Ingo Peters

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.