance for the CIS) der Europäischen Union unterstützt.

Die IHF arbeitet derzeit mit einer Reihe von russischen Organisationen zusammen. Diese liefern Daten, die in die IHF-Berichte eingearbeitet und der internationalen Gemeinschaft zugänglich gemacht werden, insbesondere der OSZE. Zu den betreffenden Gruppen gehören: das Moskauer Helsinki-Komitee, die Gruppe Memorial, die Glasnost-Stiftung und die Soldatenmütter.

Die IHF versucht, diese und andere Organisationen zu unterstützen, damit sie stärker und effizienter werden und durch gemeinsame Missionen vermehrt Berichte über konkrete Menschenrechtsverletzungen an die OSZE übermittelt werden.

b. Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit in Belarus, Moldau und der Ukraine: Ein kooperatives Programm mit Menschenrechts-NGOs

Dieses Projekt in Planung wird aus Ausbildungsprogrammen, Seminaren vor Ort, Studienbesuchen, Erkundungsmissionen und Forschung bestehen, aus Analysen der Gesetzgebung, Interessenvertretung in internationalen Organisationen und aus Veröffentlichungen.

c. *Stärkung der Menschenrechtsaktivitäten im Kaukasus: Ein Kooperations-Programm mit NGOs in Georgien, Armenien und Aserbaidschan*

Dieses Projekt in Planung wird aus Ausbildungsprogrammen, Praktika bei europäischen Menschenrechtsorganisationen, Erkundungsmissionen und Forschung, Analysen der Gesetzgebung, einer Konferenz über "Menschenrechte und regionale Sicherheit", Interessenvertretung in internationalen Organisationen und aus Publikationen bestehen.

d. *Stärkung der Menschenrechtsaktivitäten in Kasachstan, Tadschikistan und Usbekistan*

Dieses Projekt in Planung wird in Zusammenarbeit mit dem IHF-Mitglied in Alma Ata organisiert und wird aus Ausbildungsprogrammen, Praktika bei europäischen Menschenrechtsorganisationen, Erkundungsmissionen und Forschung, Analysen der Gesetzgebung, einer Konferenz über "Menschenrechte und regionale Sicherheit", Interessenvertretung in internationalen Organisationen und aus Publikationen bestehen.

II: *Die Förderung und Implementierung von Menschenrechtsstandards in regionalen und themenbezogenen Projekten*

a. *Europäische und internationale Menschenrechtsstandards und ihre Implementierung in den baltischen Staaten*

Zu dem Projekt gehörte ein Seminarprogramm für NGO-Vertreter, Beamte, Parlamentarier und Mitglieder internationaler Organisationen über spezifische Fragen der Umsetzung, unter anderem hinsichtlich der Rechte von Kindern, Minderheitenrechte und Fragen der Staatsbürgerschaft. Teil des Programms waren Recherchen durch die ortsansässigen Partner in jedem der drei baltischen Staaten. Das Projekt wurde vom PHARE-Demokratie-Programm mitfinanziert. Es endete im Juni 1996.

b. *Förderung von adäquatem Rechtsbeistand und Toleranz in der Tschechischen Republik, der Slowakei und Ungarn.*

Zu dem Projekt gehörte eine Reihe von Aktionen, die Angehörige juristischer Berufe in den betreffenden Ländern ermutigen sollten, sich in der Menschenrechtsarbeit zu engagieren und insbesondere angeklagten Angehörigen von Minderheiten zu helfen. Es wurde vom PHARE-Demokratie-Programm mitfinanziert. Das Projekt endete im Juni 1996.

c. *Menschenrechte und regionale Sicherheit in Südosteuropa*

Das Projekt schuf einen Rahmen für die Analyse des Zusammenhangs zwischen Menschenrechten und regionaler Sicherheit unter verschiedenen Gesichtspunkten, darunter: die grenzüberschreitende Identifizierung von Men-

schenrechtsproblemen; nachteilige Auswirkungen von Bemühungen, Sicherheit durch die Konsolidierung staatlicher Strukturen zu erreichen; die Unteilbarkeit der Sicherheit auf internationaler Ebene und die Universalität von Menschenrechten. Konkret beinhaltete es eine Serie von Workshops und Konferenzen sowie entsprechende Forschungsbeiträge und wird eine Reihe von Empfehlungen an die OSZE zur Folge haben. Die Finanzierung wurde durch das PHARE-Demokratie-Programm und das Open Society Institute getragen. Das Projekt endete im Juni 1996.

d. Pressefreiheit und "Hetzsprache" in Südosteuropa und im ehemaligen Jugoslawien

Dieses Projekt ermöglichte es der IHF, "Hetzsprache" in den elektronischen und Printmedien in Südosteuropa und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens, einschließlich des Kosovo und Montenegros, zu beobachten. Die regelmäßigen Reports von Berichterstattern in den betreffenden Ländern und Provinzen werden gesammelt und in einem Abschlußbericht veröffentlicht. Er soll bei Journalisten und Öffentlichkeit das Bewußtsein für das Wesen und die Folgen von "Hetzsprache" schärfen. Das Projekt wurde vom PHARE-Demokratie-Programm, dem Europarat, dem Büro des österreichischen Bundeskanzlers, dem Open Society Institute und dem US Institute of Peace finanziert. Es sollte im Juni 1996 abgeschlossen werden.

e. Programm zur Beobachtung und Förderung von Menschenrechten in Bosnien-Herzegowina

Dieses Projekt führt die IHF in Zusammenarbeit mit dem Helsinki-Komitee in Bosnien-Herzegowina mit finanzieller Unterstützung durch die EU, den Europarat und das Open Society Institute durch. Es soll die Menschenrechtsbestimmungen des Abkommens von Dayton durch Erkundungsmissionen, Berichte an die OSZE, den Europarat und die Vereinten Nationen, durch öffentliche Veranstaltungen sowie Aktivitäten zur Ausbildung in Menschenrechtsfragen überwachen und fördern. Das Projekt wird sich bis in den Sommer 1997 erstrecken.

f. Europäische und internationale Menschenrechtsstandards und ihre Implementierung in Albanien und Mazedonien

Zu dem Projekt gehört ein Seminarprogramm für NGO-Vertreter, Beamte, Parlamentarier und Mitglieder internationaler Organisationen zu speziellen Fragen der Umsetzung, unter anderem zu Rechten von Kindern, interethnischen Beziehungen, zu Polizeistandards und sonstiger innerstaatlicher Menschenrechtsgesetzgebung. Außerdem Teil des Programms: Recherchen durch die ortsansässigen Partner in den betreffenden Ländern.

III. Die IHF in der OSZE, dem Europarat und den Vereinten Nationen

Dieses Projekt ermöglicht es der IHF, sich bei zwischenstaatlichen Organisationen für Menschenrechte einzusetzen. Dazu gehört die Teilnahme von Helsinki-Komitees und anderen Menschenrechtsorganisationen an Seminaren und Veranstaltungen der OSZE zu fördern, Erkundungsmissionen durchzuführen und Berichte zu verfassen, einen umfangreichen Bericht für das halbjährliche Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension vorzulegen, das vom Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE organisiert wird, sowie fortlaufende Lobby-Arbeit bei OSZE-Delegationen in Wien und andernorts zu leisten, die über Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Regionen informiert werden.

In der Zukunft planen wir, diese Lobby-Arbeit zu erweitern und uns in der OSZE, dem Europarat und den Vereinten Nationen noch mehr für die Umsetzung der jeweiligen Standards im Bereich der Menschenrechte einzusetzen. Dieses Programm enthält die folgenden Elemente:

- a) Teilnahme an OSZE-Treffen und -Seminaren;
- b) Interessenvertretung und Beratung bei Wiener und Warschauer OSZE-Institutionen;
- c) Organisation von Vorträgen vor OSZE-Delegationen in Wien;
- d) Organisation von NGO-Missionen und Beiträge zu OSZE-Missionen in die Regionen, in denen es nach Einschätzung der IHF am dringendsten nötig ist, also u.a. Rußland, die Türkei, Zentralasien, Bosnien und Herzegowina, den Kaukasus und die Slowakei;
- e) Erstellung von Berichten für die OSZE, den Europarat und die Vereinten Nationen;
- f) Teilnahme an öffentlichen Sitzungen der verschiedenen VN-Komitees und der Menschenrechtskommission;
- g) Erstellung von Berichten für das Internationale Kriegsverbrechertribunal für das ehemalige Jugoslawien.

IV. Veröffentlichungen der IHF

Zu den regelmäßigen Publikationen der IHF gehören:

- a. Der *Jahresbericht (Annual Report)*, ein umfassender Bericht über Menschenrechte in den Helsinki-Teilnehmerstaaten auf der Basis von Berichten der nationalen Helsinki-Komitees und anderer Menschenrechtsorganisationen. Der Jahresbericht 1996 deckt das Jahr 1995 und den Anfang von 1996 ab und ist derzeit in Arbeit.

- b. Der IHF-Newsletter, *Human Rights and Civil Society*, erscheint vierteljährlich und wird zum Teil vom PHARE-Demokratie-Programm finanziert.
- c. Das IHF *Fax-Bulletin* ist die monatliche interne Informationsschrift der IHF; sie dient dem Informationsaustausch, der Koordination und der Planung für die 30 Helsinki-Komitees.
- d. *Helsinki-Monitor Quarterly on Security and Cooperation in Europe* ist eine Zeitschrift, die von der IHF und dem niederländischen Helsinki-Komitee herausgegeben wird und seit vielen Jahren über den OSZE-Prozeß berichtet.
- e. *Handbook for Helsinki-Committees* - Diese Publikation wurde zum Zwecke der Ausbildung von Menschenrechts-NGOs in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion in großer Zahl verteilt. Sie wurde ins Albanische, Slowakische und Russische übersetzt. Eine Überarbeitung ist in Planung.

Andere Veröffentlichungen der IHF sind periodische Berichte, Erklärungen und Aufrufe an die OSZE und andere internationale Institutionen, offene Briefe an nationale und internationale Behörden etc.

Selbstverständlich veröffentlichen viele Helsinki-Komitees ihre eigenen Informationsbroschüren, Zeitschriften und Bücher.

Schlußfolgerungen

Eine Föderation drängt sich als Organisationsform vielleicht nicht unbedingt auf. Aber eine Menschenrechts-Föderation ist dem Zweck angemessen, da ihre Struktur gerade die Arbeit an der Basis unterstützt: die Bildung und Stärkung von Bürgerinitiativen, die für gemeinsame Werte eintreten und so eine grenzüberschreitende "Familie" bilden.

Wie in jeder Vereinigung gibt es gelegentlich sich überschneidende oder widerstreitende Interessen. Das Potential für die wichtige Zusammenarbeit ist jedoch dank der Unabhängigkeit und Flexibilität unseres Systems groß. Unsere Erfahrungen der letzten Jahre - seit dem Zerfall der sowjetischen Hegemonie - haben die weiter bestehende Notwendigkeit einer internationalen Föderation von Menschenrechtsorganisationen in den OSZE-Staaten erwiesen. Die Herausforderung der IHF ist daher eine bedeutsame und zwingend notwendige Herausforderung.

Rechtliche Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente

Unterscheidung von völkerrechtlichen und außerrechtlichen internationalen Vereinbarungen

Kategorien internationaler Vereinbarungen

Nicht alle internationalen Vereinbarungen zwischen Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten werden als Rechtsbindungen erzeugende *völkerrechtliche Verträge* geschlossen. Von alters her stehen an ihrer Seite *Gentlemen's Agreements*, unter denen man ursprünglich Abmachungen verstand, die Staatsmänner oder Diplomaten abschlossen und in denen sie sich nur persönlich und lediglich politisch banden.¹ Nicht das Recht, sondern das in den Partner gesetzte Vertrauen ist die Basis solcher Übereinkünfte. Mit der geschwundenen Gestaltungsmacht von Botschaftern und den häufigen Regierungswechseln in demokratischen und republikanischen Zeiten sind derartige persönliche Vereinbarungen von großer politischer Tragweite selten geworden.²

Die Bezeichnung *Gentlemen's Agreement* wird inzwischen jedoch auch für Vereinbarungen verwandt, mit denen die beteiligten Personen ihre Staaten politisch binden wollen.³ Insofern spricht man auch von *non-binding agreements* oder besser *non-legal agreements*, da ja eine - wenngleich nur politische - Bindung gewollt ist. Auf die unterschiedlichen Wirkungen ist noch zurückzukommen. Zum Teil werden den *non-binding agreements* auch Verträge zugeordnet, denen sich auf Grund des vagen Inhalts keine konkreten Verpflichtungen entnehmen lassen,⁴ wenn also etwa eine Pflicht zur Zusammenarbeit nicht näher konkretisiert wird. Damit werden jedoch Fragen des Inhalts mit denen der rechtlichen Zuordnung vermengt, was aus rechtswissenschaftlicher Sicht nicht sinnvoll ist.

¹ Wilfried Fiedler, *Gentlemen's agreement*, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume II, Amsterdam 1995, S. 546-548.

² Als Beispiel wird etwa die 1941 von Roosevelt und Churchill unterzeichnete *Atlantic Charter* genannt.

³ P. M. Eisemann, *Le Gentlemen's agreement comme source du droit international*, in: *Clunet*, Volume 106 (1979), S. 326-348.

⁴ Fritz Münch, *Non-binding agreements*, in: Rudolf Bernhardt, *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 7 (1984), S. 353-358.

Unterscheidungskriterien für rechtliche und außerrechtliche Verträge

Nach Artikel 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge⁵ ist eine internationale Übereinkunft zwischen Staaten nur dann ein völkerrechtlicher Vertrag, wenn sie vom Völkerrecht bestimmt ist. Ob dies der Fall ist, hängt vom *Willen der Parteien* ab. Sie haben es in der Hand, den rechtlichen oder außerrechtlichen Status der Übereinkunft festzulegen. Ein entsprechender Wille wird allerdings nur selten ausdrücklich geäußert; er ist vielmehr in aller Regel den Umständen zu entnehmen.

Die *Bezeichnung* des Dokuments gibt insoweit nur tendenziell, aber nicht sicher Aufschluß. Firmiert die Vereinbarung als Pakt, Vertrag oder Abkommen, wird man sie in der Regel dem Recht zuzuordnen haben, während eine Gemeinsame Erklärung oder ein Kommuniqué zumeist keine Rechtsbindungen erzeugen, sondern politische Einschätzungen und Absichten verkünden soll. Abgesehen davon, daß es noch eine Vielzahl weiterer Bezeichnungen mit weniger deutlicher Hinweisfunktion gibt, ist jedoch festzuhalten, daß mit ihnen eher die politische Wertigkeit einer Vereinbarung gekennzeichnet als eine Aussage über den rechtlichen Status getroffen werden soll.

Ein klarer Ausdruck des Willens der Parteien für die Zuordnung einer Vereinbarung zum Recht ist die *Registrierung gemäß Artikel 102 UN-Charta*.⁶ Denn registrierungsfähig und - nach Artikel 102 UN-Charta, Artikel 80 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge sowie Artikel 81 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen⁷ - registrierungspflichtig sind nur Übereinkünfte, die dem Völkerrecht unterstellt werden.⁸ Umgekehrt läßt sich aus einer fehlenden Registrierung nicht ohne weiteres auf den außerrechtlichen Charakter schließen. Denn als Sanktion für die Verletzung der Registrierungspflicht ist lediglich vorgesehen, daß man sich bei Organen der Vereinten Nationen einschließlich des Internationalen Gerichtshofs nicht auf den Vertrag berufen kann. Dessen (sofern sie gewollt ist) völkerrechtliche Geltung, Beachtung und Anwendung durch staatliche Stellen, andere internationale Organisationen, Gerichte oder Schiedsgerichte wird damit nicht in Frage gestellt.

Ein Anzeichen für den völkerrechtlichen Charakter einer Übereinkunft ist auch die *förmliche Beteiligung der Parlamente* am Vertragsschluß. Stimmen

⁵ Übereinkommen vom 23.5.1969 (UNTS 1155, S. 331; BGBl. 1985 II, S. 927).

⁶ BGBl. 1973 II, S. 431.

⁷ BGBl. 1990 II, S. 1415. _

⁸ Ursula Knapp, Kommentierung zu Artikel 102, Rn. 6, 26, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991.

die gesetzgebenden Organe hingegen dem Vertrag nicht förmlich zu, lassen sich daraus nicht ohne weiteres Schlüsse ziehen. Denn die Beteiligung ist nur für bestimmte Verträge vorgeschrieben, in Deutschland allein für politische und sogenannte Gesetzgebungsverträge (Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz).⁹ Lediglich bei entsprechendem Vertragsinhalt und bei Rechtsstaaten, in denen man verfassungskonformes Verhalten unterstellen darf, kann man aus der Nichtbeteiligung des Parlaments den fehlenden rechtlichen Bindungswillen folgern.

Aus der *Veröffentlichung* bzw. Nichtveröffentlichung eines Dokuments in *staatlichen Gesetz- oder Amtsblättern* ergeben sich ebenfalls keine sicheren Anhaltspunkte. Zum einen werden dort bei weitem nicht alle rechtlich verbindlichen Vereinbarungen abgedruckt, zum anderen finden in sie mitunter auch Dokumente Eingang, die eindeutig keine völkerrechtlichen Verträge sind. So ist in Frankreich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte¹⁰ in das *Journal Officiel* aufgenommen worden.¹¹

Rückschlüsse auf den Willen der Parteien über den Charakter einer Vereinbarung können weiter gezogen werden aus der Formulierung des Textes, den unterzeichnenden Personen, der Unterzeichnungsformel, begleitenden Erklärungen und so weiter.

Einordnung der KSZE/OSZE-Dokumente

Im Rahmen der KSZE oder doch im Zusammenhang mit ihr sind einige *Verträge* eindeutig *völkerrechtlicher Natur* geschlossen worden. Es handelt sich um das *Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE*,¹² den *Vertrag über Konventionelle Streitkräfte*¹³ mitsamt seinen Änderungsabkommen¹⁴ und den *Vertrag über den Offenen Himmel*.¹⁵ Sie sehen alle die Ratifikation¹⁶ und damit einen rechtsförmlichen

⁹ Zu den Begriffen des politischen Vertrags und des Gesetzgebungsvertrags siehe Ulrich Fastenrath, *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, München 1986, S. 217-230. _

¹⁰ Resolution 217 (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10.12.1948; deutsche Übersetzung in: Bruno Simma/Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *Menschenrechte - Ihr internationaler Schutz*, München, 3. Aufl. 1992, S. 5. _

¹¹ Siehe Christoph Schreuer, *Die Behandlung internationaler Organakte durch staatliche Gerichte*, Berlin 1977, S. 223. _

¹² Abgedruckt in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. E.4.

¹³ Ebenda, Kap. F.3.

¹⁴ Ebenda, Kap.F.3, 3d und 3f. _

¹⁵ Ebenda, Kap. F.7. _

¹⁶ Artikel 33 des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE; Artikel XXII des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa; Artikel XVII des Vertrags über den Offenen Himmel. _

Vertragsschluß vor. Sie sind zudem dem innerstaatlichen Vertragsgesetzgebungsverfahren unterworfen worden.¹⁷

Ebenso eindeutig und inzwischen unumstritten ist, daß *die übrigen Dokumente* des KSZE/OSZE-Prozesses als *außerrechtlich* zu qualifizieren sind.¹⁸

Zwar sind Bezeichnungen wie Schlußakte und Charta (von Paris) durchaus ambivalent und auch für völkerrechtliche Verträge möglich. Das gleiche gilt für die Beschlüsse (der Ratstreffen) und die Dokumente (der Folgetreffen, der Treffen der Menschlichen Dimension sowie der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen); selbst mit Erklärungen (der Gipfeltreffen) werden völkerrechtliche Verträge mitunter betitelt. Ebenso wenig lassen die Texte der Dokumente zwingende Schlüsse zu. Neben mehr oder weniger lockeren Absichtsbekundungen finden sich - etwa im Prinzipienkatalog der Schlußakte,¹⁹ in den Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen²⁰ oder im Kopenhagener²¹ und Moskauer Dokument²² der Menschlichen Dimension - Formulierungen, die genau umgrenzte Verpflichtungen festlegen.

Jedoch kann die in der Schlußakte,²³ der Charta von Paris,²⁴ den Gipfelerklärungen,²⁵ der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken²⁶ und der Gemeinsamen Erklärung von 22 Staaten vom

¹⁷ BGBl. 1994 II, S. 1326 (Vergleichs- und Schiedsübereinkommen); 1991 II, S. 1154 (KSE-Vertrag); 1992 II, S. 1037, und 1994 II, S. 406 (Änderungsabkommen zum KSE-Vertrag); 1993 II, S. 2046 (Vertrag über den Offenen Himmel). _

¹⁸ Vgl. Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996, S. 327-329; Massimo Coccia, Helsinki Conference and Final Act on Security and Cooperation in Europe, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Volume II, Amsterdam 1995, S. 693-705, insbes. 694-695; Jost Delbrück, Die völkerrechtliche Bedeutung der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Rudolf Bernhardt/Ingo von Münch/Walter Rudolf (Hrsg.), Drittes deutsch-polnisches Juristen-Kolloquium, Band 1: KSZE-Schlußakte, Baden-Baden 1977, S. 31-50, insbes. 39-42; Krzysztof Skubiszewski, Der Rechtscharakter der KSZE-Schlußakte, ebenda, S. 13-30; Theodor Schweisfurth, Zur Frage der Rechtsnatur, Verbindlichkeit und völkerrechtlichen Relevanz der KSZE-Schlußakte, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 36 (1976), S. 681-725.

¹⁹ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. A.1, S. 3-10.

²⁰ Ebenda, Kap. F.2, F.6, F.9.

²¹ Ebenda, Kap. H.1._

²² Ebenda, Kap. H.4.

²³ Ebenda, Kap. A.1, S. 75._

²⁴ Ebenda, Kap. A.2, S. 18. _

²⁵ Gipfeltreffen von Helsinki (ebenda, Kap. B.4, S. 12 [Nr. 46 der Gipfelerklärung]), Gipfeltreffen von Budapest (ebenda, Kap. B.5, S. 6 [Nr. 22 der Gipfelerklärung]).

²⁶ Abschnitt VIII Nr. 1 der Abschließenden Akte (ebenda, Kap. F.8, S. 16); ebenso das Dokument der Teilnehmerstaaten der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa vom 5.2.1993, Nr. 7 (ebenda, Kap. F.8a, S. 3).

19.11.1990²⁷ enthaltene Klausel über die Nichtregistrierbarkeit der Dokumente nach Artikel 102 UN-Charta kaum etwas anderes bedeuten, als daß eine völkerrechtliche Bindung nicht gewollt war. Die Klauseln sind also als *legal disclaimer* zu verstehen. Dies wird gestützt durch die Erklärung des seinerzeit amtierenden Ratspräsidenten der EG und italienischen Ministerpräsidenten Aldo Moro auf der Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Helsinki anlässlich der Unterzeichnung der Schlußakte:

*"Obgleich diese Verpflichtungen keinen rechtlichen Charakter haben, sind sie doch auf die politische und moralische Verantwortung gegründet und müssen vor allem im Sinne von Treu und Glauben und ohne Vorbehalte wahrgenommen werden."*²⁸

Bei gleichem Anlaß sagte der damalige deutsche Bundeskanzler Helmut Schmidt:

*"Diese Konferenz hat für Europa kein neues Völkerrecht geschaffen. Aber wir haben gemeinsame Regeln getroffen für die Art und Weise, wie wir in Europa miteinander umgehen und zusammenleben wollen."*²⁹

Zudem ist den Teilnehmerstaaten von vornherein nicht zu unterstellen, daß sie ihren Registrierungspflichten aus der UN-Charta und der Wiener Vertragsrechtskonvention nicht nachkommen wollten. Eher schon scheuten sie das innerstaatliche Gesetzgebungsverfahren, das zumindest zu beträchtlichen Verzögerungen beim Inkrafttreten, wenn nicht zum Scheitern der Schlußakte von Helsinki geführt hätte.³⁰ Zu fragen bleibt allerdings, ob es richtig ist, daß im innerstaatlichen Recht so leicht - durch einfaches Verlagern einer Vereinbarung in den außerrechtlichen Bereich - die parlamentarischen Mitwirkungsrechte ausgehebelt werden können.³¹

In den Kopenhagener³² und Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen,³³ der Vereinbarung über den weltweiten

²⁷ Ebenda, Kap. F.4, S.3. _

²⁸ Europa-Archiv 1975, S. D 546; siehe auch das Anschreiben, mit dem der finnische Außenminister dem Generalsekretär der Vereinten Nationen die Schlußakte übermittelte, ebenda, D 574. _

²⁹ Ebenda, S. D 551. _

³⁰ Hierzu wie auch zu den Beweggründen bei anderen KSZE/OSZE-Dokumenten Bortloff, a.a.O. (Anm. 18), S. 346 f., 351. _

³¹ Dazu Fastenrath, a.a.O. (Anm. 9), S. 104-105. _

³² Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. F.1, S. 20 (Nr. 101 des Dokuments).

³³ Ebenda, Kap. F.2, S. 33 (Nr. 157 des Dokuments); Kap. F.6, S. 41 (Nr. 156 des Dokuments); Kap. F.9, S. 49 (Nr. 150 des Dokuments).

Austausch militärischer Information³⁴ sowie in der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken³⁵ wird der politische Charakter der Vereinbarungen ausdrücklich hervorgehoben, zum Teil verbunden mit der Feststellung, daß sie nicht nach Artikel 102 UN-Charta registrierbar seien.

Für die übrigen Dokumente ergibt sich aus dem Text, der Zusammensetzung und dem Mandat der Verhandlungsdelegationen wie auch aus dem Gesamtzusammenhang mit der KSZE-Schlußakte und den Dokumenten der Folgetreffen bzw. der Gipfel- und Ratstreffen, in denen jeweils die Spezialtreffen beschlossen oder angeregt wurden, daß sie nur politischer, aber nicht rechtlicher Natur sind: Den OSZE-Organen wird allein die Aufgabe zugewiesen, politische Konsultationen zu führen.³⁶ Zwar dürfen und sollen sie auch Beschlüsse fassen; mangels rechtsförmlicher Errichtung der OSZE und entsprechender Regelungen in einem Gründungsstatut haben diese aber aus sich heraus keine Rechtswirkungen. Bei den Expertentreffen und Seminaren fehlt es schon an einem Mandat, Verbindliches auszuhandeln. Dementsprechend enthalten die Texte auch nur Feststellungen, Handlungsmöglichkeiten und Anregungen. Auch wenn die Ergebnisse zum Teil später vom Ministerrat gebilligt worden sind,³⁷ ändert dies die rechtliche Bewertung nicht. Neuerdings wird bei den Seminaren und im Hohen Rat überhaupt kein verhandelter Text mehr beschlossen;³⁸ man begnügt sich mit einer Zusammenfassung des Vorsitzenden bzw. der Vorsitzenden der einzelnen Arbeitsgruppen. Das ist schon von der Form her gar keine Vereinbarung mehr.

Alle KSZE/OSZE-Dokumente sprechen stets immer nur von den Teilnehmer- bzw. Mitgliedstaaten, die sich zu etwas (politisch) verpflichten oder bestimmte Ziele anstreben, niemals von den beteiligten Staatsmännern oder Diplomaten. Daß es sich nicht um Gentlemen's Agreements mit einer nur persönlichen Bindung, sondern um außerrechtliche Vereinbarungen (von den wenigen Ausnahmen des völkerrechtlichen Vertragsschlusses abgesehen) handelt, ergibt sich zudem aus den Unterzeichnungsformeln.

³⁴ Ebenda, Kap. F.10, S. 5. _

³⁵ Ebenda, Kap. F.8, S. 16 (Abschnitt VIII Nr. 1 der Abschließenden Akte), Kap. F.8a, S. 3 (Nr. 7 des Dokuments der Teilnehmerstaaten der Abschließenden Akte vom 5.2.1993).

³⁶ Vgl. Charta von Paris, Abschnitt: Neue Strukturen und Institutionen des KSZE-Prozesses (ebenda, Kap. A.2, S. 16); Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris, Abschnitt I.A (ebenda, Kap. A.3, S. 1); Budapester Dokument 1994, Beschlüsse Abschnitt I Nr. 17 (ebenda, Kap. B.5, S. 11). _

³⁷ So geschehen in Nr. 16 der Schlußfolgerungen des Prager Ratstreffens (ebenda, Kap. C.2, S. 7) bezüglich des Genfer Expertentreffens über nationale Minderheiten (ebenda, Kap. H.3) und des Expertenseminars von Oslo über Demokratische Institutionen (ebenda, Kap. I.6). _

³⁸ Bezüglich der Seminare im Bereich der Menschlichen Dimension ergibt sich dies aus den Beschlüssen von Helsinki, Abschnitt VI Nr. 20 (ebenda, Kap. A.6, S. 44).

Die (verhandelten) Dokumente werden von den beteiligten Personen stets namens ihres Staates unterschrieben, wobei der jeweilige amtierende Ratsvorsitzende der Europäischen Union immer zugleich auch in dieser Eigenschaft unterschreibt.

Einbeziehung außerrechtlicher KSZE/OSZE-Dokumente in völkerrechtliche Verträge

Die Trennung von rechtlichen und außerrechtlichen internationalen Instrumenten ist in jüngster Zeit dadurch verwischt worden, daß einzelne völkerrechtliche Verträge Bezug auf Dokumente der KSZE/OSZE nehmen und darin enthaltene politische Verpflichtungen in den rechtlich verbindlichen Vertrag einbeziehen. Dies ist unter anderem geschehen im deutsch-sowjetischen Vertrag über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 9. November 1990,³⁹ dem deutsch-tschechoslowakischen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 27. Februar 1992⁴⁰ und dem deutsch-rumänischen Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa vom 21. April 1992,⁴¹ die alle einen pauschalen Hinweis auf die Schlußakte von Helsinki und die nachfolgenden Dokumente enthalten. Einige dieser Verträge, etwa der deutsch-rumänische (Artikel 15), der deutsch-tschechoslowakische (Artikel 20) und der deutsch-ungarische (Artikel 19) Freundschaftsvertrag vom 6. Februar 1992⁴² inkorporieren zudem speziell die Verpflichtungen zum Schutz von nationalen Minderheiten in KSZE-Dokumenten, insbesondere des Kopenhagener Dokuments,⁴³ und verlangen bei Meinungsverschiedenheiten über Auslegung und Verwirklichung des vereinbarten Minderheitenschutzes die Anwendung der Streitbeilegungsverfahren der OSZE. Mit solchen Bezugnahmen werden die politischen Verpflichtungen in völkerrechtliche transformiert, je nach Formulierung können sogar im Wege einer dynamischen Verweisung zukünftige Änderungen oder Ergänzungen der OSZE-Verpflichtungen einbezogen werden. Die Transformation in völkerrechtliche Verpflichtungen gilt freilich nur im Verhältnis der Staaten untereinander, die entsprechende Verträge abschließen.

OSZE-Verpflichtungen können auch über Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen verbindlich gemacht werden. Beispiele hierfür bieten die

³⁹ BGBl. 1991 II, S. 702. _

⁴⁰ BGBl. 1992 II, S. 463. _

⁴¹ BGBl. 1993 II, S. 1775. _

⁴² BGBl. 1992 II, S. 475. _

⁴³ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. E.4. _

Resolutionen 740 vom 7. Februar 1992 und 743 vom 21. Februar 1992⁴⁴ zum Jugoslawien-Konflikt, die allerdings nur eine Aufforderung an die Streitparteien enthalten, mit der Jugoslawien-Konferenz eine den KSZE-Grundsätzen entsprechende politische Regelung herbeizuführen.

Relevanz der Unterscheidung von völkerrechtlichen und außerrechtlichen Vereinbarungen

Die bisher getroffene Unterscheidung zwischen völkerrechtlichen und außerrechtlichen Verträgen zielt auf die formellen Völkerrechtsquellen. Normen, die in ihnen generiert werden, gelten rechtlich, das heißt, es bedarf in rechtlichen Verfahren keiner weiteren Begründung, wenn man Ansprüche und Verpflichtungen auf sie stützt. Rein rechtliche Verfahren gibt es freilich nur vor Gerichten, von denen international nur wenig Gebrauch gemacht wird. Schon in Vergleichsverfahren können andere Regeln oder politische Erwägungen einbezogen werden. Dies gilt auch für den KSZE-Gerichtshof. Im Schiedsverfahren entscheidet er gemäß Artikel 30 des Übereinkommens über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE⁴⁵ allein nach Völkerrecht, während im Vergleichsverfahren gemäß Artikel 24 auch die KSZE-Verpflichtungen einzubeziehen sind. Die Zugehörigkeit einer Norm zum Völkerrecht spielt zudem bei der Zulässigkeit von Repressalien eine Rolle. Denn diese sind als begrenzte Freistellung von völkerrechtlichen Verpflichtungen nur gestattet, wenn die Gegenseite ihrerseits völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt hat. Auch die Ausübung von Repressalien ist international relativ selten. Zumeist werden - generell erlaubte - Druckmittel eingesetzt, um andere Staaten zu einer Verhaltensänderung zu bewegen (Retorsion).

Wenngleich der völkerrechtliche Charakter einer Norm auch bei außegerichtlichen Auseinandersetzungen die Position eines Staates erleichtern mag, so werden in diese doch regelmäßig andere Gesichtspunkte mit eingebracht. Gerade der KSZE-Prozeß hat gezeigt, daß dies außerordentlich wirkungsvoll sein kann. In der Endphase des Ost-West-Konflikts haben die Verpflichtungen aus der Schlußakte von Helsinki und das darin vorgesehene follow-up der Folge- und Überprüfungstreffen eine beachtliche Rolle gespielt.⁴⁶ Nicht auf die rechtliche Qualität der Normen kam es an, sondern darauf, sich in durchsetzungskräftigen Verfahren, denen sich die Gegenseite nicht ohne großen politischen Schaden entziehen konnte, auf konsenterte Regelungen berufen zu können. Die Unterscheidung zwischen - den funktional weitgehend äquivalenten⁴⁷ - rechtlichen und außerrechtlichen

⁴⁴ In deutscher Übersetzung in: Vereinte Nationen 1992, S. 75 f.

⁴⁵ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. E.4. _

⁴⁶ Siehe Bortloff, a.a.O. (Anm. 18), S. 60-64. _

⁴⁷ Dazu Edda Blenk-Knocke, Zu den soziologischen Bedingungen völkerrechtlicher

Vereinbarungen ist im diplomatischen Verkehr somit vielleicht nicht belanglos, aber doch von eher nachgeordneter Bedeutung.

Die Unterscheidung ist jedoch nicht nur auf den Feldern von Politik und Politologie zu relativieren, sondern auch im Recht selbst. Denn das Völkerrecht kennt neben internationalen Verträgen das Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze als Rechtsquellen.⁴⁸ Die Normen entstehen darin in nicht-förmlicher Weise in einem aus mehreren Komponenten zusammengesetzten Verfahren. Außerrechtliche Vereinbarungen oder Beschlüsse internationaler Organisationen können solche einzelnen Komponenten darstellen. Sie können weiterhin auf das Verständnis von völkerrechtlichen Verträgen und deren Interpretation einwirken. Wegen dieser Wirkungen im Recht ist es sinnvoll, sie auch als Teil des Rechts anzusehen und entsprechend zu bezeichnen. Im Gegensatz zum hard law, das Geltungsansprüche von Normen regelt, spricht man insoweit von soft law, das nicht aus sich heraus gilt, aber den Inhalt von Recht beeinflusst.

Einwirkungen von soft law und insbesondere KSZE/OSZE-Dokumenten auf das Völkerrecht

Wenn man, wie hier, hard law und soft law nach dem Kriterium der Rechtsgeltung unterscheidet, umfaßt der Begriff soft law - entgegen einer mitunter anzutreffenden Definition⁴⁹ - nicht besonders "weich" formulierte und deshalb nur geringen normativen Gehalt aufweisende völkerrechtliche Verträge. Er bleibt vielmehr reserviert für "Verhaltensregeln, die außerhalb der in Artikel 38 IGH-Statut kanonisierten Formen entstehen" und "gerade kein Völkerrecht im Sinne der herkömmlichen Quellenlehre" sind.⁵⁰ Dem so verstandenen internationalen soft law werden normgenerierende, normregulierende und normlegitimierende bzw. -delegitimierende Funktionen zugeschrieben.

48 Normbefolgung, Ebelsbach 1979, S. 54-56. _
Vgl. Artikel 38 Statut des Internationalen Gerichtshofs (BGBl. 1973 II, S. 505). Inzwischen ist anerkannt, daß dieser Quellenkatalog nicht vollständig ist, dazu Ulrich Fastenrath, Lücken im Völkerrecht: Zu Rechtscharakter, Quellen, Systemzusammenhang, Methodenlehre und Funktionen des Völkerrechts, Berlin 1991, S. 84-145.

49 Vgl. R. R. Baxter, International Law in "Her Infinite Variety", in: International and Comparative Law Quarterly 29 (1980), S. 549-566; Wolfgang Heusel, "Weiches" Völkerrecht: Eine vergleichende Untersuchung typischer Erscheinungsformen, Baden-Baden 1991, S. 235-259.

50 Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 654. _

Soft law als Normen "auf Probe"

Auf Staatenkonferenzen und häufiger noch in internationalen Organisationen werden politische Leitvorstellungen, Standards und Programme entwickelt, die noch nicht hinreichend ausgearbeitet sind, um sie in eine rechtlich verbindliche Vertragsform gießen zu können, oder die zunächst einmal auf ihre Praktikabilität hin erprobt werden sollen. Erst wenn und soweit sie ihre Bewährungsprobe bestanden haben, werden entsprechende Verträge ausgehandelt. Diese Vorreiterfunktion haben völkerrechtlich unverbindliche Regeln vielfach auf den Gebieten des Menschenrechts- und Umweltschutzes, im See- und Weltraumrecht oder bei der Verwirklichung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung übernommen. Freilich erscheint der Ausdruck *soft law* insoweit verfehlt, als solche Regeln überhaupt kein Recht sind, sondern allenfalls eine Vorstufe. Man sollte eher von *pré-droit* sprechen, aber selbst das ist wenig glücklich. Denn welche außerrechtlichen Regeln einmal in völkerrechtliche Verträge eingehen, läßt sich im Vorhinein nicht sagen. Damit stellt sich der "vorrechtliche" Charakter einer Regel erst zu dem Zeitpunkt heraus, an dem sie durch eine rechtliche Regel ersetzt und damit überflüssig wird.

Ein eher untypisches Beispiel für diese Funktion des *soft law* bieten in den KSZE/OSZE-Dokumenten die Regelungen über den Minderheitenschutz,⁵¹ die - wie schon erwähnt - pauschal in Verträge zwischen einzelnen Staaten inkorporiert und damit völkerrechtlich verbindlich gemacht worden sind. Die einzelnen Dokumente bleiben hier also als solche bestehen, die darin enthaltenen Verpflichtungen haben aber im Verhältnis der betreffenden Staaten untereinander ihren rechtlichen Charakter geändert. Die Bemühungen der OSZE um den Minderheitenschutz sind allerdings auch noch im weiteren Zusammenhang mit entsprechenden Bestrebungen der Vereinten Nationen und des Europarats zu sehen. Zu dieser Rechtsentwicklung liefert die OSZE einige, zunächst noch vorrechtliche Bausteine.

Soft law als Ausdruck einer Rechtsüberzeugung und sein Einfluß auf völkerrechtliche Norminhalte

In seiner normregulierenden Funktion entscheidet *soft law* darüber, welche Regelungen zu Recht werden sollen bzw. wie bestehende oder künftige

⁵¹ Insbesondere Kopenhagener Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension, Nr. 30 bis 39 (Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.1, S. 18-21); Genfer Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten (ebenda, Kap. H.3); Helsinki-Dokument, Beschlüsse VI. Nr. 23 bis 27 (ebenda, Kap. A.6, S. 44 f.). _

tige völkerrechtliche Normen auszulegen sind. Dabei ist nach einzelnen Völkerrechtsquellen zu differenzieren.

(i) Bei *völkerrechtlichen Verträgen* ist die Geltungsfrage bereits entschieden; hierauf kann das soft law keinen Einfluß mehr haben, wohl aber auf den Inhalt der Norm. Wie alle sprachlichen Begriffe und Sätze haben auch die in Verträgen enthaltenen Rechtsbegriffe und Rechtssätze keinen festumrissenen Bedeutungsgehalt. Sie sind vielmehr auslegungsfähig und -bedürftig. Dies gilt in ganz besonderer Weise für völkerrechtliche Verträge, für die es in der Regel mehrere authentische Sprachfassungen gibt. Liegen aber schon in einzelnen Sprachen die Bedeutungsfelder von Ausdrücken nicht abschließend fest, so weichen sie in verschiedenen Sprachen noch deutlich stärker voneinander ab. Wenn dennoch mit Artikel 33 der Wiener Vertragsrechtskonvention zu vermuten ist, daß die Ausdrücke in allen authentischen Texten dieselbe Bedeutung haben, bedarf es weiterer Interpretationshilfen. Sie ergeben sich begrenzt aus dem weltweiten Diskurs zwischen Völkerrechtlern, in dem Fachtermini ausgeprägt werden. Dieser Effekt darf aber auf Grund von Sprachbarrieren und des stark von der jeweiligen nationalen Rechtsordnung geprägten Rechtsdenkens nicht zu hoch veranschlagt werden.

Einen wesentlichen Beitrag zur Herausbildung internationaler Sprachkonventionen leistet aber das soft law.⁵² Zum Teil werden in völkerrechtlichen Verträgen enthaltene Begriffe ausdrücklich definiert oder doch für bestimmte Anwendungsfälle konkretisiert. Auch wenn der ausdrückliche Bezug zu einzelnen Rechtsbegriffen oder völkerrechtlichen Verträgen fehlt, können in Soft-law-Dokumenten enthaltene Handlungsanweisungen und Bewertungen doch in Zusammenhang mit bestehenden völkerrechtlichen Verträgen gebracht und deren Bestimmungen so gedeutet werden, daß die in außerrechtlichen Instrumenten angestrebten Ziele, Verhaltensweisen und Beurteilungen damit vereinbar sind.⁵³ Wie stark das Verständnis vertraglicher Normen von soft law geprägt wird, hängt von dessen Autorität ab.⁵⁴ Naturgemäß kommt weltweiten internationalen Organisa-

⁵² Zum folgenden ausführlich Fastenrath, a.a.O. (Anm. 48), S. 176-199; ders., Relative Normativity in International Law, *European Journal of International Law* 4 (1993), S. 305-340, insbes. 312-315. _

⁵³ Insoweit ohne ausreichende Begründung ablehnend Bortloff, a.a.O. (Anm. 18), S. 361. _

⁵⁴ Im einzelnen dazu Herbert Miehsler, Zur Autorität von Beschlüssen internationaler Institutionen, in: Christoph Schreuer (Hrsg.), *Autorität und internationale Ordnung*, Berlin 1979, S. 35-61; Rosalynn Higgins, Compliance with United Nations Decisions on Peace and Security and Human Rights Questions, in: Stephen M. Schwebel (Hrsg.), *The Effectiveness of International Decisions*, Leyden 1971, S. 32-50; Oscar Schachter, Theory of International Obligation, in: *Virginia Journal of International Law* 8 (1968), S. 300-322.

tionen - bzw. regionalen Organisationen in ihrer jeweiligen Region - herausragende sprachbildende Kraft zu.

Diese Wirkung außerrechtlicher Konsensbildung auf das Recht, die von Juristen meist übersehen wird, ist zumindest ansatzweise von Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe a) der Wiener Vertragsrechtskonvention anerkannt. Danach ist bei der Interpretation eines Vertrages jede Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über dessen Auslegung und Anwendung zu berücksichtigen. Hierbei geht es jedoch zumeist nur um die individuelle Sprachverwendung der Vertragsparteien in einem speziellen Vertrag, über die informell Einigung erzielt worden ist, nicht aber um die Herausbildung eines internationalen Fachsprachgebrauchs.

In den KSZE/OSZE-Dokumenten findet sich eine rechtskonkretisierende Ausgestaltung von Vertragsrecht insbesondere im Bereich der Menschenrechte. Das Kopenhagener und Moskauer Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension⁵⁵ differenzieren einzelne Rechte sehr viel stärker aus, als dies etwa in der Europäischen Menschenrechtskonvention⁵⁶ der Fall ist. Man vergleiche nur - um zwei Beispiele zu nennen - die Regelung der Vereinigungsfreiheit in Artikel 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention mit der in den Punkten 9.3, 10.3 und 10.4 des Kopenhagener Dokuments oder die Regelung des Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention⁵⁷ über freie Wahlen mit den Punkten 5.1, 6 und 7 des Kopenhagener Dokuments. Dennoch ist es wegen der weiten Formulierung der völkervertraglichen Rechtsgewährleistungen möglich, diese so zu interpretieren, daß sie auch die Konkretisierungen des KSZE-Texts umfassen. Eine derartige Harmonisierung durch Auslegung ist freilich nur insoweit möglich, als die Vertragsparteien zugleich Parteien der außerrechtlichen Vereinbarung sind. Bei den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen⁵⁸ versagt diese Methode, wenn es nicht in anderen Erdteilen eine vergleichbare Entwicklung des Rechtsverständnisses gibt oder von dort Zustimmung zu den KSZE/OSZE-Dokumenten beziehungsweise den fraglichen Bestimmungen darin signalisiert wird.

(ii) In außerrechtlichen Vereinbarungen und Beschlüssen von Staatenkonferenzen oder internationalen Organisationen können sich auch Rechtsüberzeugungen der beteiligten Staaten widerspiegeln. Die *opinio iuris* aber ist neben der Praxis - die regelmäßig folgen wird, wenn ein internationaler Kon-

⁵⁵ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.1 und H.4.

⁵⁶ Vertrag vom 4.11.1950, mit Änderungen abgedruckt in: Simma/Fastenrath, a.a.O. (Anm. 10), S. 263.

⁵⁷ BGBl. 1956 II, S. 1880. _

⁵⁸ Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966 (BGBl. 1973 II, S. 1534) und Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 (BGBl. 1973 II, S. 1570). _

sens erreicht worden ist - konstitutives Merkmal für *Völkergewohnheitsrecht*. Außerrechtliche Instrumente können daher in doppelter Weise zur Gewohnheitsrechtsbildung beitragen: als Kundgabe der Rechtsüberzeugung und gleichzeitig auslösendes Moment für gleichförmiges Staatenverhalten. Sie können damit einen rechtssatzähnlichen Charakter erhalten und selbstverständlich auch bestehendes Gewohnheitsrecht weiterentwickeln oder in einzelnen Ausformungen präzisieren.⁵⁹ So hat etwa der Internationale Gerichtshof im Nicaragua-Fall⁶⁰ ohne weiteres auf die Friendly Relations-Deklaration⁶¹ zurückgegriffen, um den Normbereich des gewohnheitsrechtlichen Gewaltverbots zu bestimmen, und in ihr - wie auch im Prinzipiendekalog der Schlußakte von Helsinki⁶² - den Ausdruck einer bestehenden Rechtsüberzeugung gesehen.

Freilich ist insoweit Vorsicht geboten. Wenn Staaten anstelle eines völkerrechtlichen Vertrages einen außerrechtlichen Vertrag schließen, wollen sie in der Regel Rechtsbindungen vermeiden. Es bedarf also besonderer Anhaltspunkte, daß es im Einzelfall anders ist. Sie werden sich zumeist schon in der Formulierung finden lassen. So betont die Präambel zum Prinzipiendekalog der Schlußakte von Helsinki,⁶³ daß die nachfolgenden Prinzipien mit der Charta der Vereinten Nationen übereinstimmen, folglich geltendes Völkerrecht wiedergegeben wird.⁶⁴ In der Charta von Paris, dem Kopenhagener und dem Moskauer Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension werden Grundfreiheiten als Rechte bezeichnet, und es wird auf deren Unveräußerlichkeit hingewiesen.⁶⁵ Nach der Gipfelerklärung von Helsinki sind die Menschenrechte einschließlich der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unumstößlich.⁶⁶ Daraus ergibt sich klar, daß hier ein Wille zur rechtlichen Verfestigung vorliegt, und dieser Wille reicht zum Teil, was Demokratiegebot, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit und Verfahrensrechte vor Gericht angeht, deutlich über bestehendes Völkerrecht hinaus. Die KSZE/OSZE-Dokumente bringen eine Rechtsüberzeugung zum Ausdruck,

⁵⁹ Näher dazu René Jean Dupuy, *Declaratory Law and Programmatic Law: From Revolutionary Custom to "Soft Law"*, in: *Declarations on Principles, A Quest for Universal Peace*, Festschrift für Rölöng, Leyden 1977, S. 247-257; Fastenrath, a.a.O. (Anm. 48), S. 203-208. _

⁶⁰ ICJ Reports 1986, S. 14, insbes. S. 99 f. _

⁶¹ Resolution 2625 (XXV) vom 24.10.1970. _

⁶² Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. A.1, S. 4-10. _

⁶³ Ebenda, Kap. A.1, S. 3; ähnlich die Charta von Paris (ebenda, Kap. A.2, S. 4). _

⁶⁴ Zum Vergleich des Prinzipiendekalogs mit geltendem Völkerrecht siehe Bortloff, a.a.O. (Anm.18), S. 176-300.

⁶⁵ Charta von Paris (Fastenrath, a.a.O. (Anm.12), Kap. A.2, S. 2); Kopenhagener Dokument (ebenda, Kap. H.1); Moskauer Dokument (ebenda, Kap. H.4, S. 9-22), wo sich neben Rechtsgewährleistungen allerdings auch zahlreiche Bemühensverpflichtungen finden. _

⁶⁶ Nr. 6 der Gipfelerklärung (ebenda, Kap. B.4, S 2). _

die in Verbindung mit nachfolgender Praxis Ausgangspunkt für neues regionales Völkergewohnheitsrecht werden kann.⁶⁷

(iii) Soft-law-Instrumente können des weiteren im Rahmen von *allgemeinen Rechtsgrundsätzen* im Sinne von Artikel 38 Statut des Internationalen Gerichtshofs eine Rolle spielen, nachdem der Internationale Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur Festlandssockelabgrenzung⁶⁸ diese nicht mehr nur aus dem Vergleich nationaler Rechtsordnungen gewinnt, sondern unmittelbar Billigkeit und Gerechtigkeit als Urteilsgrundlage einbezieht. Damit werden alte naturrechtliche Gedanken wiederbelebt, die bereits bei der Ausarbeitung des Statuts für den Ständigen Internationalen Gerichtshof vorgetragen wurden.⁶⁹ Soft law dient dann dazu, Billigkeitskriterien zu konkretisieren und aus der Gerechtigkeit normative Gebote abzuleiten. Expressis verbis geschieht genau dies im Kopenhagener Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension, wo die Teilnehmerstaaten unter Nr. 5 feierlich erklären, "daß unter den Elementen, die die Gerechtigkeit ausmachen, die folgenden wesentlich für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und der für alle Menschen gleichen und unveräußerlichen Rechte sind: (...) [es folgen nähere Ausformungen demokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze, der Menschenrechte und verfahrensrechtlicher Garantien, insbesondere im Strafverfahren]".⁷⁰

Darüber hinaus hat man in Soft-law-Instrumenten eine unmittelbare internationale Anerkennung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen gesehen, so daß durch sie allein Völkerrecht geschaffen werden kann.⁷¹ Hier wird jedoch genau zu prüfen sein, ob die Staaten eine rechtliche oder lediglich eine politische Anerkennung eines Grundsatzes wollten.

⁶⁷ Siehe Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 1992, S. 46-91, insbes. S. 67. _

⁶⁸ Vgl. ICJ Reports 1969, S. 3, insbes. S. 47 (North Sea Continental Shelf); Reports 1982, S. 18, insbes. S. 60 (Continental Shelf Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya); Reports 1984, S. 246, insbes. 278, 290 (Gulf of Maine); Reports 1985, S. 13, insbes. S. 39 (Continental Shelf Libyan Arab Jamahiriya/Malta). _

⁶⁹ Dazu Fastenrath, a.a.O. (Anm. 48), S. 100-104. _

⁷⁰ Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.1; S. 3-5. _

⁷¹ Alfred Verdross, Les principes généraux de droit dans le système des sources du droit international public, in: Recueil d'études de droit international, Festschrift für Paul Guggenheim, Genf 1968, S. 521-530; Jochen A. Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 36 (1976), S. 147-167; Blaine Sloan, General Assembly Resolutions Revisited (Forty Years Later) British Yearbook of International Law 58 (1987), S. 39-150, insbes. S. 80; Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 50), §§ 606,639. _

Völkerrecht bekräftigendes und entkräftendes soft law

Außerrechtliche Vereinbarungen oder Beschlüsse internationaler Organisationen können schließlich für Völkerrechtsnormen legitimierende oder delegitimierende Wirkungen erzeugen, indem sie entweder bestehende rechtliche Regeln bestätigen oder aber durch inhaltliche Abweichungen von ihnen oder gar ihre völlige Infragestellung ihren Geltungsanspruch unterminieren. Von gesetzespositivistischer Warte aus hätte das keinerlei Einfluß auf das Völkerrecht. Aber zum einen ist es unmöglich, Recht, und insbesondere Völkerrecht, rein positivistisch zu verstehen, zum anderen werden weltweit auch andere rechtstheoretische Ansätze vertreten, nach denen der Geltungsanspruch von Normen durchaus graduell unterschiedlich ist.⁷² Insoweit kommt der Bekräftigung bzw. der Ablehnung von Rechtsnormen dann auch Bedeutung zu.

Eine rechtsbekräftigende Wirkung haben zum Beispiel der Prinzipiendekalog der Schlußakte von Helsinki⁷³ und die lediglich plakative Aufzählung einzelner Menschenrechte in der Charta von Paris.⁷⁴

Bedeutung der KSZE/OSZE-Dokumente für die Anwendung von Völkerrecht

Anwendungsdeterminierende Wirkungen

Völkerrechtliche Normen lassen in der Regel eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten offen, die alle in gleicher Weise rechtlich erlaubt sind. Außerrechtliche Vereinbarungen können diesen Spielraum einengen, indem sie ganz bestimmte Handlungsweisen verlangen; und sie können auch umgekehrt eine umfassende Nutzung aller Möglichkeiten fordern, also selbstgewählte Beschränkungen nicht zulassen. Außerrechtliche Vereinbarungen schaffen insoweit einen Vertrauenstatbestand. Rechtlichen Schutz genießt dieser durch den Grundsatz von Treu und Glauben, der - wie in allen Rechtsordnungen - auch im Völkerrecht gilt,⁷⁵ allerdings nur insoweit, als andere Staaten sich ihrerseits in Erwartung des außerrechtlich vereinbarten Handelns zu einem Verhalten haben verleiten lassen, das ihnen zum Schaden gereichen würde,

⁷² Ausführlich dazu Fastenrath, *Relative Normativity in International Law*, in: *European Journal of International Law* 4 (1993), S. 305-340. _

⁷³ Schon in der Präambel des Dekalogs wird die Übereinstimmung mit geltendem Völkerrecht betont (Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. A.1, S. 3). _

⁷⁴ Ebenda., Kap. A.2, S. 2. _

⁷⁵ Vgl. Prinzip X des Dekalogs der Schlußakte von Helsinki (ebenda, Kap. A.1, S. 9). _

wenn die Vereinbarung nicht eingehalten wird.⁷⁶ Dies wird nicht stets der Fall sein. Jede weitergehende Bindung an außerrechtliche Vereinbarungen, die zum Teil vertreten wird,⁷⁷ würde letztlich eine Rechtsbindung durch die "Hintertür" bedeuten.⁷⁸

Umgekehrt kann sich aber jeder Staat, der sich an eine außerrechtliche Abmachung hält, nach Treu und Glauben darauf berufen, daß andere Staaten keine Maßnahmen ergreifen, um ihn von diesem Verhalten abzubringen. Dies ist ihnen nach dem - auch in der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs anerkannten⁷⁹ - Estoppel-Grundsatz verwehrt. Das kann freilich nur insoweit gelten, als die außerrechtliche Abmachung mit Verpflichtungen aus gültigen völkerrechtlichen Verträgen vereinbar ist. Diese Einschränkung macht die Schlußakte von Helsinki selbst in ihrem Prinzip X, indem sie der Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen den Vorrang vor der Schlußakte einräumt, deren Bestimmungen nur bei der Ausübung der souveränen Rechte gebührend zu berücksichtigen sind, und völkerrechtliche Verpflichtungen ausdrücklich von der Schlußakte unberührt läßt. Wenn Ungarn 1989 unter Hinweis auf die Schlußakte von Helsinki und die weiteren KSZE-Dokumente es abgelehnt hat, seiner Verpflichtung aus einem bilateralen Vertrag nachzukommen und die Flucht von Bürgern aus der DDR zu verhindern,⁸⁰ so läßt sich das nur damit rechtfertigen, daß dieser Vertrag wegen Verletzung grundlegender Menschenrechte und damit zum *ius cogens* in Widerspruch stehend, als ungültig angesehen wurde. Denkbar wäre allenfalls noch, die außerrechtlichen KSZE/OSZE-Dokumente als nach Treu und Glauben bindenden Verzicht auf die Einforderung völkerrechtlicher Rechte zu deuten. Angesichts der ausdrücklichen Nichtberührens Klausel in der Schlußakte kann dies jedoch nicht generell angenommen werden; es bedarf hierfür im Einzelfall besonderer Anhaltspunkte.

Tatbestandsausschließende Wirkungen

Das gewohnheitsrechtlich geltende Einmischungsverbot untersagt es den Staaten, sich in die Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen, die in dessen innerstaatliche Zuständigkeit fallen. Dieser den Staaten vorbehaltene Bereich ist jedoch nicht abschließend und allgemeingültig bestimmt. Internationalisiert und damit aus dem alleinigen Zuständigkeitsbereich eines Staates herausgenommen sind zunächst alle völkerrechtlich geregelten

⁷⁶ Vgl. Verdross/Simma, a.a.O. (Anm. 50), § 615. _

⁷⁷ Schweisfurth, a.a.O. (Anm. 18), S. 721 f. _

⁷⁸ Vgl. Heusel, a.a.O. (Anm. 49), S. 276-279; Skubiszewski, a.a.O. (Anm. 18), S. 49. _

⁷⁹ ICJ Reports 1962, S. 39 ff. (Temple of Preah Vihear).

⁸⁰ Thomas Buergenthal, CSCE Human Dimension: The Birth of a System, in: Collected Courses of the Academy of European Law 1990, Vol. I/2, S. 165-209, insbes. S. 203. _

Gegenstände. In Abhängigkeit von den jeweiligen vertraglichen Bindungen bi- und multilateraler Art reicht der den einzelnen Staaten verbliebene *domaine réservé* unterschiedlich weit und ist insbesondere durch den internationalen Menschenrechtsschutz stark ausgehöhlt worden.

Materien werden aber nicht nur durch völkerrechtliche Regeln internationalisiert, sondern auch durch außerrechtliche Vereinbarungen und sonstiges internationales soft law. In diesem Sinne hat der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland festgestellt, daß "das Drängen auf Einhaltung der in der Schlußakte von Helsinki übernommenen Verpflichtungen keine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates [bedeutet]".⁸¹ Damit ist es für die Teilnehmerstaaten der OSZE im Verhältnis untereinander keine Einmischung mehr, sich mit etwas zu befassen, was sonst zum Kernbereich eigenstaatlicher Zuständigkeit gehört: der Organisation der internen Herrschaftsordnung. Beginnend mit der Konferenz über die Menschliche Dimension und der Charta von Paris sind Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit zu einer internationalen Angelegenheit geworden, die mit dem Moskauer Mechanismus⁸² und den Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension⁸³ auch internationaler Kontrolle unterliegen.

Desgleichen sind die Truppenstärke, die Dislozierung von Waffen und Ausrüstungen sowie die Abhaltung größerer Manöver zu einer internationalen Angelegenheit geworden.⁸⁴ Zur Aufklärung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten und gefährlicher Zwischenfälle stehen ebenfalls OSZE-Mechanismen bereit.⁸⁵

Wirkungen von internationalem soft law im innerstaatlichen Recht

Internationale Abmachungen binden die beteiligten Staaten insgesamt mit allen ihren Organen. Das heißt aber nicht, daß sie sich nicht mehr abweichend

⁸¹ Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1978, S. 872.

⁸² Nr. 1 bis 16 des Moskauer Dokuments der Konferenz über die Menschliche Dimension, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. H.4, S. 3-8.

⁸³ Helsinki-Dokument, Beschlüsse VI, Nr. 9 bis 16 (ebenda, Kap. A.6, S. 42 f.). Siehe hierzu auch Louis Henkin, Human Rights and "Domestic Jurisdiction", in: Thomas Buergenthal (Hrsg.), Human Rights, International Law and the Helsinki Accord, Montclair (N.Y.) 1977, S. 21-40, insbes. 34 f.; Gaetano Arangio-Ruiz, Human Rights and Non-Intervention in the Helsinki Final Act, in: Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de la Haye, Bd. 157 (1977 IV), S. 192-332, insbes. S. 288 ff. _

⁸⁴ Vgl. Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa (Fastenrath, a.a.O. (Anm. 12), Kap. F.8), Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (ebenda, Kap. F.3), Wiener Dokument 1996 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Kap. IV. und V. (ebenda, Kap. F.9, S. 22-31). _

⁸⁵ Ebenda, Kap. F.9, S. 14-17.

verhalten könnten oder nach innerstaatlichem Recht dürften. Völkerrecht und nationales Recht sind getrennte Rechtssphären; ein Verstoß gegen Völkerrecht muß nicht zugleich ein Verstoß gegen nationales Recht sein. Erst recht gilt für internationale politische Vereinbarungen, daß sie keine Verpflichtungen oder Berechtigungen im nationalen Recht schaffen können; sie müssen grundsätzlich erst von den zuständigen Organen in nationales Recht umgesetzt sein, bevor sie Rechtswirkungen erzeugen können. Freilich verlaufen auch hier die Trennlinien zwischen dem Recht und dem außerrechtlichen Bereich nicht so scharf. So können KSZE/OSZE-Dokumente durchaus bei der Auslegung von Gesetzen herangezogen werden. Denkbar ist weiter, daß Verwaltungsbehörden bei Ermessensentscheidungen an außerrechtliche Vereinbarungen gebunden werden.⁸⁶ Diese würden dann ähnlich wie interne Verwaltungsvorschriften wirken, was aber zugleich die Problematik aufzeigt. Die außerrechtlichen Vereinbarungen können diese Wirkung nur entfalten, soweit die Bundesregierung auch befugt ist, eigenständig durch Verwaltungsvorschriften das Verwaltungshandeln zu determinieren; Handeln im internationalen Bereich kann die Kompetenzordnung im Innern nicht verschieben. Was aber die KSZE/ OSZE-Dokumente angeht, so lassen sie sich weitgehend als Manifestation von in allen Teilnehmerstaaten herrschenden Richtigkeitsvorstellungen deuten, die folglich auch bestimmenden Einfluß auf die Gesetzesauslegung und auf alle im innerstaatlichen Recht notwendigen Güterabwägungen haben müssen.

⁸⁶ In diesem Sinne auch Bundesverwaltungsgericht, in: Neue Juristische Wochenschrift 1982, S. 1958f, insbes. S. 1960. _

Anhang

Wiener Dokument 1994

der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen¹

Inhalt

Einleitung	468
I. Jährlicher Austausch militärischer Information	469
Information über Streitkräfte	469
Daten über Hauptwaffensysteme und Großgerät	472
Information über Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Großgerät	476
Verteidigungsplanung	477
II. Verminderung der Risiken	481
Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten	481
Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art	482
Freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten	483
III. Kontakte	483
Besuche von Militärflugplätzen	483
Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit	485
Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät	488
IV. Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten	489
V. Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten	493
VI. Jahresübersichten	498
VII. Beschränkungsbestimmungen	500
VIII. Einhaltung und Verifikation	501
Inspektion	501
Überprüfung	506
IX. Kommunikation	512
X. Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung	514
Schlußbestimmungen	515
Anhänge I bis IV	517
Vereinbarungen des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation	522

¹ Aus: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 105/1995, S. 1029-1052.

- (1) Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Belgien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, der Heilige Stuhl, Irland, Island, Italien, Jugoslawien,² Kanada, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Moldau, Monaco, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, die Russische Föderation, San Marino, Schweden, die Schweiz, die Slowakei, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Tadschikistan, die Türkei, Turkmenistan, die Ukraine, Ungarn, Usbekistan, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten von Amerika und Zypern, tagten in Wien in Übereinstimmung mit den in den Abschließenden Dokumenten der in Madrid, Wien und Helsinki abgehaltenen Folgetreffen der KSZE enthaltenen Bestimmungen bezüglich der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa. Die Delegation der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien wohnte den Sitzungen ab 1993 als Beobachter bei.
- (2) Die Verhandlungen dauerten von 1989 bis 1994.
- (3) Die Teilnehmerstaaten erinnerten daran, daß es das Ziel der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa als substantieller und integraler Bestandteil des durch die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eingeleiteten multilateralen Prozesses ist, etappenweise neue, wirksame und konkrete Schritte zu unternehmen, die darauf gerichtet sind, Fortschritte bei der Festigung des Vertrauens und der Sicherheit und bei der Verwirklichung der Abrüstung zu erzielen, um der Pflicht der Staaten, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in ihren internationalen Beziehungen im allgemeinen zu enthalten, Wirkung und Ausdruck zu verleihen.
- (4) Die Teilnehmerstaaten erkannten an, daß die im vorliegenden Dokument angenommenen, einander ergänzenden vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die im Einklang mit den Mandaten der KSZE-Folgetreffen von Madrid,³ Wien und Helsinki stehen, durch ihren Umfang und ihre Natur sowie durch ihre Durchführung dazu

² Am 13. Dezember 1992 hat der Ausschuß Hoher Beamter der KSZE vereinbart, daß sein Beschluß vom 8. Juli 1992, die Teilnahme Jugoslawiens an der KSZE auszusetzen und dies gegebenenfalls zu überprüfen, in Kraft bleibt.

³ Die Anwendungszone für VSBM im Sinne des Madrider Mandats ist Anhang I zu entnehmen.

- dienen, Vertrauen und Sicherheit zwischen den Teilnehmerstaaten zu festigen.
- (5) Die Teilnehmerstaaten erinnerten an die in den Absätzen 9 bis 27 des Dokuments der Stockholmer Konferenz enthaltene Erklärung über die Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt und unterstrichen ihre fortdauernde Gültigkeit im Lichte der Charta von Paris für ein neues Europa.
 - (6) Am 17. November 1990 nahmen die Teilnehmerstaaten das Wiener Dokument 1990 an, das auf den im Dokument der Stockholmer Konferenz 1986 enthaltenen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen aufbaute und diese ergänzte. Am 4. März 1992 nahmen die Teilnehmerstaaten das Wiener Dokument 1992 an, das auf den im Wiener Dokument 1990 enthaltenen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen aufbaute und diese ergänzte.
 - (7) In Erfüllung der Charta von Paris für ein neues Europa vom November 1990 und des im Helsinki-Dokument 1992 niedergelegten Sofortprogramms setzten sie die VSBM-Verhandlungen auf der Grundlage desselben Mandats fort und haben das vorliegende Dokument angenommen, das einen Satz neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen mit zuvor angenommenen Maßnahmen verbindet.
 - (8) Die Teilnehmerstaaten haben folgendes angenommen:

I. Jährlicher Austausch militärischer Information

Information über Streitkräfte

- (9) Die Teilnehmerstaaten werden jährlich Informationen über ihre Streitkräfte bezüglich der militärischen Organisation, Personalstärke und Hauptwaffensysteme und des Großgeräts, wie unten näher beschrieben, in der Anwendungszone für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) austauschen. Teilnehmerstaaten, die keine Streitkräfte zu melden haben, geben diesen Umstand allen anderen Teilnehmerstaaten bekannt.
- (10) Die Information wird allen anderen Teilnehmerstaaten in einem vereinbarten Format bis spätestens 15. Dezember eines jeden Jahres mit Stand vom 1. Januar des folgenden Jahres übermittelt und wird enthalten:
 - (10.1) 1. Information über die Kommandostruktur jener Streitkräfte, auf die in den Punkten 2 und 3 Bezug genommen wird, mit Angabe der Bezeichnung und Unterstellung aller Truppenformationen⁴

⁴ In diesem Zusammenhang sind "Truppeninformationen" Armeen, Korps, Divisionen und gleichwertige Verbände.

und Truppenteile⁵ auf jeder Kommandoebene bis hinunter zu und einschließlich Brigade/Regiment oder einer gleichwertigen Ebene. Die Information ist so abzufassen, daß sie zwischen Truppenteilen und Truppenformationen unterscheidet.

- (10.1.1) Jeder Teilnehmerstaat, der Informationen über Streitkräfte übermittelt, wird eine Erklärung anfügen, in der die Gesamtzahl der darin enthaltenen Truppenteile und die daraus folgende jährliche Überprüfungsquote gemäß Absatz 107 angegeben wird.
- (10.2) 2. Für jede Truppenformation und für jeden Kampftruppenteil⁶ der Landstreitkräfte bis hinunter zu und einschließlich Brigade/Regiment oder einer gleichwertigen Ebene wird die Information angegeben:
- (10.2.1) - die Bezeichnung und Umstellung;
- (10.2.2) - ob aktiv oder nicht-aktiv;⁷
- (10.2.3) - den normalen Friedensstandort ihres/seines Kommandos, angegeben durch genaue geographische Bezeichnungen und/ oder Koordinaten;
- (10.2.4) - die/den personelle(n) Friedenssollstärke/-sollbestand;
- (10.2.5) - die/das organisch zugehörige(n) Hauptwaffensysteme/Großgerät unter Angabe der Anzahl jedes Typs, und zwar von:
- (10.2.5.1) - Kampfpanzern;
- (10.2.5.2) - Hubschraubern;
- (10.2.5.3) - gepanzerten Kampffahrzeugen (gepanzerten Mannschaftstransportwagen, Schützenpanzern, Kampffahrzeugen mit schwerer Bewaffnung);
- (10.2.5.4) - gepanzerten Mannschaftstransportwagen und Schützenpanzern ähnlichen Fahrzeugen;
- (10.2.5.5) - Abschußanlagen für Panzerabwehrkraketen, die ständig/als fester Bestandteil auf gepanzerten Fahrzeugen montiert sind;

⁵ In diesem Zusammenhang sind "Truppenteile" Brigaden, Regimenter und gleichwertige Verbände.

⁶ In diesem Zusammenhang sind "Kampftruppenteile" Infanterie-, Panzer-, mechanisierte, motorisierte Schützen-, Artillerie-, Pionier- und Heeresfliegertruppenteile. Eingeschlossen sind auch jene Kampftruppenteile, die luftbeweglich oder Luftlandkräfte sind.

⁷ In diesem Zusammenhang sind "nicht-aktive" Truppenformationen oder Kampftruppenteile jene, deren Personalstärke zwischen null und fünfzehn Prozent ihrer/ihrer Kampfsollstärke/-sollbestands beträgt. Dieser Begriff schließt Truppenformationen und Truppenteile mit geringer Stärke/geringem Bestand ein.

- (10.2.5.6) - selbstfahrenden und gezogenen Artilleriegeschützen, Granatwerfern und Mehrfachraketenwerfern (Kaliber 100 mm und darüber);
- (10.2.5.7) - Brückenlegepanzern.
- (10.3.1) Für geplante Erhöhungen der Personalstärke über jene gemäß Absatz 10.2.4 berichtete hinaus für mehr als 21 Tage um mehr als 1 500 Mann für jeden aktiven Kampftruppenteil und um mehr als 5 000 Mann für jede aktive Truppenformation, ausgenommen Personalerhöhungen in den der Truppenformation unterstellten, einer gesonderten Berichterstattung nach Absatz 10.2 unterliegenden Truppenformationen und/oder Kampftruppenteilen, sowie
- (10.3.2) für jede nicht-aktive Truppenformation und jeden nicht-aktiven Kampftruppenteil, deren/dessen befristete Aktivierung für militärische Routineaktivitäten oder zu irgendwelchen anderen Zwecken in der Stärke von mehr als 2 000 Mann für mehr als 21 Tage geplant ist,
- (10.3.3) werden im jährlichen Austausch militärischer Information folgende zusätzliche Informationen übermittelt:
 - (10.3.3.1) - Bezeichnungen und Unterstellung der Truppenformation oder des Kampftruppenteils;
 - (10.3.3.2) - Zweck der Erhöhung oder Aktivierung;
 - (10.3.3.3) - für aktive Truppenformationen und Kampftruppenteile die geplante Anzahl des Personals, um welche die nach Absatz 10.2.4 angegebene Personalstärke überschritten wird, oder für nicht-aktive Truppenformationen und Kampftruppenteile die Anzahl des während des Zeitraums der Aktivierung teilnehmenden Personals;
 - (10.3.3.4) - Anfangs- und Enddaten der geplanten Erhöhung der Personalstärke oder Aktivierung;
 - (10.3.3.6) - die Anzahl jedes Typs von Hauptwaffensystemen und/oder Großgeräten, wie in den Absätzen 10.2.5.1 bis 10.2.5.7 aufgezählt, deren Verwendung während des Zeitraums der Personalerhöhung oder Aktivierung geplant ist.
- (10.3.4) Falls die in den Absätzen 10.3.1 bis 10.3.3.6 geforderten Informationen nicht im jährlichen Austausch militärischer Information übermittelt werden können oder im Falle von Änderungen bereits übermittelter Informationen werden die erforderlichen Informationen spätestens 42 Tage vor dem Eintreten einer solchen Personalerhöhung oder befristeten Aktivierung bekanntgegeben, oder im Falle einer Personalerhöhung oder befristeten Aktivierung ohne vorherige Bekanntgabe an die teilnehmenden Truppen spätestens zu dem Zeitpunkt, zu welchem die Verstärkung oder Aktivierung wirksam geworden

- ist.
- (10.4) Zu jeder amphibischen Truppenformation und jedem amphibischen Kampftruppenteil,⁸ die sich permanent in der Anwendungszone befinden, bis hinunter zu und einschließlich Brigade/Regiment oder einer gleichwertigen Ebene wird die Information die oben genannten Angaben enthalten.
- (10.5) 3. Für jede fliegende Truppenformation, jeden fliegenden Kampftruppenteil⁹ der Luftstreitkräfte und der Luftverteidigungsfliegerkräfte, einschließlich für permanent landgestützte Seefliegerkräfte bis hinunter zu und einschließlich Geschwader/Fliegerregiment oder einer gleichwertigen Ebene wird die Information enthalten:
- (10.5.1) - die Bezeichnung und Unterstellung;
- (10.5.2) - den normalen Friedensstandort des Kommandos, angegeben durch genaue geographische Bezeichnungen und/oder Koordinaten;
- (10.5.3) - den normalen Friedensstandort des Truppenteils, angegeben durch den Militärflugplatz oder das Militärflugfeld, auf dem der Truppenteil stationiert ist, und zwar unter Angabe:
- (10.5.3.1) - der Bezeichnung oder gegebenenfalls des Namens des Militärflugplatzes oder Militärflugfeldes und
- (10.5.3.2) - seines Standorts, angegeben durch genaue geographische Bezeichnungen und/oder Koordinaten;
- (10.5.4) - die/den personelle(n) Friedenssollstärke/-sollbestand;¹⁰
- (10.5.5) - die Anzahl jedes Typs der
- (10.5.5.1) - Kampfflugzeuge;
- (10.5.5.2) - Hubschrauber,
die der Truppenformation oder dem Truppenteil organisch zugehörig sind.

Daten über Hauptwaffensysteme und Großgerät

- (11) Die Teilnehmerstaaten werden Daten über ihre Hauptwaffensysteme und ihr Großgerät, die in den Bestimmungen betreffende

⁸ "Kampftruppenteil" wie oben definiert.

⁹ In diesem Zusammenhang sind "fliegende Kampftruppenteile" Truppenteile, deren organisch zugehörige Luftfahrzeuge in ihrer Mehrheit Kampfflugzeuge sind.

¹⁰ Ausnahmsweise braucht diese Information für Truppenteile der Luftverteidigungsfliegerkräfte nicht gegeben zu werden.

- Information über Streitkräfte innerhalb der Anwendungszone für VSBM festgelegt sind, austauschen.
- (11.1) Daten über vorhandene Waffensysteme und vorhandenes Großgerät werden, sofern dies noch nicht geschehen ist, allen anderen Teilnehmerstaaten einmal bis spätestens 15. Dezember 1995 übermittelt.
- (11.2) Daten über neue Typen oder Versionen von Hauptwaffensystemen und Großgerät werden von jedem Staat übermittelt, wenn seine Planungen zur Indienststellung der betreffenden Systeme/des betreffenden Geräts erstmals gemäß unten angeführten Absätzen 13 und 14 übermittelt werden, oder spätestens, wenn er die betreffenden Systeme/das betreffende Gerät erstmals in der Anwendungszone für VSBM in Dienst stellt. Hat ein Teilnehmerstaat bereits Daten über denselben neuen Typ oder dieselbe neue Version übermittelt, so können andere Teilnehmerstaaten gegebenenfalls die Gültigkeit dieser Daten bestätigen, sofern eines ihrer Systeme betroffen ist.
- (12) Für jeden Typ oder jede Version von Hauptwaffensystemen und Großgerät werden folgende Daten übermittelt:
- (12.1) *Kampfpanzer*
- (12.1.1) Typ
- (12.1.2) Nationale Bezeichnung/Name
- (12.1.3) Kaliber der Kanone
- (12.1.4) Leergewicht
- (12.1.5) Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten:
- (12.1.5.1) Nachtsichtfähigkeit ja/nein
- (12.1.5.2) Zusatzpanzerung ja/nein
- (12.1.5.3) Kettenbreite cm
- (12.1.5.4) Schwimmfähigkeit ja/nein
- (12.1.5.5) Schnorchelausrüstung ja/nein
- (12.2) *Gepanzerte Kampffahrzeuge*
- (12.2.1) Gepanzerte Mannschaftstransportwagen
- (12.2.1.1) Typ
- (12.2.1.2) Nationale Bezeichnung/Name
- (12.2.1.3) Typ und Kaliber der Bewaffnung, falls vorhanden
- (12.2.1.4) Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten:
- (12.2.1.4.1) Nachtsichtfähigkeit ja/nein
- (12.2.1.4.2) Sitzplätze

- (12.2.1.4.3) Schwimmfähigkeit ja/nein
- (12.2.1.4.4) Schnorchelausrüstung ja/nein
- (12.2.2) Schützenpanzer
 - (12.2.2.1) Typ
 - (12.2.2.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.2.2.3) Typ und Kaliber der Bewaffnung
 - (12.2.2.4) Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten:
 - (12.2.2.4.1) Nachtsichtfähigkeit ja/nein
 - (12.2.2.4.2) Zusatzpanzerung ja/nein
 - (12.2.2.4.3) Schwimmfähigkeit ja/nein
 - (12.2.2.4.4) Schnorchelausrüstung ja/nein
- (12.2.3) Kampffahrzeuge mit schwerer Bewaffnung
 - (12.2.3.1) Typ
 - (12.2.3.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.2.3.3) Kaliber der Kanone
 - (12.2.3.4) Leergewicht
 - (12.2.3.5) Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten:
 - (12.2.3.5.1) Nachtsichtfähigkeit ja/nein
 - (12.2.3.5.2) Zusatzpanzerung ja/nein
 - (12.2.3.5.3) Schwimmfähigkeit ja/nein
 - (12.2.3.5.4) Schnorchelausrüstung ja/nein
- (12.3) *Gepanzerten Mannschaftstransportwagen und Schützenpanzern ähnliche Fahrzeuge*
 - (12.3.1) Gepanzerten Mannschaftstransportwagen ähnliche Fahrzeuge
 - (12.3.1.1) Typ
 - (12.3.1.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.3.1.3) Typ und Kaliber der Bewaffnung, falls vorhanden
 - (12.3.2) Schützenpanzern ähnliche Fahrzeuge
 - (12.3.2.1) Typ
 - (12.3.2.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.3.2.3) Typ und Kaliber der Bewaffnung, falls vorhanden
- (12.4) *Abschußanlagen für Panzerabwehrkraketen, die ständig als fester Bestandteil auf gepanzerten Fahrzeugen montiert sind*
 - (12.4.1) Typ
 - (12.4.2) Nationale Bezeichnung/Name
- (12.5) *Selbstfahrende und gezogene Artilleriegeschütze, Granatwerfer und Mehrfachraketenwerfer (Kaliber 100 mm und darüber)*

- (12.5.1) Artilleriegeschütze
 - (12.5.1.1) Typ
 - (12.5.1.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.5.1.3) Kaliber
- (12.5.2) Granatwerfer
 - (12.5.2.1) Typ
 - (12.5.2.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.5.2.3) Kaliber
- (12.5.3) Mehrfachraketenwerfersysteme
 - (12.5.3.1) Typ
 - (12.5.3.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.5.3.3) Kaliber
 - (12.5.3.4) Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten:
 - (12.5.3.4.1) Anzahl der Rohre
- (12.6) *Brückenlegepanzer*
 - (12.6.1) Typ
 - (12.6.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.6.3) Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten:
 - (12.6.3.1) Spannweite der Brücke_____m
 - (12.6.3.2) Tragfähigkeit/Ladeklasse_____metrische Tonnen
- (12.7) *Kampfflugzeuge*
 - (12.7.1.) Typ
 - (12.7.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.7.3) Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten:
 - (12.7.3.1) Typ der als fester Bestandteil montierten Waffen, falls vorhanden
- (12.8) *Hubschrauber*
 - (12.8.1) Typ
 - (12.8.2) Nationale Bezeichnung/Name
 - (12.8.3) Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten:
 - (12.8.3.1) Hauptsächliche Funktion (z.B. Spezialangriffs-, Mehrzweckangriffs-, Kampfunterstützungs-, Transport-Hubschrauber).
 - (12.8.3.2) Typ der als fester Bestandteil montierten Waffen, falls vor-

handen

- (12.9) Jeder Teilnehmerstaat wird bei Vorlage der Daten sicherstellen, daß anderen Teilnehmerstaaten Fotografien zur Verfügung gestellt werden, die für jeden Typ der betreffenden Hauptwaffensysteme/des betreffenden Großgeräts die rechte oder die linke Seite, die Draufsicht und die Vorderansicht zeigen.
- (12.10) Den Fotografien von Fahrzeugen, die gepanzerten Mannschaftstransportwagen und Schützenpanzern ähnlich sind, sind auch Innenansichten dieser Fahrzeuge beizufügen, auf denen die besonderen Unterscheidungsmerkmale, die diese Fahrzeuge als ähnliche ausweisen, deutlich zu erkennen sind.
- (12.11) Den Fotografien jedes Typs wird ein Vermerk beigefügt, aus dem die Typenbenennung und die nationale Bezeichnung für alle auf den Fotografien abgebildeten Modelle und Versionen dieses Typs hervorgehen. Die Fotografien jedes Typs werden mit den Daten für diesen Typ versehen sein.

Informationen über Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Großgerät

- (13) Die Teilnehmerstaaten werden jährlich Informationen über ihre Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Großgerät, wie in den Bestimmungen betreffend Information über Streitkräfte angeführt, in der Anwendungszone für VSBM austauschen.
- (14) Die Information wird allen anderen Teilnehmerstaaten in einem vereinbarten Format bis spätestens 15. Dezember eines jeden Jahres übermittelt. Sie wird Planungen für das folgende Jahr umfassen und folgendes enthalten:
- (14.1) - den Typ und die Bezeichnung des indienstzustellenden Waffensystems/Geräts;
- (14.2) - die Gesamtzahl für jedes Waffensystem/Gerät;
- (14.3) - wann immer möglich die Anzahl jedes Waffensystems/Geräts, die jeweils einer Truppenformation/einem Truppenteil zugeteilt werden soll;
- (14.4) - in welchem Maße die Indienststellung vorhandene(s) Waffensysteme/Gerät ergänzen oder ersetzen wird.

*Verteidigungsplanung*¹¹

¹¹ Die Anwendung der die Verteidigungsplanung betreffenden Maßnahmen ist durch die in Anhang I festgelegte Anwendungszone für VSBM nicht beschränkt.

Informationsaustausch

- (15) **Allgemeine Bestimmungen**
Die Teilnehmerstaaten werden jährlich Informationen, wie in den folgenden Absätzen 15.1 bis 15.4 festgelegt, mit dem Ziel austauschen, Transparenz zu schaffen über die mittel- bis langfristigen Absichten jedes KSZE-Teilnehmerstaats hinsichtlich Umfang, Struktur, Ausbildung und Ausrüstung seiner Streitkräfte sowie der entsprechenden Verteidigungspolitik, Doktrinen und Finanzhaushalte; dieser Austausch soll auf der nationalen Praxis beruhen und den Hintergrund für einen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten bilden. Die Informationen werden allen anderen Teilnehmerstaaten spätestens zwei Monate, nachdem der in Absatz 15.4.1 angesprochene Militärhaushalt von den zuständigen nationalen Körperschaften genehmigt wurde, zur Verfügung gestellt werden.
- (15.1) *Verteidigungspolitik und Doktrin*
- Die Teilnehmerstaaten werden in einer schriftlichen Erklärung über folgendes informieren:
- (15.1.1) ihre Verteidigungspolitik einschließlich Militärstrategie/Doktrin sowie diesbezügliche Änderungen;
- (15.1.2) ihre nationalen Verfahren zur Verteidigungsplanung einschließlich der Schritte der Verteidigungsplanung, der am Entscheidungsprozeß beteiligten Institutionen sowie diesbezügliche Änderungen;
- (15.1.3) ihre aktuelle Personalpolitik und deren wesentlichsten Änderungen.
- Wenn die Informationen zu diesem Punkt gleichgeblieben sind, können die Teilnehmerstaaten auf die zuvor ausgetauschten Informationen verweisen.
- (15.2) *Streitkräfteplanung*
- Die Teilnehmerstaaten werden in einer schriftlichen Erklärung in Form einer allgemeinen Beschreibung folgendes ansprechen:
- (15.2.1) Umfang, Struktur, Personal, Hauptwaffensysteme und Großgerät und Dislozierung ihrer Streitkräfte sowie die diesbezüglich beabsichtigten Änderungen. Im Hinblick auf die Reorganisation der Verteidigungsstruktur in einer Reihe von Teilnehmerstaaten werden gegebenenfalls ähnliche Informationen hinsichtlich

anderer, einschließlich paramilitärischer Kräfte auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt. Umfang und Status der Informationen über diese Kräfte werden einer Überprüfung unterzogen, nachdem deren Status im Verlauf der Reorganisation näher definiert wurde;

- (15.2.2) die Ausbildungsprogramme für ihre Streitkräfte und die in den nächsten Jahren diesbezüglich geplanten Änderungen;
- (15.2.3) sofern geplant, die Beschaffung von Großgerät sowie größere militärische Bauvorhaben auf der Grundlage der Kategorien des in Absatz 15.3 erwähnten Systems der Vereinten Nationen, sei es, daß diese bereits angelaufen sind oder in den nächsten Jahren beginnen, sowie die Auswirkungen dieser Vorhaben, gegebenenfalls mit Erläuterungen;
- (15.2.4) die Verwirklichung der Absichten, über die zu einem früheren Zeitpunkt gemäß diesem Absatz berichtet wurde.
Zum besseren Verständnis der zur Verfügung gestellten Informationen wird den Teilnehmerstaaten nahegelegt, wo immer möglich Übersichten und Pläne zur Veranschaulichung zu verwenden.

(15.3) *Informationen über frühere Ausgaben*

Die Teilnehmerstaaten werden ihre Militärausgaben des vorangegangenen Haushaltsjahrs auf der Grundlage jener Kategorien bekanntgeben, die in dem am 12. Dezember 1980 angenommenen "Standardisierten internationalen Berichtssystem über Militärausgaben" (Instrument for Standardised International Reporting of Military Expenditures) der Vereinten Nationen dargelegt sind. Darüber hinaus werden sie bei etwaigen Abweichungen zwischen den Ausgaben und den vorher angegebenen Haushalten, soweit notwendig, für entsprechende Klarstellung sorgen.

(15.4) *Informationen über den Haushalt*

Die schriftliche Erklärung wird durch folgende Informationen ergänzt, falls verfügbar:

- (15.4.1) Zum nächsten Haushaltsjahr
 - (15.4.1.1) Haushaltsansätze auf der Grundlage der Kategorien des in Absatz 15.3 erwähnten Systems der Vereinten Nationen;
 - (15.4.1.2) Status der Haushaltsansätze.
Darüber hinaus werden die Teilnehmerstaaten folgende Informationen, soweit verfügbar, übermitteln:
- (15.4.2) Zu den beiden auf das nächste Haushaltsjahr folgenden Haushaltsjahren

- (15.4.2.1) die besten Voranschläge für die einzelnen Militärausgaben auf Grundlage der Kategorien des in Absatz 15.3 erwähnten Systems der Vereinten Nationen;
- (15.4.2.2) Status dieser Voranschläge.
- (15.4.3) Zu den beiden letzten der nächsten fünf Haushaltsjahre
- (15.4.3.1) die besten Voranschläge für den Gesamthaushalt sowie die Zahlen für folgende Hauptkategorien:
 - laufende Kosten
 - Anschaffungen und Bauten
 - Forschung und Entwicklung;
- (15.4.3.2) Status dieser Voranschläge.
- (15.4.4) Erläuterungen
- (15.4.4.1) Angabe des Jahres, das als Grundlage für eine Hochrechnung herangezogen wurde;
- (15.4.4.2) Klarstellungen zu den Angaben nach den Absätzen 15.3 und 15.4, insbesondere hinsichtlich der Inflation.

Klarstellung, Überprüfung und Dialog

(15.5) *Ersuchen um Klarstellung*

Zur Verbesserung der Transparenz kann jeder Teilnehmerstaat jeden anderen Teilnehmerstaat um Klarstellung zu den gelieferten Informationen ersuchen. Fragen sollten binnen zwei Monaten nach Erhalt der Informationen eines Teilnehmerstaats gestellt werden. Die Teilnehmerstaaten werden alle Anstrengungen unternehmen, um solche Fragen vollständig und umgehend zu beantworten. Dieser Austausch ist nur zur Information gedacht. Die Fragen und Antworten können allen anderen Teilnehmerstaaten übermittelt werden.

(15.6) *Jährliche Diskussionstreffen*

Unbeschadet der Möglichkeit, die gelieferten Informationen und Klarstellungen ad hoc zu erörtern, werden die Teilnehmerstaaten jährlich ein Treffen veranstalten, um in einem themenbezogenen und strukturierten Dialog Fragen der Verteidigungsplanung zu erörtern. Das in Kapitel X des Wiener Dokuments 1994 vorgesehene Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung könnte dafür benutzt werden. Bei diesen Erörterungen könnten auch die Methoden der Verteidigungsplanung und mögliche Folgerungen aus den gelieferten Informationen behandelt werden.

(15.7) *Besuche zu Studienzwecken*

Zur besseren Kenntnis der Verfahren der nationalen Verteidigungsplanung und zur Förderung des Dialogs kann jeder Teilnehmerstaat für Vertreter anderer KSZE-Teilnehmerstaaten Besuche zu Studienzwecken veranstalten, damit diese mit offiziellen Vertretern der an der Verteidigungsplanung beteiligten Institutionen und geeigneten Körperschaften, wie Behörden (Planung, Finanzen, Wirtschaft), Verteidigungsministerium, Generalstab und maßgebliche Parlamentssausschüsse, zusammentreffen.

Dieser Austausch könnte im Rahmen militärischer Kontakte und Zusammenarbeit stattfinden.

Mögliche Zusatzinformation

- (15.8) Den Teilnehmerstaaten wird nahegelegt, andere Sachinformationen und Dokumentationsmaterial über ihre Verteidigungsplanung zur Verfügung zu stellen, wie etwa
- (15.8.1) eine Liste, wenn möglich, den vollen Wortlaut der wichtigsten öffentlich zugänglichen Dokumente in einer der KSZE-Arbeits-sprachen, aus denen ihre Verteidigungspolitik, Militärstrategie und Doktrin hervorgeht;
- (15.8.2) sonstiges öffentlich zugängliches Dokumentationsmaterial zu ihren Plänen betreffend die Absätze 15.1 und 15.2, zum Beispiel militärische Dokumente und/oder "Weißbücher".
- (15.9) Dieses Dokumentationsmaterial kann dem KVZ-Sekretariat übermittelt werden, das Listen mit den erhaltenen Informationen verteilen und auf Ersuchen zur Verfügung stellen wird.

II. Verminderung der Risiken

Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Zusammenarbeit

- (16) Die Teilnehmerstaaten werden bezüglich jeglicher ungewöhnlicher und unvorhergesehener Aktivitäten ihrer Streitkräfte, die außerhalb ihrer normalen Friedensstandorte in der Anwendungszone für VSBM stattfinden, militärisch bedeutsam sind und bezüglich derer ein Teilnehmerstaat Besorgnis hinsichtlich seiner Sicherheit äußert, in Übereinstimmung mit den folgenden Bestimmungen einander konsultieren und zusammenarbeiten.
- (16.1) Der Teilnehmerstaat, der bezüglich einer solchen Aktivität besorgt ist, kann einem anderen Teilnehmerstaat, in dem die Aktivität stattfindet, ein Ersuchen um eine Erklärung übermitteln.
- (16.1.1) Das Ersuchen wird Angaben über den Grund oder die Gründe für die Besorgnis und, soweit möglich, über Art und Ort oder Gebiet

- der Aktivität enthalten.
- (16.1.2) Die Antwort wird binnen 48 Stunden übermittelt.
 - (16.1.3) Die Antwort wird gestellte Fragen beantworten und jede andere zweckdienliche Information geben, die zur Klarstellung der die Besorgnis auslösenden Aktivität beitragen könnte.
 - (16.1.4) Das Ersuchen und die Antwort werden unverzüglich allen anderen Teilnehmerstaaten übermittelt.
 - (16.2) Der ersuchende Staat kann nach Prüfung der erteilten Antwort um ein Treffen zur Erörterung der Angelegenheit ersuchen.
 - (16.2.1) Der ersuchende Staat kann um ein Treffen mit dem antwortenden Staat ersuchen.
 - (16.2.1.1) Ein solches Treffen wird binnen 48 Stunden beginnen.
 - (16.2.1.2) Das Ersuchen um ein solches Treffen wird unverzüglich allen Teilnehmerstaaten übermittelt.
 - (16.2.1.3) Der antwortende Staat ist berechtigt, andere interessierte Teilnehmerstaaten, insbesondere jene, die an der Aktivität beteiligt sein könnten, zu dem Treffen hinzuzuziehen.
 - (16.2.1.4) Ein solches Treffen wird an einem von dem ersuchenden und dem antwortenden Staat einvernehmlich zu vereinbarenden Ort abgehalten. Falls kein Einvernehmen erzielt wird, wird das Treffen im Konfliktverhütungszentrum abgehalten.
 - (16.2.1.5) Der ersuchende und der antwortende Staat werden gemeinsam oder getrennt allen anderen Teilnehmerstaaten unverzüglich einen Bericht über das Treffen übermitteln.
 - (16.2.2) Der ersuchende Staat kann um ein Treffen aller Teilnehmerstaaten ersuchen.
 - (16.2.2.1) Ein solches Treffen wird binnen 48 Stunden beginnen.
 - (16.2.2.2) Der Ständige Ausschuß wird einem solchen Treffen als Forum dienen.
 - (16.2.2.3) Teilnehmerstaaten, die an der zu erörternden Angelegenheit beteiligt sind, verpflichten sich, bei einem solchen Treffen vertreten zu sein.
 - (16.2.2.4) Im Lichte seiner Einschätzung der Lage wird der Ständige Ausschuß all seine Befugnisse nutzen, um zu einer Lösung beizutragen.

Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art

- (17) Die Teilnehmerstaaten werden durch Melden und Klarstellen von gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art in der Anwendungszone für VSBM zusammenarbeiten, um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen und die Auswirkungen auf einen anderen Teilnehmerstaat zu vermindern.
 - (17.1) Jeder Teilnehmerstaat wird eine Stelle bezeichnen, die im Fall

solcher gefährlichen Zwischenfälle zu kontaktieren ist, und alle anderen Teilnehmerstaaten davon in Kenntnis setzen. Eine Liste dieser Stellen wird im Konfliktverhütungszentrum zur Verfügung gehalten.

- (17.2) Ereignet sich ein solcher gefährlicher Zwischenfall, soll der Teilnehmerstaat, dessen Streitkräfte an diesem Zwischenfall beteiligt sind, den anderen Teilnehmerstaaten die verfügbaren Informationen unverzüglich zuleiten. Gegebenenfalls kann jeder von einem solchen Zwischenfall betroffene Teilnehmerstaat um Klarstellung ersuchen. Solche Ersuchen werden umgehend beantwortet.
- (17.3) Mit der Information über solche gefährlichen Zwischenfälle im Zusammenhang stehende Fragen können von den Teilnehmerstaaten im Besonderen Ausschuß des Forums für Sicherheitskooperation oder beim Jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung erörtert werden.
- (17.4) Diese Bestimmungen werden weder die Rechte und Pflichten der Teilnehmerstaaten berühren, die sich aus irgendeinem internationalen Übereinkommen über gefährliche Zwischenfälle ergeben, noch werden sie zusätzliche Melde- und Klarstellungsverfahren bei gefährlichen Zwischenfällen ausschließen.

Freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten

- (18) Um Besorgnisse über militärische Aktivitäten in der Anwendungszone für VSBM beseitigen zu helfen, werden die Teilnehmerstaaten ermutigt, andere Teilnehmerstaaten einzuladen, an Besuchen in Gebieten auf dem Territorium des Gastgeberstaats teilzunehmen, in denen Grund zu solcher Besorgnis gegeben sein kann. Diese Einladungen werden keine der Maßnahmen gemäß den Absätzen 16 bis 16.2 präjudizieren.
- (18.1) Zu den zur Teilnahme an diesen Besuchen eingeladenen Staaten werden jene gehören, bei denen davon auszugehen ist, daß Besorgnisse bestehen. Zum Zeitpunkt der Einladung wird der Gastgeberstaat allen anderen Teilnehmerstaaten seine Absicht zur Durchführung des Besuchs mitteilen, unter Angabe der Gründe für den Besuch, des zu besuchenden Gebiets, der eingeladenen Staaten und der für den Besuch vorzusehenden allgemeinen Vorkehrungen.
- (18.2) Vorkehrungen für diese Besuche, einschließlich der Anzahl der einzuladenden Vertreter aus anderen Teilnehmerstaaten, bleiben dem Gastgeberstaat vorbehalten, der die Kosten im Land übernehmen wird. Der Gastgeberstaat sollte jedoch gebührend berücksichtigen, daß die Effizienz des Besuchs, ein Höchstmaß an

Offenheit und Transparenz und die Sicherheit und Unversehrtheit der eingeladenen Vertreter zu gewährleisten sind. Er sollte auch, soweit das praktisch durchführbar ist, die Wünsche der besuchenden Vertreter bezüglich der Besuchsrouten berücksichtigen. Der Gastgeberstaat und die Besuchspersonal stellenden Staaten können allen anderen Teilnehmerstaaten gemeinsam oder einzeln Kommentare zu dem Besuch zukommen lassen.

III. Kontakte

Besuche von Militärflugplätzen

- (19) Jeder Teilnehmerstaat, der fliegende Kampftruppenteile gemäß Absatz 10 meldet, wird für Vertreter aller anderen Teilnehmerstaaten Besuche auf einem seiner normalen Friedensflugplätze,¹² die Standort solcher Truppenteile sind, veranstalten, um den Besuchern Gelegenheit zu geben, sich ein Bild von der Aktivität auf dem Militärflugplatz zu machen, einschließlich der Vorbereitungen für die Durchführung der Aufgaben des Militärflugplatzes, und einen Eindruck von der ungefähren Anzahl der geflogenen Einsätze und der Art der Aufträge zu gewinnen.
- (20) Kein Teilnehmerstaat ist verpflichtet, mehr als einen solchen Besuch innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren zu veranstalten. Hinweise der Teilnehmerstaaten auf die für das darauffolgende Jahr (die darauffolgenden Jahre) vorgesehenen Termine für solche Besuche können bei den jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung erörtert werden.
- (21) Im Regelfall werden bis zu zwei Besucher je Teilnehmerstaat eingeladen.
- (22) Liegt der zu besuchende Militärflugplatz auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaats, werden die Einladungen von dem Teilnehmerstaat ausgesprochen, auf dessen Territorium der Militärflugplatz liegt (Gastgeberstaat). In solchen Fällen wird in der Einladung angegeben, welche Verantwortlichkeiten des Gastgeberstaats an den Staat, der den Besuch veranstaltet, delegiert werden.
- (23) Der Staat, der den Besuch veranstaltet, wird das Besuchsprogramm gegebenenfalls in Abstimmung mit dem Gastgeberstaat festlegen. Die Besucher werden die Anweisungen befolgen, die der Staat, der den Besuch veranstaltet, gemäß den in diesem

¹² In diesem Zusammenhang wird der Begriff "normaler Friedensflugplatz" definiert als der normale Friedensstandort des fliegenden Kampftruppenteils, näher bestimmt durch den Militärflugplatz oder das Militärflugfeld, auf dem der Truppenteil stationiert ist.

- Dokument festgelegten Bestimmungen erteilt.
- (24) Die Modalitäten der Besuche von Militärflugplätzen werden den Bestimmungen von Anhang II entsprechen.
- (25) Der eingeladene Staat kann darüber entscheiden, ob er militärische und/oder zivile Besucher, einschließlich beim Gastgeberstaat akkreditieren Personals, entsendet. Militärische Besucher werden während des Besuchs in der Regel ihre Uniformen und Abzeichen tragen.
- (26) Der Besuch auf dem Militärflugplatz wird mindestens 24 Stunden dauern.
- (27) Im Verlauf des Besuchs werden die Besucher eine Einweisung über Zweck und Aufgaben des Militärflugplatzes und die laufenden Aktivitäten erhalten, einschließlich zweckdienlicher Informationen über die Struktur und Operationen der Luftstreitkräfte, um die spezifische Rolle und die Unterstellung des Militärflugplatzes zu erklären. Der Staat, der den Besuch veranstaltet, wird den Besuchern Gelegenheit geben, sich während des Besuchs ein Bild von den Routineaktivitäten auf dem Militärflugplatz zu machen.
- (28) Die Besucher werden die Möglichkeit erhalten, mit Kommandanten/Kommandeuren und Truppenangehörigen zu sprechen, einschließlich derer von Unterstützungs-/Versorgungstruppenteilen, die sich auf dem Militärflugplatz aufhalten. Den Besuchern wird Gelegenheit gegeben, alle Luftfahrzeugtypen, die sich auf dem Militärflugplatz befinden, zu besichtigen.
- (29) Am Ende des Besuchs wird der Staat, der den Besuch veranstaltet, den Besuchern Gelegenheit zu einem Treffen untereinander auch mit offiziellen staatlichen Vertretern sowie mit Führungspersonal des Militärflugplatzes geben, um den Verlauf des Besuchs zu erörtern.
- (30) *Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit*
- Militärische Kontakte*
- (30.1) Zur weiteren Verbesserung ihrer gegenseitigen Beziehungen im Interesse der Festigung des Prozesses der Vertrauens- und Sicherheitsbildung werden die Teilnehmerstaaten auf freiwilliger Basis und in geeigneter Weise folgendes fördern und erleichtern:
- (30.1.1) - Austausch und Besuche zwischen Mitgliedern der Streitkräfte aller Ebenen, insbesondere solche zwischen niedrigeren Offiziersrängen und Kommandanten/Kommandeuren;
- (30.1.2) - Kontakte zwischen einschlägigen militärischen Institutionen, insbesondere zwischen militärischen Truppenteilen;

- (30.1.3) - gegenseitige Besuche von Schiffen der Seestreitkräfte und Truppenteilen der Luftstreitkräfte;
- (30.1.4) - Bereitstellung von Plätzen für Angehörige der Streitkräfte aus den Teilnehmerstaaten in Militärakademien, militärischen Schulen und Lehrgängen;
- (30.1.5) - Nutzung der Einrichtungen zur Sprachausbildung von militärischen Ausbildungsstätten für den Fremdsprachenunterricht für Angehörige der Streitkräfte aus den Teilnehmerstaaten sowie Abhaltung von Sprachkursen in militärischen Ausbildungsstätten für militärische Fremdsprachenlehrer aus den Teilnehmerstaaten;
- (30.1.6) - Austausch und Kontakte zwischen Wissenschaftlern und Experten für militärische Studien und verwandte Gebiete;
- (30.1.7) - Einladung an Angehörige der Streitkräfte der Teilnehmerstaaten und zivile Fachleute für Sicherheitsfragen und Verteidigungspolitik, an wissenschaftlichen Konferenzen, Seminaren und Symposien teilzunehmen und Beiträge dazu zu leisten;
- (30.1.8) - Herausgabe gemeinsamer wissenschaftlicher Publikationen zu Fragen der Sicherheit und der Verteidigung;
- (30.1.9) - Sport- und Kulturveranstaltungen zwischen Angehörigen ihrer Streitkräfte.

Militärische Zusammenarbeit

Gemeinsame militärische Übungen und Ausbildung

- (30.2) Die Teilnehmerstaaten werden auf freiwilliger Basis und wenn angebracht gemeinsame militärische Ausbildung und Übungen in Aufgabenbereichen von gemeinsamem Interesse durchführen.

Besuche bei militärischen Einrichtungen und militärischen Verbänden sowie Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten

- (30.3) Über die Bestimmungen des Wiener Dokuments 1994 betreffend Besuche von Militärflugplätzen hinaus wird jeder Teilnehmerstaat Besuche für Vertreter aller anderen Teilnehmerstaaten bei einer seiner militärischen Einrichtungen oder militärischen Verbänden oder die Beobachtung militärischer Aktivitäten unter den in Kapitel V angeführten Schwellen veranstalten. Diese Veranstaltungen werden den Besuchern oder Beobachtern Gelegenheit geben, sich ein Bild vom Betrieb an dieser militärischen Einrichtung zu machen, die Ausbildung dieses militärischen Verbandes oder die Durchführung dieser militärischen Aktivität zu beobachten.

- (30.4) Jeder Teilnehmerstaat wird sein möglichstes tun, um innerhalb jeder Fünf-Jahres-Periode einen solchen Besuch oder eine solche Beobachtung zu veranstalten.
- (30.5) Im Sinne größtmöglicher Effizienz und Kostenwirksamkeit können die Teilnehmerstaaten solche Besuche oder Beobachtungen unter anderem in Verbindung mit anderen Besuchen und Kontakten durchführen, die gemäß den Bestimmungen des Wiener Dokuments 1994 organisiert werden.
- (30.6) Für die Besuche bei militärischen Einrichtungen und militärischen Verbänden gelten sinngemäß die in den Absätzen 19 bis 29 des Wiener Dokuments 1994 ausgeführten Modalitäten für Besuche von Militärflugplätzen.

Beobachtungsbesuche

- (30.7) Teilnehmerstaaten, die der vorherigen Ankündigung nach Kapitel IV des Wiener Dokuments 1994 unterliegende militärische Aktivitäten durchführen, dies jedoch unter den in Kapitel V des Wiener Dokuments 1994 angeführten Schwellen, werden ermutigt, Beobachter aus anderen Teilnehmerstaaten, insbesondere aus Nachbarstaaten, zur Beobachtung dieser militärischen Aktivitäten einzuladen.
- (30.8) Der Gastgeberstaat entscheidet, in welcher Weise diese Besuche durchgeführt werden.

Bereitstellung von Experten

- (30.9) Die Teilnehmerstaaten bekunden ihre Bereitschaft, jedem anderen Teilnehmerstaat verfügbare Experten bereitzustellen, die in Verteidigungs- und Sicherheitsangelegenheiten zu Rate gezogen werden können.
- (30.10) Zu diesem Zweck werden die Teilnehmerstaaten eine Kontaktstelle bestimmen und alle anderen Teilnehmerstaaten entsprechend informieren. Eine Liste dieser Kontaktstellen wird im Konfliktverhütungszentrum zur Verfügung gehalten.
- (30.11) Die Teilnehmerstaaten können nach Ermessen entsprechende Mitteilungen zwischen ihnen über das KSZE-Kommunikationsnetz übermitteln.
- (30.12) Die Modalitäten für die Bereitstellung von Experten werden unmittelbar zwischen den betreffenden Teilnehmerstaaten vereinbart.

Seminare über Zusammenarbeit im militärischen Bereich

- (30.13) Vorbehaltlich der Zustimmung der entsprechenden KSZE-Gremien wird das Konfliktverhütungszentrum Seminare über Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften der Teilnehmerstaaten veranstalten.
- (30.14) Die Tagesordnung der Seminare wird sich in erster Linie auf KSZE-bezogene Aufgaben konzentrieren, einschließlich der Teilnahme der Streitkräfte an friedenserhaltenden Maßnahmen

und deren Einsatz bei Katastrophen und Notfällen, in Flüchtlingskrisen und bei der Bereitstellung humanitärer Hilfe.

Austausch von Informationen betreffend Vereinbarungen über militärische Kontakte und Zusammenarbeit

- (30.15) Die Teilnehmerstaaten werden Informationen über Vereinbarungen betreffend Programme für militärische Kontakte und Zusammenarbeit austauschen, die im Rahmen dieser Bestimmungen mit anderen Teilnehmerstaaten abgeschlossen wurden.

- (30.16) Die Teilnehmerstaaten haben beschlossen, daß dieses Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit allen KSZE-Teilnehmerstaaten für alle ihre Streitkräfte und ihr gesamtes Territorium offenstehen wird. Die Durchführung dieses Programms wird bei den in Kapitel X vorgesehenen Jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung einer Beurteilung unterzogen werden.

Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät

- (31) Der erste Teilnehmerstaat, der bei seinen Streitkräften in der Anwendungszone einen neuen Typ von Hauptwaffensystemen oder Großgerät, wie in den Bestimmungen betreffend Information über Streitkräfte angegeben, in Dienst stellt, wird bei der ersten Gelegenheit, spätestens jedoch ein Jahr nach Beginn der Indienststellung, für die Vertreter aller anderen Teilnehmerstaaten¹³ eine Vorführung veranstalten, die gleichzeitig mit anderen in diesem Dokument vorgeschriebenen Veranstaltungen stattfinden kann.
- (32) Findet die Vorführung auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaats statt, wird die Einladung von dem Teilnehmerstaat ausgesprochen, auf dessen Territorium die Vorführung durchgeführt wird (Gastgeberland). In solchen Fällen wird in der Einladung angegeben, welche der dem Gastgeber obliegenden Verantwortlichkeiten von diesem Staat an den Teilnehmerstaat delegiert werden, der die Vorführung veranstaltet.
- (33) Der Staat, der die Vorführung veranstaltet, wird das Programm der Vorführung gegebenenfalls in Abstimmung mit dem Gastgeberstaat festlegen. Die Besucher werden die Anweisungen

¹³ Diese Bestimmung findet keine Anwendung, wenn bereits ein anderer Teilnehmerstaat eine Vorführung desselben Typs von Hauptwaffensystem oder Großgerät veranstaltet hat.

- befolgen, die der Staat, der die Vorführung veranstaltet, gemäß den in diesem Dokument festgelegten Bestimmungen erteilt.
- (34) Die Modalitäten der Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät werden den Bestimmungen von Anhang II entsprechen.
- (35) Der eingeladene Staat kann darüber entscheiden, ob er militärische und/oder zivile Besucher, einschließlich beim Gastgeberstaat akkreditierten Personals, entsendet. Militärische Besucher werden während des Besuchs in der Regel ihre Uniformen und Abzeichen tragen.

IV. Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten

- (36) Die Teilnehmerstaaten werden anzukündigende¹⁴ militärische Aktivitäten in der Anwendungszone für VSBM im Einklang mit den Bestimmungen von Kapitel IX allen anderen Teilnehmerstaaten mindestens 42 Tage vor ihrem Beginn schriftlich ankündigen.
- (37) Die Ankündigung wird durch den Teilnehmerstaat gegeben, auf dessen Territorium die Durchführung der betreffenden Aktivität geplant ist (Gastgeberstaat), selbst wenn die Streitkräfte dieses Staates an der Aktivität nicht beteiligt sind oder ihre Stärke unter der Ankündigungsschwelle liegt. Dies entbindet andere Teilnehmerstaaten nicht von ihrer Pflicht, Ankündigung zu geben, wenn ihre Beteiligung an der geplanten militärischen Aktivität die Ankündigungsschwelle erreicht.
- (38) Jede der folgenden militärischen Aktivitäten, die im Gelände als eine einzelne Aktivität in der Anwendungszone für VSBM auf oder über den nachstehend definierten Schwellen durchgeführt wird, wird angekündigt:
- (38.1) Der Einsatz von Truppenformationen der Landstreitkräfte¹⁵ der Teilnehmerstaaten in ein und derselben Übungsaktivität, die unter einheitlicher Führung selbständig oder kombiniert mit etwaigen Teilen von Luft- oder Seestreitkräften durchgeführt wird.
- (38.1.1) Diese militärische Aktivität wird der Ankündigung unterliegen, wenn an ihr zu irgendeinem Zeitpunkt während der Aktivität beteiligt sind:
- mindestens 9 000 Mann, einschließlich Unterstützungstruppen,

¹⁴ Der Begriff "anzukündigend" bedeutet in diesem Dokument: der Ankündigung unterliegend.

¹⁵ In diesem Zusammenhang schließt der Begriff "Landstreitkräfte" amphibische, luftbewegliche oder hubschraubergestützte Kräfte sowie Luftlandkräfte ein.

- oder
 - mindestens 250 Kampfpanzer oder
 - mindestens 500 gepanzerte Kampffahrzeuge, wie in Absatz 12.2 angeführt, oder
 - mindestens 250 selbstfahrende oder gezogene Artilleriegeschütze, Granatwerfer und Mehrfachraketenwerfer (Kaliber 100 mm und darüber),
- wenn diese in eine Divisionsstruktur oder zumindest in zwei Brigaden/Regimenter - nicht notwendigerweise derselben Division unterstellt - gegliedert sind.
- (38.1.2) Die Teilnahme von Luftstreitkräften der Teilnehmerstaaten wird in die Ankündigung einbezogen, wenn vorgesehen ist, daß im Verlauf der Aktivität 200 oder mehr Einsätze von Luftfahrzeugen, ausgenommen Hubschraubern, geflogen werden.
- (38.2) Der Einsatz von Streitkräften in einer amphibischen Landung,¹⁶ einer Anlandung mittels Hubschrauber oder einer Fallschirm-landung in der Anwendungszone für VSBM.
- (38.2.1) Diese militärischen Aktivitäten werden der Ankündigung unterliegen, wenn an einer von ihnen mindestens 3 000 Mann beteiligt sind.
- (38.3) Der Einsatz von Truppenformationen der Landstreitkräfte der Teilnehmerstaaten in einer Verlegung von außerhalb der Anwendungszone für VSBM zu Ankunftspunkten innerhalb der Zone, oder von innerhalb der Anwendungszone für VSBM zu Konzentrationspunkten in der Zone, um an einer anzukündigenden Übungsaktivität teilzunehmen oder um konzentriert zu werden.
- (38.3.1) Die Ankunft oder Konzentration dieser Kräfte wird der Ankündigung unterliegen, wenn an ihr zu irgendeinem Zeitpunkt während der Aktivität beteiligt sind:
- mindestens 9 000 Mann, einschließlich Unterstützungstruppen, oder
 - mindestens 250 Kampfpanzer oder
 - mindestens 500 Kampffahrzeuge, wie in Absatz 12.2 angeführt, oder
 - mindestens 250 selbstfahrende oder gezogene Artilleriegeschütze, Granatwerfer und Mehrfachraketenwerfer (Kaliber 100 mm und darüber),
- wenn diese in eine Divisionsstruktur oder zumindest in zwei Brigaden/Regimenter - nicht notwendigerweise derselben Division unterstellt - gegliedert sind.

¹⁶ In diesem Dokument schließt der Begriff "amphibische Landung" die gesamten von See durch Marinestreitkräfte angelandeten Truppen sowie Landungskräfte auf Schiffen und Landungsfahrzeuge ein, die bei der Anlandung an der Küste beteiligt sind.

- (38.3.2) Kräfte, die in die Zone verlegt worden sind, werden allen Bestimmungen der vereinbarten VSBM unterliegen, wenn sie ihre Ankunftspunkte verlassen, um innerhalb der Anwendungszone für VSBM an einer anzukündigenden Übungsaktivität teilzunehmen oder um konzentriert zu werden.
- (39) Anzukündigende militärische Aktivitäten, die ohne vorherige Bekanntgabe an die beteiligten Truppen durchgeführt werden, sind von dem Erfordernis der 42tägigen vorherigen Ankündigung ausgenommen.
- (39.1) Die Ankündigung solcher Aktivitäten, die über den vereinbarten Schwellen liegen, wird zu dem Zeitpunkt gegeben, an dem die beteiligten Truppen derartige Aktivitäten beginnen.
- (40) Die Ankündigung jeder anzukündigenden militärischen Aktivität wird schriftlich in der folgenden vereinbarten Form gegeben:
 - (41) *A) Allgemeine Angaben*
 - (41.1) die Benennung der militärischen Aktivität;
 - (41.2) der allgemeine Zweck der militärischen Aktivität;
 - (41.3) die Namen der an der militärischen Aktivität beteiligten Staaten;
 - (41.4) die Führungsebene, welche die militärische Aktivität organisiert und führt;
 - (41.5) die Anfangs- und Enddaten der militärischen Aktivität.
 - (42) *B) Angaben über die verschiedenen Arten anzukündigender militärischer Aktivitäten*
 - (42.1) Der Einsatz von Truppenformationen der Landstreitkräfte der Teilnehmerstaaten in ein und derselben Übungsaktivität, die unter einheitlicher Führung selbständig oder kombiniert mit etwaigen Teilen von Luft- oder Seestreitkräften durchgeführt wird:
 - (42.1.1) die Gesamtstärke der an der militärischen Aktivität teilnehmenden Truppen (d.h. der Bodentruppen, der amphibischen, der luftbeweglichen oder hubschraubergestützten Kräfte und der Luftlandkräfte) und die Stärke der teilnehmenden Truppen jedes beteiligten Staates, falls anwendbar;
 - (42.1.2) die Bezeichnung, Unterstellung, Anzahl und Typen der Truppenformationen und Truppenteile jedes Staates bis hinunter zu und einschließlich Brigade/Regiment oder einer gleichwertigen Ebene;
 - (42.1.3) die Gesamtzahl der Kampfpanzer jedes Staates;
 - (42.1.4) die Gesamtzahl der gepanzerten Kampffahrzeuge jedes Staates und die Gesamtzahl der auf gepanzerten Fahrzeugen montierten Abschlußrampen für Panzerabwehrkraketen;

- (42.1.5) die Gesamtzahl der Artilleriegeschütze und Mehrfachraketenwerfer (Kaliber 100 mm und darüber);
- (42.1.6) die Gesamtzahl der Hubschrauber nach Kategorien;
- (42.1.7) die vorgesehene Zahl der Luftfahrzeugeinsätze, ausgenommen Hubschrauber;
- (42.1.8) der Zweck der Lufteinsätze;
- (42.1.9) die Kategorien der beteiligten Luftfahrzeuge;
- (42.1.10) die Führungsebene, welche die Teilnahme der Luftstreitkräfte organisiert und führt;
- (42.1.11) Küstenbeschuß durch Schiffsartillerie;
- (42.1.12) Hinweis auf andere Arten von Schiffen ausgehender, auf die Küste gerichteter Unterstützung;
- (42.1.13) die Führungsebene, welche die Teilnahme der Seestreitkräfte organisiert und führt.
- (42.2) Der Einsatz von Streitkräften in einer amphibischen Landung, einer Anlandung mittels Hubschrauber oder einer Fallschirm-landung in der Anwendungszone für VSBM:
 - (42.2.1) Die Gesamtstärke der an anzukündigenden amphibischen Landungen beteiligten amphibischen Truppen und/oder die Gesamtstärke der an anzukündigenden Fallschirm-landungen oder Anlandungen mittels Hubschrauber beteiligten Truppen;
 - (42.2.2) im Falle einer anzukündigenden Landung der Punkt oder die Punkte der Einschiffung, sofern sie sich in der Anwendungszone für VSBM befinden.
- (42.3) Der Einsatz von Truppenformationen der Landstreitkräfte der Teilnehmerstaaten in einer Verlegung von außerhalb der Anwendungszone für VSBM zu Ankunftspunkten innerhalb der Zone, oder von innerhalb der Anwendungszone für VSBM zu Konzentrationspunkten in der Zone, um an einer anzukündigenden Übungsaktivität teilzunehmen oder um konzentriert zu werden:
 - (42.3.1) die Gesamtstärke der verlegten Truppen;
 - (42.3.2) Anzahl und Typen der an der Verlegung teilnehmenden Truppenformationen;
 - (42.3.3) die Gesamtzahl der Kampfpanzer, die an einer anzukündigenden Ankunft oder Konzentration teilnehmen;
 - (42.3.4) die Gesamtzahl der gepanzerten Kampffahrzeuge, die an einer anzukündigenden Ankunft oder Konzentration teilnehmen;
 - (42.3.5) die Gesamtzahl der Artilleriegeschütze und Mehrfachraketenwerfer (Kaliber 100 mm und darüber), die an einer anzukündigenden Ankunft oder Konzentration teilnehmen;
 - (42.3.6) geographische Koordination der Ankunfts- und Konzentrationspunkte.
- (43) *C) Das Gebiet in der Anwendungszone für VSBM und der Zeit-*

rahmen, die für die Aktivität vorgesehen sind

- (43.1) Das Gebiet der militärischen Aktivität, bezeichnet durch geographische Merkmale, zusammen mit geographischen Koordinaten, falls angebracht;
 - (43.2) Anfangs- und Enddaten jeder Phase einer Aktivität der teilnehmenden Truppenformationen in der Anwendungszone für VSBM (z.B. Verlegung, Beziehen der Übungsräume, Konzentration von Kräften, aktiver Übungsteil, Rückführung);
 - (43.3) taktischer Zweck und entsprechende, durch geographische Koordinaten bezeichnete geographische Räume jeder Phase und
 - (43.4) Kurzbeschreibung jeder Phase.
- (44) *D) Andere Angaben*
- (44.1) Etwaige Änderungen gegenüber den in der Jahresübersicht enthaltenen Angaben über die Aktivität;
 - (44.2) Beziehung der Aktivität zu anderen anzukündigenden Aktivitäten.

V. Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten

- (45) Die Teilnehmerstaaten werden Beobachter aus allen anderen Teilnehmerstaaten zu den folgenden anzukündigenden militärischen Aktivitäten einladen:
 - (45.1) - Zum Einsatz von Truppenformationen der Landstreitkräfte¹⁷ der Teilnehmerstaaten in ein und derselben Übungsaktivität, die unter einheitlicher Führung, selbständig oder kombiniert mit etwaigen Teilen von Luft- oder Seestreitkräften durchgeführt wird.
 - (45.2) - Zum Einsatz von Streitkräften in einer amphibischen Landung, einer Anlandung mittels Hubschrauber oder einer Fallschirmlandung in der Anwendungszone für VSBM.
 - (45.3) - Im Falle des Einsatzes von Truppenformationen der Landstreitkräfte der Teilnehmerstaaten in einer Verlegung von außerhalb der Anwendungszone für VSBM zu Ankunftspunkten innerhalb der Zone, oder von innerhalb der Anwendungszone für VSBM zu Konzentrationspunkten in der Zone, um an einer anzukündigenden Aktivität teilzunehmen oder konzentriert zu werden, zur Konzentration dieser Kräfte. Kräfte, die in die Zone verlegt worden sind, werden allen Bestimmungen der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen

¹⁷ In diesem Zusammenhang schließt der Begriff "Landstreitkräfte" amphibische, luftbewegliche oder hubschraubergestützte Kräfte sowie Luftlandkräfte ein.

unterliegen, wenn sie ihre Ankunftspunkte verlassen, um innerhalb der Anwendungszone für VSBM an einer anzukündigenden Übungsaktivität teilzunehmen oder um konzentriert zu werden.

- (45.4) Die oben angeführten Aktivitäten werden der Beobachtung unterliegen, wenn die Stärke des eingesetzten Personals 13 000 Mann erreicht oder überschreitet, oder wenn die Zahl der eingesetzten Kampfpanzer 300 erreicht oder überschreitet, oder wenn die Zahl der eingesetzten gepanzerten Kampffahrzeuge, wie in Absatz 12.2 angeführt, 500 erreicht oder überschreitet, oder wenn die Zahl der eingesetzten selbstfahrenden oder gezogenen Artilleriegeschütze, Granatwerfer und Mehrfachraketenwerfer (Kaliber 100 mm und darüber) 250 erreicht oder überschreitet. Im Falle einer amphibischen Landung, einer Anlandung mittels Hubschrauber oder einer Fallschirmlandung wird die Aktivität der Beobachtung unterliegen, wenn die Stärke des eingesetzten Personals 3 500 Mann erreicht oder überschreitet.
- (46) Der Gastgeberstaat ist derjenige Teilnehmerstaat, auf dessen Territorium die angekündigte Aktivität stattfindet.
- (47) Der Gastgeberstaat kann Verantwortlichkeiten, die dem Gastgeber obliegen, an einen oder mehrere andere Teilnehmerstaaten delegieren, der (die) an der militärischen Aktivität auf dem Territorium des Gastgeberstaats teilnimmt (teilnehmen), welche(r) dann beauftragte(r) Staat(en) ist (sind). In derartigen Fällen wird der Gastgeberstaat die Zuweisung der Verantwort-

- lichkeiten in seiner Einladung zur Beobachtung der Aktivität angeben.
- (48) Jeder Teilnehmerstaat kann bis zu zwei Beobachter der zu beobachtenden militärischen Aktivität entsenden. Der eingeladene Staat kann darüber entscheiden, ob er militärische und/oder zivile Beobachter, einschließlich beim Gastgeberstaat akkreditieren Personals, entsendet. Militärische Beobachter werden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in der Regel ihre Uniformen und Abzeichen tragen.
- (49) Die Modalitäten der Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten werden den Bestimmungen von Anhang II entsprechen.
- (50) Der Gastgeberstaat oder der beauftragte Staat wird eine Beobachtungsdauer festlegen, die es den Beobachtern gestattet, eine anzukündigende militärische Aktivität von dem Zeitpunkt an zu beobachten, ab dem die für die Beobachtung vereinbarten Schwellen erreicht oder überschritten werden, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Schwellen für die Beobachtung zum letzten Mal während der Aktivität nicht mehr erreicht werden.
- (51) Die Beobachter können zum Beobachtungsprogramm Wünsche vorbringen. Der Gastgeberstaat oder der beauftragte Staat wird diesen nach Möglichkeit entsprechen.
- (52) Für die Dauer ihrer Mission werden den Beobachtern die Vorrechte und Immunität gewährt, die im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen Diplomaten eingeräumt werden.
- (53) Die Teilnehmerstaaten werden sicherstellen, daß offizielles Personal und Truppenangehörige, die an einer beobachteten militärischen Aktivität teilnehmen, sowie anderes bewaffnetes Personal im Gebiet der militärischen Aktivität über die Anwesenheit, den Status und die Aufgaben der Beobachter in angemessener Weise informiert werden.
- (54) Der Gastgeberstaat oder der beauftragte Staat ist nicht gehalten, die Beobachtung gesperrter Örtlichkeiten, Einrichtungen oder Verteidigungsanlagen zu gestatten.
- (55) Um den Beobachtern Gelegenheit zu geben, sich davon zu überzeugen, daß die angekündigte Aktivität nicht bedrohlicher Natur ist und in Übereinstimmung mit den entsprechenden Bestimmungen der Ankündigung durchgeführt wird, wird der Gastgeberstaat oder der beauftragte Staat:
- (55.1) - Zu Beginn des Beobachtungsprogramms eine Einweisung über Zweck, Ausgangslage, Phasen der Aktivität und mögliche Änderungen gegenüber der Ankündigung geben und für die

- Beobachter ein Beobachtungsprogramm mit einem Tagesablauf bereitstellen;
- (55.2) - den Beobachtern eine Karte mit der Darstellung des Gebiets der angekündigten militärischen Aktivität und der taktischen Ausgangslage in diesem Gebiet im Maßstab nicht kleiner als 1:250 000 zur Verfügung stellen. Für eine Darstellung des Gesamtgebiets der angekündigten militärischen Aktivität können zusätzliche Karten in kleinerem Maßstab zur Verfügung gestellt werden;
 - (55.3) - den Beobachtern geeignete Beobachtungsausrüstung zur Verfügung stellen; darüber hinaus wird den Beobachtern gestattet, ihre eigenen Ferngläser, Karten, Fotoapparate und Videokameras, Diktiergeräte und tragbaren passiven Nachtsichtgeräte zu benutzen. Diese Ausrüstung wird der Überprüfung und der Genehmigung durch den Gastgeberstaat oder den beauftragten Staat unterliegen. Es gilt als vereinbart, daß der Gastgeberstaat oder der beauftragte Staat den Gebrauch bestimmter Ausrüstungsgegenstände in gesperrten Örtlichkeiten, Einrichtungen oder Verteidigungsanlagen beschränken kann;
 - (55.4) - ermutigt, einen Überblick über das Gebiet der militärischen Aktivität aus der Luft, vorzugsweise vom Hubschrauber aus, zu ermöglichen, wann immer durchführbar und unter gebührender Rücksichtnahme auf die Sicherheit der Beobachter. Ein solcher Überblick sollte den Beobachtern Gelegenheit bieten, aus der Luft das Dispositiv der in der Aktivität eingesetzten Streitkräfte zu beobachten, um einen allgemeinen Eindruck von deren Umfang und Ausmaß gewinnen zu können. Mindestens ein Beobachter aus jedem bei der Beobachtung vertretenen Teilnehmerstaat sollte die Gelegenheit erhalten, am Überflug teilzunehmen. Hubschrauber und/oder Flugzeuge können vom Gastgeberstaat oder einem anderen Teilnehmerstaat auf Ersuchen des Gastgeberstaats und nach Absprache mit diesem zur Verfügung gestellt werden;
 - (55.5) - den Beobachtern mindestens einmal pro Tag anhand von Karten Einweisungen über die verschiedenen Phasen der militärischen Aktivität und ihren Fortgang sowie über den geographischen Standort der Beobachter geben; im Falle einer Aktivität der Landstreitkräfte, die kombiniert mit Teilen von Luft- oder Seestreitkräften durchgeführt wird, werden Einweisungen durch Vertreter aller beteiligten Teilstreitkräfte erfolgen;
 - (55.6) - den Beobachtern Gelegenheit geben, die Streitkräfte des/der an der militärischen Aktivität beteiligten Staates/Staaten direkt zu beobachten, und sich so einen Eindruck über den Verlauf der gesamten Aktivität zu verschaffen. Zu diesem Zweck werden die

- Beobachter Gelegenheit erhalten, Kampf- und Unterstützungstruppenteile aller teilnehmenden Truppenformationen auf Divisions- oder einer gleichwertigen Ebene zu beobachten und, wann immer möglich, Truppenteile unterhalb der Divisions- oder einer gleichwertigen Ebene zu besuchen und mit Kommandanten/Kommandeuren und Truppenangehörigen zu sprechen. Kommandanten/Kommandeure und anderes höheres Führungspersonal der teilnehmenden Truppenformationen sowie der besuchten Truppenteile werden die Beobachter über den Auftrag und das Dispositiv ihrer jeweiligen Truppenteile unterrichten;
- (55.7) - die Beobachter im Gebiet der militärischen Aktivität führen. Die Beobachter werden sich an die Anweisungen halten, die vom Gastgeberstaat oder vom beauftragten Staat in Übereinstimmung mit den in diesem Dokument niedergelegten Bestimmungen getroffen wurden;
- (55.8) - den Beobachtern Möglichkeiten bieten, rechtzeitig mit ihren Botschaften oder anderen offiziellen Missionen und konsularischen Stellen Verbindung aufzunehmen. Der Gastgeberstaat oder der beauftragte Staat ist nicht verpflichtet, die Fernmeldegebühren für die Beobachter zu übernehmen;
- (55.9) - am Ende jeder Beobachtung den Beobachtern Gelegenheit zu einem Treffen untereinander und auch mit offiziellen Vertretern des Gastgeberstaats geben, um den Verlauf der beobachteten Aktivität zu erörtern. Wenn außer dem Gastgeberstaat noch andere Staaten an der Aktivität teilgenommen haben, werden auch militärische Vertreter dieser Staaten zur Teilnahme an dieser Erörterung eingeladen.
- (56) Die Teilnehmerstaaten sind nicht verpflichtet, Beobachter zu anzukündigenden militärischen Aktivitäten einzuladen, die ohne vorherige Bekanntgabe an die beteiligten Truppen durchgeführt werden, sofern diese anzukündigenden Aktivitäten nicht länger als 72 Stunden dauern. Die Fortführung solcher Aktivitäten über diesen Zeitraum hinaus wird der Beobachtung unterliegen, solange die vereinbarten Schwellen für die Beobachtung erreicht oder überschritten werden. Das Beobachtungsprogramm wird allen in diesem Dokument niedergelegten Bestimmungen für die Beobachtung so weit wie praktisch möglich entsprechen.
- (57) Die Teilnehmerstaaten werden ermutigt, die Anwesenheit von Medienvertretern aus allen Teilnehmerstaaten bei der Beobachtung militärischer Aktivitäten gemäß den vom Gastgeberstaat festgelegten Akkreditierungsverfahren zu gestatten. In solchen Fällen wird den Medienvertretern aus allen Teilnehmerstaaten Gleichbehandlung und gleicher Zugang zu jenen Teilen der

- Aktivität gewährt, die Medienvertretern zugänglich gemacht werden.
- (57.1) Die Anwesenheit von Medienvertretern darf weder die Beobachter an der Ausübung ihrer Funktion, noch den Ablauf der militärischen Aktivität beeinträchtigen.
- (58) Der Gastgeberstaat oder der beauftragte Staat wird für den Transport der Beobachter von einem geeigneten, in der Einladung angegebenen Ort zum Gebiet der angekündigten Aktivität sorgen, so daß die Beobachter sich vor Beginn des Beobachtungsprogramms an Ort und Stelle befinden. Er wird den Beobachtern auch im Gebiet der militärischen Aktivität geeignete Transportmittel zur Verfügung stellen und die Beobachter nach Abschluß des Beobachtungsprogramms an einen geeigneten, in der Einladung angegebenen Ort zurückbringen.

VI. Jahresübersichten

- (59) Jeder Teilnehmerstaat wird eine Jahresübersicht seiner der vorherigen Ankündigung unterliegenden militärischen Aktivitäten¹⁸ innerhalb der Anwendungszone für VSBM, die für das darauffolgende Kalenderjahr vorgesehen sind, mit allen anderen Teilnehmerstaaten austauschen. Ein Teilnehmerstaat, der Gastgeberstaat von der vorherigen Ankündigung unterliegenden militärischen Aktivitäten ist, die von einem anderen Teilnehmerstaat (von anderen Teilnehmerstaaten) durchgeführt werden, wird diese Aktivitäten in seine Jahresübersicht aufnehmen. Sie wird jährlich gemäß den Bestimmungen von Kapitel IX bis spätestens 15. November für das folgende Jahr schriftlich übermittelt.
- (60) Sieht ein Teilnehmerstaat keine der vorherigen Ankündigung unterliegende militärische Aktivität vor, wird er alle anderen Teilnehmerstaaten darüber auf dieselbe Art und Weise informieren, wie für den Austausch der Jahresübersicht vorgeschrieben.
- (61) Jeder Teilnehmerstaat wird die oben genannten Aktivitäten in chronologischer Reihenfolge aufführen und Angaben über jede Aktivität gemäß folgendem Muster zur Verfügung stellen:
- (61.1) - Anzahl der zu meldenden militärischen Aktivitäten;
- (61.2) - Nummer der Aktivität;
- (61.2.1) - Art der militärischen Aktivität und ihre Benennung;
- (61.2.2) - allgemeine Merkmale und Zweck der militärischen Aktivität;

¹⁸ Wie in den Bestimmungen über "Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten" definiert.

- (61.2.3) - Staaten, die an der militärischen Aktivität beteiligt sind;
- (61.2.4) - Gebiet der militärischen Aktivität, angegeben durch geographische Merkmale, wo angebracht, und definiert durch geographische Koordinaten;
- (61.2.5) - geplante Dauer der militärischen Aktivität, angegeben durch die vorgesehenen Beginn- und Enddaten;
- (61.2.6) - vorgesehene Gesamtstärke der an der militärischen Aktivität teilnehmenden Truppen;¹⁹
- (61.2.7) - vorgesehene Gesamtstärke der Truppen jedes beteiligten Staates, falls zutreffend. Bei Aktivitäten, an denen mehr als ein Staat beteiligt ist, stellt der Gastgeberstaat die entsprechenden Angaben zur Verfügung;
- (61.2.8) - Typen der an der militärischen Aktivität beteiligten Streitkräfte;
- (61.2.9) - die für die militärische Aktivität vorgesehene Ebene und die Bezeichnung des Kommandos, unter dessen unmittelbarer Führung diese militärische Aktivität stattfindet;
- (61.2.10) - die Anzahl und die Typen der Divisionen, deren Teilnahme an der militärischen Aktivität vorgesehen ist;
- (61.2.11) - etwaige zusätzliche Angaben, unter anderem über Teile der Streitkräfte, welche der die militärische Aktivität planende Teilnehmerstaat als zweckdienlich erachtet.
- (62) Sollten sich Änderungen hinsichtlich der in der Jahresübersicht enthaltenen militärischen Aktivitäten als notwendig erweisen, so werden diese allen anderen Teilnehmerstaaten spätestens in der entsprechenden Ankündigung mitgeteilt.
- (63) Sollte ein Teilnehmerstaat eine in seiner Jahresübersicht enthaltene militärische Aktivität absagen oder auf einen Umfang unter der Ankündigungsschwelle reduzieren, wird dieser Staat die anderen Teilnehmerstaaten davon umgehend in Kenntnis setzen.
- (64) Angaben über die der vorherigen Ankündigung unterliegenden militärischen Aktivitäten, die nicht in einer Jahresübersicht enthalten sind, werden allen anderen Teilnehmerstaaten gemäß dem in der Jahresübersicht vorgesehenen Muster so bald wie möglich mitgeteilt.

VII. Beschränkende Bestimmungen

- (65) Die folgenden Bestimmungen gelten für militärische Aktivitäten, die der vorherigen Ankündigung unterliegen:²⁰

¹⁹ Wie in den Bestimmungen über "Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten" definiert.

²⁰ Wie in den Bestimmungen über "Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten" definiert.

- (65.1) Kein Teilnehmerstaat wird innerhalb von zwei Kalenderjahren mehr als eine der vorherigen Ankündigung unterliegende militärische Aktivität durchführen, an der mehr als 40 000 Mann oder 900 Kampfpanzer beteiligt sind.
- (65.2) Kein Teilnehmerstaat wird innerhalb eines Kalenderjahres mehr als sechs der vorherigen Ankündigung unterliegende militärische Aktivitäten durchführen, bei denen an jeder mehr als 13 000 Mann oder 300 Kampfpanzer, aber nicht mehr als 40 000 Mann oder 900 Kampfpanzer beteiligt sind.
- (65.2.1) Von diesen sechs militärischen Aktivitäten wird kein Teilnehmerstaat innerhalb eines Kalenderjahrs mehr als drei der vorherigen Ankündigung unterliegende militärische Aktivitäten durchführen, bei denen an jeder mehr als 25 000 Mann oder 400 Kampfpanzer beteiligt sind.
- (65.3) Kein Teilnehmerstaat wird gleichzeitig mehr als drei der vorherigen Ankündigung unterliegende militärische Aktivitäten durchführen, bei denen an jeder mehr als 13 000 Mann oder 300 Kampfpanzer beteiligt sind.
- (66) Jeder Teilnehmerstaat wird allen anderen Teilnehmerstaaten bis zum 15. November eines jeden Jahres gemäß den Bestimmungen von Kapitel IX Angaben über militärische Aktivitäten schriftlich übermitteln, die der vorherigen Ankündigung unterliegen, an denen mehr als 40 000 Mann oder 900 Kampfpanzer beteiligt sind und die er im zweiten darauffolgenden Kalenderjahr durchzuführen plant oder deren Durchführung auf seinem Territorium vorgesehen ist. Eine solche Mitteilung wird vorläufige Angaben über die Aktivität enthalten, und zwar über ihren allgemeinen Zweck, den zeitlichen Rahmen und die Dauer, das Gebiet, den zahlenmäßigen Umfang und die beteiligten Staaten.
- (67) Sieht ein Teilnehmerstaat keine derartige militärische Aktivität vor, wird er alle anderen Teilnehmerstaaten darüber auf dieselbe Art und Weise informieren, wie für den Austausch der Jahresübersichten vorgeschrieben.
- (68) Kein Teilnehmerstaat wird eine der vorherigen Ankündigung unterliegende militärische Aktivität durchführen, an der mehr als 40 000 Mann oder 900 Kampfpanzer beteiligt sind, sofern sie nicht Gegenstand einer Mitteilung war, wie sie oben definiert ist, und sofern sie nicht in der Jahresübersicht bis spätestens 15. November eines jeden Jahres enthalten ist.
- (69) Falls der vorherigen Ankündigung unterliegende militärische Aktivitäten zusätzlich zu den in der Jahresübersicht enthaltenen durchgeführt werden, sollte ihre Anzahl so gering wie möglich sein.

VIII. Einhaltung und Verifikation

- (70) Gemäß dem Madrider Mandat werden die zu vereinbarenden vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen "von angemessenen Formen der Verifikation begleitet werden, die ihrem Inhalt entsprechen".
- (71) Die Teilnehmerstaaten erkennen an, daß nationale technische Mittel eine Rolle bei der Überwachung der Einhaltung der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen spielen können.

Inspektion

- (72) In Übereinstimmung mit den in diesem Dokument enthaltenen Bestimmungen hat jeder Teilnehmerstaat das Recht, auf dem Territorium eines jeden anderen Teilnehmerstaats innerhalb der Anwendungszone für VSBM Inspektionen durchzuführen. Der inspizierende Staat kann andere Teilnehmerstaaten zur Teilnahme an einer Inspektion einladen.
- (73) Jedem Teilnehmerstaat wird gestattet, an einen anderen Teilnehmerstaat ein Ersuchen um eine Inspektion in der Anwendungszone für VSBM zu richten.
- (74) Kein Teilnehmerstaat ist verpflichtet, auf seinem Territorium in der Anwendungszone für VSBM mehr als drei Inspektionen pro Kalenderjahr zuzulassen.
 - (74.1) Hat ein Teilnehmerstaat in einem Kalenderjahr drei Inspektionen zugelassen, so unterrichtet er darüber alle anderen Teilnehmerstaaten.
- (75) Kein Teilnehmerstaat ist verpflichtet, mehr als eine Inspektion pro Kalenderjahr durch ein und denselben Teilnehmerstaat zuzulassen.
- (76) Eine Inspektion wird nicht gezählt, wenn sie aufgrund höherer Gewalt nicht durchgeführt werden kann.
- (77) Der Teilnehmerstaat, der ein solches Ersuchen erhalten hat, wird das Ersuchen gemäß den in den Absätzen 74 und 75 enthaltenen Bestimmungen innerhalb der vereinbarten Frist positiv beantworten.
- (78) Dem Teilnehmerstaat, der um eine Inspektion ersucht, wird gestattet, ein bestimmtes Gebiet auf dem Territorium eines anderen Staates in der Anwendungszone der VSBM für die Inspektion zu benennen. Ein solches Gebiet wird "bezeichnetes Gebiet" genannt. Das bezeichnete Gebiet wird Gelände umfassen, in dem

anzukündigende militärische Aktivitäten durchgeführt werden oder in dem nach Ansicht eines anderen Teilnehmerstaats eine anzukündigende militärische Aktivität stattfindet. Das bezeichnete Gebiet wird durch Umfang und Größenordnung anzukündigender militärischer Aktivitäten definiert und begrenzt, wird jedoch nicht größer sein als ein Gebiet, das für eine militärische Aktivität auf Armee-Ebene erforderlich ist.

(79) Im bezeichneten Gebiet hat die Inspektionsgruppe in Begleitung der Vertreter des Empfangsstaats das Recht auf Zugang, Einreise und unbehinderte Besichtigung, mit Ausnahme von Gebieten oder sensitiven Punkten, die in der Regel nicht oder beschränkt zugänglich sind, militärischen und anderen Verteidigungsanlagen sowie Schiffen der Seestreitkräfte, militärischen Fahrzeugen und Luftfahrzeugen. Die Anzahl und Ausdehnung der Sperrgebiete sollte jedoch so gering wie möglich sein. Gebiete, in denen anzukündigende militärische Aktivitäten stattfinden können, werden nicht zu Sperrgebieten erklärt, mit Ausnahme gewisser ständiger oder zeitweiliger militärischer Anlagen, die flächenmäßig so klein wie möglich sein sollten und folglich werden diese Gebiete nicht dazu benutzt, die Inspektion anzukündigender militärischer Aktivitäten zu verhindern. Sperrgebiete werden nicht in einer Weise verwendet, die im Widerspruch zu den vereinbarten Inspektionsbestimmungen steht.

(80) Innerhalb des bezeichneten Gebiets werden die Streitkräfte anderer Teilnehmerstaaten als die des Empfangsstaats ebenfalls der Inspektion unterliegen.

(81) Die Inspektion wird zu Lande, aus der Luft oder auf beide Arten gestattet.

(82) Die Vertreter des Empfangsstaats werden die Inspektionsgruppe begleiten, auch dann, wenn diese sich in Landfahrzeugen oder an Bord eines Luftfahrzeugs befindet, und zwar vom Zeitpunkt der ersten Verwendung dieser Fahrzeuge bis zu dem Zeitpunkt, zu dem sie nicht mehr zu Inspektionszwecken benutzt werden.

(83) In seinem Ersuchen wird der inspizierende Staat dem Empfangsstaat mitteilen:

(83.1) - die Lage des bezeichneten Gebiets, definiert durch geographische Koordinaten;

(83.2) - den (die) bevorzugten Punkt(e) der Einreise der Inspektionsgruppe;

(83.3) - Art des Transports zum (zu den) und vom (von den) Punkt(en) der Einreise und gegebenenfalls zum und vom bezeichneten Gebiet;

- (83.4) - wo die Inspektion im bezeichneten Gebiet beginnen wird;
- (83.5) - ob die Inspektion zu Lande, aus der Luft oder auf beide Arten gleichzeitig erfolgen wird;
- (83.6) - ob für die Inspektion aus der Luft ein Flugzeug, ein Hubschrauber oder beides verwendet wird;
- (83.7) - ob die Inspektionsgruppe durch den Empfangsstaat zur Verfügung gestellte Landfahrzeuge oder, in gegenseitigem Einvernehmen, ihre eigenen Fahrzeuge verwenden wird;
- (83.8) - gegebenenfalls andere Teilnehmerstaaten, die an der Inspektion teilnehmen;
- (83.9) - Angaben über die Erteilung diplomatischer Sichtvermerke an Inspektoren, die in den Empfangsstaat einreisen;
- (83.10) - die bevorzugte(n) KSZE-Arbeitssprache(n), die während der Inspektion zu verwenden ist (sind).
- (84) Die Antwort auf das Ersuchen wird innerhalb der kürzestmöglichen Frist erteilt, spätestens jedoch binnen vierundzwanzig Stunden. Binnen sechsdreißig Stunden nach Stellen des Ersuchens wird der Inspektionsgruppe die Einreise in das Territorium des Empfangsstaats gestattet.
- (85) Jedes Ersuchen um eine Inspektion sowie die darauf erteilte Antwort werden allen Teilnehmerstaaten unverzüglich mitgeteilt.
- (86) Der Empfangsstaat sollte den (die) Punkt(e) der Einreise benennen, der (die) so nahe wie möglich am bezeichneten Gebiet liegt (liegen). Der Empfangsstaat wird sicherstellen, daß die Inspektionsgruppe das bezeichnete Gebiet vom (von den) Punkt(en) der Einreise ohne Verzögerung erreichen kann. Der Empfangsstaat wird in seiner Antwort angeben, welche der sechs offiziellen Arbeitssprachen während der Inspektion verwendet wird (werden).
- (87) Alle Teilnehmerstaaten werden die Durchreise von Inspektionsgruppen durch ihr Territorium erleichtern.
- (88) Innerhalb von 48 Stunden nach Eintreffen der Inspektionsgruppe im bezeichneten Gebiet wird die Inspektion beendet.
- (89) Eine Inspektionsgruppe wird aus höchstens vier Inspektoren bestehen. Der inspizierende Staat kann andere Teilnehmerstaaten zur Teilnahme an einer Inspektion einladen. Die Inspektionsgruppe wird unter der Leitung eines Staatsangehörigen des inspizierenden Staates stehen; der inspizierende Staat wird mindestens ebensoviele Inspektoren in der Gruppe haben wie jeder eingeladene Staat. Die Inspektionsgruppe wird unter der Verantwortung des inspizierenden Staates stehen, auf dessen Quote die Inspektion angerechnet wird. Die Inspektionsgruppe kann sich während der Durchführung der Inspektion in zwei Untergruppen aufteilen.

- (90) Den Inspektoren und gegebenenfalls dem Hilfspersonal werden für die Dauer ihrer Mission die Vorrechte und Immunitäten in Übereinstimmung mit dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen eingeräumt.
- (91) Die Teilnehmerstaaten werden sicherstellen, daß Truppenangehörige, anderes bewaffnetes Personal und offizielle Vertreter im bezeichneten Gebiet über die Anwesenheit, den Status und die Aufgaben der Inspektoren und gegebenenfalls des Hilfspersonals in angemessener Weise informiert werden. Der Empfangsstaat wird sicherstellen, daß von seinen Vertretern keine Handlungen begangen werden, die Inspektoren und gegebenenfalls das Hilfspersonal gefährden könnten. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben werden die Inspektoren und gegebenenfalls das Hilfspersonal von Vertretern des Empfangsstaats geäußerte Sicherheitsbedenken berücksichtigen.
- (92) Der Empfangsstaat wird für angemessene Verpflegung und Unterbringung der Inspektionsgruppe an einem für die Durchführung der Inspektion geeigneten Ort und erforderlichenfalls für medizinische Betreuung sorgen; die schließt jedoch die Verwendung eigener Zelte und Verpflegung durch die Inspektionsgruppe nicht aus.
- (93) Der Inspektionsgruppe wird die Nutzung ihrer eigenen Karten und Übersichten, Fotoapparate und Videokameras, Ferngläser, tragbaren passiven Nachtsichtgeräten und Diktiergeräte gestattet. Nach Ankunft im bezeichneten Gebiet wird die Inspektionsgruppe die Ausrüstung den Vertretern des Empfangsstaats vorzeigen. Zusätzlich kann der Empfangsstaat der Inspektionsgruppe eine Karte mit der Darstellung des für die Inspektion bezeichneten Gebiets zur Verfügung stellen.
- (94) Die Inspektionsgruppe wird Zugang zu geeigneten Fernmeldemitteln des Empfangsstaats haben, damit sie mit der Botschaft oder anderen offiziellen Missionen und konsularischen Stellen des inspizierenden Staates, die beim Empfangsstaat akkreditiert sind, Verbindung aufnehmen kann.
- (95) Der Empfangsstaat wird der Inspektionsgruppe Zugang zu geeigneten Fernmeldemitteln ermöglichen, damit die Untergruppen miteinander ständig in Verbindung bleiben können.
- (96) Die Inspektoren sind berechtigt, um Einweisungen zu vereinbarten Zeiten durch militärische Vertreter des Empfangsstaats zu ersuchen und diese zu erhalten. Auf Ersuchen der Inspektoren werden solche Einweisungen von den Kommandanten/Kommandeuren der Truppenformationen oder Truppenteile im bezeichneten Gebiet erteilt. Vorschläge des Empfangsstaats zu den Einweisungen werden berücksichtigt.

- (97) Der inspizierende Staat wird angeben, ob für die Inspektion aus der Luft ein Flugzeug, ein Hubschrauber oder beides verwendet wird. Die für die Inspektion zu verwendenden Luftfahrzeuge werden in gegenseitigem Einvernehmen zwischen inspizierendem Staat und Empfangsstaat gewählt. Es werden solche Luftfahrzeuge gewählt, die der Inspektionsgruppe während der Inspektion ununterbrochen Bodensicht ermöglichen.
- (98) Nachdem der Flugplan, der unter anderem die von der Inspektionsgruppe gewählte Flugstrecke, Fluggeschwindigkeit und Flughöhe in dem bezeichneten Gebiet angibt, mit der zuständigen Flugsicherungsstelle abgestimmt worden ist, wird dem Inspektionsluftfahrzeug gestattet, unverzüglich in das bezeichnete Gebiet einzufliegen. Innerhalb des bezeichneten Gebiets wird der Inspektionsgruppe auf deren Ersuchen hin gestattet, für bestimmte Beobachtungen vom genehmigten Flugplan abzuweichen, vorausgesetzt, daß eine solche Abweichung mit Absatz 79 sowie mit den Erfordernissen der Flugsicherheit und der Luftverkehrslage im Einklang steht. Anweisungen an die Besatzung werden durch einen Vertreter des Empfangsstaats gegeben, der sich an Bord des zur Inspektion eingesetzten Luftfahrzeugs befindet.
- (99) Einem Mitglied der Inspektionsgruppe wird auf Ersuchen gestattet, jederzeit die Anzeigen der Navigationsinstrumente des Luftfahrzeugs mitzuverfolgen und Karten und Navigationsunterlagen einzusehen, die von der Luftfahrzeugbesatzung zur Bestimmung der genauen Position des Luftfahrzeugs während des Inspektionsflugs verwendet werden.
- (100) Luft- und Bodeninspektoren können innerhalb der 48stündigen Inspektionsfrist so oft sie wünschen in das bezeichnete Gebiet zurückzukehren.
- (101) Der Empfangsstaat wird zu Inspektionszwecken geländegängige Landfahrzeuge zur Verfügung stellen. In gegenseitigem Einvernehmen und unter Berücksichtigung der besonderen geographischen Beschaffenheit des zu inspizierenden Gebiets wird dem inspizierenden Staat die Verwendung seiner eigenen Fahrzeuge gestattet.
- (102) Werden Land- oder Luftfahrzeuge vom inspizierenden Staat gestellt, dann wird für jedes Landfahrzeug ein Fahrer oder für jedes Luftfahrzeug eine Luftfahrzeugbesatzung die Gruppe begleiten.
- (103) Der inspizierende Staat wird einen Inspektionsbericht unter Verwendung eines von den Teilnehmerstaaten zu vereinbarenden Formats erstellen und allen Teilnehmerstaaten eine Ausfertigung dieses Berichts unverzüglich zur Verfügung stellen.
- (104) Die Kosten für die Inspektion werden vom Empfangsstaat ge-

tragen, es sei denn, der inspizierende Staat verwendet seine eigenen Luftfahrzeuge und/oder Landfahrzeuge. Der inspizierende Staat wird für die Reisekosten für die Hin- und Rückreise zum (zu den) Punkt(en) der Einreise aufkommen.

Überprüfung

- (105) Die gemäß den Bestimmungen betreffend Information über Streitkräfte und über Information über Planungen zur Indienststellung von Hauptwaffensystemen und Großgerät gegebenen Informationen unterliegen der Überprüfung.
- (106) Gemäß den unten angegebenen Bestimmungen wird jeder Teilnehmerstaat die Gelegenheit bieten, aktive Truppenformationen und Truppenteile an ihren normalen Friedensstandorten wie in Punkt 2 und 3 der Bestimmungen betreffend Information über Streitkräfte näher bezeichnet, zu besuchen, um den anderen Teilnehmerstaaten zu gestatten, die gegebenen Informationen zu überprüfen.
- (106.1) Befristet aktivierte nicht-aktive Truppenformationen und Kampftruppenteile werden während des Zeitraums der befristeten Aktivierung und in dem nach Absatz 10.3.3 angegebenen Gebiet/Ort der Aktivierung zur Überprüfung verfügbar gemacht. In solchen Fällen sind die für die Überprüfung aktiver Truppenformationen und Truppenteile geltenden Bestimmungen sinngemäß anwendbar. Gemäß dieser Bestimmung durchgeführte Überprüfungsbesuche werden auf die gemäß Absatz 107 festgelegten Quoten angerechnet.
- (107) Jeder Teilnehmerstaat ist verpflichtet, eine Quote von einem Überprüfungsbesuch pro sechzig Truppenteilen oder einen Anteil davon, wie gemäß Absatz 10 gemeldet, pro Kalenderjahr zuzulassen. Jedoch ist kein Teilnehmerstaat verpflichtet, mehr als 15 Besuche pro Kalenderjahr zuzulassen. Kein Teilnehmerstaat ist verpflichtet, mehr als ein Fünftel der auf ihn entfallenden Besuchsquote durch denselben Teilnehmerstaat zuzulassen; ein Teilnehmerstaat mit einer Quote von weniger als fünf Besuchen ist nicht verpflichtet, mehr als einen Besuch desselben Teilnehmerstaats während eines Kalenderjahrs zuzulassen. Keine Truppenformation oder kein Truppenteil kann während eines Kalenderjahrs mehr als zweimal besucht werden, und nicht mehr als einmal durch denselben Teilnehmerstaat während eines Kalenderjahrs.
- (107.1) Für den Fall, daß seine Quote ausgeschöpft ist, wird ein Teilnehmerstaat alle anderen Teilnehmerstaaten darüber informieren.
- (108) Kein Teilnehmerstaat ist verpflichtet, zu irgendeinem Zeitpunkt

- mehr als einen Besuch auf seinem Territorium zuzulassen.
- (109) Falls ein Teilnehmerstaat Truppenformationen oder Truppenteile auf dem Territorium anderer Teilnehmerstaaten (Gastgeberstaaten) in der Anwendungszone stationiert hat, wird die Höchstzahl der Überprüfungsbesuche, die seinen Streitkräften in jedem der betroffenen Staaten abgestattet werden dürfen, proportional zur Anzahl seiner Truppenteile in jedem dieser Staaten sein. Die Anwendung dieser Bestimmung ändert nichts an der Zahl der Besuche, die dieser Teilnehmerstaat (stationierende Staat) gemäß Absatz 107 zuzulassen hat.
- (110) Ersuchen um solche Besuche werden 5 Tage im voraus gestellt.
- (111) Das Ersuchen wird angeben:
- (111.1) - die zu besuchende Truppenformation oder den zu besuchenden Truppenteil;
- (111.2) - das vorgeschlagene Datum des Besuchs;
- (111.3) - den (die) bevorzugten Punkt(e) der Einreise sowie Datum und voraussichtliche Ankunftszeit der Überprüfungsgruppe;
- (111.4) - die Art des Transports zum (zu den) und vom (von den) Punkt(en) der Einreise und gegebenenfalls zu der zu besuchenden Truppenformation oder zu dem zu besuchenden Truppenteil und zurück;
- (111.5) - die Namen und den Rang der Mitglieder der Gruppe und gegebenenfalls die für die Erteilung diplomatischer Sichtvermerke erforderlichen Angaben;
- (111.6) - die bevorzugte(n) KSZE-Arbeitssprache(n), die während des Besuchs zu verwenden ist (sind).
- (112) Falls eine Truppenformation oder ein Truppenteil eines Teilnehmerstaats auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaats stationiert ist, wird das Ersuchen an den Gastgeberstaat gerichtet und gleichzeitig dem stationierenden Staat übermittelt.
- (113) Das Ersuchen wird binnen 48 Stunden nach Erhalt beantwortet.
- (114) Falls Truppenformationen oder Truppenteile eines Teilnehmerstaats auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaats stationiert sind, wird die Antwort durch den Gastgeberstaat in Absprache mit dem stationierenden Staat erteilt. Nach Absprache mit dem stationierenden Staat wird der Gastgeberstaat in seiner Antwort genau bezeichnen, welche seiner Verantwortlichkeiten er an den stationierenden Staat zu delegieren bereit ist.
- (115) In der Antwort wird angegeben, ob die Truppenformation oder der Truppenteil zum vorgeschlagenen Termin an ihrem/seinem normalen Friedensstandort für die Überprüfung verfügbar sein wird.
- (116) Truppenformationen oder Truppenteile können sich an ihrem nor-

malen Friedensstandort aufhalten, jedoch für die Überprüfung nicht verfügbar sein. In diesen Fällen ist jeder Teilnehmerstaat berechtigt, einen Besuch nicht zuzulassen; in der Antwort werden die Gründe für die Nichtzulassung des Besuchs sowie die Anzahl der Tage, für die die Truppenformation oder der Truppenteil für die Überprüfung nicht verfügbar ist, angegeben. Jeder Teilnehmerstaat ist berechtigt, sich pro Kalenderjahr

- höchstens fünfmal und für eine Gesamtdauer von nicht mehr als 30 Tagen auf diese Bestimmung zu berufen.
- (117) Falls sich die Truppenformation oder der Truppenteil nicht an ihrem/seinem normalen Friedensstandort befindet, wird die Antwort die Gründe für die Abwesenheit und deren Dauer angeben. Der ersuchte Staat kann die Möglichkeit eines Besuchs bei der Truppenformation oder beim Truppenteil außerhalb ihres/seines normalen Friedensstandorts anbieten. Falls der ersuchte Staat die Möglichkeit nicht anbietet, ist der ersuchende Staat befugt, den normalen Friedensstandort der Truppenformation oder des Truppenteils zu besuchen. Der ersuchende Staat kann jedoch in beiden Fällen von einem Besuch absehen.
- (118) Besuche werden nicht auf die Quoten von Empfangsstaaten angerechnet, wenn sie nicht durchgeführt werden. Ebenso werden Besuche nicht angerechnet, wenn sie aufgrund höherer Gewalt nicht durchgeführt werden.
- (119) Die Antwort wird den (die) Punkte(e) der Einreise benennen und gegebenenfalls die Uhrzeit und den Ort des Zusammentreffens der Gruppe angeben. Der (Die) Punkt(e) der Einreise und gegebenenfalls der Ort des Zusammentreffens werden so nahe wie möglich bei der zu besuchenden Truppenformation oder dem zu besuchenden Truppenteil benannt. Der Empfangsstaat wird sicherstellen, daß die Gruppe in der Lage ist, die Truppenformation oder den Truppenteil ohne Verzögerung zu erreichen. Der Empfangsstaat wird in seiner Antwort angeben, welche der sechs offiziellen Arbeitssprachen während des Überprüfungsbesuchs verwendet wird (werden).
- (120) Das Ersuchen und die Antwort werden allen Teilnehmerstaaten unverzüglich übermittelt.
- (121) Die Teilnehmerstaaten werden die Durchreise von Besuchergruppen durch ihr Territorium erleichtern.
- (122) Die Gruppe wird aus höchstens zwei Mitgliedern bestehen. Sie kann von einem Dolmetscher als Hilfsperson begleitet werden.
- (123) Den Mitgliedern der Gruppe und gegebenenfalls dem Hilfspersonal werden für die Dauer ihrer Mission die Vorrechte und Immunitäten in Übereinstimmung mit dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen eingeräumt.
- (124) Der Besuch wird im Verlauf eines einzelnen Arbeitstags stattfinden und bis zu 12 Stunden dauern.
- (125) Der Besuch wird mit einer Einweisung durch den die Truppenformation oder den Truppenteil kommandierenden Offizier, oder seinen Stellvertreter, im Kommando der Truppenformation oder des Truppenteils beginnen; diese Einweisung wird sich sowohl auf das Personal als auch auf Hauptwaffensysteme und Großgerät, wie

- gemäß Absatz 10 gemeldet, beziehen.
- (125.1) Im Fall des Besuchs bei einer Truppenformation kann der Empfangsstaat Gelegenheit geben, Personal, Hauptwaffensysteme und Großgerät, wie gemäß Absatz 10 für diese Truppenformation gemeldet, an ihrem normalen Standort zu sehen, aber keine anderen seiner Truppenformationen oder Truppenteile.
 - (125.2) Im Fall des Besuchs bei einem Truppenteil wird der Empfangsstaat die Möglichkeit schaffen, das Personal, die Hauptwaffensysteme und das Großgerät des Truppenteils, wie gemäß Absatz 10 gemeldet, an ihrem normalen Standort zu sehen.
 - (126) Zugang zu sensitiven Punkten, Anlagen und Geräten braucht nicht gewährt zu werden.
 - (127) Die Gruppe wird ständig von Vertretern des Empfangsstaats begleitet werden.
 - (128) Der Empfangsstaat wird für die Dauer des Besuchs bei der Truppenformation oder dem Truppenteil für geeigneten Transport sorgen.
 - (129) Der Überprüfungsgruppe wird die Nutzung ihrer eigenen Karten und Übersichten, Fotoapparate und Videokameras, persönlichen Ferngläser und Diktiergeräte gestattet. Nach Ankunft am Standort der besuchten Truppenformation oder des besuchten Truppenteils wird die Überprüfungsgruppe die Ausrüstung den Vertretern des Empfangsstaats vorzeigen.
 - (130) Der Besuch wird die laufende Tätigkeit der Truppenformation oder des Truppenteils nicht beeinträchtigen.
 - (131) Die Teilnehmerstaaten werden sicherstellen, daß Truppenangehörige, anderes bewaffnetes Personal und offizielle Vertreter der Truppenformation oder des Truppenteils über die Anwesenheit, den Status und die Aufgaben der Mitglieder der Gruppe und gegebenenfalls des Hilfspersonals in angemessener Weise informiert werden. Die Teilnehmerstaaten werden ferner sicherstellen, daß von ihren Vertretern keine Handlungen begangen werden, die die Mitglieder der Gruppe und gegebenenfalls das Hilfspersonal gefährden könnten. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben werden die Mitglieder der Gruppe und gegebenenfalls das Hilfspersonal von Vertretern des Empfangsstaats geäußerte Sicherheitsbedenken berücksichtigen.
 - (132) Die Kosten für die Reise zum (zu den) und vom (von den) Punkt(en) der Einreise, einschließlich der Kosten für Auftanken, Wartung und Abstellen der Luftfahrzeuge und/oder Landfahrzeuge des besuchenden Staates, werden vom besuchenden Staat gemäß der Praxis, die sich nach den Bestimmungen über VSBM-Inspektionen herausgebildet hat, getragen.
 - (132.1) Die ab dem (den) Punkt(en) der Einreise anfallenden Kosten für

- Überprüfungsbesuche werden vom Empfangsstaat getragen, es sei denn, der besuchende Staat benutzt seine eigenen Luftfahrzeuge und/oder Landfahrzeuge gemäß Absatz 111.4.
- (132.2) Der Empfangsstaat wird für angemessene Verpflegung und erforderlichenfalls Unterbringung an einem für die Durchführung der Überprüfung geeigneten Ort sowie für jede eventuell erforderliche dringende medizinische Betreuung sorgen.
- (132.3) Im Fall von Besuchen bei Truppenformationen oder Truppenteilen eines Teilnehmerstaats, die auf dem Territorium eines anderen Teilnehmerstaats stationiert sind, wird der stationierende Staat die Kosten für die Wahrnehmung jener Verantwortlichkeiten tragen, die ihm gemäß Absatz 114 durch den Gastgeberstaat übertragen wurden.
- (133) Der besuchende Staat wird einen Bericht über seinen Besuch unter Verwendung eines von den Teilnehmerstaaten zu vereinbarenden Formats erstellen, der allen Teilnehmerstaaten unverzüglich übermittelt wird.
- (134) Mitteilungen bezüglich Einhaltung und Verifikation werden vorzugsweise über das VSBM-Kommunikationsnetz übermittelt.
- (135) Jeder Teilnehmerstaat hat das Recht, um Klarstellung vonseiten irgendeines anderen Teilnehmerstaats bezüglich der Anwendung der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen zu ersuchen und diese zu erhalten. Der ersuchte Teilnehmerstaat wird dem ersuchenden Teilnehmerstaat die entsprechende Klarstellung umgehend liefern, sofern in diesem Dokument nichts anderes vorgesehen ist. In diesem Zusammenhang werden Mitteilungen, falls angemessen, an alle anderen Teilnehmerstaaten übermittelt.
- ***
- (136) Die Teilnehmerstaaten werden ermutigt, unter anderem auf der Grundlage von Sondervereinbarungen in bilateralem, multilateralem oder regionalem Zusammenhang Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz und des Vertrauens zu ergreifen. Dazu könnte beispielsweise folgendes gehören:
- (136.1) - Versorgung der benachbarten Teilnehmerstaaten mit Informationen über bestimmte militärische Aktivitäten, die unter-

- halb der Ankündigungsschwellen und in Grenznähe abgehalten werden;
- (136.2) - Einladung von Vertretern aus anderen, insbesondere benachbarten Teilnehmerstaaten zur Beobachtung von Übungen, die nicht den Bestimmungen dieses Dokuments unterliegen.
- (137) Die Teilnehmerstaaten werden ermutigt, das Konfliktverhütungszentrum über solche Maßnahmen zu informieren; dieses wird Listen mit den erhaltenen Informationen verteilen und auf Ersuchen zur Verfügung stellen.

IX. Kommunikation

(138) *Das KSZE-Kommunikationsnetz*

Die Teilnehmerstaaten haben zwischen ihren Hauptstädten ein direktes Kommunikationsnetz zur Übermittlung von Mitteilungen eingerichtet, die sich unter anderem auf die in diesem Dokument enthaltenen vereinbarten Maßnahmen beziehen. Das Netz wird die bestehenden diplomatischen Wege ergänzen. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, das Netz flexibel, effizient und kostenwirksam zur zwischenstaatlichen Kommunikation hinsichtlich vereinbarter VSBM und anderer die KSZE betreffender Angelegenheiten zu nutzen.

(139) *Finanzielle Vereinbarungen*

Vereinbarungen über die Aufteilung der Kosten sind in den Dokumenten CSCE/WV/Dec.2 und CSCE/WV/Dec.4 festgelegt.

(140) *Kontaktstellen*

Jeder Teilnehmerstaat wird eine Kontaktstelle festlegen, die in der Lage ist, Mitteilungen rund um die Uhr zu übermitteln und von anderen Teilnehmerstaaten zu empfangen, und wird jede Änderung der Festlegung im voraus mitteilen.

(141) *Sechs KSZE-Sprachen*

Mitteilungen können in jeder der sechs Arbeitssprachen der KSZE erfolgen. Der bisherige Gebrauch aller sechs Arbeitssprachen der KSZE entsprechend den geltenden Regeln und der Praxis, wie in den Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen niedergelegt, bleibt auch in Zukunft unberührt; die Teilnehmerstaaten werden jedoch

- (141.1) - zur Erleichterung einer effizienten Nutzung des Kommunikationsnetzes den praktischen Erfordernissen einer raschen Übermittlung ihrer Mitteilungen und deren unmittelbarer Verständlichkeit gebührend Rechnung tragen. Eine Übersetzung in eine andere Arbeitssprache der KSZE wird hinzugefügt, wenn dies zur Verwirklichung dieses Grundsatzes erforderlich ist;
- (141.2) - mindestens zwei Arbeitssprachen der KSZE angeben, in denen sie die Mitteilung oder deren Übersetzung bevorzugt zu erhalten wünschen.

(142) *Benutzung des Netzes*

Teilnehmerstaaten werden, wo immer möglich, die Verfahrensvorschriften (Standard Operating Procedures - SOP) anwenden und die Nutzungsdisziplin durchsetzen, daß das Netz so effizient und kostenwirksam wie möglich betrieben werden kann.

- (142.1) Mitteilungen werden immer den in den SOP festgelegten Kopf tragen.
- (142.2) Mitteilungen werden, wo immer möglich, formatiert übermittelt, mit Überschriften in allen sechs Arbeitssprachen der KSZE. Entsprechende, von den Teilnehmerstaaten mit der Absicht vereinbarte Formate, ein unmittelbares Verstehen der übermittelten Mitteilung durch die Reduzierung des sprachlichen Elements auf ein Minimum zu ermöglichen, sind im Anhang zu Dokument CSCE/WV/Dec.4 enthalten. Die Formate können erforderlichenfalls vereinbarten Modifikationen unterzogen werden.
- (142.3) Mitteilungen gelten als offizielle Kommunikation des Absendestaats. Wenn sich der Inhalt einer Mitteilung nicht auf eine vereinbarte Maßnahme bezieht, ist der Empfangsstaat berechtigt, sie zurückzuweisen, worüber er die anderen Teilnehmerstaaten in Kenntnis setzt.
- (142.4) Jeder fortlaufende Text, soweit bei der Verwendung solcher Formate notwendig, und Mitteilungen, die sich zur Formatierung nicht eignen, werden in den vom Absendestaat gemäß den Bestimmungen von Absatz 141 gewählten Arbeitssprachen der KSZE übermittelt.
- (142.5) In Zweifelsfällen hat jeder Teilnehmerstaat das Recht, Klarstellungen von Mitteilungen zu verlangen.

(143) *Weitere Verwendungsmöglichkeiten des Netzes*

Teilnehmerstaaten können untereinander vereinbaren, das Netz

auch für andere Zwecke zu verwenden.

(144) *Die Kommunikationsgruppe*

Es wird eine Kommunikationsgruppe eingerichtet, die aus Vertretern der Teilnehmerstaaten besteht und unter dem Vorsitz eines Vertreters des Generalsekretärs der KSZE steht, der im Namen des amtierenden Vorsitzenden handelt.

- (144.1) Die Gruppe wird sich mit Fragen der Verfahrensregeln, Arbeitsmethoden, Formate und jeglicher anderer Maßnahmen zur Verbesserung der Handhabung und Effizienz des Kommunikationsnetzes befassen, darunter auch mit Fragen des Einsatzes moderner Informationstechnologie für den Datenaustausch.
- (144.2) Die Gruppe wird zweimal pro Jahr für mindestens einen Tag zusammentreten. Zusätzliche Sitzungen können nach Bedarf einberufen werden.
- (144.3) Der Vorsitzende der Gruppe wird dem geeigneten KSZE-Ausschuß über den Verlauf der Arbeiten in der Kommunikationsgruppe berichten und gegebenenfalls von der Gruppe vorbereitete Entwürfe zur Beschlußfassung vorlegen.

X. Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung

- (145) Die Teilnehmerstaaten werden jedes Jahr ein Treffen abhalten, um die gegenwärtige und zukünftige Durchführung der vereinbarten VSBM zu erörtern. Die Erörterung kann sich auf folgendes erstrecken:
- (145.1) - Klärung von Fragen, die sich aus dieser Durchführung ergeben;
- (145.2) - Wirkungsweise der vereinbarten Maßnahmen, einschließlich der Verwendung zusätzlicher Ausrüstung bei Inspektionen und Überprüfungsbesuchen;
- (145.3) - Folgerungen aus allen sich aus der Durchführung vereinbarter Maßnahmen ergebenden Informationen für den Prozeß der Vertrauens- und Sicherheitsbildung im Rahmen der KSZE.
- (146) Vor Abschluß jedes jährlichen Treffens werden die Teilnehmerstaaten in der Regel Tagesordnung und Datum für das Treffen des darauffolgenden Jahres vereinbaren. Fehlendes Einverständnis wird, sofern nicht anders vereinbart, keinen ausreichenden Grund für die Verlängerung eines Treffens darstellen. Tagesordnung und Datum können, falls erforderlich, zwischen zwei Treffen vereinbart werden.
- (147) Das Forum für Sicherheitskooperation wird diese Treffen abhalten. Es wird bei Bedarf Vorschläge erörtern, die während des

Jährlichen Treffens zur Beurteilung der Durchführung im Hinblick auf eine verbesserte Durchführung der VSBM gemacht wurden.

Innerhalb eines Monats nach dem Jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung wird das Konfliktverhütungszentrum eine Übersicht über diese Vorschläge verteilen.

- (147.1) Einen Monat vor dem Treffen wird das Konfliktverhütungszentrum eine Übersicht über die jährlich ausgetauschten Informationen verteilen und die Teilnehmerstaaten ersuchen, die betreffenden Daten zu bestätigen oder zu berichtigen.
- (147.2) Jeder Teilnehmerstaat kann bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Dokuments jeden anderen Teilnehmerstaat um Hilfe ersuchen.
- (147.3) Teilnehmerstaaten, die, aus welchen Gründen auch immer, keinen jährlichen Informationsaustausch gemäß diesem Dokument vorgenommen haben, werden im Verlauf des Treffens die Gründe hierfür erläutern und ein voraussichtliches Datum nennen, an dem sie diese Verpflichtung zur Gänze erfüllt haben werden.

- (148) Die Teilnehmerstaaten werden diesen Satz einander ergänzender vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen durchführen, um die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit zu fördern und das Risiko militärischer Konflikte zu verringern.
- (149) Im Interesse einer strengen Einhaltung der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und zusätzlich zu anderen einschlägigen Bestimmungen dieses Dokuments werden die Teilnehmerstaaten bei Bedarf in den geeigneten KSZE-Gremien darüber beraten, wie die vollständige Durchführung dieser Maßnahmen gewährleistet werden kann.
- (150) Die in diesem Dokument vereinbarten Maßnahmen sind politisch verbindlich und werden am 1. Januar 1995 in Kraft treten, sofern nichts anderes festgelegt wurde.
- (151) Der Generalsekretär der KSZE wird gebeten, das vorliegende Dokument dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und den Regierungen der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten, des Beobachterstaats, Japans und der Republik Korea zu übermitteln.
- (152) Der Wortlaut dieses Dokuments wird in jedem Teilnehmerstaat veröffentlicht, der ihn so umfassend wie möglich verbreitet und bekanntmacht.
- (153) Die Vertreter der Teilnehmerstaaten bekunden der Regierung und dem Volk Österreichs ihren tief empfundenen Dank für die ausgezeichnete Organisation der Verhandlungen im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation und die herzliche Gastfreundschaft, die den an den Verhandlungen teilnehmenden Delegationen gewährt wurde.

Wien, 28. November 1994

Anhang I

Die Anwendungszone für VSBM ist gemäß den Bestimmungen des Madrider Mandats wie folgt:

Auf der Grundlage der Gleichheit der Rechte, der Ausgewogenheit und Gegenseitigkeit, der gleichen Achtung der Sicherheitsinteressen aller Teilnehmerstaaten der KSZE und ihrer jeweiligen Verpflichtungen betreffend vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa werden diese vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet²¹ und den angrenzenden Luftraum umfassen. Sie werden militärisch bedeutsam und politisch verbindlich sein und von angemessenen Formen der Verifikation begleitet werden, die ihrem Inhalt entsprechen.

In bezug auf das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum werden diese Maßnahmen auf die dort stattfindenden militärischen Tätigkeiten aller Teilnehmerstaaten anwendbar sein, soweit diese Tätigkeiten sowohl die Sicherheit in Europa berühren als auch einen Teil von Tätigkeiten in ganz Europa, wie oben angeführt, konstituieren, die anzukündigen sie vereinbarten werden. Notwendige Spezifizierungen werden durch die Verhandlungen über die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen auf der Konferenz erfolgen.

Die vorstehend gegebene Definition der Zone mindert in keiner Weise bereits mit der Schlußakte eingegangene Verpflichtungen. Die auf der Konferenz zu vereinbarenden vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen werden auch in allen Gebieten anwendbar sein, die von irgendeiner der Bestimmungen der Schlußakte betreffend vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung erfaßt werden.

Wo immer der Begriff "Anwendungszone für VSBM" in diesem Dokument verwendet wird, gilt obenstehende Definition. Ebenso gilt folgendes als vereinbart:

Die in Briefen an den amtierenden Vorsitzenden des KSZE-Rats von Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, der Ukraine und Usbekistan am 29. Januar 1992 eingegangenen Verpflichtungen bewirken, daß die Anwendung der VSBM im Wiener Dokument 1992 auf die Territorien der obenerwähnten Staaten ausgeweitet wird, soweit deren Territorien nicht bereits davon erfaßt waren.

Anhang II

Für die in den Kapiteln III und V genannten Veranstaltungen gelten die

²¹ In diesem Zusammenhang ist der Begriff "angrenzendes Seegebiet" so zu verstehen, daß er sich auch auf an Europa angrenzende ozeanische Gebiete bezieht.

folgenden Bestimmungen:

- (1) Einladungen
Einladungen werden gemäß den Bestimmungen von Kapitel IX an alle Teilnehmerstaaten mindestens 42 Tage vor der Veranstaltung ergehen. Die Einladungen werden, wo zutreffend, folgende Informationen enthalten:
 - (1.1) Art der Veranstaltung, z.B. Besuche von Militärflugplätzen, militärischen Einrichtungen oder militärischen Verbänden, Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät oder Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten;
 - (1.2) Ort, an dem die Veranstaltung stattfinden wird, unter Angabe geographischer Koordinaten bei Besuchen von Militärflugplätzen;
 - (1.3) Staat, der die Veranstaltung organisiert, und - wenn nicht identisch - Gastgeberstaat;
 - (1.4) delegierte Verantwortlichkeiten;
 - (1.5) ob die Veranstaltung in Verbindung mit anderen Veranstaltungen stattfindet;
 - (1.6) Anzahl der eingeladenen Besucher oder Beobachter;
 - (1.7) Datum, Uhrzeit und Ort des Zusammentreffens;
 - (1.8) geplante Dauer der Veranstaltung;
 - (1.9) voraussichtliches Datum, voraussichtliche Uhrzeit und voraussichtlicher Ort der Abreise am Ende des Programms;
 - (1.10) Vorkehrungen für Transporte;
 - (1.11) Vorkehrungen für Verpflegung und Unterbringung, einschließlich einer Kontaktstelle zur Kommunikation mit den Besuchern oder Beobachtern;
 - (1.12) während des Programms zu verwendende Sprache(n);
 - (1.13) Ausrüstung, die vom Staat, der die Veranstaltung organisiert, ausgegeben wird;
 - (1.14) etwaige Genehmigung des Gastgeberstaats und - wenn nicht identisch - des Staates, der die Veranstaltung organisiert, für die Verwendung von Sonderausrüstung, die von Besuchern oder Beobachtern mitgebracht werden darf;
 - (1.15) Bereitstellung von Spezialbekleidung;
 - (1.16) etwaige weitere Informationen, wo zutreffend, auch Bezeichnung/Name des Militärflugplatzes, der militärischen Einrichtung oder des militärischen Verbandes, die besucht werden, Bezeichnungen der zu beobachtenden militärischen Aktivität und/ oder zu besichtigender Typ (zu besichtigende Typen) von Hauptwaffensystem(en) und Großgerät.
- (2) Antworten
Antworten, in denen angegeben wird, ob die Einladung angenommen wird oder nicht, werden schriftlich und spätestens 21 Tage vor der Veranstaltung gemäß den Bestimmungen von Ka-

pitel IX erteilt; sie werden folgende Informationen enthalten:

- (2.1) Bezugnahme auf die Einladung;
- (2.2) Namen und Rang der Besucher oder Beobachter;
- (2.3) Geburtsdatum und Geburtsort;
- (2.4) Paßdaten (Nummer, Datum und Ort der Ausstellung, Gültigkeitsdauer);
- (2.5) Reisevorkehrungen, unter anderem gegebenenfalls Namen der Fluggesellschaft und Flugnummer sowie Zeit und Ort der Ankunft.
Wird die Einladung nicht rechtzeitig angenommen, so wird davon ausgegangen, daß keine Besucher oder Beobachter entsandt werden.
- (3) Finanzielle Fragen
 - (3.1) Der eingeladene Staat trägt entsprechend den Angaben in der Einladung die Kosten für die Anreise seines Vertreters (seiner Vertreter) zum Ort des Zusammentreffens und für dessen (deren) Rückreise vom Abreiseort - der möglicherweise mit dem Ort des Zusammentreffens identisch ist;
 - (3.2) der Staat, der die Veranstaltung organisiert, trifft die Reisevorkehrungen und trägt die Kosten für die Reise vom Ort des Zusammentreffens und zum Abreiseort - der möglicherweise mit dem Ort des Zusammentreffens identisch ist - sowie für eine angemessene zivile oder militärische Verpflegung und Unterbringung an einem für die Durchführung der Veranstaltung geeigneten Ort.
- (4) Sonstige Bestimmungen
 - Der Teilnehmerstaat (Die Teilnehmerstaaten) wird (werden) in entsprechender Abstimmung mit den Besuchern oder Beobachtern gewährleisten, daß keine Handlungen begangen werden, die deren Sicherheit beeinträchtigen könnten.
Darüber hinaus wird der Staat, der die Veranstaltung organisiert,
 - (4.1) alle Besucher oder Beobachter gleich behandeln und ihnen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben gleiche Möglichkeiten bieten;
 - (4.2) die während der Veranstaltung für Transfers und administrative Angelegenheiten vorgesehene Zeit auf das erforderliche Mindestmaß beschränken;
 - (4.3) für jede erforderliche dringende medizinische Betreuung sorgen.

Anhang III

Erklärung des Vorsitzenden

Es gilt als vereinbart, daß die Durchführungsaspekte der VSBM im Falle

angrenzender Gebiete von in der Auslegung von Anhang I angeführten Teilnehmerstaaten, die gemeinsame Grenzen mit nichteuropäischen nichtteilnehmenden Staaten haben, bei künftigen jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung erörtert werden können.

Diese Erklärung wird einen Anhang zum Wiener Dokument 1994 bilden und mit diesem veröffentlicht werden.

Wien, 28. November 1994

Anhang IV

Erklärung des Vorsitzenden

Es gilt als vereinbart, daß die Teilnehmerstaaten praktische Probleme berücksichtigen werden, die in einer Anfangsphase bei der Durchführung der VSBM auf dem Territorium der kürzlich unabhängig gewordenen und in die KSZE aufgenommenen Staaten auftreten können. Diese Staaten werden alle Teilnehmerstaaten über derartige praktische Probleme umgehend informieren.

Diese Erklärung stellt keinen Präzedenzfall dar und wird im Lichte der Diskussion auf dem Jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung der Überprüfung unterliegen.

Diese Erklärung wird einen Anhang zum Wiener Dokument 1994 bilden und mit diesem veröffentlicht werden.

Wien, 28. November 1994

Anhang V

Erklärung des Vorsitzenden

Angesichts der Aufgabe des Konfliktverhütungszentrums, die Durchführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen zu unterstützen, die ihm in der Charta von Paris übertragen wurde, sollte das KVZ die gemäß diesem Dokument zwischen allen Teilnehmerstaaten ausgetauschten Informationen regelmäßig und sachgenau zusammenstellen. Zumindest anfänglich sollte dies auf Grundlage der vorhandenen Mittel geschehen.

Eine solche sachgenaue Zusammenstellung sollte die Analyse dieser Informationen durch die Teilnehmerstaaten erleichtern und wird keine Folgerungen des KVZ beinhalten.

Diese Erklärung des Vorsitzenden unterliegt der Überprüfung und kann gegebenenfalls vom Besonderen Ausschuß des Forums für Sicherheitskooperation abgeändert werden.

Diese Erklärung wird einen Anhang zum Wiener Dokument 1994 bilden und mit diesem veröffentlicht werden.

Wien, 28. November 1994

Vereinbarungen des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation

vom 28. November 1995 in Budapest

Die Teilnehmerstaaten haben im Einklang mit Absatz 4 des im Helsinki-Dokument 1992 enthaltenen Sofortprogramms folgende Maßnahme angenommen:

Weltweiter Austausch militärischer Information

(1) *Allgemeinbestimmungen*

Die Teilnehmerstaaten der KSZE werden jährlich Informationen über Hauptwaffensysteme und Großgerät sowie Personal ihrer konventionellen Streitkräfte wie unten beschrieben, sowohl auf ihrem Territorium als auch weltweit, austauschen. Der weltweite Austausch militärischer Information wird von anderen Informationsaustauschregimen getrennt sein und keinerlei Begrenzung, Beschränkung oder Verifikation unterliegen. Diese Information wird bis spätestens 30. April jedes Jahr übermittelt und wird den Stand vom 1. Januar des betreffenden Jahres wiedergeben.

(2) *Information über Kommandostruktur und Personal*

(2.1) Über den Generalstab oder den ihm gleichwertigen Stab wird folgende Information gegeben:

(2.1.1) Standort;

(2.1.2) personelle(r) Friedenssollstärke/-sollbestand.

(2.2) Die Information über die Kommandostruktur der in Absatz 1 erwähnten Streitkräfte wird gemäß den Bestimmungen von Absatz 4.1 gegeben, wobei für jede Truppenformation Angaben zu machen sind in bezug auf:

(2.2.1) Bezeichnung;

(2.2.2) nächsthöhere Führungsebene;

(2.2.3) normaler Friedensstandort des Kommandos unter Angabe der genauen geographischen Bezeichnung und/oder Koordinaten.

(2.3) Die Information über das Personal wird in bezug auf folgendes gegeben:

(2.3.1) personelle(r) Friedenssollstärke/-sollbestand für jede Trup-

- penformation oder Teilstreitkraft gemäß den Bestimmungen von Absatz 4 dieses Dokuments;
- (2.3.2) Gesamtollstärke der Grundwehrdienstleistenden/Rekruten und Gesamtollstärke der Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften, soweit Berufs- oder Zeitsoldaten;
 - (2.3.3) Gesamtstärke der aktiven Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften, soweit Berufs- oder Zeitsoldaten, aufgeschlüsselt nach Dienstgraden;
 - (2.3.4) Gesamtzahl der Reservisten, die ihren Grundwehrdienst oder eine militärische Erstausbildung beendet haben und seit dem letzten Informationsaustausch zum Militärdienst oder zur Ausbildung einberufen wurden oder sich freiwillig dazu gemeldet haben;
 - (2.3.5) Gesamtzahl des militärischen Personals, das unter dem Kommando der Vereinten Nationen oder unter einem Mandat der KSZE dient.

(3) *Die Information über den Bestand an Hauptwaffensystemen und Großgerät*

Die Information über Hauptwaffensysteme und Großgerät wird für die in den Absätzen 3.1 bis 3.9 angeführten Kategorien in bezug auf den Gesamtbestand und den Bestand gemäß Absatz 4 übermittelt. Ausgenommen von dieser Information sind jene Hauptwaffensysteme und jenes Großgerät, die/das sich im Erprobungs- oder Beurteilungsstadium befinden/befindet, vorausgesetzt sie/es wurde(n) noch nicht in Dienst gestellt.

- (3.1) Kampfpanzer
- (3.2) Gepanzerte Kampffahrzeuge:
 - (3.2.1) Gepanzerte Mannschaftstransportwagen;
 - (3.2.2) Schützenpanzer;
 - (3.2.3) Kampffahrzeuge mit schwerer Bewaffnung.
- (3.3) Brückenlegepanzer
- (3.4) Abschußanlagen für Panzerabwehrraketen, die ständig/als fester Bestandteil auf gepanzerten Fahrzeugen montiert sind
- (3.5) Selbstfahrende und gezogene Artillerie:
 - (3.5.1) Kanonen, Haubitzen und Artilleriegeschütze, welche die Eigenschaften von Kanonen und Haubitzen miteinander verbinden (Kaliber 100 mm und darüber);
 - (3.5.2) Granatwerfer (Kaliber 100 mm und darüber);
 - (3.5.3) Mehrfachraketenwerfersysteme (Kaliber 100 mm und darüber).
- (3.6) Flugzeuge:
 - (3.6.1) Kampfflugzeuge, unter Angabe der Gesamtzahl der Flugzeuge, die ab Flugzeugträger operieren können;
 - (3.6.2) militärische Transportflugzeuge;

- (3.6.3) primäre Schulflugzeuge.
- (3.7) Hubschrauber:
 - (3.7.1) Angriffshubschrauber;
 - (3.7.2) Kampfunterstützungshubschrauber;
 - (3.7.3) militärische Transporthubschrauber.
- (3.8) Überwasser-Kriegsschiffe, beladen mit einer Wasserverdrängung von über 400 Tonnen
- (3.9) Unterseeboote, getaucht mit einer Wasserverdrängung von über 50 Tonnen

(4) *Aufschlüsselungsebenen*

- (4.1) Für die Kommandostruktur wird die Information nach Absatz 2.2 aufgeschlüsselt nach folgenden Ebenen gegeben:
 - für Landstreitkräfte bis hinunter zur Division oder einer gleichwertigen Ebene oder, wenn es keine gleichwertige Ebene gibt, bis zur nächsthöheren Führungsebene;
 - für andere Streitkräfte bis hinunter zur Ebene Armee oder einer gleichwertigen Ebene oder, wenn es keine gleichwertige Ebene gibt, bis zur nächsttieferen Führungsebene.
- (4.2) Für alle auf dem Territorium des informierenden Staates stationierten Landstreitkräfte wird die Information nach Absatz 2.3.1 und 3 von der höchsten Ebene bis hinunter zur und einschließlich der Ebene Armee oder einer gleichwertigen Ebene oder, wenn es keine gleichwertige Ebene gibt, bis zur nächsttieferen Führungsebene gegeben.
- (4.3) Für alle anderen auf dem Territorium des informierenden Staates stationierten Streitkräfte wird die Information nach Absatz 2.3.1 und 3 bis hinunter zur Ebene Teilstreitkraft aufgeschlüsselt.
- (4.4) Für alle außerhalb des Territoriums des informierenden Staates stationierten Streitkräfte wird die Information nach Absatz 2.3.1 und 3 bis hinunter zur Ebene Teilstreitkraft aufgeschlüsselt, unter Angabe der jeweiligen Anzahl für jede einzelne Region, in der solche Streitkräfte stationiert sind.

(5) *Technische Daten und Fotografien*

Jeder Teilnehmerstaat wird ferner folgende Information über jeden Typ oder jede Klasse von Hauptwaffensystemen oder Großgerät im Bestand seiner Streitkräfte zu jeder in Absatz 3 angeführten Kategorie übermitteln.

- (5.1) Typ;

- (5.2) Nationale Bezeichnung/Name;
- (5.3) Allgemeine Beschreibung der Eigenschaften und Fähigkeiten.
Diese Information wird zusammen mit entsprechenden Fotografien übermittelt.
Ist diese Information nicht zuvor an alle anderen Teilnehmerstaaten ergangen, wird sie einmalig ausgetauscht und erforderlichenfalls beim nächsten Informationsaustausch ergänzt, falls neue Typen oder Klassen in Dienst gestellt werden.
- (6) *Neu in Dienst gestellte Waffen- und Gerätesysteme*
- Jeder Teilnehmerstaat wird allen anderen Teilnehmerstaaten folgende Information über seine Hauptwaffensysteme und sein Großgerät wie in Absatz 3 angeführt, geben:
- (6.1) Gesamtzahl des im vorangegangenen Kalenderjahr aus nationaler Produktion in Dienst gestellten Geräts nach Kategorien;
- (6.2) Gesamtzahl des im vorangegangenen Kalenderjahr aus Einfuhren in Dienst gestellten Geräts nach Kategorien.
- (7) *Klarstellung*
- (7.1) Zusätzlich zu den beim Jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD) erhaltenen Klarstellungen kann jeder Teilnehmerstaat jeden anderen Teilnehmerstaat um Klarstellung betreffend die Anwendung dieser Maßnahme ersuchen. Soweit zweckdienlich, werden Mitteilungen in diesem Zusammenhang allen anderen Teilnehmerstaaten übermittelt.
- (7.2) Jeder Teilnehmerstaat wird auf der Grundlage seiner nationalen Praxis ein Glossar der bei der Durchführung dieser Maßnahme verwendeten Begriffe, Kurzbezeichnungen und Abkürzungen sowie jede andere Erläuterung beifügen, die er zum besseren Verständnis der gegebenen Information als notwendig erachtet.
- (8) *Kommunikation*
- (8.1) Die Information wird in einem vereinbarten Format übermittelt.
- (8.2) Mitteilungen werden im Einklang mit den Bestimmungen von Kapitel IX des Wiener Dokuments 1994 der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen erfolgen.
- (8.3) Wurde eine im Rahmen dieser Maßnahme zu übermittelnde Information bereits in einem anderen KSZE-Zusammenhang zur Verfügung gestellt, können Teilnehmerstaaten auf diese Information im jeweilig entsprechenden Format verweisen.

Die Teilnehmerstaaten haben beschlossen, daß die oben erwähnte Maßnahme politisch bindend ist und am 1. Januar 1995 in Kraft treten wird.

Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest¹

I. Zusammenfassung des Vorsitzenden

1995 baute die OSZE auf ihrer bisherigen eindrucksvollen Leistungsbilanz auf, betrat in vielen Bereichen Neuland, verstärkte ihre Fähigkeit zum raschen Eingreifen und konsolidierte ihre organisatorischen Strukturen. Ein regelmäßiger Bestandteil ihrer Aktivitäten besteht in der Überprüfung der Durchführung von OSZE-Verpflichtungen. Die OSZE begann sich mit einem Sicherheitsmodell für das nächste Jahrhundert zu befassen und verstärkte ihren Dialog und ihre praktische Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Im August feierten wir den 20. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki. In jüngster Vergangenheit wurde die OSZE in ihrer Bedeutung als internationales Gremium bestätigt, als ihr im Abkommen von Dayton eine Schlüsselrolle bei der Friedensstiftung im ehemaligen Jugoslawien zugewiesen wurde.

Beim gegenwärtigen OSZE-Ministertreffen setzten sich die Minister vornehmlich mit der historischen Herausforderung auseinander, welche das Abkommen von Dayton für die OSZE bedeutet und die sie begrüßten. Sie beschlossen,

- daß die OSZE die Vorbereitung, Durchführung und Beobachtung von Wahlen in Bosnien und Herzegowina überwachen und das Vorliegen der Voraussetzungen, unter denen die Wahlen stattfinden können, bestätigen wird;
- daß die OSZE die Menschenrechte in ganz Bosnien und Herzegowina aus nächster Nähe überwachen und einen internationalen Ombudsmann für Menschenrechte ernennen wird;
- und daß die OSZE gemäß dem Abkommen von Dayton die Parteien bei ihren Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie bei der Umsetzung und Verifikation der dabei getroffenen Vereinbarungen unterstützten wird, um auf diese Weise durch niedrigere und verifizierte Rüstungsniveaus Stabilität auf lange Sicht zu fördern.

¹ Aus: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 21/1996, S. 221-225.

Die Minister erörterten und begrüßten ferner die intensive laufende Arbeit der OSZE an einem gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert. Sie faßten Beschlüsse hinsichtlich der Ziele, der Richtlinien und der Organisation für die zukünftige Arbeit an einem Sicherheitsmodell.

Eine Einigung über die grundlegenden Prinzipien für die Lösung des Konflikts in Berg-Karabach steht nach wie vor aus. Die Minister begrüßten die jüngsten, von den Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe berichteten Fortschritte: diese ist weiterhin das einzige Forum für die Beilegung dieses Konflikts. Die Minsker Gruppe ermutigte die Parteien in den letzten Monaten zu Fortschritten. Es wurden Zusagen gemacht, direkte Kontakte aufzunehmen, um die Lösung des Konflikts zu erörtern. Zur Unterstützung der im Rahmen des Minsker Prozesses unternommenen Bemühungen ernannte der Amtierende Vorsitzende seinen persönlichen Vertreter. Die Hochrangige Planungsgruppe schloß ihre vorbereitenden Planungsarbeiten für eine beabsichtigte friedenserhaltende Operation ab. Die für die Einleitung der Operation erforderlichen Voraussetzungen sind jedoch noch nicht gegeben.

Der Ministerrat fand lobende Worte für die Arbeit der Missionen und anderen Einsätze der OSZE vor Ort. Die OSZE errichtete 1995 eine langfristige Präsenz in Tschetschenien. Die dort tätige OSZE-Unterstützungsgruppe wirkte an der Vermittlung zwischen den kriegführenden Parteien in einem fortlaufenden Konflikt mit. Die Unterstützungsgruppe war sehr erfolgreich bei der Entwicklung eines Rahmens für Verhandlungen zwischen den Parteien und ihrer Rolle als Mittelsmann bei den späteren militärischen Vereinbarungen. Ihr fortgesetztes Engagement im Bereich der Menschenrechte wird in nächster Zeit von eminenter Bedeutung sein.

Zu Beginn dieses Jahres ernannte die OSZE als Teil ihrer Aktivitäten in Bosnien und Herzegowina die Ombudsmänner der Föderation. Die Unterstützung für die Ombudsmänner, deren Arbeit große Anerkennung findet, ist eine neue Art des OSZE-Engagements für die Förderung der Menschenrechte. Bei den zukünftigen Einsätzen der OSZE in Bosnien sollten unbedingt die Erfahrungen der Ombudsmänner genutzt werden.

Die OSZE-Missionen waren wieder eine wertvolle Quelle fachlicher Beratung bei der Erarbeitung und Umsetzung neuer Verfassungen wie etwa in Georgien und Tadschikistan. In manchen Fällen lieferte diese Arbeit einen wertvollen Beitrag zu Fragen des regionalen Status und der Autonomie oder anderer Formen der örtlichen Selbstverwaltung in innerstaatlichen Rechtsvorschriften. Die Missionen in der Ukraine und in Moldau waren im abgelaufenen Jahr in diesem Bereich besonders aktiv. Die Missionen in Lettland und Estland leisten Hilfestellung in Fragen der Umsetzung von Rechtsvorschriften. Die Missionen leisten auch Unterstützung bei der Durchführung bilateraler

Abkommen. Ein Fall, in dem diese Unterstützung von allen betroffenen Parteien begrüßt wurde, war das Abkommen zwischen Lettland und der Russischen Föderation über die Radarstation Skrunda. In den Beschlüssen des Budapester Gipfeltreffens ist der OSZE eine ähnliche Rolle für das Abkommen zwischen der Russischen Föderation und Moldau über den Abzug der russischen Truppen aus dem östlichen Teil Moldaus zugeordnet. Der jüngste Beschluß der OSZE betreffend Moldau ist ein wichtiger Schritt vorwärts und sollte zu einer erhöhten Transparenz hinsichtlich aller Aspekte des Abzugsprozesses führen und damit ein Umfeld schaffen, das eine seit langem erwartete politische Regelung begünstigt.

Die Mission in Skopje dient als Instrument der Vertrauensbildung und steht der Regierung des Gastlandes bei der Behandlung von Fragen zur Verfügung, die einen breiten Bereich vom Bildungswesen bis zu Minderheitenfragen und wirtschaftlicher Entwicklung abdecken.

Der kroatische Außenminister Granic lud die OSZE ein, eine langfristige Präsenz in Kroatien einzurichten. Zwei OSZE-Missionen haben Kroatien besucht, und in Wien sind Diskussionen auf der Grundlage der von ihnen abgegebenen Empfehlungen im Gange. Ziel und Zweck des OSZE-Engagements in Kroatien wäre es, die zentralen und lokalen Behörden beim Aufbau der Demokratie, dem Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte und der Förderung der sicheren Rückkehr der Flüchtlinge zu unterstützen. Mit diesen Bemühungen kann die OSZE einen Beitrag zur friedlichen Reintegration der zuvor besetzten Gebiete leisten.

Die OSZE befaßte sich weiterhin mit dem Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina. Die Menschenrechtsverletzungen in diesen Gebieten, insbesondere im Kosovo, beweisen die Notwendigkeit einer Rückkehr der Langzeitmissionen.

Exekutive Maßnahmen durch den Amtierenden Vorsitzenden, für die im Beschluß des Budapester Gipfeltreffens breiterer Raum vorgesehen wurde, versetzten die OSZE in die Lage, rasch auf eine Reihe von Entwicklungen zu reagieren.

Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten setzte das ganze Jahr hindurch seine stille Diplomatie erfolgreich fort und ist nach wie vor einer der wichtigsten Teile des OSZE-Netztes für vorbeugende Diplomatie. Der Ministerrat bestellte Herrn Max van der Stoep für eine weitere Amtszeit von drei Jahren.

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte erhielt von den Missionen und Teilnehmerstaaten eine steigende Anzahl von Ersuchen um fachliche Auskunft. Angesichts der immer größeren Anforderungen, die an das BDIMR gestellt werden, wird es seiner Aufgabe nur

dann erfolgreich nachkommen können, wenn ihm mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Die Debatten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE tragen zur Arbeit des Ständigen Rates bei.

Die OSZE verstärkte ihre interinstitutionelle Verbindung zu anderen internationalen Organisationen auf dem Wege des Dialogs und durch Zusammenarbeit vor Ort. Auch mit einigen NGOs kam es erstmals zu einer praktischen Zusammenarbeit.

Die OSZE setzte ihre aktive Unterstützung für Menschenrechte und Grundfreiheiten in der gesamten Region fort. Sie widmete sich auch verstärkt den wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit. Sowohl die menschliche als auch die wirtschaftliche Dimension hatten 1995 ihren festen Platz in der tagtäglichen Arbeit der OSZE, mit ein Zeichen des umfassenden Ansatzes der OSZE in Fragen der Sicherheit.

Der Stabilitätspakt für Europa, mit seiner regionalen Gliederung "Baltikum" und "Zentraleuropa", wurde der OSZE übermittelt. In der OSZE wird die Diskussion über die Fortführung und möglichst auch die Verstärkung der durch den Pakt begründeten Bemühungen fortgesetzt, wobei der im Pakt gewählte regionale Ansatz seine Gültigkeit behält.

1995 trugen ein verstärkter Dialog in Form von regelmäßigen Sitzungen einer informellen, allen Teilnehmerstaaten offenstehenden Kontaktgruppe in Wien und in anderen Foren sowie ein OSZE-Seminar in Kairo zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum bei.

1995 war die Rüstungskontrolle von besonderer Bedeutung. Die Vertragsstaaten des KSE-Vertrages brachten die Zerstörung von mehr als 50 000 Panzern und anderen schweren Waffen zum Abschluß. Es bestehen jedoch nach wie vor einige Probleme bei der Durchführung. Die Vertragsstaaten gelangten kürzlich zu einer Einigung über die wesentlichen Elemente einer Lösung des Flankenproblems unter Wahrung der Integrität des Vertrags. Eine Einigung auf der Grundlage dieser Elemente ist dringend erforderlich.

Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation arbeitete an einem Rüstungskontrollrahmen, in dem die zukünftigen Prioritäten der Rüstungskontrolle festgelegt werden sollen. Entgegen den Erwartungen, daß der Rahmen bis zum Treffen des Ministerrats abgeschlossen sein würde, sind weitere Verhandlungen nötig.

Der Ministerrat freute sich, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien als OSZE-Teilnehmerstaat zu begrüßen.

Der Ministerrat begrüßte die Schweiz als nächsten Amtierenden Vorsitzenden mit Amtsantritt 1. Januar 1996 und beschloß, daß 1997 der Vorsitz an Dänemark geht.

II. Beschlüsse des Budapester Treffens des Ministerrates

Beschluß über die OSZE-Aktion für Frieden, Demokratie und Stabilität in Bosnien und Herzegowina

1. Der Ministerrat begrüßt und unterstützt das Allgemeine Rahmenabkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina, das am 21. November 1995 paraphiert wurde und am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnet werden soll. In diesem historischen Abkommen rufen die an diesem tragischen Konflikt beteiligten Parteien die OSZE zur Mithilfe auf, damit die darin enthaltenen Verheißungen Wirklichkeit werden. Im Namen der OSZE akzeptiert der Rat die in dem Abkommen und in seinen Anhängen genannten Aufgaben.
2. Die Parteien haben die OSZE ersucht, die Vorbereitung und die Durchführung freier und gerechter Wahlen in Bosnien und Herzegowina zu überwachen. Diese Aufgabe ist außerordentlich wichtig, um diesem Land eine demokratische Zukunft zu sichern. Die OSZE wird auch entsprechend dem an sie gerichteten Ersuchen die Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina überwachen.
3. Die Parteien haben die OSZE ersucht, den Verhandlungsprozeß so mitzusteuern, daß er zu regionaler Stabilität, zu Mechanismen zur Festigung des Vertrauens und der Sicherheit und zu Begrenzungen für Kriegsgerät führt. Diese Aufgaben sind für einen dauerhaften Frieden wesentlich.
4. Die OSZE wird Seite an Seite mit einer ganzen Reihe von Institutionen der internationalen Staatengemeinschaft wirken. Die Minister sind sich völlig darüber im klaren, daß an die internationale Staatengemeinschaft, auch an private Organisationen, beträchtliche Anforderungen gestellt werden, und zwar in Bereichen wie etwa den Bedürfnissen der Bevölkerung angesichts des bevorstehenden Wintereinbruchs, der Rückkehr der Flüchtlinge in ihr Land und ihre Heimatgemeinden, dem wirtschaftlichen Wiederaufbau und der Errichtung einer bürgerlichen Gesellschaft. Die Teilnehmerstaaten werden alles in ihrer Macht Stehende tun, um diesen Bedürfnissen zu entsprechen.
5. Die Minister sind sich der Tatsache bewußt, daß die OSZE einer noch nie dagewesenen Herausforderung gegenübersteht und an ihren Taten, nicht an ihren Worten gemessen werden wird. Sie sind bereit, qualifiziertes Personal und die notwendigen Ressourcen anzubieten und sich auf Dauer dieser Herausforderung zu stellen. Dieser Beschluß ist ein klarer Handlungsauftrag.
6. Zu diesem Zweck ermächtigten sie den Amtierenden Vorsitzenden, den Generalsekretär unter dessen Anleitung und die anderen Gremien und Insti-

tutionen der OSZE, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um eine wirksame und zeitgerechte Durchführung der Aufgaben der OSZE zu gewährleisten. In diesem Sinne wird der Amtierende Vorsitzende auf der Londoner Konferenz und anderen internationalen Treffen und Konferenzen im Zusammenhang mit der Friedensregelung vertreten. Die OSZE wird die Vereinten Nationen, den Europarat und andere in diesem Bereich tätige internationale Organisationen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in geeigneter Weise konsultieren und mit ihnen zusammenarbeiten. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wird der Amtierende Vorsitzende den Ständigen Rat regelmäßig und umfassend informieren und ihn nach Bedarf konsultieren.

7. Der Ministerrat begrüßt die von der Pariser Konferenz gebotene Gelegenheit, Überlegungen über Lösungsansätze zur Gewährleistung einer dauerhaften Stabilität und gutnachbarlicher Beziehungen anzustellen.

8. In Erwartung der Unterzeichnung des Friedensabkommens in Paris beschließt der Ministerrat hiermit folgendes:

9. Er richtet eine Mission in Bosnien und Herzegowina ein und verpflichtet sich, angemessene Ressourcen und entsprechendes Personal zur Durchführung ihrer Aufgaben im Sinne des Ersuchens der Parteien des Abkommens zur Verfügung zu stellen. Die Dauer der Mission ist vorerst auf ein Jahr festgesetzt, sofern der Ständige Rat auf Empfehlung des Amtierenden Vorsitzenden nichts anderes beschließt;

10. er fordert die baldige Ernennung eines Leiters dieser Mission durch den Amtierenden Vorsitzenden. Ihm wird - unter der Aufsicht des Amtierenden Vorsitzenden - die Durchführung der Aufgaben der OSZE in Bosnien und Herzegowina in den Bereichen Wahlen, Überwachung der Menschenrechte und Hilfestellung bei der Überwachung der Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung obliegen;

11. er richtet im Sinne des Ersuchens der Parteien in Anhang 3 Artikel II. 3 des Abkommens und im Einklang mit allen Bestimmungen des Artikels III die Provisorische Wahlkommission ein, in der der Leiter der Mission den Vorsitz führen wird;

12. er verpflichtet sich, daß die OSZE und insbesondere der Amtierende Vorsitzende und der Leiter der Mission in Übereinstimmung mit der Vereinbarung über die Umsetzung der Friedensregelung im zivilen Bereich in enger Absprache mit dem Hohen Vertreter vorgeht, damit dieser seine Verantwortlichkeiten in bezug auf die Überwachung der Umsetzung der Friedensregelung und die Koordination der Aktivitäten der zivilen Organisationen und Stellen in Bosnien und Herzegowina wahrnehmen kann;

13. er ermächtigt den Amtierenden Vorsitzenden, auf Anraten des Leiters der Mission und nach Rücksprache mit dem Hohen Vertreter sowie gegeb-

nenfalls nach eingehender Diskussion im Ständigen Rat die nach Anhang 3 Artikel I.2 betreffend die Voraussetzungen für die Wahlen und nach Anhang 3 Artikel II.4 betreffend den möglichen Wahltermin erforderlichen Beschlüsse zu fassen;

14. er begrüßt die Initiative der Regierung Schwedens, ein informelles Internationales Expertentreffen zur Unterstützung der Durchführung von Anhang 3 betreffend Wahlen zu veranstalten;

15. er nimmt die an die OSZE ergangene Einladung an, die Menschenrechtslage in Bosnien und Herzegowina gemäß den maßgeblichen Anhängen des Abkommens aus nächster Nähe zu überwachen;

16. er fordert die baldige Ernennung des Ombudsmanns für Menschenrechte durch den Amtierenden Vorsitzenden;

17. er weist die Mission an, im Hinblick auf die der OSZE zufallende Aufgabe, das Vorliegen der Voraussetzungen für die Abhaltung von Wahlen zu bestätigen und den Parteien bei der Herbeiführung dieser Voraussetzungen Hilfestellung zu leisten, eng mit dem Büro des Ombudsmanns für Menschenrechte und der Kammer für Menschenrechte zusammenzuarbeiten und die Menschenrechtslage genau zu überwachen;

18. er stimmt zu, daß die derzeitige OSZE-Mission in Sarajevo auf Ersuchen auch den Ombudsmann für Menschenrechte unterstützt. Sie wird erweitert und zu einer eigenen Abteilung der neuen Mission umgestaltet;

19. er fordert den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte auf, entsprechend ihrem jeweiligen Mandat und ihrer Erfahrung an der Durchführung dieses Beschlusses mitzuwirken;

20. er begrüßt die Initiative der Regierung Deutschlands, ein in der Vereinbarung über regionale Stabilisierung vorgesehenes Treffen zur Einleitung des Prozesses der Vertrauens- und Sicherheitsbildung und der Rüstungskontrolle nach Bonn einzuberufen, der unter der Schirmherrschaft der OSZE gemäß Anhang I-B Artikel II und IV stattfinden wird;

21. er begrüßt den Beschluß des Amtierenden Vorsitzenden, zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach entsprechenden Konsultationen, auch mit den am unmittelbarsten betroffenen Staaten, (einen) persönliche(n) Vertreter zu benennen, deren (dessen) Aufgabe darin bestehen wird, die Parteien bei ihren jeweiligen Verhandlungen nach Artikel II und IV und bei der Umsetzung und Verifikation der dabei getroffenen Vereinbarungen zu unterstützen, einschließlich der Verifikation der nach Artikel IV erforderlichen Meldungen über Bestände, sobald die Daten vorgelegt werden;

22. er begrüßt die von den Parteien des Abkommens übernommene Verpflichtung und die Bereitschaft aller anderen Staaten in der Region, bei den Verhandlungen für ein regionales Rüstungskontrollabkommen im Einklang mit dem Friedensabkommen uneingeschränkt mit der OSZE zusam-

menzuarbeiten. Der Ministerrat ermächtigt den Amtierenden Vorsitzenden zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach entsprechenden Konsultationen, auch mit den am unmittelbarsten betroffenen Staaten, wie in Artikel V des Abkommens vorgesehen einen Sonderbeauftragten zu benennen, dessen Aufgabe es sein wird, für die Organisation und Durchführung solcher Verhandlungen unter der Schirmherrschaft des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation zu sorgen, sobald ein konkretes Mandat vereinbart ist. In den einzelnen Bestimmungen dieses Mandats sind bestehende Rechte und Pflichten im Bereich der Rüstungskontrolle zu berücksichtigen und einzuhalten, einschließlich von Begrenzungen, zu denen sich einige Staaten in der Region bereits auf multilateraler Ebene verpflichtet haben;

23. und er bietet die uneingeschränkte Unterstützung der OSZE bei der Einrichtung einer Kommission an, die die Lösung von Streitigkeiten erleichtern soll, welche sich gegebenenfalls bei der vollen Umsetzung der regionalen Rüstungskontrollvereinbarung der Parteien ergeben könnten.

24. Der Rat nimmt Kenntnis von der Kostenschätzung des Generalsekretärs für die Operation, die für einen Zeitraum von zwölf Monaten rund 245 Millionen ATS beträgt. Der Rat weist den Ständigen Rat an, bis spätestens 15. Januar 1996 einen nach feststehenden Verfahren zu finanzierenden Haushalt für die Aufgaben zu vereinbaren, um die die Parteien des Friedensabkommens die OSZE ersucht haben. Der Generalsekretär wird feststellen, ob und in welcher Höhe Sachleistungen erwünscht sind. Er wird ermächtigt, noch vor Vereinbarung des Haushalts im Rahmen dringender Beschaffungsaufträge und -verträge betreffend die Räumlichkeiten für die Mission im Namen der OSZE Verpflichtungen in Höhe von bis zu 20 Prozent der genannten Kostenschätzung einzugehen. Der Rat legt fest, daß die OSZE bestrebt sein wird, zusätzliche - auch nichtstaatliche - Finanzierungsquellen zu erschließen und ordnet die Errichtung eines eigenen Fonds an, um die Durchführung dieses Beschlusses zu erleichtern. Der Rat begrüßt die Zusage des Amtierenden Vorsitzenden und des Generalsekretärs, dafür Sorge zu tragen, daß die OSZE bei der Erfüllung der in diesem Beschluß genannten Aufgaben insgesamt so wirksam und zügig wie möglich vorgehen wird.

Beschluß über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert: Ein neues Konzept für ein neues Jahrhundert

1. Der Ministerrat stellt fest, daß im Einklang mit dem einschlägigen Beschluß des Budapester Gipfeltreffens eine breit angelegte und umfassende Diskussion über die Entwicklung eines Konzepts für die Sicherheit im ein-

undzwanzigsten Jahrhundert für die gesamte OSZE-Region aufgenommen wurde. Der Rat unterstreicht die Wichtigkeit der strikten Einhaltung aller OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen für die Gewährleistung der Sicherheit im nächsten Jahrhundert. Der Rat nimmt Kenntnis vom Zwischenbericht des Amtierenden Vorsitzenden über den Stand der Arbeiten und beschließt, die Arbeit an einem Sicherheitsmodell in eine stärker praktisch orientierte Phase überzuführen und dabei die Möglichkeit zu geben, weiterhin besondere Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich herauszuarbeiten, und zu prüfen, wie die OSZE-Prinzipien, -Verpflichtungen und -Mechanismen am besten umzusetzen sind, um die vielfältigen Sicherheitsanliegen der Teilnehmerstaaten so wirksam wie möglich behandeln zu können. Zu diesem Zweck befürwortet er weitere Arbeiten zur Vorbereitung des Gipfeltreffens von Lissabon 1996.

2. Diese Diskussion zielt vor allem darauf ab, die einzigartigen Fähigkeiten und den umfassenden Charakter der OSZE für die Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitsraums, der auf der umfassenden und kooperativen Auffassung der OSZE von Sicherheit und ihrer Unteilbarkeit beruht, in vollem Umfang zu nutzen. Innerhalb dieses von Trennlinien freien Raumes werden alle OSZE-Teilnehmerstaaten und die Organisationen, denen sie angehören, in der Lage sein, miteinander auf konstruktive, einander ergänzende und gegenseitig stärkende Art und Weise zu arbeiten und so eine echte Partnerschaft unter voller Achtung des freien Willens ihrer Mitglieder aufzubauen. Dabei werden sie das ureigene Recht eines jeden Teilnehmerstaats achten, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern. Jeder Teilnehmerstaat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen achten. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Organisation oder Gruppierung mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in der OSZE-Region zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Region als seinen/ihren Einflußbereich betrachten. Das Fundament für unsere gemeinsamen Bemühungen um die Erarbeitung eines Modells bilden die OSZE-Prinzipien in ihrer Gleichwertigkeit, die gemeinsamen mit den hohen Standards unserer OSZE-Verpflichtungen sowohl für die Beziehungen zwischen den Staaten als auch innerhalb der Staaten ihre Gültigkeit behalten.

3. Der Ministerrat beschließt, daß die Arbeit an einem Modell im Einklang mit folgenden Richtlinien weiterzuführen ist:

- Förderung der genauen Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen, was für die Stabilität und Sicherheit in der OSZE-Region von überragender Bedeutung ist;

- Beitrag zur Weiterentwicklung der OSZE und zur wirksamen Nutzung und Stärkung ihrer operativen Fähigkeiten;
- Förderung kooperativer Konzepte für Herausforderungen und Risiken im Sicherheitsbereich unter Berücksichtigung des gemeinsamen Bekenntnisses der Teilnehmerstaaten zur Förderung von Stabilität und Sicherheit, zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung;
- weiteres Festhalten am umfassenden Konzept der OSZE von Sicherheit und ihrer Unteilbarkeit, um wirksam und konzertiert auf komplexe Herausforderungen an die Sicherheit im Geiste der Zusammenarbeit und Solidarität zur Verteidigung der gemeinsamen Werte der OSZE reagieren zu können;
- Weiterentwicklung der Art und Weise, in der einander ergänzende und verstärkende Organisationen zusammenarbeiten, unter anderem durch verstärkten Dialog, im gemeinsamen Interesse von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet;
- Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen auf der Grundlage der Stellung der OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und der einschlägigen Bestimmungen des Budapester Dokuments 1994;
- und Beitrag zu einer transparenten und demokratischen Entwicklung regionaler und transatlantischer Organisationen im Hinblick auf die Stärkung von Vertrauen, Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region.

Im Laufe der weiteren Arbeit an einem Sicherheitskonzept für das einundzwanzigste Jahrhundert können weitere Richtlinien eingeführt werden. Diese Arbeit kann sich weitere Beiträge anderer Organisationen zunutze machen.

4. In Vorbereitung des OSZE-Gipfeltreffens von Lissabon betraut der Ministerrat den Amtierenden Vorsitzenden mit der Aufgabe, eine gezielte Erörterung aller Aspekte eines Sicherheitsmodells zu verstärken, einschließlich mittels eines Sicherheitsmodell-Ausschusses unter der Ägide des Ständigen Rates, wobei ein solcher Ausschuss aus Beiträgen von anderen OSZE-Gremien Nutzen ziehen kann. Der Amtierende Vorsitzende wird die Arbeit in einer Art und Weise organisieren, die im Einklang mit diesem Beschluß und dem beigefügten Anhang, der Bestandteil dieses Beschlusses ist, steht und dabei auf die Erhaltung ihres umfassenden Charakters achten. Im Laufe der weiteren Arbeit können konkrete neue Maßnahmen zur Förderung aller Dimensionen der Sicherheit in der OSZE-Region entwickelt werden.

5. Der Ministerrat, in dem Bemühen, die Arbeit an einem Sicherheitsmodell auf eine breite, umfassende Basis zu stellen,

- ersucht den Amtierenden Vorsitzenden, die Frage "eines gemeinsamen und umfassenden Sicherheitsmodells für Europa im einundzwanzigsten Jahrhundert" bis zum OSZE-Gipfeltreffen von Lissabon 1996 auf der Tagesordnung des Hohen Rates zu belassen;
- ersucht den Amtierenden Vorsitzenden, weitere Seminare im Zusammenhang mit der Arbeit an einem Sicherheitsmodell zu organisieren, deren Themen von den Teilnehmerstaaten vereinbart werden;
- und befürwortet eine umfassend angelegte Diskussion über ein Sicherheitsmodell mit breitgestreuter Teilnahme von Organisationen und Wissenschaftlern.

6. Der Rat ersucht den Amtierenden Vorsitzenden, die informelle Liste der Risiken und Herausforderungen im Sicherheitsbereich auf dem neuesten Stand zu halten und die Teilnehmerstaaten zu ermutigen, ihre Sicht spezifischer Risiken und Herausforderungen für ihre Sicherheit weiter zu präzisieren.

7. Der Amtierende Vorsitzende wird die bis dahin erzielten Fortschritte und zur Verfügung stehenden Ergebnisse dem Gipfeltreffen von Lissabon 1996 zur Prüfung und Beurteilung unterbreiten.

Anhang

Der Amtierende Vorsitzende wird die Arbeit in den nachstehend angeführten Bereichen organisieren. Die Aufzählung dieser Bereiche ist weder vollständig noch nach Wichtigkeit gereiht:

- Konfliktverhütung einschließlich Frühwarnung und vorbeugender Diplomatie
- Krisenbewältigung und Normalisierung der Lage nach Konflikten
- OSZE-Friedenserhaltung
- Rüstungskontrolle einschließlich Vertrauensbildung
- verstärkte Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus
- Menschenrechte und Grundfreiheiten, menschliche Kontakte, Aufbau der Demokratie
- Förderung von Toleranz
- Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und ethnischen Säuberungen

- Vertrauensbildung im nichtmilitärischen Bereich
- Zusammenarbeit auf den Gebieten Migration, Flüchtlinge und Vertriebene
- Wirtschaftliche Sicherheit einschließlich einer tragfähigen Wirtschaftsentwicklung, einer funktionierenden Marktwirtschaft und wirtschaftlicher Zusammenarbeit
- Zusammenarbeit bei der Lösung von Umweltproblemen und dem Katastrophenmanagement
- Weiterentwicklung des Konzepts einander ergänzender und verstärkender Institutionen einschließlich von Mechanismen für Transparenz, Konsultation und Zusammenarbeit
- Stärkung der OSZE
- Regionale Zusammenarbeit
- Zusammenarbeit zwischen dem OSZE-Gebiet und der Mittelmeerregion
- Sicherheitskooperation über das OSZE-Gebiet hinaus

Andere Themen können im Sicherheitsmodell-Ausschuß vereinbart werden. Bei Bedarf kann der Amtierende Vorsitzende nach entsprechenden Konsultationen höchstens drei informelle subsidiäre Arbeitsorgane einrichten und für jedes Arbeitsorgan einen Koordinator bestimmen.

Beschluß über den Minsker Prozeß der OSZE

Der Ministerrat

- bestätigt, daß der Minsker Prozeß der OSZE auch in Zukunft das einzige Forum für die Beilegung des Konflikts in Berg-Karabach sein wird;
- begrüßt die Entschlossenheit der Konfliktparteien, die am 12. Mai 1994 vereinbarte Waffenruhe weiterhin einzuhalten;
- ruft die Parteien eindringlich dazu auf, alle Kriegsgefangenen und im Zusammenhang mit dem Konflikt internierten Personen unverzüglich freizulassen und dem IKRK ungehinderten Zugang zu allen Internierungsorten und allen Internierten zu gewähren;
- unterstützt die Ko-Vorsitzenden der Minsker Konferenz in ihren Bemühungen, in Absprache mit dem Amtierenden Vorsitzenden eine politische Vereinbarung über die Beendigung des bewaffneten Konflikts ohne weitere Verzögerung zustandezubringen. Die Durchführung einer solchen Vereinbarung würde alle Parteien vor den schwerwiegenden Konsequen-

zen des Konflikts bewahren und die baldige Einberufung der Minsker Konferenz ermöglichen. Die Unterzeichnung der Vereinbarung würde den Ständigen Rat in die Lage versetzen, auf der Grundlage der wertvollen Empfehlungen der Hochrangigen Planungsgruppe, deren Arbeit weitergehen sollte, einen Beschluß über die Einleitung der friedenserhaltenden Operation der OSZE zu fassen;

- begrüßt die Zusagen, in Absprache mit dem Ko-Vorsitzenden direkte Kontakte aufzunehmen, um eine Vereinbarung über die Grundsätze, nach denen der Konflikt gelöst werden soll, zu treffen und ruft eindringlich dazu auf, dies rasch zu tun;
- und nimmt Kenntnis von der Bereitschaft der Parteien, sich den Kernfragen zuzuwenden, um sobald wie möglich einen Kompromiß zu erzielen.

Jahresbericht 1995 über OSZE-Aktivitäten

Inhalt

	I. Einleitung	543
	II. Aktivitäten der OSZE	545
1.	Politische Konsultationen und Verhandlungen	545
2.	Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung	546
	2.1 Missionen	546
	2.1.1 Mission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina	548
	2.1.2 Mission für Skopje	548
	2.1.3 Mission für Georgien	548
	2.1.4 Mission für Moldau	550
	2.1.5 Mission für Tadschikistan	551
	2.1.6 Mission für die Ukraine	552
	2.1.7 Mission für Sarajewo	552
	2.1.8 Die OSZE-Unterstützungsgruppe für Tschetschenien	553
	2.1.9 Mission für Lettland	554
2.1.10	Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen russisch- lettischen Kommission für pensionierte Militärangehörige	554
2.1.11	Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kom- mission für die Radarstation Skruna	555
	2.1.12 Mission für Estland	555
2.1.13	Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungs- kommission für pensionierte Militärangehörige	556
2.2	Der Konflikt in dem Gebiet, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt	556
2.3	Koordinator für Sanktionen und Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAM)	557
2.4	Sonstige Aktivitäten zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung	558

3. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten	
	(HKNM) 559
4. Die menschliche Dimension	562
4.1 Aufbau demokratischer Institutionen	562
4.2 Wahlbeobachtung	562
4.3 Seminare, Symposien, Treffen	565
4.4 Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti	567
5. Sicherheitskooperation	567
5.1 Neue Maßnahmen im Bereich der Rüstungskontrolle und der Vertrauens- und Sicherheitsbildung	567
5.2 Der Verhaltenskodex	568
5.3 FSK-Seminare	568
5.4 Das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD)	569
6. Sonstige wichtige Aktivitäten	570
6.1 Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten	570
6.2 Die wirtschaftliche Dimension	570
6.3 Medien und Öffentlichkeitsarbeit	571
III. Die Parlamentarische Versammlung (PV)	573
IV. Beziehungen zu internationalen Organisationen und Institutionen	574
V. Beziehungen zu nichtteilnehmenden Staaten	576
VI. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen (NGO)	577
VII. Verwaltung und Finanzen	578
1. Organisatorische und personelle Angelegenheiten	578
2. Finanzielle Angelegenheiten	579

1. Einleitung

Die Schwierigkeiten, die 1995 bei der Behandlung neuer und alter Konflikte auftraten, machten das Risiko deutlich, mit dem eine weitere Verlängerung der Übergangsphase verbunden ist. Die Atmosphäre war ganz allgemein von Ungewißheit hinsichtlich der Möglichkeiten und Aufgaben der Vereinten Nationen und der regionalen und subregionalen Organisationen geprägt. Verstärkt wurde nach einem internationalen Engagement verlangt, und es bestand auch größerer Bedarf an einem solchen; die Verfügbarkeit internationaler Unterstützung stößt jedoch an Grenzen, und Staaten wie auch internationale Organisationen sind nicht immer bereit, sich stärker zu engagieren, was auf ungelöste Strukturprobleme hinweist. Vor diesem Hintergrund vergrößerte die unter ungarischem Vorsitz stehende OSZE ihren Beitrag zur Verhütung und Lösung von Konflikten, sie ging daran, neue Lösungsansätze zu militärischen Aspekten der Sicherheit zu entwickeln, und nahm die Diskussion über ein Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert auf.

Im Berichtszeitraum (November 1994 bis Oktober 1995) zeigte sich, daß die Beschlüsse des Gipfeltreffens von Budapest - wie schon durch den neuen Namen "*Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*" angedeutet - die OSZE-Strukturen gestärkt und das Potential der OSZE in bezug auf politische Konsultation und operative Konfliktbewältigung erheblich vergrößert haben. Dadurch, daß der ungarische Außenminister Kovács auf der Umsetzung fundamentaler OSZE-Verpflichtungen bestand, konnte er die zentrale Führungsrolle des Amtierenden Vorsitzenden wahrnehmen, als es darum ging, die Unterstützung der OSZE für Bemühungen einzuleiten und zu managen, durch die friedliche Lösungen für die gravierenden Probleme in Tschetschenien in der Russischen Föderation gefunden werden sollten. Angesichts seiner rasch wachsenden Verantwortung und Arbeitsbelastung zog der Amtierende Vorsitzende die Troika (Ungarn, Schweiz und Italien) sowohl auf Ministerebene als auch auf der Ebene der ständigen Vertreter in Wien hinzu. Im Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt, sind durch den dynamischen Vorsitz, der von der Russischen Föderation und Finnland gemeinsam wahrgenommen wird, die Chancen auf eine Verhandlungslösung beträchtlich gestiegen; in der Hochrangigen Planungsgruppe ist die Planung einer ersten friedenserhaltenden Operation der OSZE für dieses Gebiet soweit gediehen, daß ein rascher Einsatz möglich ist, sobald die finanziellen und personellen Voraussetzungen gegeben sind und die politischen Bedingungen von den Parteien erfüllt werden.

Nachdem sich die Aussichten auf eine Verhandlungslösung in Bosnien und Herzegowina verbessert hatten, zeichnete sich immer konkreter ab, welche Rolle der OSZE in der Phase nach dem Konflikt zukommt. Der Wunsch nach Unterstützung und Beobachtung vor, während und nach den Wahlen sowie

die Vorbereitung regionaler Sicherheitsvereinbarungen und die fortwährende Unterstützung der Aufgabe der Ombudsmänner in den föderativen Strukturen werden große Anforderungen an die Einsatzbereitschaft der OSZE stellen. Gleichzeitig wird die OSZE in Kroatien bei Aktivitäten zur Unterstützung der menschlichen Dimension beigezogen.

Mit dem Ständigen Rat in Wien, der durch seine neue Rolle immer mehr in den Mittelpunkt rückt, besitzt die OSZE ein ständig verfügbares Gremium der OSZE-Teilnehmerstaaten, wodurch sowohl die beratende als auch die operative Funktion der Organisation gestärkt wird. Dadurch erhielten auch die Aufgaben der acht im Einsatz stehenden OSZE-Missionen und der OSZE-Unterstützungsgruppe für Tschetschenien politische Unterstützung. Die Arbeit an diesen konkreten Aufgaben und an einem breiten Spektrum aktueller Fragen, Konsultationen mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, regelmäßige Informationsgespräche mit dem Direktor des BDIMR und auch die Arbeit am Sicherheitsmodell - all das trug zur Entwicklung einer Kultur der politischen Konsultation bei, in der die Anliegen der Teilnehmerstaaten erörtert und deren Sicherheitsinteressen angehört werden.

Nachdem schließlich Konsens darüber erzielt worden war, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien als Teilnehmerstaat in die OSZE aufzunehmen, erhöhte sich die Zahl der vollberechtigten Teilnehmerstaaten auf 53. Die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ist nach wie vor von der Teilnahme an OSZE-Aktivitäten ausgeschlossen; der Status dieses Landes in bezug auf die OSZE ist unklar.

Zur Bewältigung der Hindernisse, die einer frühzeitigen Konfliktlösung entgegenstehen, wenn die Schwelle der Gewalt einmal überschritten ist, wurden die Konfliktverhütungsfähigkeiten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten und des BDIMR weiter ausgedehnt und verstärkt.

In Anbetracht der Tatsache, daß wirtschaftliche und ökologische Faktoren im Transformationsprozeß der mittel- und osteuropäischen sowie der zentralasiatischen OSZE-Staaten zunehmend den Ausschlag geben, bemühte sich die OSZE weiterhin um eine klarer erkennbare Ausrichtung und ein deutlicheres Auftreten bei ihren Aktivitäten im Bereich der wirtschaftlichen Dimension einschließlich ökologischer Fragen.

Das Forum für Sicherheitskooperation verbesserte seine inneren Strukturen und konnte dadurch seine Aufgaben als Konsultations- und Verhandlungsforum leichter erfüllen.

Die OSZE setzte die Konsolidierung ihrer administrativen Infrastruktur fort, wobei sie sehr darauf Bedacht nahm, ihren grundsätzlich unbürokratischen Charakter beizubehalten. Aber bei dem ständig wachsenden Umfang ihrer operativen Tätigkeit kann sich die Organisation ihre administrative Flexibilität nur dann bewahren, wenn ihre Teilnehmerstaaten bereit sind, mehr qualifiziertes Personal zu entsenden.

1996 wird sich die OSZE mit einer Reihe absehbarer Herausforderungen

auseinandersetzen müssen: Es gilt, eine erste multinationale OSZE-Friedenstruppe zu entsenden, in Bosnien und Herzegowina eine bedeutende Rolle wahrzunehmen, bei der Aushandlung und Umsetzung regionaler Sicherheitsmaßnahmen für Südosteuropa rasche Ergebnisse zu erzielen und ein phantasievolles, gleichzeitig aber realistisches Konzept des Sicherheitsmodells für das einundzwanzigste Jahrhundert zu entwickeln. Entscheidungsfindung, operatives Management und die Bereitschaft, rasch die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, könnten so zum Testfall für den politischen Willen und die Einsatzbereitschaft der OSZE werden.

Da dies der letzte Jahresbericht des ersten Generalsekretärs der OSZE ist, möchte ich hinzufügen, daß es notwendig wäre, das Mandat des Generalsekretärs zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden voll auszuschöpfen und ihn aktiver in alle Aspekte des OSZE-Managements einzubeziehen, will man den rasch zunehmenden Aufgaben der OSZE gerecht werden.

II. Aktivitäten der OSZE

1. Politische Konsultationen und Verhandlungen

Die Beschlüsse des Gipfeltreffens von Budapest haben durch die Straffung der Struktur und das teilweise Abstecken der Aufgaben des Ministerrats (MR), des Hohen Rates (HR) und des Ständigen Rates (SR) die Fähigkeiten der OSZE im Bereich der beratenden Tätigkeit, der Verhandlungsführung und der Entscheidungsfindung verbessert. Die Rolle und die Kompetenz des SR wurden gestärkt, und derzeit sind fast alle OSZE-Staaten in Wien, dem Sitz des SR, durch eine ständige OSZE-Delegation vertreten. ("OSZE-Botschafter" vertreten ihre Länder auch in der Gemeinsamen Beratungsgruppe des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und in der Beratungskommission "Offener Himmel".) Der HR in Prag, der 1995 zweimal zusammentrat, versammelte hochrangige Teilnehmer aus den Hauptstädten und nahm sich verstärkt der Beurteilung und Leitung der Arbeit des SR an. Das Forum für Sicherheitskooperation einigte sich auf einen monatlich wechselnden Vorsitz und eine bessere Nutzung der "FSK-Troika", womit dieses zweite ständige OSZE-Gremium mit

Sitz in Wien über eine klarere Ausrichtung und größere Kontinuität verfügt.

2. Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung

Vorbeugende Diplomatie und Krisenbewältigung waren nach wie vor der wichtigste Bereich der operativen Tätigkeit der OSZE. Die erweiterten Befugnisse des Amtierenden Vorsitzenden und die stärkere Einbindung der Troika erleichterten die Tätigkeit der OSZE in der Vorbereitungs- und der Durchführungsphase vor beziehungsweise nach der Verabschiedung der einvernehmlich gefaßten Beschlüsse des Rates. Dadurch konnte die übliche Lücke zwischen Frühwarnung und Sofortmaßnahmen - der kritischste Zeitraum in der Anfangsphase des Krisenbewältigungsprozesses - verkürzt werden.

2.1 Missionen

Die Zahl der Langzeitmissionen hat sich gegenüber dem letzten Berichtszeitraum nicht verändert, doch nahm die Gesamtzahl der OSZE-Operationen vor Ort zu; die Mandate einiger Missionen wurden den politischen, militärischen und humanitären Erfordernissen vor Ort angepaßt.

Das sorgsam ausgearbeitete Mandat der OSZE-Unterstützungsgruppe für Tschetschenien ist ein gutes Beispiel für die Fähigkeit der OSZE - und der OSZE-Staaten -, die OSZE-Instrumente an die konkreten Gegebenheiten in einer bestimmten Situation anzupassen.

Es wurde besonders darauf geachtet, das Potential des HKNM und des BDIMR für die Arbeit der Missionen voll auszuschöpfen. Die Missionen, der Amtierende Vorsitzende und das Sekretariat bemühten sich ständig um enge Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Missionen und anderen internationalen Organisationen.

Die Jahrestagung aller Leiter von OSZE-Missionen und anderer OSZE-Vertreter fand in Wien statt (20. - 22. Juni). Aus den Berichten der Missionsleiter war das breite Spektrum von Mandaten der Missionen und die große Vielfalt der im Rahmen dieser Mandate ausgeübten Aktivitäten ersichtlich. Die Berichte unterstrichen auch, wie wichtig Initiativen der Missionsleiter und ihrer Teams für eine erfolgreiche Erfüllung ihrer Aufgaben sind. In bezug auf die Probleme, die sich aus der 6-Monats-Rotation des Missionspersonals ergeben, setzten sich die Missionsleiter für größere Kontinuität ein. Die meisten Missionsleiter sprachen sich für eine nachhaltigere Unterstützung durch die OSZE-Institutionen und für mehr Flexibilität im Rahmen ihres jeweiligen Haushalts aus, damit Ad-

hoc-Maßnahmen wie etwa Gespräche am Runden Tisch, Seminare usw. erleichtert würden.

Die Tagung der Missionsleiter zeigte auch erneut auf, in welchem Maße Fortschritt und Erfolg einer Mission von der Qualität des Missionsleiters und seiner Mitarbeiter abhängen. Es wird schwierig sein, den derzeitigen hohen Standard beizubehalten, wenn für den Leiter und das Personal einer Mission immer häufiger jeweils nur eine einzige Person zur Wahl steht.

Erstmals kam ein Mitglied einer Mission in Ausübung seines Dienstes ums Leben. Herr Antanas Nesavas aus Litauen wurde in Tiflis Opfer eines Autounfalls.

Da sich eine Reihe von Missionen der Phase der Konfliktbeilegung nähert, sieht sich die OSZE immer öfter mit einer neuen Frage konfrontiert: Welche Art von "Garantien" kann die OSZE dafür geben, daß alle Betroffenen eine auf dem Verhandlungsweg erzielte Lösung umsetzen? Natürlich ist klar, daß die OSZE keine formellen Garantien abgeben kann, es ist aber ebenso klar, daß die OSZE als Organisation und die OSZE-Staaten durch die OSZE über ein relativ breites Spektrum an Möglichkeiten verfügen, die Umsetzung friedlicher Konfliktlösungen, die mit OSZE-Beteiligung ausgehandelt wurden, zu fördern und "abzusichern". Auch das ist ein Bereich, in dem die Entwicklung von OSZE-Instrumenten pragmatisch erfolgen sollte.

Die Unterabteilung für Missionsunterstützung (MSS) in der KVZ-Abteilung des OSZE-Sekretariats ist seit ihrer Gründung im April 1993 für die ständige Unterstützung der OSZE-Missionen vor Ort und anderer auswärtiger OSZE-Aktivitäten zuständig. Dazu zählen Logistik, Beschaffung, Transport, Bestandskontrolle, Kommunikation, Personalfragen, Versicherung, die Erstellung der Missionshaushalte usw. Da immer mehr Missionen organisiert, entsandt und/oder erweitert werden, mußte auch die MSS komplexere und umfangreichere Leistungen erbringen.

Zu Beginn des Jahres 1995 unterstützte die MSS acht Missionen vor Ort. Im Berichtszeitraum kamen zu den OSZE-Operationen vor Ort die Unterstützungsgruppe für Tschetschenien hinzu sowie drei Außenstellen der Mission für Sarajewo, drei Außenstellen in Tadschikistan und eine in Moldau, der Vertreter für die Radarstation Skrunda, der persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt, und das OSZE-Verbindungsbüro für Zentralasien in Taschkent.

Insgesamt sind 79 bewilligte entsandte Mitarbeiter in Missionen vor Ort beschäftigt.

2.1.1 Mission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina

Die Mission war auch weiterhin nicht im Einsatz. Die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) stellt für die Wiederrücklassung der Mission die Bedingung, daß die Bundesrepublik Jugoslawien wieder als vollberechtigter OSZE-Teilnehmerstaat zugelassen wird.

Die Berichterstattung der Mission wurde zum Teil durch Berichte aus OSZE-Staaten ersetzt, insbesondere durch die der OSZE-Troika. Über die auf diese Weise einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe übermittelten Informationen wird wöchentlich dem Ständigen Rat Bericht erstattet. Die Erörterungen im Ständigen Rat sollen die OSZE an ihre konkreten Verpflichtungen angesichts der in diesen Regionen der Bundesrepublik Jugoslawien anhaltenden Probleme erinnern, die von den Bemühungen um Verhandlungslösungen für Konflikte auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien nicht ausgeschlossen werden dürfen.

2.1.2 Mission für Skopje

Die "Spillover"-Überwachungsmission für Skopje hat im Rahmen ihres Mandats den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit von der Überwachung der Lage an der Grenze auf die Überwachung der Lage im Landesinneren verlagert, insbesondere im Hinblick auf die Beziehungen zwischen der Regierung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der albanischen Bevölkerungsgruppe sowie zwischen den verschiedenen Volksgruppen.

Als wahrer Härtefall für die Mission erwiesen sich die Unruhen im Februar 1995, als der Versuch unternommen wurde, in Tetovo eine private albanische Universität zu gründen, was von den Behörden der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien als ungesetzlich angesehen wurde. Die Mission war mit Unterstützung des HKNM aktiv an der Entschärfung der Lage beteiligt.

Da der Gastgeberstaat nunmehr als Teilnehmerstaat in die OSZE aufgenommen wurde, wird sich der Einsatz der Mission einfacher gestalten.

2.1.3 Mission für Georgien

1995 intensivierte die Mission ihre Aktivitäten in mehreren Bereichen ihres umfangreichen Mandats. Sie bemühte sich in verstärktem Maße um einen verbesserten und zielgerichteten Dialog zwischen Georgiern und den Behörden in der Region Südossetien im Hinblick auf eine politische Lösung ihres Konflikts. Nach Ausarbeitung eines Vorschlags hinsichtlich des Status Südossetiens innerhalb Georgiens organisierte die Mission Ende 1994 getrennte Unterredungen mit offiziellen Vertretern der georgischen und der südossetischen Seite, um den Entwurf zu erörtern. Dieser Vorschlag wurde im Dezember unter Berücksichtigung der dazu geäußerten Kommentare in

seine endgültige Form gebracht. Nach wie vor ist zwar eine Einigung in der Statusfrage ausständig, doch brachte der Vorschlag der Mission die Diskussion über entscheidende Fragen in Gang, die als Teil eines Lösungsprozesses behandelt werden müssen. Die am 29. August 1995 verabschiedete Verfassung Georgiens enthält keine Bestimmungen über die territoriale Gliederung, zum Teil um Raum für Verhandlungslösungen mit den Regionen Südossetien (und Abchasien) zu lassen.

Am 1. März 1995 veranstaltete die Mission ein Gespräch am Runden Tisch zwischen führenden georgischen und südossetischen Persönlichkeiten darüber, welcher Art der Konflikt ist und auf welche Weise er zu lösen ist. Es herrschte Einvernehmen darüber, daß der Konflikt nur mit friedlichen Mitteln gelöst werden soll.

Die Gemeinsame Kontrollkommission (JCC), die zur Führung und zur Kontrolle der Gemeinsamen Friedenstruppe (JPKF) in Südossetien eingerichtet worden war, wurde im November 1994 unter Beteiligung der OSZE-Mission wieder aktiviert und mit einem neuen Mandat ausgestattet, demzufolge sie auch ermächtigt ist, sich mit den politischen Aspekten einer Regelung zu befassen. Eine formelle Arbeitsgruppe für politische Fragen wurde jedoch noch nicht ins Leben gerufen. Nach einer weiteren Pause von sechs Monaten trat die JCC im Juni 1995 in Moskau neuerlich zusammen. Die folgenden Treffen im Juli in Tiflis und Zchinwali waren insofern von Bedeutung, als es aus diesem Anlaß zum ersten offiziellen Besuch hoher südossetischer Beamter in Tiflis seit dem Beginn des Konflikts im Jahr 1989 kam. Eine gemeinsame, zwischen den beiden Seiten vereinbarte Erklärung, direkte politische Gespräche über den künftigen Status Südossetiens ins Auge zu fassen, stellte einen wesentlichen Fortschritt dar; allerdings zogen südossetische Vertreter eine Woche später die Zustimmung ihrer Delegation zu der Erklärung zum Teil wieder zurück.

Bei der Juli-Tagung der JCC schlug die Mission vor, sich verstärkt um die Förderung der wirtschaftlichen Wiedereingliederung Südossetiens in die georgische Wirtschaft zu bemühen. Die Mission setzt sich weiterhin für eine pragmatische Zusammenarbeit zwischen offiziellen Vertretern Georgiens und Südossetiens auf lokaler Ebene ein.

Entsprechend ihrem Mandat vom März 1994 überwachte die Mission weiterhin die Gemeinsame Friedenstruppe (JPKF) in Südossetien.

Trotz wiederholter Bemühungen war es immer noch nicht möglich, von den südossetischen Behörden die offizielle Einwilligung zur Eröffnung einer Außenstelle in Zchinwali zu erhalten. Im April genehmigte der Ständige Rat eine Erhöhung der zulässigen Stärke der Mission um zwei Mitarbeiter auf insgesamt 19, die wirksam wird, sobald die Außenstelle eingerichtet ist.

In enger Zusammenarbeit mit den Behörden in Tiflis und mit deren Unterstützung hat die Mission ihre Aktivitäten zur Förderung der Menschenrechte und der politischen Reform in Georgien insgesamt erheblich verstärkt. Sie hat ein allgemein zugängliches Büro für Menschenrechte und

Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet, um ihre Ziele und Aufgaben ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken. Die Mission hat Internierungseinrichtungen besucht und einem Verfahren gegen angebliche politische Gefangene beigewohnt.

Gemeinsam mit Mitarbeitern des Staatschefs Eduard Schewardnadse arbeitete die Mission an der Ausgestaltung von dessen Vorschlag zur Errichtung eines regionalen Gerichtshofs für Menschenrechte für die GUS-Staaten. Gemeinsam mit dem BDIMR und mit erheblicher Hilfe durch die EU und eine Reihe internationaler Organisationen unterstützte sie die Behörden bei der Vorbereitung der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen Anfang November und koordinierte deren internationale Beobachtung.

Die Mission hat darüber hinaus ihre Präsenz in Abchasien zur Überwachung der Menschenrechte in dieser Region verstärkt.

2.1.4 Mission für Moldau

Das Berichtsjahr war durch verstärkte Bemühungen der moldauischen Regierung und der Behörden Transnistriens um eine umfassende politische Lösung des Konflikts geprägt.

Das Treffen zwischen Präsident Snegur und dem Führer Transnistriens, Smirnow, am 7. Juni gab dem umfassenden Lösungsprozeß, auf den man sich im April 1994 beim Treffen der Führungspersönlichkeiten geeinigt hatte, neuen Schwung. Beide Seiten wiesen ihre Expertenteams an, konkrete Formulierungen und Bestimmungen für ein Gesetz über einen Sonderstatus auszuarbeiten, das für alle annehmbar wäre. Die Expertengruppen traten mehrmals unter dem Vorsitz des Leiters der OSZE-Mission und des persönlichen Vertreters des russischen Präsidenten zusammen.

Auf einem weiteren Treffen der Führungspersönlichkeiten am 5. Juli unterzeichneten beide Seiten eine Vereinbarung über die Nichtanwendung militärischer Gewalt und wirtschaftlicher Druckmittel - eine bedeutsame vertrauensbildende Maßnahme. Die Vereinbarung, die einen großen Schritt vorwärts darstellt, wurde auch von den Vermittlern unterzeichnet, d.h. dem Leiter der OSZE-Mission und dem Vertreter Rußlands. Eine neue Bestimmung sieht das OSZE-Sekretariat als Verwahrer der Vereinbarung vor.

Im Frühjahr 1995 eröffnete die Mission ein ständiges Büro in Tiraspol zur Unterstützung ihrer Aktivitäten in Transnistrien. Die Mission verfügt damit über bessere Voraussetzungen, Menschen in dem Gebiet die Bedingungen für eine erfolgreiche Lösung zu erläutern.

Die Mission setzte ihre aktive Mitwirkung in der Gemeinsamen Kontrollkommission (JCC) fort, wobei allerdings überarbeitete Grundsätze für die Zusammenarbeit zwischen der JCC und der Mission noch offiziell zu vereinbaren sind.

Auf der Grundlage der Beschlüsse von Budapest erörterte der Ständige Rat

in mehreren Sitzungen, welche Hilfestellung die OSZE bei der Umsetzung des vor einem Jahr geschlossenen Abkommens über den Abzug der russischen Truppen (der ehemaligen 14. Armee) aus Moldau leisten kann. Bisher konnte noch kein Beschluß gefaßt werden.

2.1.5 Mission für Tadschikistan

Bei den Parlamentswahlen in Tadschikistan vom 26. Februar fand keine Beobachtung durch die OSZE statt, da die Regierung Tadschikistans den Empfehlungen der OSZE betreffend das Wahlgesetz und die Durchführung der Wahlen nicht gefolgt war. Der Ständige Rat bedauerte dies zwar, doch begrüßte er die erklärte Absicht der tadschikischen Behörden, die Empfehlungen zu einem späteren Zeitpunkt zu berücksichtigen.

Seither hat sich die Zusammenarbeit zwischen der Mission und der Regierung Tadschikistans erheblich verbessert, insbesondere im Bereich der Menschenrechte. So wurde ein Projekt für eine nationale Menschenrechtseinrichtung mit Ombudsmann-Funktionen in Zusammenarbeit mit der Mission und mit fachlicher Beratung durch das BDIMR ausgearbeitet.

In ihrem Bemühen, die Prinzipien der OSZE ins Bewußtsein der Öffentlichkeit zu rücken, richtete die Mission eine Diskussionsgruppe ein, die regelmäßig Vertreter verschiedenster Kreise Tadschikistans in den Räumlichkeiten der Mission zusammenführt.

Da sich der UNHCR aus bestimmten Gebieten Tadschikistans zurückziehen wollte, ersuchte der Ständige Rat die Mission, die Menschenrechtsslage der zurückkehrenden Flüchtlinge und der im Land Vertriebenen in diesen Gebieten Tadschikistans zu verfolgen, in der Absicht, ihre Wiedereingliederung in die tadschikische Gesellschaft zu erleichtern. Die Mission übernahm vom UNHCR drei Außenstellen im Süden des Landes, ursprünglich für einen Zeitraum von sechs Monaten, und ihre bewilligte Stärke wurde vorübergehend um drei Personen aufgestockt. Die Mission

arbeitete bei ihrer Vorbereitung auf diese neue Aufgabe eng mit dem UNHCR und UNMOT zusammen.

Nach wie vor verfolgte die Mission die intertadschikischen Gespräche unter dem Vorsitz der Vereinten Nationen. Die am 17. August von Präsident Emomali Rachmonow und dem Führer der tadschikischen Opposition, Said Abdullo Nuri, unterzeichnete Vereinbarung, durchgehende Verhandlungen abzuhalten, mit dem Ziel eines allgemeinen Abkommens zur Herstellung des Friedens und der nationalen Verständigung in Tadschikistan, eröffnete in diesem Prozeß neue Aussichten. Doch die Vereinbarung harrt nach wie vor ihrer Durchführung. Außerdem beweisen eine Reihe von sicherheitsbedrohenden Zwischenfällen in Osttadschikistan und die stetige Verschlechterung der Wirtschaftsdaten, wie vielschichtig und schwierig die Lage insgesamt ist.

2.1.6 Mission für die Ukraine

Die Mission konzentrierte ihre Arbeit von Anfang an auf die Krim-Frage. Der Mission kam bei den Streitigkeiten über Gesetzgebung und Verwaltung zwischen den Behörden in Kiew beziehungsweise in Simferopol betreffend den Status der Krim eine besondere Rolle zu. Auf Initiative der OSZE-Mission und des HKNM wurde im Mai in Locarno, Schweiz, ein Runder Tisch über die Ukraine organisiert, durch den der Dialog zwischen den Parteien gefördert und der zukünftige Status der Krim als autonomer Teil der Ukraine erörtert werden sollten. Der Runde Tisch trug wesentlich dazu bei, die gemeinsame Erörterung der vielen ungelösten Probleme zu verbessern.

In der zweiten Jahreshälfte befaßte sich die Mission vor allem mit Fragen der Krim-Tataren. Zu dieser besonderen Frage organisierten die Mission und der HKNM im September in Jalta einen Runden Tisch. Alle Teilnehmer begrüßten diese Gelegenheit zur Prüfung und formlosen Erörterung der zahlreichen ungelösten Probleme.

2.1.7 Mission für Sarajewo

Zweck der Mission ist es, die Ombudsmänner der Föderation Bosnien und Herzegowina, die verfassungsmäßige Organe der Föderation sind, zu unterstützen. Die Mission begann im Oktober 1994. Ursprünglich wirkte sie bei der Auswahl der Ombudsmänner aus Vertretern der drei betroffenen Volksgruppen mit. Am 20. Januar 1995 wurden die drei Ombudsmänner (aus der moslemischen, kroatischen und serbischen Gemeinde) offiziell angelobt.

In der Absicht, ihr Betätigungsfeld über Sarajewo hinaus zu erweitern, beschlossen die Ombudsmänner und die zuständigen Behörden der Föderation, in Zenica und Mostar Außenstellen einzurichten. Im März und April ernannten die Ombudsmänner ihre Stellvertreter für diese Außenstellen, die

im Mai ihre Arbeit aufnehmen.

Die Blockade Sarajewos im Frühjahr 1995 behinderte die Operationen der Mission zur Unterstützung der Ombudsmänner erheblich, da die Mitglieder der Mission und die Ombudsmänner entweder in Sarajewo festsaßen oder nicht nach Sarajewo gelangen konnten. Bis Juni 1995 hatten die Ombudsmänner über 400 Fälle registriert, wobei mehr als 30 Prozent von außerhalb Sarajewos kamen, was beweist, daß die Außenstellen zunehmend an Bedeutung gewannen. Die meisten Beschwerden betrafen Eigentumsrechte und andere Probleme im Zusammenhang mit der Flüchtlingssituation. Immer öfter lenkten Fälle widerrechtlicher Inhaftierung und verschiedene Formen von "stillschweigender ethnischer Säuberung" die Aufmerksamkeit auf sich.

Im August wurden die Ombudsmänner im Anschluß an die militärischen Operationen in Kroatien und in Bihac um Hilfe bei der Bewältigung der neuen Flüchtlingswellen ersucht. Zur Unterstützung der Aktivitäten der Ombudsmänner in diesem Gebiet wurde ein Büro in Tuzla eröffnet, und die Ombudsmänner begründeten auch ihre Präsenz in Velika Kladusa.

Die Mission unterhält enge Kontakte zu den Behörden der Föderation, zu UNPROFOR und anderen ausländischen Missionen in Sarajewo.

2.1.8 Die OSZE-Unterstützungsgruppe für Tschetschenien

Nach dem Ausbruch kriegerischer Auseinandersetzungen in Tschetschenien, die eine Gefährdung grundlegender OSZE-Verpflichtungen darstellten, akzeptierte die Russische Föderation die Mitwirkung der OSZE an den Bemühungen um Verhandlungslösungen.

Als Folge der Berichte des persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden und anderer offizieller OSZE-Vertreter über ihre Besuche in dem Gebiet beschloß der Ständige Rat am 11. April 1995, eine Unterstützungsgruppe einzurichten. Ihr Auftrag lautet, die Achtung der Menschenrechte zu fördern, mitzuhelfen, daß die Entwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse voranschreitet, und sich für eine friedliche Lösung der Krise im Einklang mit den OSZE-Prinzipien und der Verfassung der Russischen Föderation einzusetzen. Die Gruppe, die sich zu Beginn aus sechs Diplomaten zusammensetzte, nahm am 26. April in Grosny ihre Arbeit auf.

Einen Monat später begannen in den Räumlichkeiten der Unterstützungsgruppe unter deren Vorsitz direkte Gespräche zwischen den an der Krise beteiligten Parteien. An den Gesprächen beteiligt waren Vertreter der Exekutivbehörden der Russischen Föderation und des nationalen Versöhnungsausschusses sowie Vertreter des Führers der tschetschenischen Aufständischen, Dschochar Dudajew. Am 30. Juli unterzeichneten offizielle russische Vertreter und Vertreter Dudajews eine Vereinbarung über die Einstellung der Feindseligkeiten. In der Vereinbarung ist die sofortige Einstellung der militärischen Feindseligkeiten, die Freilassung aller gewaltsam

festgehaltenen Personen, der schrittweise Abzug der Truppen einschließlich der bedingungslosen Entwaffnung illegaler bewaffneter Verbände sowie die Einstellung der Kampfhandlungen vorgesehen. Zur Überwachung der Durchführung der Vereinbarung wurde eine Besondere Beobachterkommission bestehend aus Vertretern aller Seiten und der OSZE eingerichtet. Die Umsetzung der Vereinbarung stieß jedoch auf ernste Schwierigkeiten, zunehmend kam es zu sporadischen Gefechten und terroristischen Überfällen auf hochrangige offizielle russische Vertreter, worauf der Durchführungs- und Verhandlungsprozeß zum Stillstand kam. Trotz einer Reihe unfreundlicher Akte seitens der örtlichen Behörden in Grosny und eines direkten bewaffneten Angriffs auf die Räumlichkeiten der Unterstützungsgruppe blieb diese in Grosny und stand somit auch in einer besonders kritischen Zeit unverändert zur Verfügung.

2.1.9 Mission für Lettland

Die Mission verfolgte aufmerksam die Ereignisse, die zur Verabschiedung des im April 1995 genehmigten Gesetzes über Nicht-Staatsbürger führten. Die Mission betrachtet es als ein ausgewogenes Gesetzesdokument und weist bei jeder sich bietenden Gelegenheit darauf hin, wie wichtig eine angemessene Durchführung ist. Sie behält daher den Durchführungsprozeß genau im Auge und hat Kontakte zur zuständigen Behörde, dem Einbürgerungsrat, hergestellt. Die Mission beobachtet den Einbürgerungsprozeß insgesamt und führt vor Ort Bewertungen der Tests durch, die Teil des Einbürgerungsverfahrens sind.

Die Mission verfolgte die Ereignisse im Zusammenhang mit den pensionierten Militärangehörigen der Russischen Föderation, die unter Mißachtung bilateraler Abkommen in Lettland blieben.

2.1.10 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen russisch-lettischen Kommission für pensionierte Militärangehörige

Der Ständige Rat richtete am 23. Februar 1995 die Funktion eines OSZE-Vertreters und dessen Stellvertreters in der Gemeinsamen Kommission für pensionierte Militärangehörige ein. Die Aufgabe des OSZE-Vertreters ist es unter anderem, auf Ersuchen einer der beiden Parteien Fragen betreffend die Anwendung der Bestimmungen des Abkommens über die soziale Absicherung pensionierter Militärangehöriger der Russischen Föderation und ihrer Familienangehörigen, die ihren Wohnsitz auf dem Staatsgebiet der Republik Lettland haben, zu prüfen. Der OSZE-Vertreter wird gemeinsam mit lettischen und russischen Vertretern die Rechtsmittel in Angelegenheiten prüfen, bei denen es um die Rechte von Personen geht, auf die das Abkommen Anwendung findet, und bei der Verabschiedung einvernehmlicher Empfehlungen und Beschlüsse mitwirken.

Im Juni 1995 kam es zwischen den Vertretern der Parteien und dem OSZE-Vertreter zu einer Vereinbarung über die Arbeitsmodalitäten der Gemeinsamen Kommission. Der OSZE-Vertreter befaßte sich in erster Linie mit Problemen im Zusammenhang mit dem Recht der pensionierten Militärangehörigen auf Wohnraum und auf eine Arbeitserlaubnis, untersuchte einzelne Fälle und verfaßte Berichte mit Empfehlungen an die lettische Seite.

2.1.11 Der OSZE-Vertreter in der Gemeinsamen Kommission für die Radarstation Skrunda

Im Einklang mit dem Abkommen vom 30. April 1994 zwischen Lettland und der Russischen Föderation über den Rechtsstatus der Radarstation Skrunda für die Zeit ihres befristeten Betriebs und der Demontage hatte die KSZE im Juni 1994 die Ersuchen Lettlands und der Russischen Föderation um Mithilfe der KSZE bei der Durchführung des Abkommens begrüßt. Am 23. Februar 1995 faßte der Ständige Rat einen Beschluß über das Mandat für ein OSZE-Inspektionsregime. Auf Ersuchen des Ständigen Rates ernannte der Amtierende Vorsitzende am 6. April 1995 den OSZE-Vertreter und dessen Stellvertreter. Jährlich können zwei reguläre und zwei außerordentliche Inspektionen angesetzt werden. Die erste reguläre Inspektion wurde vom 28. bis 30. August in einer sachlichen Weise und im Geiste guter Zusammenarbeit durchgeführt. Sie entsprach dem ihr zugeordneten Zweck der Vertrauensbildung.

2.1.12 Mission für Estland

Die Mission verfolgte aufmerksam die Entwicklungen im Zusammenhang mit Fragen der Staatsbürgerschaft, einschließlich der Verabschiedung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, sowie der Novellierung des Fremdenengesetzes, die Anfang Juli 1995 in Kraft trat. Das Staatsbürgerschaftsgesetz, das die Mission im großen und ganzen als annehmbar beurteilt, wurde im Januar

1995 verabschiedet. Die Mission verfolgt die Durchführung dieses Gesetzes sowie Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Fremdenrecht.

Die Mission setzte ihre Arbeit zu Fragen des Sprachunterricht für russischsprachige Einwohner fort und unterstrich, wie wichtig dieser als Mittel zur Herstellung enger Beziehungen zwischen der russischsprachigen Bevölkerung und ihrer estnischen Umgebung sei.

Im April organisierte die OSZE-Mission ein Seminar im Nordosten Estlands, das in den verschiedenen Volksgemeinschaften Estlands mehr Verständnis füreinander wecken und sich damit befassen sollte, wie ihre Integration zu bewerkstelligen sei.

2.1.13 Der OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militäranghörige

Der vom Amtierenden Vorsitzenden bestellte OSZE-Vertreter in der estnischen Regierungskommission für pensionierte Militäranghörige trat sein Amt am 16. November 1994 an. Die genannte Kommission wird Empfehlungen über die Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen abgeben.

2.2 Der Konflikt in dem Gebiet, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt

Am 6. Januar ernannte der Amtierende Vorsitzende Herrn Jan Eliason aus Schweden und Herrn Valentin Losinskij aus Rußland zu Ko-Vorsitzenden der Minsker Konferenz. Dieser im Dezember 1994 auf dem Gipfeltreffen von Budapest vereinbarte kombinierte Vorsitz vereinte die Bemühungen der Minsker OSZE-Gruppe und der Russischen Föderation zu einem koordinierten Unternehmen im Rahmen der OSZE. Am 21. April ging der Ko-Vorsitz von Schweden auf Finnland über; der Amtierende Vorsitzende ernannte Herrn Heikki Talvitie zum neuen finnischen Ko-Vorsitzenden.

Die Staats- und Regierungschefs beschlossen auf dem Gipfeltreffen von Budapest, vorbehaltlich einer entsprechenden Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, nach Abschluß einer politischen Vereinbarung über die Beendigung des bewaffneten Konflikts eine multinationale OSZE-Friedenstruppe zu entsenden. Zur Planung der Schaffung, der Zusammensetzung und der Einsätze dieser Truppe wurde in Wien eine Hochrangige Planungsgruppe eingerichtet, die die Planungsgruppe für einleitende Maßnahmen ersetzt.

Im Juli unterbreitete die Hochrangige Planungsgruppe dem Amtierenden Vorsitzenden ihr Konzept für die multinationale friedenserhaltende OSZE-Mission für den Konflikt in Berg-Karabach.

Im August ernannte der Amtierende Vorsitzende Botschafter Stanislaw Przygodzki aus Polen zum persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die Minsker Konferenz befaßt. Die

wichtigste Aufgabe des persönlichen Vertreters ist es, den Weg zu einer politischen Beilegung des Konflikts durch eine fortgesetzte Präsenz in dem Gebiet zu ebnen, indem er etwa Bemühungen um eine Fortsetzung der Waffenruhe unterstützt.

2.3 *Koordinator für Sanktionen und Missionen zur Unterstützung von Sanktionen (SAM)*

Über 200 Zollbeamte und andere Fachkräfte sind weiterhin in sieben SAM in Albanien, Bulgarien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Kroatien, Rumänien, der Ukraine und Ungarn tätig. Die SAM unterstützen und beraten die Gastgeberländer bei der Durchführung ihrer Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) gemäß den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Der Einsatz der SAM wird von der OSZE finanziert (mit Ausnahme der Personalkosten, welche von den Entsendestaaten getragen werden). Ihr Mandat wurde bis 31. Dezember 1995 verlängert.

Das Einsatzhauptquartier der SAM, SAMCOMM, befindet sich in Brüssel. Es wird von der EU finanziert und teilweise personell ausgestattet und soll die Kommunikation und Koordination zwischen den SAM und den Behörden der Gastgeberstaaten erleichtern, vermuteten Verstößen gegen die Sanktionen weiter nachgehen und ihre Beurteilung der Lage an die Europäische Union, die OSZE-Verbindungsgruppe und den Sanktionsausschuß der Vereinten Nationen berichten. Der OSZE/EU-Koordinator für Sanktionen hat seinen Sitz ebenfalls im SAMCOMM und beaufsichtigt die gesamte Unternehmung, gibt die wesentlichen Orientierungen vor und koordiniert zwischen allen an der Durchsetzung der Sanktionen beteiligten Ebenen und Teilnehmern.

Im Februar führte der Koordinator für Sanktionen in Budapest und in Tirana Gespräche mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und anderen Vertretern der Regierung, der Nationalbank und der Donaukommission in Ungarn, sowie mit der Regierung und den Behörden in Albanien, wo Möglichkeiten zur besseren Durchsetzung des *Oil Pre-Verification System* (OPVS) besprochen wurden, das den Ölschmuggel nach Ex-Jugoslawien unterbinden soll.

Im Mai führte er in New York Gespräche mit offiziellen Vertretern der Vereinten Nationen und einigen Delegationen. Er sprach auch im Sicher-

heitsrat (*Arria Procedure*) und nahm an der 123. Sitzung des Sanktionsausschusses für Jugoslawien teil.

Im Juni führte er in Valletta (Malta) und Nikosia (Zypern) Gespräche mit Regierungsvertretern und dem Gouverneur der Zentralbank. Im Mittelpunkt der Erörterungen stand die Ausdehnung des OPVS zwischen Griechenland/Albanien und Italien/Albanien auf Zypern/Albanien und Malta/Albanien. In Zypern wurde auch die Frage der Off-shore-Firmen erörtert, die von Personen oder Rechtsträgern aus Ex-Jugoslawien geleitet werden.

Im Juni führte er Gespräche in Skopje (der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien) mit dem Präsidenten der Republik, dem Präsidenten der Handelskammer und anderen Regierungsvertretern. Bei den Erörterungen ging es in erster Linie um die Notwendigkeit, Verstöße gegen die Sanktionen im Eisenbahn- und Lkw-Verkehr von und nach Ex-Jugoslawien einzudämmen.

Vom 17. bis 23. Oktober 1995 führte er in New York Gespräche mit offiziellen Vertretern der Vereinten Nationen. Er nahm an der 131. Sitzung des Sanktionsausschusses für Jugoslawien teil und wurde vom Vorsitzenden des Sicherheitsrats empfangen.

In derselben Zeit unternahm Mitarbeiter des Koordinators für Sanktionen eine Reihe von Dienstreisen nach New York, in die Balkan-Staaten und andere Teilnehmerstaaten der OSZE, um Gespräche im Hinblick auf eine bessere Durchführung der Sanktionen zu führen. Auch Mitglieder des SAMCOMM führten im Zusammenhang mit den Sanktionen eine Reihe von Dienstreisen durch.

2.4. *Sonstige Aktivitäten zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung*

Im März wurde in einem Beschluß des Ständigen Rates der am 21. März in Paris verabschiedete *Stabilitätspakt für Europa* als weiterer Schritt zur Festigung der Stabilität in Europa begrüßt. In dem Beschluß wurde erneut darauf hingewiesen, daß die OSZE gemäß der Gipfelerklärung von Budapest und dem Beschluß von Budapest über die Stärkung der KSZE die Sammelstelle ist, in der der Pakt verwahrt wird, und damit betraut ist, dessen Umsetzung zu verfolgen. In Weiterführung des Beschlusses des Ständigen Rates vom März wurden in dessen 31. Sitzung praktische Folgemaßnahmen zum Pakt vereinbart, in denen festgelegt ist, welche Schritte die OSZE als Sammelstelle setzen wird. Der bevorstehende Ministerrat in Budapest wird über den bisherigen Fortschritt unterrichtet und ersucht, die allgemeine Ausrichtung der Arbeit zu billigen.

Das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE trat am 5. Dezember 1994 in Kraft, nachdem am 5. Oktober 1994 die zwölfte Ratifikationsurkunde hinterlegt worden war. Das erste Treffen der Mitglieder des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs fand am 29. Mai in Genf statt. Auf der Tagesordnung des Treffens stand unter anderem die

Verabschiedung der Verfahrensordnung für die erste Wahl des Präsidiums und die erste Ernennung eines Kanzlers, die Wahl des Präsidenten des Gerichtshofs, die Wahl von zwei Schlichtern zu Mitgliedern des Gerichtshofs und von zwei Stellvertretern, die Annahme der Verfahrensordnung des Gerichtshofs usw. Hr. Robert Badinter wurde zum Präsidenten des Gerichtshofs und Hr. Hans-Dietrich Genscher zu seinem Stellvertreter gewählt.

3. *Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM)*

Spannungen zwischen Minderheiten sind heutzutage eine der Hauptursachen für Instabilität und Gewalt im OSZE-Gebiet. Der Hohe Kommissar der OSZE für Nationale Minderheiten, Hr. Max van der Stoep, der dieses Amt seit 1993 innehat, bemühte sich verstärkt, Probleme im Zusammenhang mit Minderheiten in einem frühen Stadium zu entschärfen.

3.1 In seinem Bericht im Anschluß an seinen Besuch in *Albanien* im Oktober 1994 verfaßte der HKNM eine Reihe von Empfehlungen bezüglich der Lage der griechischen Minderheit im Süden des Landes. Diese betrafen insbesondere den Unterricht in griechischer Sprache, die Verbesserung des Zugangs der griechischen Minderheit zu einer Anstellung im Staatsdienst, Möglichkeiten zur Förderung der Gesprächsbereitschaft und zum Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zwischen den Behörden und Angehörigen ethnischer Minderheiten sowie die Beziehungen zwischen dem Staat und der Orthodoxen Kirche Albaniens. Während seines Besuches in Tirana im Juli 1995 befaßte sich der HKNM vorrangig mit den Beziehungen zwischen Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Er erörterte auch die kritische Lage in Kosovo.

3.2 Wie schon in den Jahren davor stattete der HKNM auch 1995 *Estland* einen Besuch ab. Im Mittelpunkt stand die Durchführung der Staatsbürgerschafts- und Fremdenengesetze und die Frage der Sprachausbildung und -prüfung für Personen, die eine Einbürgerung anstreben. Der HKNM appellierte an die OSZE-Staaten, für diesbezügliche Programme ihre Hilfe anzubieten.

3.3 Mehrmals besuchte der HKNM *Ungarn*, wobei die Durchführung des Gesetzes über nationale Minderheiten und die Lage der slowakischen Minderheit in Ungarn erörtert wurden.

1993 hatte der HKNM die Bildung eines dreiköpfigen Expertenteams empfohlen, das die Lage der Ungarn in der *Slowakei* und der Slowaken in *Ungarn* untersuchen sollte (siehe 3.10). Der HKNM begleitete die Experten auf ihrem vierten Besuch in Ungarn im Juni 1995. Es galt festzustellen, wie die Lokalverwaltung der slowakischen Minderheit und das Anfang des

Jahres geschaffene nationale Selbstverwaltungsorgan der Slowaken funktioniert. Auch die parlamentarische Vertretung von Minderheiten, die Einsetzung eines Minderheiten-Ombudsmanns und der Unterricht in der Muttersprache waren Gesprächsthemen.

3.4 Im Mai 1995 stattete der HKNM dem zentralasiatischen Teil des OSZE-Gebiets seinen zweiten Besuch ab. In Almaty, Kasachstan, kam es zu einer Reihe von Treffen sowohl mit führenden staatlichen Vertretern als auch mit Vertretern der slawischen und der deutschen Gemeinschaft in Kasachstan. Besonderes Augenmerk galt Fragen der Sprache und der Staatsbürgerschaft sowie Möglichkeiten zur Förderung des Dialogs zwischen den Behörden und den ethnischen Minderheiten auf nationaler und lokaler Ebene.

3.5 Im Mai 1995 besuchte der HKNM Bischkek, Kirgisistan, um an einem zweitägigen Seminar über interethnische Beziehungen und regionale Zusammenarbeit teilzunehmen, das von ihm veranstaltet wurde, nachdem der Präsident der Republik Interesse an einem solchen Seminar bekundet hatte. Im Mittelpunkt des Seminars standen die interethnischen Beziehungen in Kirgisistan; es wurde von Regierungsvertretern, Vertretern der ethnischen Gemeinschaften Kirgisistans, Regierungsvertretern Kasachstans, Rußlands und Tadschikistans und von internationalen Experten für Minderheitenfragen besucht.

3.6 Der HKNM verfolgte weiterhin die Entwicklung in *Lettland*, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung des Staatsbürgerschaftsgesetzes und einen Gesetzesentwurf über ehemalige Staatsbürger der UdSSR (Gesetz über Nicht-Staatsbürger), in dem seine Anregungen aufgegriffen wurden. Der HKNM würdigte auch den Entwurf eines Regierungsprogramms zur Schaffung eines Rates für Menschenrechte, der ermächtigt ist, Ratschläge in Menschenrechtsfragen zu erteilen, Beschwerden von Einzelpersonen entgegenzunehmen und für die Vermittlung von Kenntnissen über die Menschenrechte Sorge zu tragen. Unter Hinweis auf die Bedeutung eines Sprachunterrichts für Lettisch appellierte der HKNM an die OSZE-Staaten, für diesbezügliche Programme ihre Hilfe anzubieten.

3.7 Der HKNM befaßte sich nach wie vor aktiv mit der Lage der albanischen Minderheit in der ehemaligen jugoslawischen Republik *Mazedonien*. Er stattete dem Land mehrere Besuche ab und erörterte Möglichkeiten, wie den in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien lebenden jungen Albanern größere Chancen auf eine Ausbildung auf Mittelschul- und Hochschulniveau und ein besserer Zugang zu einer Anstellung im Staatsdienst geboten werden könnten. Er regte die Schaffung eines Hochschulzentrums für öffentliche Verwaltung und Betriebswirtschaft an. Durch

Interventionen bei offiziellen Vertretern auf höchster Ebene und bei führenden Vertretern der albanischen Gemeinschaft trug der HKNM zum Abbau der Spannungen bei, die entstanden waren, nachdem eine Gruppe von Albanern ohne behördliche Genehmigung eine Albanische Universität in Tetovo gegründet hatte.

3.8 Auf Einladung der Regierung Moldaus stattete der HKNM Ende 1994 *Moldau* seinen ersten Besuch ab. In Chisinau traf er mit dem Präsidenten der Republik, führenden Regierungsvertretern und Parlamentariern zusammen. Der HKNM besuchte die von den Gagausen, einer turksprachigen Volksgruppe christlichen Glaubens, bewohnte Region und prüfte das Gesetz über die Autonomie der Gagausen, das damals im Parlament Moldaus gerade diskutiert wurde. Er besuchte auch das im Nordosten Moldaus gelegene Transnistrien, wo ein großer Teil der Bevölkerung Russisch spricht.

3.9 Der HKNM befaßte sich weiterhin mit *Rumänien*, wobei sein besonderes Augenmerk den Gesetzen über das Schulwesen für Minderheiten galt; auch die Einsetzung eines Ombudsmanns wurde erörtert. Er empfahl ein entschlossenes Vorgehen, um die Diskriminierung der Roma zu verhindern und Feindseligkeiten und Haß zwischen Volksgruppen Einhalt zu gebieten.

3.10 Die mehrmaligen Besuche des HKNM in der *Slowakei* galten insbesondere der Lage der ungarischen Minderheit. Im Juni 1995 begleitete er das Expertenteam auf dessen viertem Besuch, bei dem der Schwerpunkt auf Unterrichtsfragen lag, einschließlich des Konzepts des Unterrichtsministeriums für den Unterricht in den ethnisch gemischten Gebieten, der Ausbildung der Lehrer für staatliche Schulen in diesen Gebieten und der Einrichtung von Klassen mit zweisprachigem Unterricht.

3.11 Im Verlauf mehrerer Besuche des HKNM in der *Ukraine* wurde die Lage der Krimtataren erörtert. Die nach Zentralasien deportierten Tataren kehren in letzter Zeit in großer Zahl auf die Krim zurück. Sie sind jedoch mit großen Wohnungs- und Bildungsproblemen konfrontiert. Der HKNM befaßte sich auch mit dem Streit zwischen der Regierung und dem Parlament der Ukraine einerseits und dem Parlament der Krim andererseits über die vom Parlament der Krim verabschiedete Verfassung.

Ein dreiköpfiges Team internationaler Experten für Verfassungs- und Wirtschaftsfragen besuchte im Verlauf von drei Erkundungsmissionen Kiew und Simferopol; es berichtete dem HKNM über die Ergebnisse.

Der HKNM und der Leiter der OSZE-Mission für die Ukraine führten gemeinsam den Vorsitz bei einem Gespräch am Runden Tisch in Locarno, Schweiz. Im Anschluß daran wurden der ukrainischen Regierung Kommentare und Empfehlungen mit der Bitte um Weiterleitung an das ukrainische Parlament und die Krim übermittelt.

4. Die menschliche Dimension

4.1 Aufbau demokratischer Institutionen

Im Berichtszeitraum setzte sich die OSZE besonders für den Aufbau *demokratischer Institutionen* ein.

Das BDIMR leistete der OSZE-Mission für Sarajewo Hilfestellung bei der Veranstaltung eines Schulungsseminars für Ombudsmänner, bei dem Ombudsmänner aus West- und Osteuropa zusammentrafen. Es wurde ein Netz von Ombudsmännern eingerichtet, über das die Ombudsmänner in Sarajewo fachlichen Rat erhalten sollen. In Tadschikistan beriet das BDIMR die tadschikische Regierung zum Thema eines Ombudsmannbüros. Derzeit arbeitet das BDIMR am Entwurf eines Handbuchs über Menschenrechtsinstitutionen in den einzelnen Ländern, das den OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Einrichtung derartiger Institutionen helfen soll.

4.2 Wahlbeobachtung

Das Gipfeltreffen von Budapest beauftragte das BDIMR mit der Ausarbeitung eines Koordinierungsrahmens für die Wahlbeobachtung. Nach Rücksprache mit einschlägigen internationalen Organisationen wurde dem Ständigen Rat im Mai der Entwurf eines solchen Rahmens vorgelegt. Im Laufe einer gemeinsamen Unternehmung der OSZE und der Vereinten Nationen in Armenien zur Beobachtung der Parlamentswahlen im Juli wurde der Rahmen in der Praxis erfolgreich erprobt.

Parlamentswahlen in Kirgisistan (5. und 19. Februar 1995). Die ersten demokratischen Parlamentswahlen in Kirgisistan wurden im ganzen Land von rund 60 Beobachtern aus OSZE-Staaten und NGO überwacht. Ein Vertreter des BDIMR organisierte Aktivitäten zur Unterstützung der Beobachter, darunter Einweisungen, die Bereitstellung von Hintergrundmaterial, die Übersetzung von Gesetzen und Statistiken, und fungierte in einer ganzen Reihe von Fragen als Mittelsmann zu den kirgisischen Behörden. Der zweite Wahlgang wurde von einer Gruppe von Schweizer Beobachtern überwacht, die ihre Berichte auch dem BDIMR zur Verfügung stellten. Die Beobachter hatten zu fast allen Wahllokalen Zugang und erhielten von den Beamten der Wahlbehörde alle erforderlichen Informationen. Man gelangte zu dem Schluß, daß diese Wahlen im großen und ganzen als Ausdruck des Volkswillens angesehen werden können.

Parlamentswahlen in Estland (5. März 1995). Es waren die zweiten Parlamentswahlen in Estland seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit im September 1991. Die Wahlen wurden von einer internationalen Gruppe von 14 Beobachtern aus den Teilnehmerstaaten und aus NGO, einschließlich eines Beobachters aus einem nicht der OSZE angehörenden Land,

überwacht. Ganz allgemein kam das BDIMR zur Ansicht, daß diese Wahlen im Einklang mit den Prinzipien des Wahlgesetzes durchgeführt wurden. Es gab Beschwerden einzelner Personen des Inhalts, daß ihre Staatsbürgerschaftsanträge verschleppt worden seien und sie dadurch von der Wahl ausgeschlossen waren, und daß einige estnische Staatsbürger nicht im Wählerverzeichnis eingetragen waren. Um dies in Zukunft zu verhindern, regte das BDIMR an, die Registrierung der Kandidaten das nächste Mal in einer früheren Phase des Wahlprozesses vorzunehmen.

Lokales Referendum über die Aufnahme einiger Orte nach Gagausien, Republik Moldau (5. März 1995). Das Referendum sollte bestimmten Orten in Moldau mit gagausischer Bevölkerung die Möglichkeit zur Entscheidung geben, ob sie in die autonome Territorialeinheit Gagausien aufgenommen werden möchten. Eine Gruppe von 20 Beobachtern, einschließlich einer Delegation des Europarats, überwachte das Referendum. Die Tätigkeit der Beobachter wurde vom BDIMR und der OSZE-Mission für Moldau koordiniert. Es gab gewisse Bedenken dahingehend, ob das Referendum vom verfahrensrechtlichen Standpunkt aus ordnungsgemäß verlief. In den meisten Orten ergab sich eine deutliche Mehrheit zugunsten der Zugehörigkeit zu Gagausien.

Kommunalwahlen in Moldau (16. April 1995). Es waren die ersten Kommunalwahlen seit der Ausrufung der Unabhängigkeit Moldaus im Jahre 1991. Kurz vor den Wahlen richtete das BDIMR mit Unterstützung der OSZE-Mission für Moldau in Chisinau ein Büro ein. Es wurde festgestellt, daß die Wahlbehörden auf allen Ebenen das Wahlgesetz kompetent und mit großem Einsatz durchführten. Die Wahllokale funktionierten im allgemeinen zufriedenstellend, und die Wahlen waren gut organisiert.

Parlamentswahlen in der Republik Belarus (14. und 18. Mai 1995). Es waren die ersten Parlamentswahlen in der unabhängigen Republik Belarus. Zwei BDIMR-Vertreter koordinierten die Beobachtung. Die Wahlen wurden auch von Delegationen einiger internationaler Organisationen und Parlamentarierversammlungen beobachtet. Insgesamt waren über 200 internationale Beobachter akkreditiert.

Man kam zu dem Schluß, daß den OSZE-Verpflichtungen im politischen Wahlkampf nicht Genüge getan wurde. Bestimmungen über das Wahlgeheimnis wurden nicht genau eingehalten. In Anbetracht der Unzulänglichkeit des Wahlgesetzes wurden die Wahlen selbst trotz einiger Unregelmäßigkeiten im großen und ganzen ordnungsgemäß durchgeführt.

Das BDIMR sprach sich konkret dafür aus, eine gerechte Auslegung gewisser Bestimmungen des Wahlgesetzes klarzustellen und eine Zuteilung von Sendezeit und Platz in den Zeitungen an die politischen Parteien und die Kandidaten vorzunehmen.

Parlamentswahlen in Armenien (5. und 29. Juli 1995). Die Wahlbeobachtungsstelle wurde Anfang Mai eingerichtet; es war dies die erste gemeinsame OSZE/UN-Wahlbeobachtung. Die Beobachter kamen aus 18 OSZE-

Teilnehmerstaaten und mehreren nichtstaatlichen Organisationen.

Bei den Wahlen in Armenien gab es einige ermutigende Anzeichen für eine demokratische Entwicklung. Es war jedoch auch eine Reihe negativer Punkte festzustellen. Eine politische Partei wurde vor den Wahlen aufgelöst, die Wahlkommissionen waren unausgewogen und nicht gleichbleibend zusammengesetzt. Das Wahlgesetz wurde selektiv und inkonsequent angewendet. Das Wahlgeheimnis wurde nicht überall voll respektiert. Darüber hinaus wurde keines der gegen die Hauptwahlbehörde gerichtlich anhängigen Verfahren vor dem Ende der Wahlen abgeschlossen. Trotzdem verlief der Wahlvorgang selbst reibungslos.

Um den Vorgang in Zukunft zu verbessern, wurde empfohlen, daß die Hauptwahlbehörde unpolitisch und die Stimmenauszählung transparenter sein soll. Ein künftiges Wahlgesetz sollte auch verhindern, daß Polizei oder Militär in den Wahllokalen anwesend ist.

Parlamentswahlen in Lettland (30. September und 1. Oktober 1995). Es waren die zweiten demokratischen Parlamentswahlen in der Republik Lettland. Die Wahlen wurden von Vertretern aus 11 OSZE-Staaten einschließlich einer Delegation der Parlamentarischen Versammlung der OSZE beobachtet. Die Wahlhelfer in den Wahllokalen erwiesen sich als fachlich höchst kompetent.

Am Wahltag selbst wurden Bedenken hinsichtlich der Achtung des Wahlgeheimnisses und der Äußerung politischer Propaganda in den Wahllokalen selbst laut.

Bedenken gab es auch in bezug auf einen Teil des Gesetzes über die Wahl zum Sechsten Saeima, der nicht ganz dem Geist der im Dokument von Kopenhagen 1990 enthaltenen OSZE-Verpflichtungen entspricht. Er steht insbesondere im Widerspruch zu Artikel 7.5, in dem gewährleistet wird, "das Recht des Bürgers zu achten, sich ohne Benachteiligung um politische oder öffentliche Ämter zu bewerben, sei es als Einzelperson oder als Vertreter politischer Parteien oder Organisationen."

Zur Verbesserung künftiger Wahlen sollte in Lettland ein Wählerverzeichnis erstellt werden. Man war auch der Ansicht, daß es nach wie vor bedenklich ist, wenn ein Drittel der Bevölkerung vom politischen Leben des Landes ausgeschlossen wird, auch wenn die Frage der Staatsbürgerschaft als solche nicht zur Diskussion stand.

Parlamentswahlen in Kroatien (29. Oktober 1995). Es waren die ersten demokratischen Wahlen in Kroatien. Beobachter kamen aus 14 OSZE-Staaten und einigen nichtstaatlichen Organisationen. Da das Wahlgesetz erst so spät verabschiedet worden war, blieb für einen sinnvollen politischen Wahlkampf nur wenig Zeit. Dennoch trat ein breites Spektrum von politischen Parteien und Kandidaten zu den Wahlen an.

Die jüngst erfolgte Vertreibung einer großen Zahl kroatischer Staatsbürger und das gegenwärtige politische und soziale Klima kurz nach den militärischen Operationen lassen Zweifel daran aufkommen, ob es wirklich

gelingen ist, das allgemeine und gleiche Wahlrecht in einer der Stärkung demokratischer Institutionen dienlichen Atmosphäre durchzuführen. Bedenken mehr prinzipieller Art über das Ausmaß einer Wahl in der Diaspora und wie diese organisiert wurde konnten ebenfalls nicht zerstreut werden.

Weitere Kritikpunkte waren das Fehlen unparteiischer einheimischer Beobachter und die restriktiven Bestimmungen für Beobachter der Parteien sowie eine verschleppte Übertragung der Wahlsendungen oppositioneller Parteien in den staatlichen Medien.

In Zukunft sollte durch eine Änderung des Wahlgesetzes, die Zulassung unparteiischer Beobachter und, mehr noch, durch gleichen Zugang aller zu den Medien größere Transparenz herrschen.

4.3 Seminare, Symposien, Treffen

Im Berichtszeitraum wurden folgende Veranstaltungen vom BDIMR organisiert und von dessen Experten besucht:

4.3.1 Rechtsstaatlichkeit und Aufbau demokratischer Institutionen

Bausteine für eine Zivilgesellschaft: Vereinigungsfreiheit und nichtstaatliche Organisationen, 4. bis 7. April, Warschau. Das Seminar wurde von 286 Teilnehmern besucht, das ist die höchste Teilnehmerzahl seit dem Beginn

der KSZE-Seminare im Jahr 1992. Die Hälfte der Teilnehmer waren Vertreter von 123 nichtstaatlichen Organisationen.

Internationales Seminar über die Verfassung von Tadschikistan, 14. bis 15. Juni, Duschanbe, für Parlamentarier und Juristen.

Zweites jährliches Gerichtssymposium in Warschau, 5. bis 10. Juni, für Rechtsanwälte aus den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und deren Nachbarländern.

Expertenseminar über die neue Rolle der Justiz, 29. bis 30. Mai, Tiflis, veranstaltet vom Obersten Gerichtshof Georgiens in Tiflis.

Seminar über Toleranz, 23. bis 26. Mai, gemeinsam mit Europarat und UNESCO veranstaltet; Bukarest, Rumänien.

Expertenseminar über die neue Rolle der Justiz, 3. bis 4. April, Riga, veranstaltet vom Obersten Gerichtshof Lettlands in Riga.

Seminar der OSZE-Mission über die russisch-estnischen Beziehungen, 6. bis 8. April, Johvi, Estland.

Expertenkonsultation, 15. bis 20. Januar, veranstaltet vom Büro des Präsidenten, dem Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, dem Justizministerium und dem Verfassungsgerichtshof der Russischen Föderation in Moskau.

Expertenkonsultation, 11. bis 12. Januar, veranstaltet vom Obersten Gerichtshof Estlands und der OSZE-Mission für Estland, Tallinn und Tartu.

Expertenkonsultation, 10. Januar, Riga, veranstaltet vom Obersten Gerichtshof und dem Parlament Lettlands.

4.3.2 Medien

Seminar über das Management von Printmedien, Chisinau, Moldau, 11. bis 13. Mai 1995, gemeinsam veranstaltet mit dem Zentrum für unabhängigen Journalismus in Moldau.

Seminar über das Management von Printmedien, Bischkek, Kirgisistan, 11. bis 13. September 1995, für die zentralasiatischen Staaten gemeinsam mit der UNESCO veranstaltet.

4.3.3 Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, 2. bis 19. Oktober, Warschau.

Auf dem Treffen wurde die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension und das praktische Funktionieren der bestehenden Mechanismen und Verfahren zur Überwachung der Einhaltung bestehender Verpflichtungen überprüft. Im Laufe der Erörterungen wurden einige Empfehlungen für künftige OSZE-Aktivitäten zur menschlichen Dimension ausgesprochen.

4.4 Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti

Die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (CPRSI) innerhalb des BDIMR wurde auf Beschluß des Gipfeltreffens von Budapest geschaffen. Nach eingehenden Konsultationen mit dem Büro des HKNM und mehreren Roma-Vereinigungen sowie internationalen Organisationen, insbesondere Europarat und UNHCR, wurden für die Tätigkeit der Kontaktstelle folgende Hauptziele festgelegt:

- Schwerpunkt Diskriminierung und Gewalt gegenüber Roma und Sinti;
- Verbreitung von Informationen über Fragen der Roma und Sinti, darunter auch Informationen über die Durchführung von Verpflichtungen in bezug auf Roma und Sinti;
- Förderung der organisatorischen Fähigkeiten von Roma und Sinti und Hilfe bei der Zusammenarbeit zwischen Vereinigungen und Organisationen der Roma und Sinti.

Anläßlich von OSZE-Seminaren fanden regelmäßig Konsultationen über die laufenden Aktivitäten des CPRSI statt. Im Oktober wurde ein Workshop über die Vernetzung der Kontakte und der Zusammenarbeit mit Roma- und Sinti-Vereinigungen veranstaltet.

5. Sicherheitskooperation

5.1 Neue Maßnahmen im Bereich der Rüstungskontrolle und der Vertrauens- und Sicherheitsbildung

Im November/Dezember 1994 verabschiedete das Forum für Sicherheitskooperation folgende Dokumente:

- Das Wiener Dokument 1994. Darin wurden die Bestimmungen der früheren Wiener Dokumente über den Austausch militärischer Information erweitert und die schon 1993 vom FSK verabschiedeten Maßnahmen betreffend
 - größere Offenheit in der Verteidigungsplanung und
 - ein Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit aufgenommen.
- Das Dokument über den weltweiten Informationsaustausch, das die Teilnehmerstaaten dazu verpflichtet, alljährlich und ohne geographische Einschränkungen Informationen über Hauptwaffensysteme und Großgerät und über das Personal in ihren konventionellen Streitkräf-

- ten sowie über die Kommandostruktur ihrer Streitkräfte auszutauschen.
- Das Dokument über Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung im Bereich von Kernwaffen, chemischen und biologischen Waffen und des Transfers von Raketen, die zum Einsatz von Massenvernichtungswaffen geeignet sind, sowie ihrer Bestandteile und der entsprechenden Technologie. Zu den Maßnahmen zählen unter anderem die Unterstützung auf diesen Gebieten bestehender internationaler Übereinkommen und, konkreter, die Verpflichtung, bestehende Verpflichtungen in die innerstaatlichen Gesetze aufzunehmen.

5.2 Der Verhaltenskodex

Eines der im Berichtszeitraum fertiggestellten großen Dokumente ist der *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit*, der auf dem Gipfeltreffen von Budapest verabschiedet wurde. Es handelt sich dabei um ein umfassendes Dokument, das sich mit der Militär- und Verteidigungspolitik der Teilnehmerstaaten sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten befaßt. Er verpflichtet die Unterzeichnerstaaten unter anderem zur Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, zur Schaffung und Aufrechterhaltung der demokratischen Kontrolle über ihre Streitkräfte und zur Einhaltung bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen.

5.3 FSK-Seminare

Die Seminare boten Gelegenheit zu einem gemeinsamen Nachdenken und zur Erörterung von Fragen außerhalb offizieller Verhandlungen.

5.3.1 Das Seminar über Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen (20. bis 21. Juni). Das Seminar bot Gelegenheit zum Austausch von Informationen und Erfahrungen in verschiedenen Bereichen wie etwa gesetzliche Exportbestimmungen, Kontrolllisten, Lizenzen, praktische Maßnahmen und Verfahren zur Durchsetzung, Möglichkeiten einer besseren internationalen Zusammenarbeit bei der Verhinderung unerwünschter oder nicht genehmigter Transfers, größere Transparenz durch internationale Bemühungen, Koordination im Bereich der für die Kontrolle zuständigen Stellen und Bekämpfung des illegalen Transfers konventioneller Waffen. Im Anschluß daran soll unter anderem vom KVZ ein Fragebogen ausgearbeitet werden, der jährlich erhoben wird. Das KVZ wird die eingegangenen Informationen zusammenstellen. An das KVZ sind auch nationale Kontrolllisten und Angaben über eine bezeichnete nationale Kontaktstelle zu übermitteln, und es wird die nationalen Kontrolllisten und eine Liste der Kontaktstellen auf Anfrage zur Verfügung stellen.

5.3.2 Das Seminar über regionale Rüstungskontrolle im OSZE-Gebiet (10.

bis 12. Juli). Die Themen umfaßten das politisch-militärische Umfeld für regionale Rüstungskontrolle, regionale Sicherheit, Ausrichtung und Anwendung der Rüstungskontrolle und der VSBM auf regionale Anliegen, regionale Sicherheitsfragen und weitere Aufgaben des FSK sowie weitere regionale Fragen.

5.3.3 Ein Seminar über VSBM und Rüstungskontrolle: Anwendung und Einhaltung, wurde vom KVZ in Almaty, Kasachstan (16. bis 23. Mai) veranstaltet. Sein Hauptanliegen war die bessere Durchführung und Einhaltung von Rüstungskontrollbestimmungen im Rahmen der OSZE. Ziel des Seminars war es, Beamten aus den zentralasiatischen OSZE-Staaten, die für die Einhaltung der Rüstungskontrollbestimmungen in den Teilnehmerstaaten dieser Region verantwortlich sind, das Wesen der VSBM und anderer Rüstungskontrollregelungen im Rahmen der OSZE zu verdeutlichen.

5.4 Das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung (JTBD), (12. bis 14. April)

Die Delegationen waren sich darin einig, daß sie mit dem JTBD über ein flexibles und nützliches Instrument zur Entwicklung neuer Techniken und Maßnahmen verfügen.

Auf dem JTBD wurde versucht festzustellen, ob die vereinbarten Maßnahmen noch der Realität entsprechen oder ob sie geändert werden sollen. Das Treffen widmete sich unter anderem der Gültigkeit, der praktischen Durchführung und der Verbesserung bestehender Maßnahmen und ihrer weiteren Entwicklung.

Die Arbeitsgruppe A (WGA), ein subsidiäres Arbeitsorgan des FSK, das damit beauftragt ist, die vom JTBD vorbereiteten und vom FSK verabschiedeten Maßnahmen durchzuführen und zu überwachen, wurde durch einen Beschluß des FSK auch angewiesen, für die entsprechenden Folgemaßnahmen zu sorgen und eine FSK-Debatte über die Durchführung vorzubereiten. Diesem Beschluß zufolge widmete WGA jede vierte Sitzung zur Gänze Fragen der Durchführung.

6. Sonstige wichtige Aktivitäten

6.1 Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten

Auf dem Gipfeltreffen von Budapest wurden das BDIMR und der Generalsekretär ersucht, weitere Treffen und Seminare im Rahmen des Programms zur koordinierten Unterstützung zu veranstalten.

6.1.1 Zusätzlich zu den vom BDIMR und vom KVZ veranstalteten Seminaren wurde von der Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden in Taschkent/Urgentsch, Usbekistan, ein Seminar zur Sanierung der Umwelt veranstaltet (10. bis 14. Oktober). Das Seminar bot den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten Gelegenheit, im Rahmen der OSZE Umweltfragen zu erörtern, und stärkte deren Kontakte mit dem Rest der OSZE-Gemeinschaft und den internationalen Organisationen.

6.1.2 Auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden besuchte der Generalsekretär vom 7. bis 9. Januar Tadschikistan. Er führte eine Reihe von Gesprächen mit dem Präsidenten, dem Amtierenden Parlamentspräsidenten, dem Außenminister und dem Justizminister. Schwerpunkt der Gespräche des Generalsekretärs in Tadschikistan war die Notwendigkeit, das Wahlgesetz und den Wahlvorgang zu verbessern, um sie in Einklang mit den Normen und Forderungen der OSZE zu bringen.

6.1.3 Auf der Grundlage der Empfehlungen, die der Generalsekretär im Bericht über seinen Besuch in den zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten im Jahr 1994 ausgesprochen hatte, beschloß der Ständige Rat, für ein Jahr ein *OSZE-Verbindungsbüro* für Zentralasien einzurichten. Das Büro nahm im Juli in Taschkent seine Arbeit auf.

6.1.4 Der Ständige Rat schuf einen freiwilligen Fonds zur Förderung der Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten.

6.2. *Die wirtschaftliche Dimension*

Auf dem Dritten Treffen des Wirtschaftsforums (7. bis 9. Juni, Prag) wurden verschiedene Aspekte der regionalen Wirtschaftskooperation in den Bereichen Handel, Investitionen, Infrastruktur und insbesondere deren Bedeutung für die Sicherheit erörtert. Es wurden zahlreiche konkrete Vorschläge über eine verbesserte Einbindung der wirtschaftlichen Dimension in die Arbeit der OSZE gemacht.

6.2.1 Die Rolle des Tourismus bei der Förderung eines besseren Verständnisses zwischen verschiedenen Kulturen war Gegenstand eines OSZE-Seminars in Bukarest (6. bis 8. November), an dem die Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden mitwirkte. Das Seminar bot Gelegenheit zu einem offenen und zielgerichteten Dialog über die wichtigsten Fragen und Aussichten für die Entwicklung der Zusammenarbeit in diesem Bereich.

6.2.2 Die Regierung Bulgariens veranstaltete in Sofia unter Mitwirkung der

Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden ein OSZE-Seminar über die Rolle der transeuropäischen Infrastruktur für die Stabilität und Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion (15. bis 17. November). Auf dem Seminar wurden im Hinblick auf einen beschleunigten europäischen Einigungsprozeß Entwicklungs- und Modernisierungserfordernisse in den Bereichen Verkehrswesen, Telekommunikation und Energie-Infrastruktur in der Schwarzmeerregion analysiert.

6.3 Medien- und Öffentlichkeitsarbeit

Jede Institution in einer Zivilgesellschaft braucht die Unterstützung durch die Öffentlichkeit, damit sie sich entwickeln kann. Das Sekretariat hat sich verschiedentlich bemüht, Informationsarbeit für die OSZE zu leisten, die Ergebnisse hielten sich jedoch in Grenzen. Um der Tätigkeit der OSZE größeren Bekanntheitsgrad zu verleihen, müssen sich der Vorsitz, die OSZE-Staaten und das Sekretariat sowie die anderen OSZE-Institutionen gemeinsam und wesentlich intensiver anstrengen.

6.3.1 Beziehungen zu den Medien

Das Sekretariat (Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden) war darum bemüht, den Zugang zu Informationen und deren Qualität zu verbessern und Kontakte zu den Medien und der Öffentlichkeit aufzubauen. Der Generalsekretär und die OSZE-Beamten traten in der Öffentlichkeit häufiger in Erscheinung und verbesserten ihre Kontakte zu den Medien.

Um die Öffentlichkeit über die Arbeit der OSZE-Missionen zu informieren, wurden Journalisten eingeladen, den Generalsekretär auf seinem Besuch bei der OSZE-Mission für Georgien im Juni zu begleiten.

6.3.2 Publikationen der Institutionen fördern den Bekanntheitsgrad der OSZE in der Öffentlichkeit

Die Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden gab weiterhin den monatlich erscheinenden OSCE Newsletter heraus, der an die OSZE-Staaten und an ungefähr 1000 Abonnenten von außerhalb geht.

Die erste Ausgabe des OSZE-Handbuchs, das von der Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden erstellt wurde, präsentierte eine Fülle von Fakten über die Institutionen, Aktivitäten und Mechanismen der OSZE.

Das Sekretariat stellte ein Nachschlagewerk über die Beschlüsse der

KSZE/OSZE zusammen und unterstützte private Institutionen bei der Zusammenstellung von Informationen.

Wie in den vergangenen Jahren brachte das BDIMR vier Ausgaben des BDIMR-Bulletins der OSZE heraus.

Anläßlich des 20. Jahrestags der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki veröffentlichte das BDIMR zwei Publikationen: *Human Rights and the Judiciary - a Collection of International Documents* und *OSCE Human Dimension Documents*.

Zusätzlich zur englischen Veröffentlichung der Dokumente zur menschlichen Dimension der OSZE in Buchform koordinierte das BDIMR die Übersetzung verschiedener grundlegender OSZE-Dokumente in Nicht-OSZE-Sprachen (Lettisch und Estnisch). Derzeit ist die Übersetzung ins Tadschikische und Georgische geplant.

Im August begann die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti mit der Produktion eines in Abständen von zwei Monaten erscheinenden CPRSI Newsletter, in dem unter anderem die im BDIMR einlangenden Berichte über die Durchführung der OSZE-Verpflichtungen in bezug auf die Roma angeführt sind.

Das OSZE-Sekretariat unterstützte in verschiedener Weise andere Publikationen, die auf die OSZE Bezug nehmen, insbesondere den Helsinki Monitor.

6.3.3 Einer der Höhepunkte der OSZE-Aktivitäten im Jahr 1995 waren die Veranstaltungen aus Anlaß des *20. Jahrestags der Schlußakte von Helsinki*.

In Wien organisierte am 30. Juni das österreichische Außenministerium gemeinsam mit dem Generalsekretär der OSZE eine Festveranstaltung, an der auch der österreichische Bundespräsident teilnahm.

Über 300 Teilnehmer besuchten als Vertreter von Regierungen der OSZE-Staaten, Parlamenten, internationalen Organisationen, Forschungsinstituten und nichtstaatlichen Organisationen im Juli das Seminar "Zwanzig Jahre Schlußakte von Helsinki - auf dem Weg zu einem neuen europäischen Sicherheitsmodell", das vom russischen Außenministerium in Moskau veranstaltet wurde.

Das finnische Außenministerium veranstaltete eine Konferenz aus Anlaß des 20. Jahrestags der Unterzeichnung der Schlußakte am 1. August. Die Konferenz fand in Helsinki statt und wurde von prominenten Persönlichkeiten besucht, die am Beginn des KSZE-Prozesses eine entscheidende Rolle gespielt hatten.

Am 8. September veranstaltete das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Deutschland, ein internationales Symposium unter dem Titel "20 Jahre nach Helsinki: Die OSZE und die europäische Sicherheitspolitik im Umbruch". Zu diesem Anlaß kam auch das OSZE-Jahrbuch heraus.

Die Schweiz, die künftig den Vorsitz führen wird, beging den 20. Jahrestag

der Schlußakte mit einem Treffen in Genf am 20. Oktober. Diplomaten, Wissenschaftler, Journalisten und nichtstaatliche Organisationen erörterten den Beitrag der OSZE zum historischen Wandel in Europa im Jahr 1989 und befaßten sich dabei in erster Linie auch mit der gegenwärtigen und künftigen Rolle der OSZE bei der Bewältigung neuer Herausforderungen.

Ein Seminar über die OSZE: Beurteilung und Zukunftsaussichten wurde vom in Prag beheimateten Forschungsinstitut für offene Medien am 28. Oktober in Prag veranstaltet; es wurde vom Amtierenden Vorsitzenden eröffnet und von hohen Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten und Wissenschaftlern besucht.

6.3.4 Die Untersuchung einer PR-Agentur unter dem Titel "Eine Kommunikationsstrategie für die OSZE" bildete den Ausgangspunkt für die Festsetzung von Prioritäten bei der Verstärkung und Verbesserung der Bemühungen der OSZE in den Bereichen Medien- und Öffentlichkeitsarbeit.

III. Die Parlamentarische Versammlung (PV)

Die 4. Jahrestagung der PV fand vom 4. bis 8. Juli 1995 in Ottawa, Kanada, statt.

Das Dokument mit den Beschlüssen von Ottawa enthält drei Resolutionen, die nach den drei "Körben" der Schlußakte von Helsinki gegliedert sind. Die erste Resolution über politische Angelegenheiten und Sicherheit betont unter anderem die Stärkung der OSZE und die wichtigen Fortschritte bei den Aktivitäten der OSZE im Kaukasus und äußert erneut Besorgnis über den immer noch andauernden militärischen Konflikt im ehemaligen Jugoslawien. In dieser Resolution wird die OSZE auch aufgefordert, sich mit der Möglichkeit einer Entscheidungsfindung auf der Grundlage eines annähernden Konsenses auseinanderzusetzen.

Die Resolution über wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt zeigt, wie wichtig die wirtschaftliche Stabilisierung für die Sicherheitsdimension ist.

Die Resolution über Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen stellt unter anderem fest, daß es notwendig ist, ein internationales Strafrecht und einen internationalen Gerichtshof für Kriegsverbrechen zu schaffen.

Der Ständige Ausschuß der PV vereinbarte ferner die Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses über einen Verhaltenskodex für Demokratie und Menschenrechte, den der PV-Vorsitzende Swaelen zu einem späteren Zeitpunkt bestellen wird.

Herr Frank Swaelen wurde *per acclamationem* erneut zum Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung gewählt. Außerdem wurden fünf Vizepräsidenten gewählt: Für eine Amtszeit von drei Jahren Herr Steny Hoyer, ein führender Oppositionspolitiker im US-Kongreß, Frau Helle Degn,

ehemalige Ministerin und Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses des dänischen Parlaments, und Herr András Barsony, stellvertretender Vorsitzender des außenpolitischen Ausschusses der ungarischen Nationalversammlung, für eine Amtszeit von einem Jahr Herr Erkin Chaililow, Parlamentspräsident von Usbekistan, und Herr Kazys Bobelis, Vorsitzender des außenpolitischen Ausschusses des litauischen Parlaments.

IV. Beziehungen zu internationalen Organisationen und Institutionen

Der laufende interinstitutionelle Dialog auf politischer Ebene wurde durch eine verstärkte Zusammenarbeit in konkreten Fragen wie etwa Wahlbeobachtung, Aktivitäten von Missionen und humanitäre Hilfe ergänzt. Die Zusammenarbeit zwischen der KSZE und den Vereinten Nationen fand sich auch auf der Tagesordnung der 49. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die am 25. November 1994 eine Resolution über die Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der KSZE verabschiedete.

Die Generalversammlung begrüßte in der Resolution (49/13) die zunehmende Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen und ersuchte den UN-Generalsekretär, gemeinsam mit dem Amtierenden Vorsitzen-

den der KSZE die Möglichkeiten weiterer diesbezüglicher Verbesserungen zu sondieren.

Die Resolution "unterstützt" außerdem "die Tätigkeiten der Konferenz, die darauf ausgerichtet sind, zur Stabilität und zur Wahrung des Friedens in ihrem Gebiet beizutragen".

Von besonderer Bedeutung ist, daß die Resolution "die Teilnehmerstaaten der Konferenz ermutigt, alles zu tun, um durch Konfliktverhütung und Krisenmanagement, namentlich durch friedenssichernde Maßnahmen, eine friedliche Beilegung der Streitigkeiten in dem Gebiet der Konferenz herbeizuführen".

Im April traf ein Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden mit UN-Vertretern in New York zusammen und erörterte, auf welche Weise die Vereinten Nationen die Vorbereitung der friedenserhaltenden Operation der OSZE in Berg-Karabach unterstützen könnten.

Im Februar berief der Amtierende Vorsitzende ein Treffen nach Budapest ein, auf dem die Zusammenarbeit und die Koordination in humanitären Angelegenheiten mit anderen internationalen Organisationen erörtert wurden. An diesem Treffen nahmen Vertreter der OSZE, des Europarats, des Genfer Büros der Vereinten Nationen, des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz teil. Die OSZE war durch hohe Beamte der Troika-Staaten, den HKNM, den Direktor des BDIMR und den Direktor des KVZ vertreten.

In Genf führten Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, der OSZE-Troika, der Direktor des BDIMR und des Konfliktverhütungszentrums Gespräche mit den Vertretern des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und des Europarats über Operationen zur Weiterleitung humanitärer Hilfe für Tschetschenien.

Im Juni trafen die Leiter der Missionen mit Vertretern des Europarats, des IKRK und des UNHCR zusammen, die über die Aktivitäten ihrer jeweiligen Organisation in den Einsatzgebieten der OSZE-Missionen berichteten. Dadurch war es möglich, konkreter als bisher Bereiche für eine praktische Zusammenarbeit vor Ort herauszuarbeiten und besser zu erkennen, in welchen Bereichen sich die jeweiligen Mandate ergänzen.

Die engen Kontakte und die enge Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der OSZE wurden fortgesetzt. Es fanden zwei Treffen zwischen den jeweiligen Vorsitzenden und dem Generalsekretär statt; diese Treffen wird es auch in Zukunft geben. Im Oktober fand in Prag das zweite Treffen auf hoher Ebene ("zwei+zwei") zwischen der OSZE und dem Europarat statt. Dieses Treffen, an dem der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär, der HKNM, der Direktor des BDIMR und der Europarat, vertreten durch den tschechischen Außenminister und den Generalsekretär, teilnahmen, befaßte sich vorrangig mit der Zusammenarbeit im ehemaligen Jugoslawien, einem

Erfahrungsaustausch über die Überwachung der Einhaltung, mit der Zusammenarbeit bei der Beobachtung von Wahlen, den vertrauensbildenden Maßnahmen, dem Informationsaustausch, dem Kampf gegen Rassismus, aggressiven Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, der Lage ethnischer Minderheiten in Europa usw.

Mit den Vereinten Nationen, dem UNDP, der WEU, der NATO, dem Rat der Ostsee-Anrainerstaaten (CBSS), der GUS usw. wurden die Kontakte auf Arbeitsebene und der Informationsaustausch fortgesetzt.

V. Beziehungen zu nichtteilnehmenden Staaten (NTS)

Die OSZE setzte ihre Zusammenarbeit und ihr Zusammenwirken mit den NTS Japan und Republik Korea sowie mit den nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten (NTMS) Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien fort.

Im Einklang mit den Beschlüssen von Budapest wurde im Rahmen des Ständigen Rates eine informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Kontaktgruppe eingerichtet, um den Dialog mit den NTMS zu pflegen.

Im Juli hielt die Troika Konsultationen auf Ministerebene mit den Außenministern der NTMS beziehungsweise deren Vertretern ab. Die Teilnehmer betonten, daß Sicherheit global und unteilbar sei und unterstrichen einhellig, wie wichtig ein umfassender Lösungsansatz im Sicherheitsbereich sei und wie sehr die Bedeutung nichtmilitärischer Sicherheitsaspekte zunehme. Sie betonten die Wechselwirkung zwischen Sicherheit im OSZE-Bereich und im Mittelmeerraum sowie das gemeinsame Interesse der OSZE und der Mittelmeerstaaten an der Lösung von Krisen in diesen Gebieten.

Die NTMS regten an, der Amtierende Vorsitzende möge dem bevorstehenden OSZE-Ministerrat in Budapest Vorschläge über die Festigung der Beziehungen und des Status dieser Staaten gegenüber der OSZE und über die Ausdehnung auf Jordanien und Mauretanien unterbreiten.

Die NTMS bekundeten ihr Interesse am Erfahrungsschatz der OSZE und ihren Regeln und Prinzipien sowie an ihren Strukturen und Institutionen, aus denen sie bei ihrer zukünftigen Zusammenarbeit Nutzen ziehen wollen. Die Troika lud hochrangige Beamte aus diesen Staaten zu einem Informationsbesuch bei der OSZE in Wien ein.

Zur Förderung einer engeren Verbindung mit den NTMS wurde im September in Kairo, Ägypten, ein Seminar über die Erfahrung der OSZE im Bereich der Vertrauensbildung abgehalten, das von der Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden und dem Gastgeberland ausgerichtet wurde. Das Seminar, an dem prominente Fachleute teilnahmen, war ein wichtiger Meilenstein in der Annäherung zwischen der OSZE und den NTMS und bot letzteren die Gelegenheit, sich das einschlägige

Fachwissen der OSZE zunutze zu machen.

Im November nahmen hohe Beamte aus diesen Staaten an einem speziellen Informationsprogramm im OSZE-Sekretariat in Wien teil.

VI. Kontakte zu nichtstaatlichen Organisationen (NGO)

Das Gipfeltreffen von Budapest 1994 ersuchte den Generalsekretär zu untersuchen, wie die Mitwirkung nichtstaatlicher Organisationen weiter verstärkt werden kann. Die OSZE-Teilnehmerstaaten und über 600 NGO wurden ersucht, ihren Standpunkt darzulegen und Vorschläge zu machen.

Der Generalsekretär legte im September die verlangte Studie vor, die auf den in der Sondierungsphase gewonnenen Erkenntnissen fußt und eine Reihe konkreter Vorschläge enthält, wie die Mitwirkung der NGO an den OSZE-Aktivitäten verstärkt werden kann, und die unter anderem dazu auffordert, daß die Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen in bezug auf die Mitwirkung von NGO an OSZE-Aktivitäten voll nachkommen, daß jährliche Treffen unter Beteiligung von NGO abgehalten werden, die vom Vorsitzenden des Ständigen Rates zu organisieren sind, daß vor wichtigen OSZE-Veranstaltungen Informationsveranstaltungen für NGO organisiert werden, daß in Wien informelle Treffen mit NGO zu spezifischen Themen einberufen werden und daß im Sekretariat ein für die Verbindung mit den NGO zuständiger Mitarbeiter mit Dienstort Wien bestellt wird.

Traditionell spielt das BDIMR eine Schlüsselrolle bei der Verbindung zu den NGO.

Im Juni veranstaltete das BDIMR in Vilnius, Litauen, einen Workshop zur Fortbildung und Kommunikationsschulung für NGO-Führungskräfte, dessen Zweck es war, NGO im Ostseeraum mit Schwerpunkt auf den Menschenrechten neben fachlichen, organisatorischen, kommunikationsbezogenen und administrativen Fertigkeiten auch grundlegende Kenntnisse über die OSZE und die Rolle der NGO im Rahmen der OSZE zu vermitteln. Weitere Workshops dieser Art sind geplant, der nächste Ausbildungs-Workshop wird wahrscheinlich in Tiflis stattfinden. Auch Skopje und Laibach werden als mögliche Veranstaltungsorte ins Auge gefaßt.

In Fortsetzung des 1994 mit dem Seminar in Stadtschlaining eingeleiteten Prozesses unterstützte das KVZ das *Institute for Resource and Security Studies* (IRSS) durch die Veranstaltung des Seminars über Wissensvermittlung und Konfliktmanagement als Teil laufender Expertenkonsultationen, die vom KVZ und dem IRSS koordiniert werden. Das Seminar war dazu bestimmt, Methoden der Kommunikation und des Informationsmanagements zu prüfen, um das Konfliktmanagement zu verbessern.

VII. Verwaltung und Finanzen

Die Aktivitäten in diesem Bereich zielten darauf ab, die administrativen und finanziellen Strukturen und Verfahren der OSZE weiterzuentwickeln, um die Wirksamkeit der damit verbundenen Hilfsdienste zugunsten der OSZE-Einsätze zu erhöhen. Besondere Aufmerksamkeit kam der Ausarbeitung eines umfassenden Personalstatuts und finanzieller Regelungen zu.

1. Organisatorische und personelle Angelegenheiten

Mit 1. Juli 1995 wurde in Taschkent ein neues Büro eröffnet. Die Besetzung des Prager Büros wurde schrittweise reduziert. Im Januar wurde die Hochrangige Planungsgruppe eingerichtet.

Der Personalstand der OSZE erhöhte sich auch 1995. Derzeit sind rund 155 Personen, einschließlich Dolmetschern, Übersetzern und Konferenzschreibern, in den drei OSZE-Institutionen beschäftigt. Etwa 120 dieser Mitarbeiter sind im Sekretariat tätig (114 in Wien und 6 in Prag), 25 im BDIMR in Warschau und 10 im Büro des Hohen Kommissars in Den Haag. Ein neues Personalstatut wurde ausgearbeitet und dem Ständigen Rat im April vorgelegt.

Mit Wirksamkeit vom 1. Juli wurde ein Vorsorgefonds für Beschäftigte eingerichtet, die nicht mit Eintritt in den Ruhestand durch ihre Einbindung in das nationale Sozialversicherungssystem an ihrem jeweiligen Dienort abgesichert sind.

Mit Unterstützung eines externen Experten für das System der Vereinten Nationen zur Posteneinstufung wurde eine eingehende Analyse gefolgt von der Einstufung sämtlicher OSZE-Posten durchgeführt. Im September legte der Generalsekretär auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchung einen Bericht über die Umsetzung der OSZE-Gehaltsstruktur vor, die am 21. Juli 1994 vom Ständigen Ausschuss verabschiedet worden war.

Im April wurde ein System zur periodischen Leistungsbewertung der Mitarbeiter eingeführt.

2. Finanzielle Angelegenheiten

Ursprünglich hatte der Ausschuss Hoher Beamter im November 1994 einen konsolidierten Haushaltsplan für das Jahr 1995 angenommen. Dieser Haushaltsplan wurde unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Gipfeltreffens von Budapest in den ersten Monaten des Jahres 1995 revidiert, und am 6. April verabschiedete der Ständige Ausschuss den revidierten Haushaltsplan. Im Juli fand eine neuerliche Überprüfung statt. Der derzeit geltende Haushaltsplan in Höhe von 321,4 Millionen Österreichischen Schilling, das sind rund 30,6 Millionen US-Dollar, wurde am 25. Juli vom Ständigen Rat verabschiedet.

Der konsolidierte geprüfte Jahresabschluss 1994 wurde samt dem Bericht der

externen Rechnungsprüfer am 19. September dem Ständigen Rat vorgelegt. Die Rechnungsprüfer schlossen ihrem Bericht einen uneingeschränkten Bestätigungsvermerk an. Neue finanzielle Regelungen wurden ausgearbeitet und im April dem Ständigen Rat unterbreitet. Im März wurde ein Freiwilliger Fonds zur Unterstützung der Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten eingerichtet, und im August wurde ein formalisiertes administratives und finanzielles Verfahren zur Behandlung aller freiwilligen Beiträge festgelegt.

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
Nordischer Rat
Ostseerat
Visegrádstaaten
Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

Die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten. Daten, Fakten, Kooperationsformen*

1. Albanien

Beitrittsdatum: Juni 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 28.748 km² (OSZE-Rang: 45)

Bevölkerung: 3 389.000 (OSZE-Rang: 42)

BSP pro Kopf: 340 \$ (OSZE-Rang: 53)

Streitkräfte (Aktive): 73.000 (OSZE-Rang: 21)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

2. Andorra

Beitrittsdatum: April 1996

Kostenbeteiligung an der OSZE: Stand zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht fest

Fläche: 467, 76 km² (50)

Bevölkerung: 61.000 (51)

BSP pro Kopf: 21.150 \$ (13)

Streitkräfte: Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Diplomatische Vertretung durch Frankreich

3. Armenien

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 29.800 km² (44)

Bevölkerung: 3 731.000 (39)

BSP pro Kopf: 660 \$ (49)

Streitkräfte: 60.000 (25)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

4. Aserbaidshan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 86.600 km² (28)

Bevölkerung: 7 384.000 (26)

BSP pro Kopf: 730 \$ (47)

* erstellt von Matthias Z. Karádi

Streitkräfte: 86.700 (18)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, GUS, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

5. Belarus

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent

Fläche: 207.595 km² (19)

Bevölkerung: 10 188.000 (20)

BSP pro Kopf: 2.870 \$ (21)

Streitkräfte: 98.400 (17)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

6. Belgien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 30.528 km² (43)

Bevölkerung: 10 048.000 (21)

BSP pro Kopf: 21.650 \$ (12)

Streitkräfte: 47.200 (28)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, NATO, NATO-Kooperationsrat, WEU, Eurokorps, Europarat, OECD

7. Bosnien-Herzegowina

Beitrittsdatum: April 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 51.129 km² (36)

Bevölkerung: 3 776.000 (38)

BSP pro Kopf: unter 695 \$ (48)

Streitkräfte: 132.000 (muslimisch-kroatische Föderation) (13); 75.000 ("Serbische Republik");

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: -

8. Bulgarien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 110.994 km² (23)

Bevölkerung: 8 887.000 (23)

BSP pro Kopf: 1.140 \$ (41)

Streitkräfte: 101.900 (16)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, EU-Assoziierungsabkommen, WEU-

Assoziierung, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Europarat

9. Dänemark

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 43.094 km² (39)

Bevölkerung: 5 165.000 (31)

BSP pro Kopf: 26.730 \$ (4)

Streitkräfte: 33.100 (31)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, NATO, NATO-Kooperationsrat, Europarat, WEU, Nordischer Rat, Ostseerat, OECD

10. Deutschland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 356.854 km² (12)

Bevölkerung: 81 338.093 (3)

BSP pro Kopf: 23.560 \$ (9)

Streitkräfte: 339.900 (6)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, NATO, NATO-Kooperationsrat, WEU, Eurokorps, G-7, Ostsee-Rat, Europarat, OECD

11. Estland

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 45.227 km² (38)

Bevölkerung: 1 552.000 (46)

BSP pro Kopf: 3.080 \$ (28)

Streitkräfte: 3.500 (45)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, WEU-Assoziierung, Baltischer Verteidigungsrat, Ostseerat

12. Finnland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent

Fläche: 338.139 km² (13)

Bevölkerung: 5 058.000 (32)

BSP pro Kopf: 19.300 \$ (17)

Streitkräfte: 31.100 (32)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, Partnerschaft für den Frieden, Nordischer Rat, EFTA, WEU-Beobachterstatus, Europarat, OECD, Nordischer Rat, Ostseerat

13. Frankreich

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 543.965 km² (7)

Bevölkerung: 57 472.000 (6)

BSP pro Kopf: 22.490 \$ (11)

Streitkräfte: 409.000 (5)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, WEU, NATO, NATO-Kooperationsrat, Eurokorps, G-7, Europarat, OECD

14. Georgien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 69.700 km² (32)

Bevölkerung: 5 446.000 (29)

BSP pro Kopf: 580 \$ (50)

Streitkräfte: 9.000 (40)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

15. Griechenland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent

Fläche: 131.957 km² (22)

Bevölkerung: 10 365.000 (17)

BSP pro Kopf: 7.390 \$ (25)

Streitkräfte: 171.300 (12)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, WEU, NATO, Europarat, OECD, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

16. Großbritannien und Nordirland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 242.429 km² (17)

Bevölkerung: 57 918.000 (5)

BSP pro Kopf: 18.060 \$ (18)

Streitkräfte: 236.900 (9)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, WEU, NATO, Europarat, Commonwealth, G-7, OECD

17. Irland

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 70.283 km² (31)
Bevölkerung: 3 533.000 (41)
BSP pro Kopf: 13.000 \$ (21)
Streitkräfte: 12.900 (35)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, WEU-Assoziierung, Euro-
parat, OECD

18. Island

Beitrittsdatum: November 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 103.000 km² (24)
Bevölkerung: 263.000 (50)
BSP pro Kopf: 24.950 \$ (6)
Streitkräfte: Keine
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, NATO-Kooperationsrat,
Nordischer Rat, WEU-Assoziierung, OECD, Europarat

19. Italien

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent
Fläche: 301.302 km² (16)
Bevölkerung: 57 121.000 (7)
BSP pro Kopf: 19.840 \$ (16)
Streitkräfte: 328.700 (7)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, NATO-Kooperationsrat,
EU, WEU, G7, Europarat, OECD

20. Jugoslawien (Serbien und Montenegro)*

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 102.173 km² (25)
Bevölkerung: 10 566.000 (16)
BSP pro Kopf: 500 \$ (51)
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 suspendiert.

21. Kanada

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 5,45 Prozent

Fläche: 9 958.319 km² (2)
Bevölkerung: 27 782.000 (11)
BSP pro Kopf: 19.970 \$ (15)
Streitkräfte: 70.500 (22)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, NATO-Kooperationsrat, NAFTA, G-7, OECD

22. Kasachstan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 2 717.300 km² (4)
Bevölkerung: 16 952.000 (14)
BSP pro Kopf: 1.560 \$ (38)
Streitkräfte: 40.000 (30)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

23. Kirgisistan

Beitrittsdatum: Januar 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent
Fläche: 198.500 km² (20)
Bevölkerung: 4 590.000 (33)
BSP pro Kopf: 850 \$ (45)
Streitkräfte: 7.000 (43)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

24. Kroatien

Beitrittsdatum: März 1992
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 56.538 km² (35)
Bevölkerung: 4 511.000 (34)
BSP pro Kopf: 1.900 \$ (37)
Streitkräfte: 105.000 (15)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Sondergaststatus im Europarat

25. Lettland

Beitrittsdatum: September 1991
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent
Fläche: 64.589 km² (34)
Bevölkerung: 2 611.000 (43)
BSP pro Kopf: 2.010 \$ (35)
Streitkräfte: 6.950 (44)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, WEU-Assoziierung, Baltischer Verteidigungsrat, Ostseerat

26. Liechtenstein

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 160 km² (52)

Bevölkerung: 29.868 (52)

BSP pro Kopf: 30.270 \$ (3)

Streitkräfte: Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Seit 1923 Rechts-, Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft mit der Schweiz (siehe Schweiz)

27. Litauen

Beitrittsdatum: September 1991

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 65.300 km² (33)

Bevölkerung: 3 712.000 (40)

BSP pro Kopf: 1.320 \$ (40)

Streitkräfte: 8.900 (41)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Baltischer Verteidigungsrat, WEU-Assoziierung, Europarat, Ostseerat

28. Luxemburg

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 2.586 km² (49)

Bevölkerung: 396.000 (48)

BSP pro Kopf: 37.320 \$ (1)

Streitkräfte: 800 (49)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, WEU, EU, Eurokorps, Europarat, OECD

29. Malta

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 315,6 km² (51)

Bevölkerung: 361.000 (49)

BSP pro Kopf: 7.970 \$ (24)

Streitkräfte: 1.850 (48)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU-Assoziierung, Europarat,

Partnerschaft für den Frieden

30. Mazedonien

Beitrittsdatum: Oktober 1995

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 25.713 km² (46)

Bevölkerung: 2 075.000 (44)

BSP pro Kopf: 820 \$ (46)

Streitkräfte: 10.400 (38)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat,
Partnerschaft für den Frieden

31. Moldau

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 33.700 km² (42)

Bevölkerung: 4 408.000 (35)

BSP pro Kopf: 1.060 \$ (43)

Streitkräfte: 11.850 (36)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat,
Partnerschaft für den Frieden, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

32. Monaco

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 1,95 km² (54)

Bevölkerung: 29.876 (53)

BSP pro Kopf: keine Angabe

Streitkräfte: Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: -

33. Niederlande

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 41.864 km² (40)

Bevölkerung: 15 280.000 (15)

BSP pro Kopf: 20.950 \$ (14)

Streitkräfte: 74.400 (20)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, NATO-Kooperationsrat,
WEU, EU, OECD, Europarat, EWR, OECD

34. Norwegen

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 323.877 km² (14)
Bevölkerung: 4 298.000 (36)
BSP pro Kopf: 25.970 \$ (5)
Streitkräfte: 30.000 (33)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, NATO-Kooperationsrat, EFTA, WEU-Assoziierung, Europarat, OECD, Nordischer Rat, Ostseerat

35. Österreich

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,05 Prozent
Fläche: 83.858 km² (29)
Bevölkerung: 7 862.000 (25)
BSP pro Kopf: 23.510 \$ (10)
Streitkräfte: 55.750 (26)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, OECD, WEU-Beobachterstatus

36. Polen

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,4 Prozent
Fläche: 312.685 km² (15)
Bevölkerung: 38 303.000 (10)
BSP pro Kopf: 2.260 \$ (33)
Streitkräfte: 278.600 (8)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Visegrád-Gruppe, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Assoziierung, Europarat, EU-Assoziierungsabkommen, Ostseerat

37. Portugal

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent
Fläche: 92.389 km² (27)
Bevölkerung: 9 841.000 (22)
BSP pro Kopf: 9.130 \$ (23)
Streitkräfte: 54.200 (27)
Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, NATO, NATO-Kooperationsrat, WEU, OECD, Europarat

38. Rumänien

Beitrittsdatum: November 1972
Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent
Fläche: 237.500 km² (18)

Bevölkerung: 22 761.000 (12)

BSP pro Kopf: 1.140 \$ (42)

Streitkräfte: 217.400 (10)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Assoziierung, EU-Assoziierungsabkommen, Europarat, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Europarat

39. Russische Föderation**

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 17 075.400 km² (1)

Bevölkerung: 148 700.000 (2)

BSP pro Kopf: 2.340 \$ (32)

Streitkräfte: 1 520.000 (2)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Ostseerat

** Rußland übernimmt als Rechtsnachfolger der UdSSR deren Platz in der OSZE

40. San Marino

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 60,57 km² (53)

Bevölkerung: 24.000 (54)

BSP pro Kopf: 14.400 \$ (19)

Streitkräfte: Keine

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

41. Schweden

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,55 Prozent

Fläche: 449.964 km² (10)

Bevölkerung: 8 691.000 (24)

BSP pro Kopf: 24.740 \$ (7)

Streitkräfte: 64.000 (24)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: EU, WEU-Beobachterstatus, EWR, OECD, Partnerschaft für den Frieden, Europarat, Ostseerat, Nordischer Rat

42. Schweiz

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 2,3 Prozent

Fläche: 41.284 km² (41)

Bevölkerung: 6 968.600 (27)

BSP pro Kopf: 35.760 \$ (2)

Streitkräfte: 3.400 (46)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: OECD, Europarat

43. Slowakische Republik***

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,33 Prozent

Fläche: 49.035 km² (36)

Bevölkerung: 5 313.000 (30)

BSP pro Kopf: 1.950 \$ (36)

Streitkräfte: 47.000 (29)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, EU-Assoziierungsabkommen, WEU-Assoziierung, Visegrád-Gruppe, Europarat

***Im Januar 1993 wurden die aus der Auflösung der CSFR hervorgegangenen Staaten, die Tschechische und die Slowakische Republik, Teilnehmerstaaten der OSZE

44. Slowenien

Beitrittsdatum: März 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 20.254 km² (47)

Bevölkerung: 1 937.000 (45)

BSP pro Kopf: 6.490 \$ (26)

Streitkräfte: 8.400 (42)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Partnerschaft für den Frieden,

Europarat, NATO-Kooperationsrat

45. Spanien

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 3,65 Prozent

Fläche: 504.782 km² (8)

Bevölkerung: 39 481.000 (9)

BSP pro Kopf: 13.590 \$ (20)

Streitkräfte: 206.000 (11)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, NATO-Kooperationsrat, EU, WEU, Eurokorps, OECD, Europarat

46. Tadschikistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 143.100 km² (21)

Bevölkerung: 5 767.000 (28)

BSP pro Kopf: 470 \$ (52)

Streitkräfte: 2.000 - 3.000 (47)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat

47. Tschechische Republik****

Beitrittsdatum: Januar 1993

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,67 Prozent

Fläche: 78.864 km² (30)

Bevölkerung: 10 296.000 (18)

BSP pro Kopf: 2.710 \$ (31)

Streitkräfte: 86.400 (19)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Assoziierung, EU-Assoziierungsabkommen, Europarat, Visegrád-Gruppe

****Im Januar 1993 wurden die aus der Auflösung der CSFR hervorgegangenen Staaten, die Tschechische und die Slowakische Republik, Teilnehmerstaaten der OSZE

48. Türkei

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,0 Prozent

Fläche: 779.452 km² (5)

Bevölkerung: 59 597.000 (4)

BSP pro Kopf: 2.970 \$ (29)

Streitkräfte: 507.800 (3)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, NATO-Kooperationsrat, OECD, WEU-Assoziierung, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen, Europarat

49. Turkmenistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,185 Prozent

Fläche: 488.100 km² (9)

Bevölkerung: 3 921.000 (37)

BSP pro Kopf: 1.390 \$ (39)

Streitkräfte: 11.000 (37)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

50. Ukraine

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 1,75 Prozent

Fläche: 603.700 km² (6)

Bevölkerung: 51 551.000 (8)

BSP pro Kopf: 2.210 \$ (34)

Streitkräfte: 452.500 (4)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, Schwarzmeer-Kooperationsabkommen

51. Ungarn

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,7 Prozent

Fläche: 93.030 km² (26)

Bevölkerung: 10 210.000 (19)

BSP pro Kopf: 3.350 \$ (27)

Streitkräfte: 70.500 (23)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden, WEU-Assoziierung, EU-Assoziierungsabkommen, Europarat, Visegrád-Gruppe

52. USA

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 9,0 Prozent

Fläche: 9 372.614 km² (3)

Bevölkerung: 257 800.000 (1)

BSP pro Kopf: 24.740 \$ (8)

Streitkräfte: 1 547.300 (1)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: NATO, NATO-Kooperationsrat,

NAFTA, G-7, OECD

53. Usbekistan

Beitrittsdatum: Januar 1992

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,55 Prozent

Fläche: 447.400 km² (11)

Bevölkerung: 21 860.000 (13)

BSP pro Kopf: 970 \$ (44)

Streitkräfte: 25.000 (34)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: GUS, NATO-Kooperationsrat, Partnerschaft für den Frieden

54. Vatikan

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,15 Prozent

Fläche: 0,44 km² (55)

Bevölkerung: 802 (55)

BSP pro Kopf: keine Angabe

Streitkräfte: Keine (100 Mann Schweizer Garde)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: -

55. Zypern

Beitrittsdatum: November 1972

Kostenbeteiligung an der OSZE: 0,19 Prozent

Fläche: 9.251 km² (48)

Bevölkerung: 726.000 (47)

BSP pro Kopf: 10.380 \$ (22)

Streitkräfte: 10.000 (39)

Mitgliedschaften und Kooperationsformen: Europarat

Quellen: Der Fischer Weltalmanach '96. Zahlen Daten Fakten, Frankfurt/M. 1995; International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1995-1996, London 1995; Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch Internationale Organisationen (2. Auflage), Opladen 1995; Hans-Joachim Gießmann/Ursel Schlichting (Hrsg.), Handbuch Sicherheit. Militär und Sicherheit in Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 1995; OSCE Handbook 1996, Vienna 1996.

OSZE-Chronologie

1995

- 20./21. März Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa, Paris.
- 3./4. April Expertenseminar über die neue Rolle der Justiz, Riga.
4. - 7. April OSZE-Seminar "Bausteine für eine Zivilgesellschaft: Vereinigungsfreiheit und nichtstaatliche Organisationen", Warschau.
6. - 8. April Seminar der OSZE-Mission über die russisch-estnischen Beziehungen, Johvi (Estland).
12. - 14. April Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung, FSK, Wien.
11. - 13. Mai Seminar über das Management von Printmedien, Chisinau (Moldau).
16. - 23. Mai Seminar über VSBM und Rüstungskontrolle, Almaty (Kasachstan).
23. - 26. Mai Seminar über Toleranz, Bukarest.
29. Mai Erstes Treffen der Mitglieder des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes, Genf.
- 29./30. Mai Expertenseminar über die neue Rolle der Justiz, Tiflis.
5. - 10. Juni Zweites jährliches Gerichtssymposium, Warschau.
7. - 9. Juni Drittes Treffen des Wirtschaftsforums der OSZE, Prag.
- 14./15. Juni Internationales Seminar über die Verfassung von Tadschikistan, Duschanbe.
- 20./21. Juni Seminar über Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, Wien.
30. Juni Festveranstaltung aus Anlaß des 20. Jahrestags der Schlußakte von Helsinki, Wien.
1. Juli Eröffnung des OSZE-Verbindungsbüros für Zentralasien in Taschkent (Usbekistan).
4. - 8. Juli Vierte Tagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Ottawa.
10. - 12. Juli Seminar über regionale Rüstungskontrolle im OSZE-Gebiet, Wien.
1. August 20. Jahrestag der Verabschiedung der KSZE-Schlußakte von Helsinki.

8. September Internationales Symposium des IFSH: "20 Jahre nach Helsinki: Die OSZE und die europäische Sicherheitspolitik im Umbruch." Präsentation des OSZE-Jahrbuchs 1995, Hamburg.
11. -13. September Seminar über das Management von Printmedien, Bischkek (Kirgisistan).
2. - 19. Oktober Implementierungstreffen zu Fragen der menschlichen Dimension, Warschau.
10. - 14. Oktober Seminar zur Sanierung der Umwelt, Taschkent (Usbekistan).
- 26./27. Oktober Treffen des Hohen Rates, Prag.
28. Oktober Seminar über die OSZE: Beurteilung und Zukunftsaussichten, Prag.
6. - 8. November Seminar über die Rolle des Tourismus, Bukarest.
15. - 17. November Seminar über die Rolle der transeuropäischen Infrastruktur für die Stabilität und Zusammenarbeit in der Schwarzmeerregion, Sofia.
21. November Im Friedensabkommen von Dayton wird der OSZE die Federführung bei der Durchsetzung der zivilen Bestimmungen des Friedensvertrags übertragen.
27. Nov. - 1. Dez. Seminare zum Thema "Rechtsstaatlichkeit", Warschau.
- 7./8. Dezember Fünftes Treffen des OSZE-Rates, Budapest.

1996

1. Januar Der Schweizer Außenminister Flavio Cotti löst den ungarischen Außenminister László Kovács als Amtierenden Vorsitzenden ab.
10. Januar Expertenkonsultation zu Verfassungs- und Bürgerrechtsfragen, Riga.
- 11./12. Januar Expertenkonsultation zu Verfassungs- und Bürgerrechtsfragen, Tallinn und Tartu.
15. - 20. Januar Expertenkonsultation zu Verfassungs- und Bürgerrechtsfragen, Moskau.
- 22./23. Januar Treffen zur Überprüfung der Durchführung im Bereich der wirtschaftlichen Dimension, Genf.
- 28./29. Februar Seminar über "inter-ethnische Beziehungen in den GUS-Staaten", Almaty (Kasachstan).
4. - 6. März Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung, FSK, Wien.

21./22. März	Treffen des Hohen Rates, Prag.
27. - 29. März	Viertes Treffen des Wirtschaftsforums der OSZE, Prag.
16. - 19. April	Seminar zum Thema "Religionsfreiheit", Warschau.
24. - 26. April	Seminar über Vertrauensbildung und die menschliche Dimension, Duschanbe (Tadschikistan).
6. - 10. Mai	Seminar über den politisch-militärischen Verhaltenskodex und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Wien.
3./4. Juni	Mittelmeer-Seminar über "die Rolle der OSZE als Instrument des Dialogs", Tel Aviv.
3. - 7. Juni	Seminar über "Regionale Sicherheit", Aschchabad (Turkmenistan).
10. - 12. Juni	Seminar über "neue Herausforderungen im Kampf gegen Drogen und Kriminalität", Bischkek (Kirgisistan).
14. Juni	Unter Schirmherrschaft der OSZE wird ein umfangreiches "Abkommen über subregionale Rüstungskontrolle" für Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) unterzeichnet.
15. Juni	Giancarlo Aragona tritt als neuer OSZE-Generalsekretär seine dreijährige Amtszeit an.
5. - 7. Juli	Jährliche Sitzung der Parlamentarischen Versammlung, Stockholm.
9./10. Juli	Seminar über "das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert", Wien.
25. - 27. September	Seminar zur "Menschlichen Dimension", Warschau.
2./3. Dezember	OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon

Literaturauswahl zur OSZE

- Maria Amor/Martin Estébanez*, The OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, in: Helsinki Monitor 1/1996, S. 5-26.
- Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hrsg.)*, Unsere Gemeinsame Zukunft - Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft, Baden-Baden 1995.
- Egon Bahr/Dieter S. Lutz (Hrsg.)*, Unsere Gemeinsame Zukunft - Globale Herausforderungen, Baden-Baden 1995.
- Sebastian Bartsch*, Minderheitenschutz in der internationalen Politik. Völkerbund und KSZE/OSZE in neuer Perspektive, Opladen 1995.
- Werner Bauwens/Bruno Colson/Wim de Haar et al.*, Die KSZE und die sich verändernde Rolle der NATO und der Europäischen Union, in: NATO-Brief, Juni 1994, S. 21-25.
- Detlov von Berg*, Das Forum für Sicherheitskooperation in Wien, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke, (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden-Baden 1995, S. 305-310.
- Ole Berthelsen (Hrsg.)*, Conflicts in the OSCE Area, Oslo 1995.
- Stephen Blank*, The OSCE, Russia, and Security in the Caucasus, in: Helsinki Monitor 3/1995, S. 65-80.
- Arie Bloed*, The OSCE and the Bosnian Peace Arrangement, in: Helsinki Monitor 1/1996, S. 73-85.
- Arie Bloed*, Active OSCE Mediation in Chechnya Crisis, in: Helsinki Monitor 3/1995, S. 81-86.
- Arie Bloed*, The Human Dimension of the OSCE: More words than deeds?, in: Helsinki Monitor 4/1995, S. 23-30.
- J. D. Bindenagel*, NATO versus OSZE - Welche Organisation kann einen größeren Beitrag für die Sicherheit Europas leisten?, in: Amerika Dienst, 5.7.1995, S. 1-3.
- John Borawski*, Forging the NATO-CSCE Partnership, in: Helsinki Monitor 2/1994, S. 39-47.
- John Borawski*, The Budapest Summit Meeting, in: Helsinki Monitor 1/1995, S. 5-17.
- Heiko Borchert*, Friedenssicherung im Rahmen der OSZE? Eine Antwort in acht Postulaten, in: ASMZ 1/1996, S. 10-12.
- Sam W. Brown*, Die OSZE und ihre Rolle für die Sicherheit in Europa, in: Amerika Dienst, 3.5.1995, S. 1-5.
- Thomas Buchsbaum*, The 1994 Session of the CSCE Parliamentary Assembly, in: Helsinki Monitor 1/1995, S. 32-37.

- Klemens Büscher*, Möglichkeiten und Grenzen des OSZE-Konfliktmanagements in Moldova, in: *Ethnos - Nation* 2/1995, S. 71f.
- Fraser Cameron*, The European Union and the OSCE: Future Roles and Challenges, in: *Helsinki Monitor* 2/1995, S. 21-31.
- Rolf Clement*, Die OSZE und die europäische Sicherheit, in: *Europäische Sicherheit* 8/1996, S. 36-37.
- Ernst-Otto Czempiel*, NATO erweitern oder OSZE stärken?, HSFK-Standpunkte 4/1995, Frankfurt/M. 1995.
- Anne M. Dixon/Thomas J. Hirschfeld*, Adapting the CSCE to Modern Problems: Limits and Opportunities, in: Bernhard von Plate (Hrsg.), *Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit?*, Baden-Baden 1994, S. 219-248.
- Alan W. Doyd*, Reconsidering the CSCE, Hudson Briefing Paper, No. 173, February 1995.
- Hans-Jürgen Ebert*, Brauchen wir die KSZE?, Berlin 1993.
- Hans-Georg Ehrhart*, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa, in: *Integration* 1/1996, S. 37-48.
- Helmut W. Ganser*, Nach dem Gipfel von Budapest. Die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE, in: *Informationen für die Truppe* 2/1995, S. 48-55.
- Helmut W. Ganser*, Die OSZE nach dem Gipfel von Budapest, in: *Europäische Sicherheit* 4/1995, S. 22-24.
- Hans-Joachim Gießmann*, Europäische Sicherheit am Scheideweg - Chancen und Perspektiven der OSZE, *Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Heft 97, Hamburg, März 1996.
- Audrey Glover*, The Human Dimension of the OSCE: From Standard-Setting to Implementation, in: *Helsinki Monitor* 3/1995, S. 31-39.
- Paula Gutlove/Gordon Thompson*, The Potential for Cooperation by the OSCE and Non-Governmental Actors on Conflict Management, in: *Helsinki Monitor* 3/1995, S. 52-64.
- Helga Haftendorn*, Der Beitrag regionaler Ansätze zur internationalen Ordnung nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die neue Weltpolitik*, Bonn 1995, S. 447-463.
- Peter van Ham*, Can Institutions Hold Europe Together?, in: Hugh Miall, *Redefining Europe. New Patterns of Conflict and Cooperation*, London 1994, S. 186-205.
- Martin Harris*, Human Rights Monitoring and the CSCE: A Perspective from Budapest, in: *Helsinki Monitor* 1/1995, S. 18-21.
- Rüdiger Hecht*, Von der KSZE zur OSZE. Sicherheit für oder vor Europa, oder mehr?, in: *WeltTrends* 9/1995, S. 146-157.

- Michel Hess*, European Security as a Legal-political Principle. Ph.D.Diss., University of Delaware, Newark 1995.
- Wilhelm Höynck*, Der Platz der OSZE in einem neuen Sicherheitsgefüge, in: Wiener Blätter zur Friedensforschung 2/1996, S. 18-28.
- Wilhelm Höynck*, New Challenges on the OSCE Conflict Resolution Agenda, in: OSCE/ODIHR, Bulletin 3/1995, S. 1.
- Wilhelm Höynck*, CSCE contribution to early warning, conflict prevention and crisis management, in: International Defense Review - Defense '95, S. 30-35.
- Wilhelm Höynck*, From the CSCE to the OSCE: The Challenges of Building New Stability, in: Helsinki Monitor 3/1995, S. 11-22.
- Herbert Honsowitz*, "OSZE zuerst". Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49-54.
- Heather Hurlburt*, Russia, the OSCE and European Security Architecture, in: Helsinki Monitor 2/1995, S. 5-20.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.)*, OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.)*, Die Europäische Sicherheitsgemeinschaft. Das Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert, Stiftung Entwicklung und Frieden, Texte Eine Welt 15, Bonn 1995.
- Matthias Z. Karádi*, Tschetschenien und Bosnien-Herzegowina: Neue Aufgabenfelder für die OSZE?, in: Das Parlament 16-17/1996, S. 17.
- Catherine McArdle Kelleher*, Cooperative Security in Europe, in: Janne E. Nolan (Hrsg.), Global Engagement. Cooperation and Security in the 21st Century, Washington D.C. 1994, S. 293-352.
- Walter Kemp*, The OSCE and the UN: A Closer Relationship, in: Helsinki Monitor 1/1995, S. 22-31.
- Hartmut Körbs*, Ist die OSZE eine regionale Abmachung oder Einrichtung im Sinne des Kapitel VIII der UN-Charta?, in: Archiv des Völkerrechts 4/1995, S. 459-478.
- Peter Kooijmans*, The OSCE: A problem child with growth disorders, in: Helsinki Monitor 4/1995, S. 13-18.
- Friedrich Korkisch*, Die OSZE als neue "Europäische Sicherheitsorganisation"?, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 2/1995, S. 194-198.
- László Kovács*, The OSCE: Present and Future Challenges, in: Helsinki Monitor 3/1995, S. 7-10.
- Stephan Kux*, OSZE-Vorsitz als Herausforderung für die Schweiz, in: ASMZ 1/1996, S. 14.
- Hans-Dieter Lemke*, Zur Rolle der OSZE nach Dayton: Die militärisch-sicherheitspolitische Dimension, in: Stiftung Wissenschaft und Politik,

- Dayton: Perspektiven Europäischer Sicherheit, Ebenhausen, Februar 1996, S. 40-46.
- Werner Link*, Ordnungsentwürfe für Europa, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Die neue Weltpolitik, Bonn 1995, S. 471-485.
- Eckhard Lübckemeier/Oliver Thränert*, NATO, OSZE und Europäische Sicherheit, Bonn 1995.
- Michael R. Lucas*, The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct, in: Helsinki Monitor 2/1995, S. 32-42.
- Michael R. Lucas*, Der Verhaltenskodex der OSZE und seine Bedeutung im heutigen Europa, in: Außenpolitik 3/1996, S. 223-235.
- Dieter S. Lutz*, Eine neue Sicherheitsarchitektur in und für Europa. Plädoyer für die Schaffung eines regionalen Systems kollektiver Sicherheit, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden-Baden 1995, S. 239-256.
- Dieter S. Lutz/Adam D. Rofeld*, Security for Europe. Two Views, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nr. 87, Hamburg 1994.
- Dieter S. Lutz/Andrei Zagorski*, "Arbitration Court" and "Security Model". Two Aspects of the OSCE-Discussion, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 99/1996.
- John J. Maresca*, Why an OSCE Role in the Caucasus?, in: Security Dialogue 1/1996, S. 87-90.
- Berthold Meyer* (Hrsg.), Konfliktsteuerung durch Vereinte Nationen und KSZE, Frankfurt/M. 1994.
- Eimert van Middelkoop*, The OSCE: An inadequate community of values, in: Helsinki Monitor 4/1995, S. 30-35.
- Hans van Mierlo*, The significance of the OSCE in the European security structure, in: Helsinki Monitor 4/1995, S. 6-12.
- Oliver Mietzsch*, Die KSZE/OSZE und die gewaltfreie Lösung von Konflikten, Lehren der Vergangenheit und Perspektiven für die Zukunft, in: antimilitarismus information 12/1995, S. 44-47.
- Robert Spencer Oliver*, The OSCE Parliamentary Assembly, in: Helsinki Monitor 1/1996, S. 42-57.
- Ingo Peters*, Europäische Sicherheitsinstitutionen: Arbeitsteilung oder Konkurrenz?, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden-Baden 1995, S. 277-304.
- Ingo Peters*, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen: Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein für die KSZE, in: Bernhard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994, S. 155-186.

- Bernhard von Plate*, Bosnien - Bewährungsprobe der OSZE für die künftige Sicherheitsordnung in Europa, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dayton: Perspektiven Europäischer Sicherheit, Ebenhausen, Februar 1996, S. 53-59.
- Bernhard von Plate*, Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert. Diskussion einer Nebensache?, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, Dezember 1995.
- Bernhard von Plate (Hrsg.)*, Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994.
- Bernhard von Plate*, Die innerstaatliche Funktion der KSZE, in: Bernhard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994, S. 209-218.
- Hartmut Pohlman*, Leistungsfähigkeit und -grenzen bisheriger sicherheitspolitischer Organisationsformen, möglicher Modifikationen und neuer Ansätze, in: Thomas Hoppe (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer Europäischen Friedensordnung. Perspektiven und Probleme nach dem Ende des Kalten Krieges, Mainz 1994, S. 139-162.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)*, Zu den sicherheitspolitischen Aspekten der OSZE, Teil I, und Teil II, Bonn, Dezember 1994.
- Henriette Riegler*, Normenbildung und Konfliktvermeidung der KSZE und ihre Bemühungen zum Schutz nationaler Minderheiten, PFK-Texte 31, Kiel 1995.
- Jan-Geert Siccamo*, The OSCE: What will the adult look like?, in: Helsinki Monitor 4/1995, S. 19-22.
- Peter Schlotter*, Die OSZE auf dem Abstellgleis?, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Friedhelm Solms (Hrsg.), Friedensgutachten 1995, Münster 1995, S. 103-115.
- Peter Schlotter*, Zivilisierungsprojekt Europa? Mechanismen friedlicher Konfliktregelung im Rahmen der KSZE/OSZE, in: Norbert Ropers/Tobias Debiel (Hrsg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Stiftung Entwicklung und Frieden, Texte Eine Welt 13, Bonn 1995, S. 152-170.
- Peter Schlotter*, Die Mühen der stillen Diplomatie. Konfliktprävention und Krisenmanagement durch die OSZE, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 5/1996, S. 27-31.
- Peter Schlotter*, Von der KSZE zur OSZE: Marginalisierung oder neue Aufgaben?, in: Jahrbuch Frieden 1996, München 1995, S. 111-122.
- Heinrich Schneider*, Die Europapolitik in anderen europäischen Organisationen und Staaten. Die KSZE/OSZE und die gesamteuropäische Kooperation, in: Jahrbuch der europäischen Integration 1994/95, Bonn 1995, S. 375-384.

- Heinrich Schneider*, Zwischen Helsinki und Budapest - Der KSZE-Prozeß als Interaktionsfeld der Europäischen Union, in: *Integration* 3/1995, S. 144-156.
- Ansgar Sonntag*, Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit. Versuch einer Gesamtdarstellung. Diss., München 1994.
- Max van der Stoel*, The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Preventive Diplomacy, in: Swedish Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.), *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE*, Stockholm 1994, S. 33ff.
- Max van der Stoel*, The Heart of the Matter: The Human Dimension of the OSCE, in: *Helsinki Monitor* 3/1995, S. 23-30.
- Trevor Taylor*, Security for Europe, in: Hugh Miall, *Redefining Europe. New Patterns of Conflict and Cooperation*, London 1994, S. 166-185.
- Rienk Terpstra*, The OSCE Code of Conduct: Setting new standards in the politico-military field?, in: *Helsinki Monitor* 1/1996, S. 27-41.
- Themenschwerpunkt: 20 Jahre nach Helsinki: Die OSZE und die europäische Sicherheitspolitik im Umbruch*, Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/1995.
- Themenschwerpunkt: Von der KSZE zur OSZE: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: IAP-Dienst Sicherheitspolitik 5/1995.
- Oliver Thränert*, OSZE und Konfliktregelung im GUS-Raum, in: *Europäische Sicherheit* 8/1996, S. 37-39.
- Stefan Troebst*, Frühwarnung, präventive Diplomatie und Krisenmanagement der KSZE/OSZE in Osteuropa, in: *Politische Studien* 3/1995, S. 132-148.
- Stefan Troebst*, Die Langzeitmissionen der KSZE/OSZE in Mazedonien und Moldova aus der Binnensicht, in: Magarditsch A. Hatschikjan/Peter R. Weilemann (Hrsg.), *Nationalismen im Umbruch*, Köln 1995, S. 232-248.
- Benedikt von Tschanner*, Die OSZE-Präsidentschaft als Herausforderung für die Außenpolitik der Schweiz, in: *Wiener Blätter zur Friedensforschung* 2/1996, S. 28-38.
- Boris Tsilevich*, High Commissioner and Permanent Mission: The OSCE at Work in the Latvian(-Russian) Conflict on Citizenship and Human Rights, PFK-Texte 34, Kiel, Mai 1995.
- Heinz Vetschera*, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des "interlocking institutions"-Konzepts, in: Bernhard von Plate (Hrsg.), *Europa auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit?*, Baden-Baden 1994, S. 95-154.
- Rob Zaagman*, Focus on the Future: A Contribution to Discussions on a new OSCE, in: *Helsinki Monitor* 3/1995, S. 40-51.

Abkürzungsverzeichnis

AHB	Ausschuß Hoher Beamter (seit 1.1.1995 Hoher Rat)
BDIMR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
BRJ	Bundesrepublik Jugoslawien
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CEI	Central European Initiative/Zentraleuropäische Initiative
CiO	Chairman in Office/Amtierender Vorsitzender der OSZE
DAP	Democratic Assistance Programme (der PV)
EBRD/EBWA	European Bank for Reconstruction and Development/Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ECE	Economic Commission for Europe (der UNO)
ECMM	European Community Monitor Mission
ECU	European Currency Unit
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit (der EU)
EU	Europäische Union
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
G7-Staaten	Gruppe der sieben führenden Industriestaaten (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM	Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten
ICJ	International Court of Justice
IFC	Informal Financial Committee/Informeller Expertenausschuß für Finanzfragen
IFOR	Implementation Force
IHF	International Helsinki Federation/Internationale Helsinki Föderation
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IPTF	International Police Task Force
IWF	Internationaler Währungsfonds
KSE I	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSE Ia	Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (seit 1.1.1995 OSZE)

KVZ	Konfliktverhütungszentrum
MOE-Staaten	Mittelosteuropäische Staaten
MPC	Mediterranean Partners for Co-operation/Kooperationspartner (der OSZE) im Mittelmeerraum
NAKR	NATO-Kooperationsrat
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGOs	Non-Governmental Organizations/nichtstaatliche Organisationen
NPT	Non-Proliferation Treaty/Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PC	Permanent Council/Ständiger Rat (der OSZE)
PHARE	Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy
PfP	Partnership for Peace/Partnerschaft für den Frieden
PV	Parlamentarische Versammlung (der OSZE)
SAMs	Sanctions Assistance Missions
SAMCOMM	Sanctions Assistance Missions Communication Centre
SC	Senior Council/Hoher Rat (der OSZE)
TACIS	Technical Assistance for the CIS
TLE	Treaty Limited Equipment (KSE-I-Vertrag)
UN/UNO/VN	United Nations/United Nations Organization/Vereinte Nationen
UNCHR	United Nations Commissioner for Human Rights
UNDCP	United Nations Drug Control Programme
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNTS	United Nations Treaty Series
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
VKSE	Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa
WD 90, 92, 94	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1990, 1992, 1994)
WEU	Westeuropäische Union
WVO	Warschauer Vertragsorganisation

Autorenverzeichnis

- Dr. Régis de Belenet*, Direktor für Strategische Angelegenheiten, Sicherheit und Abrüstung im französischen Außenministerium, Paris
- Dr. Linus von Castelmur*, Stellvertretender Chef der OSZE-Sektion, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern
- Flavio Cotti*, Bundesrat, Außenminister der Schweiz, Amtierender Vorsitzender der OSZE 1996
- Dr. Andrew Cottey*, Dozent im Department of Peace Studies, Bradford University
- Prof. Dr. Jonathan Dean*, Botschafter a.D., Union of Concerned Scientists, Washington D.C.
- Prof. Dr. Pál Dunay*, Stv. Direktor, Hungarian Institute of International Affairs, Budapest
- The Rt. Hon. Sir Peter Emery*, Member of Parliament, Schatzmeister der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, London
- Prof. Dr. Ulrich Fastenrath*, Juristische Fakultät, Technische Universität Dresden
- Robert H. Frowick*, Botschafter, Leiter der OSZE-Mission für Bosnien und Herzegowina
- Dr. Michael Fuchs*, Ministerialrat in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Leiter des Referats "Interparlamentarische Angelegenheiten", Sekretär der deutschen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Bonn
- Hans-Dietrich Genscher*, Bundesaußenminister a.D., Amtierender Vorsitzender der OSZE 1991, Bonn
- Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann*, wissenschaftlicher Referent am IFSH, Hamburg
- István Gyarmati*, ungarischer Botschafter bei der KSZE/OSZE 1990-96, Vorsitzender des Hohen Rates 1994-95, Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, u.a. in Georgien, Tschetschenien sowie Bosnien-Herzegowina, Budapest
- Dr. Rüdiger Hartmann*, Botschafter, Beauftragter der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Bonn
- Ortwin Hennig*, Botschaftsrat 1. Klasse, stellvertretender Leiter der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE, Wien
- Prof. Dr. Hans-Hermann Höhmann*, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln
- Dr. Wilhelm Höynck*, Botschafter, Generalsekretär der OSZE (bis Juni 1996), deutscher Vertreter bei den Internationalen Organisationen, Genf

Matthias Z. Karádi, Dipl.-Pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg

László Kovács, Außenminister Ungarns, Amtierender Vorsitzender der OSZE 1995, Budapest

Márton Krasznai, Botschafter, Leiter der ungarischen OSZE-Delegation, Wien

Dr. Dr. Dieter S. Lutz, Direktor des IFSH, Hamburg

Gerald Mitchell, Election Adviser, BDIMR, Warschau

Michael Niemeier, Referent in der Arbeitsgruppe "Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Rauschgiftkriminalität" im Bundesministerium des Innern, Bonn

Dr. Jerzy M. Nowak, Botschafter, Ständiger Vertreter Polens bei der OSZE, Wien

Dr. Jan Pecháček, Abteilung für Sicherheitspolitik, Außenministerium der Tschechischen Republik, Prag

Angelika Pendzich-von Winter, LL.M., Referentin in der Verwaltung des Deutschen Bundestages im Referat "Interparlamentarische Angelegenheiten", Bonn

Dr. Ingo Peters, Fachbereich Politische Wissenschaft, FU Berlin

Alois Reznik, Botschafter, Leiter des OSZE-Verbindungsbüros für Zentralasien, Taschkent

Dr. Aaron Rhodes, Geschäftsführender Direktor der Internationalen Helsinki-Föderation für Menschenrechte, Wien

Prof. Dr. Kurt Schelter, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Honorarprofessor an der Universität München, Bonn

Mario Sica, Botschafter, Leiter der italienischen OSZE-Delegation, Wien

Dr. Omar A. Sultanow, Ständiger Vertreter Kirgisistans bei der OSZE, Botschafter Kirgisistans in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn

Dr. Piotr Switalski, Abteilungsleiter im OSZE-Sekretariat zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden, Wien

Frans Timmermans, Jurist und Romanist, vom niederländischen Außenministerium abgeordneter Berater des HKNM, Den Haag

Dr. Benedikt von Tscharnier, Botschafter, Ständiger Vertreter der Schweiz bei der OSZE, Wien

Prof. Dr. Kurt P. Tudyka, Nijmegen

Joanna van Vliet, Erster Sekretär der Ständigen Vertretung der Niederlande bei der OSZE, Wien

Dr. Jörg Wallner, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg

Dr. Wolfgang Zellner, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH, Hamburg